



PERSPECTIVAS ECONÔMICAS



BENEFÍCIOS DO COMÉRCIO

CUSTOS DO PROTECIONISMO



Perspectivas Econômicas: Volume 12, Número 1,
Janeiro de 2007

Editor	Jonathan Schaffer
Editor-gerente	Bruce Odyssey
Editora de cópias	Kathleen Hug
Editora de fotografia	Ann Monroe Jacobs
Ilustração da capa	Diane Woolverton
Especialista em referências	Linda Johnson
Editores colaboradores	Jaroslav Anders Paul Malamud Andrzej Zwaniecki

Redator-chefe	George Clack
Editor executive	Richard W. Huckaby
Gerente de produção	Christian Larson
Assistente de gerente de produção	Sylvia Scott
Produtora Web	Janine Perry
Revisora de português	Marília Araújo

Conselho editorial	Jeremy F. Curtin Janet E. Garvey Charles N. Silver Jeffrey E. Berkowitz
--------------------	--

Imagem da capa: © Mark Gibson/Index Stock/Corbis

O Bureau de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA publica cinco revistas eletrônicas com o logo eJournal USA — *Perspectivas Econômicas, Questões Globais, Questões de Democracia, Sociedade e Valores e Agenda de Política Externa* — que analisam as principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional, bem como a sociedade, os valores, o pensamento e as instituições dos EUA.

A cada mês é publicada uma nova revista em inglês, seguida pelas versões em francês, português, espanhol e russo. Algumas edições também são traduzidas para o árabe e o chinês. Cada revista é catalogada por volume (o número de anos em circulação) e por número (o número de edições publicadas durante o ano).

As opiniões expressas nas revistas não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos Estados Unidos. O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo nem pela continuidade do acesso aos sites da internet para os quais há links nas revistas; tal responsabilidade cabe única e exclusivamente às entidades que publicam esses sites. Os artigos, fotografias e ilustrações das revistas podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos, a menos que contenham restrições explícitas de direitos autorais, em cujo caso é necessário pedir permissão aos detentores desses direitos mencionados na publicação.

O Bureau de Programas de Informações Internacionais mantém os números atuais e os anteriores em vários formatos eletrônicos, bem como uma relação das próximas revistas em <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. Comentários são bem-vindos na embaixada dos EUA em seu país ou nos escritórios editoriais:

Editor, *eJournal USA: Perspectivas Econômicas*
IIP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th St. S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
E-mail: eJournalUSA@state.gov



PERSPECTIVAS ECONÔMICAS

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA / JANEIRO DE 2007 / VOLUME 12 / NÚMERO 1
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>

Benefícios do Comércio Custos do Protecionismo

2 Introdução

JOHN VERONEAU, VICE-REPRESENTANTE DE COMÉRCIO DOS EUA

3 Por que Liberalizar o Comércio?

CHRISTINA SEVILLA, VICE-REPRESENTANTE DE COMÉRCIO ADJUNTA DOS EUA
A abertura comercial estimula o crescimento e livra milhões de pessoas da pobreza.

7 Protecionismo e Política

BRUCE STOKES, COLUNISTA DE ECONOMIA INTERNACIONAL DO NATIONAL JOURNAL
Cedendo às pressões políticas, os governos protegem seus produtores contra as importações. Como o protecionismo é um problema político, a solução também deve ser política.

11 Países em Desenvolvimento Precisam Abrir Seus Mercados

DAVID DOLLAR, DIRETOR DO BANCO MUNDIAL PARA A CHINA E A MONGÓLIA
Para os países em desenvolvimento, metade dos benefícios oriundos das negociações comerciais multilaterais, atualmente emperradas, viria do maior acesso aos mercados uns dos outros.

14 Apaziguando os Temores dos Trabalhadores com Relação ao Comércio

DAVID H. FELDMAN, PROFESSOR DE ECONOMIA DA FACULDADE DE WILLIAM E MARY
A maioria das mudanças nos locais de trabalho que resultam em perda de emprego pode ser atribuída aos avanços em tecnologia, mas é o aumento das importações que leva a fama.

17 A Lição Certa sobre Protecionismo

GARY HUFBAUER, MEMBRO SÊNIOR, E COSTANTINO PISCHEDDA, ASSISTENTE DE PESQUISA, DO INSTITUTO PETERSON DE ECONOMIA INTERNACIONAL
Os países do Leste Asiático, com suas economias devastadas pela guerra, valeram-se por um breve período de tempo de políticas protecionistas para recuperar a economia, mas somente após a abertura de seus mercados às importações conseguiram expansão rápida e duradoura.

20 Um Modelo Claro de Reforma

JONATHAN KIMBALL, DIRETOR PARA A EUROPA CENTRAL E O SUDESTE EUROPEU NO DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS EUA
A diferença no desenvolvimento econômico entre vários países do antigo bloco soviético que abriram seus mercados e alguns poucos que não o fizeram é nítida e reveladora.

22 Como a OMC Combate o Protecionismo

CARLA A. HILLS, PRESIDENTE E DIRETORA EXECUTIVA DA HILLS & COMPANY
A OMC é a maior defesa do mundo contra o protecionismo.

Leituras adicionais

25 Bibliografia

27 Recursos na internet

Introdução

A história e a experiência nos dão lições importantes quando olhamos para o futuro do sistema comercial internacional. Especificamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o comércio tem sido a mola propulsora da evolução da economia mundial. Rodadas sucessivas de liberalização multilateral do comércio sob o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio (OMC), ajudaram a reconstruir economias destruídas pela guerra na Europa; levaram a um caminho certo para o desenvolvimento de nações independentes e modernizadas na Ásia, América Latina, África e Oriente Médio; e tiraram milhões de pessoas da pobreza.

Nas últimas sete décadas, presidentes americanos que vão de Franklin D. Roosevelt a George W. Bush têm dado apoio constante à redução das barreiras comerciais entre os Estados Unidos e nossos parceiros no mundo todo. Eles vêm compartilhando a mesma crença de que o papel principal do comércio é promover padrões de vida mais elevados, maior prosperidade e uma gama maior de escolhas para nossos cidadãos e os de outros países. Conseqüentemente, os Estados Unidos possuem a mais aberta das principais economias mundiais, e essa abertura é por certo uma fonte de fortalecimento. De acordo com o Instituto Peterson de Economia Internacional, a renda anual dos EUA aumentou US\$ 1 trilhão, ou US\$ 9.000 por domicílio, desde 1945 devido à liberalização do comércio.

Estamos no momento testemunhando um período de rápida transformação no mercado global. Logo nos primeiros anos após o término da Guerra Fria, aproximadamente 2 bilhões a mais de trabalhadores e consumidores começaram a fazer parte da economia internacional, na medida em que caíram as barreiras políticas e tecnológicas para a participação no mercado. Para que mais cidadãos sejam capacitados a realizar seus sonhos e dar sustento a suas famílias, precisamos destravar o potencial do comércio para promover o crescimento econômico global e incentivar a geração de melhores empregos.

O Banco Mundial estima que a total eliminação das barreiras comerciais pode tirar dezenas de milhões da pobreza; portanto, é óbvia a necessidade moral de encontrar um caminho que promova o comércio. Além do mais, embora o alívio da dívida e a ajuda externa possam ser importantes contribuições para o desenvolvimento dos países pobres, o comércio e a sua liberalização provavelmente são ferramentas mais poderosas para aliviar a pobreza e proporcionar às sociedades os recursos econômicos para que



Embaixador John K. Veroneau

enfrentem as necessidades mais urgentes. Mais uma vez, de acordo com o Banco Mundial, o aumento anual de renda nos países em desenvolvimento, com a eliminação das barreiras somente para os produtos, é de US\$ 142 bilhões, segundo estimativas conservadoras. Esse montante excede os US\$ 80 bilhões em assistência econômica externa dados pelos principais países industrializados em 2005, juntamente com os US\$ 42,5 bilhões propostos para o alívio da dívida dos países em desenvolvimento.

Os ganhos potenciais com a liberação do comércio de bens manufaturados, serviços e agricultura são de fato substanciais. A suspensão da Rodada Doha das negociações da OMC em 2006 foi uma decepção para todos os que acreditam no poder do comércio para promover o desenvolvimento econômico, expandir oportunidades e facilitar a cooperação pacífica entre as nações. Isso levou o presidente Bush a incumbir ao Escritório do Representante de Comércio dos EUA a busca de um acordo ambicioso e equilibrado que atenda aos objetivos de desenvolvimento de Doha.

O ritmo acelerado das mudanças na economia internacional e seus efeitos — ambos positivos e negativos sobre as regiões, localidades e os cidadãos geram ansiedades compreensíveis. Cada sociedade precisa encontrar uma forma de resolver as necessidades daqueles que possam se sentir afetados pela mudança e aliviar a transição. Mas ter uma recaída e construir muros e barreiras ao comércio não é a resposta: as barreiras comerciais protegem poucos às custas de muitos, e países que não resistem às ações protecionistas arriscam ter crescimento mais lento, indústrias ineficientes e não competitivas, mais desemprego e inflação mais elevada no longo prazo.

O aumento do comércio tem amplos benefícios sociais: os países mais ricos são mais propensos a dedicar recursos para preservar seu meio ambiente, e trabalhadores de indústrias ligadas à exportação tendem a receber remunerações maiores do que suas contrapartes nacionais em setores não vinculados à exportação. Hoje os ganhos com o comércio são reais para centenas de milhões de indivíduos, que deles dependem para sua subsistência e de suas famílias.

Esperamos que o leitor analise com calma cada um dos artigos neste número e que possa ter com eles um melhor entendimento dos benefícios da liberalização do comércio para melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas no mundo inteiro.

*Embaixador John K. Veroneau
Vice-Representante de Comércio dos EUA*

Por Que Liberalizar o Comércio?

Christina Sevilla



Cortesia: ACD/VOCA

Cerca de metade dos benefícios globais do livre comércio de mercadorias iria para pessoas de países em desenvolvimento, como esta comerciante de frutas angolana

A indicação é clara. A abertura comercial cria riqueza para as sociedades atenderem às suas necessidades e promove desenvolvimento econômico; a construção de barreiras ao comércio deixa as pessoas e os países em piores condições no mundo todo. Os Estados Unidos aprenderam essa lição depois de impor as danosas tarifas Smoot-Hawley nos anos 1930. Desde então, os Estados Unidos levaram o mundo a abrir os mercados internacionais, fato que estimulou o crescimento e o desenvolvimento de países e ajudou milhões de pessoas a sair da pobreza. Mas ainda há muito a fazer para tornar realidade os benefícios de um comércio mais livre nas áreas de agricultura, bens manufaturados e serviços, entre outras. Especialmente os países em desenvolvimento têm a ganhar se o impasse nas negociações comerciais multilaterais for resolvido. Estudos do Banco Mundial revelaram que o aumento do comércio pode tirar outras dezenas de milhões de pessoas da pobreza.

Christina R. Sevilla é vice-representante adjunta de Comércio dos EUA para Assuntos Intergovernamentais e Relações Públicas.

"Lutaremos para remover o fardo da pobreza de lugares onde há sofrimento — não de forma momentânea, mas permanente. E o caminho mais seguro para mais riqueza é mais comércio."

—Presidente George W. Bush,
14 de setembro de 2005

O mundo do século 21 está enfrentando desafios enormes. Mais de 1 bilhão de pessoas vivem na pobreza, situação que devasta famílias, comunidades e nações. Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento compartilham metas de aliviar a pobreza no mundo, atingir crescimento econômico e padrão de vida mais elevado e gerar novos empregos e novas oportunidades para seus cidadãos.

Enquanto os governos procuram resolver o impasse nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), é conveniente lembrar que os mercados abertos e a liberalização do comércio — derrubando as barreiras tarifárias e não tarifárias — são o caminho certo para a criação de riqueza e o desenvolvimento, fato demonstrado tanto pela teoria econômica quanto pela experiência prática. Os países abertos ao comércio tendem a ter mais riqueza, populações mais saudias, índices de educação e alfabetização mais elevados, direitos trabalhistas e padrões

ambientais mais fortes e mais oportunidades de investimento. As barreiras ao comércio, pelo contrário, podem proteger interesses especiais e estreitos contra a concorrência, mas em última análise deixam a nação como um todo em piores condições em termos de perda de riqueza, crescimento mais lento e, com isso, menos recursos para atender às necessidades prementes da sociedade.

TEORIA E COMPROVAÇÃO

Por que os países fazem comércio? Os economistas conhecem bem os princípios do livre comércio. Simplificando, as nações se beneficiam especializando-se em bens e serviços que conseguem produzir com mais eficiência, trocando-os por bens e serviços que outros países produzem com melhor qualidade e a preço menor. Nessas condições, os países se beneficiam de produção mais eficiente, mais escolhas para o consumidor e melhores bens e serviços a preços mais baixos. Derrubar as barreiras governamentais ao comércio permitirá aos indivíduos acessar o supermercado mundial à procura de alimentos, vestuário e bens manufaturados, além dos serviços que formam a infraestrutura da economia moderna, que vão de finanças a telecomunicações, transporte e educação.

A concorrência também motiva as empresas a inovar, a encontrar novos processos e tecnologias de produção para servir melhor os clientes e aprofundar conhecimentos. Por exemplo, com mercados abertos e oportunidades de exportação, o desenvolvimento de tecnologias da informação e de medicamentos avançados contribuiu, nos últimos anos, para o crescimento da indústria, juntamente com o cumprimento de leis severas relativas a direitos autorais e patentes.

As barreiras à concorrência produzem efeito contrário — indústrias nacionais menos eficientes; custos mais elevados, qualidade pior e menos escolhas de bens e serviços; menos inovação e crescimento econômico mais lento.

A liberalização do comércio traz grandes benefícios para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo e uma lição dramaticamente penosa sobre os custos globais das barreiras comerciais, como o demonstra a história econômica do século 20. Em 1930, os Estados Unidos impuseram barreiras comerciais sem precedentes com base na crença errônea de que os produtores americanos não poderiam competir com êxito contra produtores estrangeiros, por causa dos menores salários e custos de produção praticados no exterior. Naquela época, o Congresso dos EUA aprovou a Lei Tarifária Smoot-Hawley, que criava altas barreiras tarifárias para proteger o mercado americano contra a concorrência estrangeira. As conseqüências foram desastrosas. Os parceiros comerciais retaliaram, protegendo seus próprios mercados contra a importação de produtos estrangeiros. O comércio mundial caiu 70% no início da

década de 1930, deixando sem emprego dezenas de milhões de pessoas, aprofundando a Grande Depressão e alimentando as tensões políticas que contribuíram para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Desde então, os sucessivos presidentes e Congressos americanos lançaram as fundações e forjaram o consenso da cooperação econômica pacífica e da prosperidade comum por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e da instituição que a sucedeu, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Dos 23 membros que fundaram o Gatt em 1947, a OMC evoluiu para os 150 atuais, que representam todos os níveis de desenvolvimento e todas as regiões do globo. Além disso, mais de duas dúzias de países estão à espera de admissão à organização. O objetivo permanece o mesmo: reduzir barreiras comerciais e estimular novos fluxos comerciais entre nações, para assim ampliar os benefícios do crescimento econômico e do desenvolvimento. As regras comerciais asseguram também ao comércio internacional certeza, transparência e previsibilidade, ajudam a fomentar o Estado de Direito e permitem aos países resolver pacificamente suas disputas comerciais.

O COMÉRCIO GERA RIQUEZA

Em termos empíricos, a expansão do comércio foi fundamental para o crescimento econômico e para a riqueza, tanto dos países desenvolvidos quanto dos em desenvolvimento.

A abertura do mercado dos EUA para o mundo foi a pedra fundamental para a força e prosperidade da nação. Os Estados Unidos são a maior economia mundial e o maior importador e exportador. Desde os anos 1990, o comércio mais livre ajudou a aumentar a produção econômica interna dos EUA em quase 47% e, no mesmo período, a economia americana criou quase 19 milhões de empregos. As exportações de produtos manufaturados são responsáveis por mais de um em cada seis empregos no setor fabril dos EUA, o que representa uma estimativa de 5,2 milhões de empregos, e as exportações agrícolas respondem por outro milhão. Os empregos garantidos pelas exportações pagam cerca de 13% a 18% mais do que a média nacional de salários.

Os lares americanos também se beneficiam da liberdade de escolher produtos importados de todo o mundo. Estima-se que os dois maiores acordos dos anos 1990 — a Rodada Uruguai da OMC e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, entre Estados Unidos, Canadá e México — aumentam de US\$ 1.300 a US\$ 2.000 por ano o poder de compra de uma família americana média de quatro pessoas.

Para os países em desenvolvimento, os benefícios da abertura associados a reformas internas pró-mercado também são comprovados pela experiência, e o potencial de crescimento maior e redução da pobreza por meio da

liberalização do comércio é expressivo. O Banco Mundial mostrou que nos anos 1990 a renda real per capita cresceu quase três vezes mais rápido nos países em desenvolvimento que reduziram suas barreiras (5% ao ano) do que nos que não as reduziram (1,4% ao ano).

Com relação à pobreza, o professor de economia da Universidade de Colúmbia, Xavier Sala-i-Martin, acredita que os índices globais de pobreza declinaram de maneira significativa nas últimas três décadas e estima que no ano 2000 havia de 250 a 500 milhões de pobres a menos do que em 1970, fato que vem acoplado a reduções da desigualdade global de renda durante as décadas de 1980 e 1990. A China, por exemplo, promoveu abertura agressiva de seu mercado e expandiu o comércio, tirando da pobreza mais de 250 milhões de pessoas. O Chile, que também abriu seu mercado ao comércio, reduziu para menos da metade seu índice de pobreza, que declinou de 46% em 1987 para cerca de 18% em 2004. Por outro lado, na África Subsaariana, região muito menos aberta ao comércio, só agora os países estão começando a abrir seus mercados e expandir o comércio de um modo que aliviará o aumento da pobreza.

Estudos do Banco Mundial e do Instituto Peterson de Economia Internacional estimam que o livre comércio global poderá tirar da pobreza outras dezenas de milhões de pessoas e injetar anualmente US\$ 200 bilhões nas economias dos países em desenvolvimento. No entanto, para que estes possam obter todos os benefícios da liberalização, o comércio deverá vir acompanhado de outras reformas internas, assistência e capacitação comercial.

Com relação à capacitação comercial, os Estados Unidos consideram prioridade fornecer aos países em desenvolvimento ferramentas que lhes permitam colher os benefícios do sistema de comércio global. Os Estados Unidos são o maior fornecedor de ajuda relacionada ao comércio, inclusive de infra-estrutura física. No período de 2001 a 2006, as despesas acumuladas dos EUA para esse tipo de ajuda ultrapassaram US\$ 5,6 bilhões em doações.

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Os países em desenvolvimento são os possíveis grandes beneficiários da maior liberalização multilateral do comércio na agricultura, em bens manufaturados e serviços por meio da Rodada Doha da OMC.

Agricultura: Mais de 70% dos pobres dos países em desenvolvimento vivem em áreas rurais. Estudos do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) concordam que a ação mais importante dos países desenvolvidos para beneficiar os países em desenvolvimento é reduzir drasticamente as tarifas agrícolas. A eliminação das distorções agrícolas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento daria a estes últimos quase dois terços (63%) dos benefícios potenciais. Estudos do Banco Mundial indicam que 93% dos ganhos de prosperidade obtidos pela remoção das distorções do comércio agrícola em âmbito global viriam da redução das tarifas de importação, ao passo que apenas 2% desses ganhos viriam da redução dos subsídios à exportação e



Países que começaram a abrir seus mercados às importações, como a Índia, oferecem aos consumidores muito mais escolhas em gêneros alimentícios e outras mercadorias

© AP Images/Amit Bhargava

5%, da redução da ajuda interna. Praticamente todos os ganhos de prosperidade dos países em desenvolvimento provenientes da remoção das distorções do comércio agrícola em todo o mundo provêm da remoção das tarifas de importação.

Mercadorias: De acordo com o Banco Mundial, os países em desenvolvimento usufruiriam cerca da metade dos benefícios econômicos globais provenientes do livre comércio de mercadorias. O aumento da renda anual desses países até 2015 seria de US\$ 142 bilhões, ou 49% dos ganhos globais. Levando em conta mudanças dinâmicas nas economias, esse aumento subiria para até US\$ 259 bilhões, ou 56% dos ganhos globais. As barreiras comerciais dos países em desenvolvimento são mais fortes que as dos países desenvolvidos: o Fundo Monetário Internacional revela que as restrições comerciais dos países em desenvolvimento são quatro vezes maiores que as dos países de renda elevada. Pelo fato de cerca de 70% das tarifas sobre mercadorias negociadas pelos países em desenvolvimento serem pagas a outros países em desenvolvimento, as nações de renda baixa e



© Lynsey Addario/Corbis

Uma chave inglesa feita em Taiwan à venda na cidade do México demonstra os benefícios da abertura comercial para essas duas avançadas economias de países em desenvolvimento

diversas organizações ambientais não-governamentais importantes como a Oceana e o Fundo Mundial para a Natureza têm apoiado os esforços dos ministros do Comércio para eliminar os danosos subsídios à pesca, que levaram à sobrepesca nos oceanos e à sangria dos estoques de peixes. Além disso, a liberalização do comércio de bens e serviços ambientais pode apoiar as metas de desenvolvimento sustentável ao proporcionar maior acesso, a custo mais baixo, às tecnologias ambientais importantes em áreas como tratamento de águas servidas e de resíduos sólidos perigosos, correção do solo e da água, proteção do ar ambiente e produção de energia renovável.

média poderão se beneficiar com a eliminação de suas próprias barreiras e estimular fluxos adicionais de comércio Sul-Sul.

Serviços: Os serviços são agora a maior fonte de emprego das economias em desenvolvimento, respondendo por mais de 50% dos empregos na América Latina, no Caribe e no Leste Asiático. Os serviços são o futuro dos países em desenvolvimento por serem o componente de crescimento mais rápido de sua produção econômica total e o maior componente do investimento estrangeiro direto (IED). Respondem por mais de 60% do IED global, tendo aumentado de US\$ 870 bilhões para US\$ 5,9 trilhões entre 1990 e 2004. Uma vez que as barreiras ao comércio de serviços são amplas, o retorno obtido com sua redução é grande. Por exemplo, relatório recente do Banco Mundial indica que os países cujos setores de serviços financeiros são abertos cresceram, em média, um ponto porcentual mais rapidamente que os outros. Estudo da Universidade de Michigan estima que, com a eliminação das barreiras comerciais, a liberalização dos serviços produzirá mais de dois terços do ganho de prosperidade econômica global.

O COMÉRCIO E O MEIO AMBIENTE

A liberalização do comércio pode e deve apoiar o desenvolvimento sustentável. De modo geral, os países mais ricos tendem a destinar mais recursos da sociedade à preservação do meio ambiente interno. Na OMC, a Rodada Doha representa grande promessa de situações benéficas para todos no que diz respeito a comércio e meio ambiente, razão pela qual a liberalização traz resultados ambientais positivos. Por exemplo, como parte das negociações da Rodada Doha,

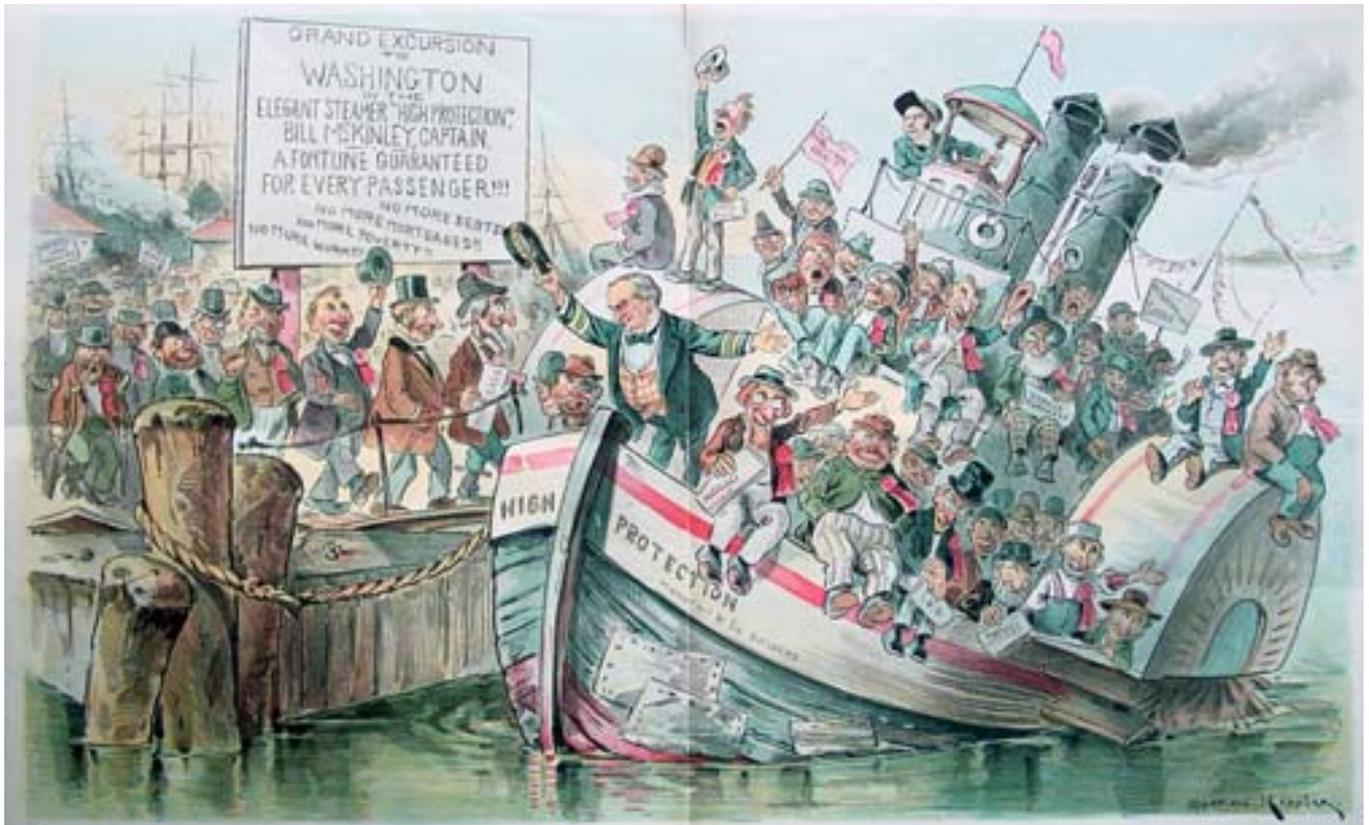
O CAMINHO MAIS INTELIGENTE

Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento acham-se frente a uma importante decisão sobre o rumo de suas políticas comerciais. Em uma economia global em rápida transformação, os formuladores de políticas podem sentir-se tentados a proteger seus mercados internos contra a concorrência e erguer novas barreiras para favorecer um grupo relativamente pequeno às custas da vasta maioria de produtores, trabalhadores e consumidores. A teoria e as comprovações empíricas aconselham um caminho mais inteligente. A abertura do comércio tem sido a base do crescimento econômico, da prosperidade, da elevação do padrão de vida e de vida melhor para milhões de pessoas em países de todo o mundo.

Os Estados Unidos estão prontos a derrubar as barreiras comerciais restantes à medida que os outros o fizerem e a criar novos fluxos comerciais reais que beneficiarão as grandes e pequenas empresas, assim como os trabalhadores, os agricultores e as famílias em geral. Os ganhos provenientes desse comércio, ainda a serem percebidos pelas centenas de milhões de pessoas que buscam mais liberdade, mais oportunidades e um caminho para sair da pobreza, mostram que é imperativo expandir novos mercados no exterior. ■

Protecionismo e Política

Bruce Stokes



Joseph Keppler e Frederick Opper, Puck Magazine, 3 de junho de 1896

O protecionismo sempre foi polêmico. Esta charge critica com humor a plataforma protecionista do candidato à eleição presidencial americana de 1896, William McKinley

O protecionismo tem uma longa história. Cedendo às pressões políticas, os governos em países desenvolvidos e em desenvolvimento costumam proteger seus produtores das áreas têxtil, automotiva, agrícola, entre outras, contra as importações. Em alguns lugares, os agricultores, apesar de serem poucos, recebem proteção porque têm um poder desproporcional de voto. Como o protecionismo é um problema político, a solução também deve ser política.

Bruce Stokes é colunista de Economia Internacional do National Journal

O protecionismo — iniciativas governamentais para blindar os produtores nacionais contra a concorrência internacional — tem profundas raízes na política das nações do mundo inteiro. É produto de interesses especiais e reflexo da angústia generalizada com a mudança. E tem um alto custo econômico.

A resistência à liberalização do comércio e suas raízes políticas não são novas. Na primeira metade do século 19, a Grã-Bretanha impôs tarifas de importação para "proteger" os agricultores e proprietários de terra britânicos contra a concorrência das importações de grãos a preços mais baixos. Mas essa medida elevou os preços dos alimentos nas cidades inglesas, forçando relutantes industriais a pagar salários mais altos para que os trabalhadores pudessem ter como pagar pela comida. Em 1846, após debate prolongado no Parlamento, essas *Corn Laws* (Leis Cerealistas) foram revogadas, marcando a ascensão política da nova classe média inglesa.

Debates semelhantes sobre tarifas dominaram a cena política americana no século 19. Na escalada para a Guerra Civil americana (1861-1865), os estados industriais nortistas queriam tarifas altas para proteger seus interesses emergentes contra a concorrência européia. Os estados sulistas queriam tarifas baixas porque importavam grande parte do que consumiam, de roupa de cama, mesa e banho a maquinários

agrícolas. Uma indicação de como essa questão era importante: quando Jefferson Davis, presidente dos Estados Confederados secessionistas, fez seu discurso de posse em 1861, grande parte de sua fala foi sobre a necessidade de baixar tarifas, não sobre escravidão.

Três quartos de século mais tarde, o protecionismo de inspiração política foi a resposta mundial à Grande Depressão. Durante a campanha presidencial americana de 1928, o candidato republicano, Herbert Hoover, prometeu elevar as tarifas das importações agrícolas para ajudar os agricultores, que haviam convivido durante anos com quedas de preço das commodities. Logo que a legislação prometida por Hoover começou a tramitar no Congresso, grupos de interesse do setor industrial inseriram suas próprias proteções tarifárias.

Como resultado, a Lei de Tarifas Smoot-Hawley promulgada em junho de 1930 acabou elevando todas as tarifas americanas a níveis historicamente altos. Medidas retaliatórias de países estrangeiros lançaram o comércio global em uma espiral de queda. Em 1934, o volume de comércio mundial era apenas um terço do que fora em 1929.

PRODUTOS TÊXTEIS E VESTUÁRIO

No mundo moderno, graças a meio século de negociações globais para redução de tarifas, o protecionismo é bem menos radical. Mas não menos político. Os interesses dos setores agrícolas, industriais e de serviços ainda resistem à liberalização dos mercados porque precisam preservar o domínio do mercado interno e temem as quedas de preços e as inovações tecnológicas que a concorrência externa impõe.

A proteção aos setores têxtil e de vestuário, presente em todas as partes do mundo até pouco tempo, é um exemplo clássico de defesa de interesses corporativos contra as importações. As restrições ao comércio de tecidos e roupas surgiram nos anos 1950, quando os países em desenvolvimento começaram a concorrer com produtores europeus e americanos. O acordo multilateral Multifibras de 1974 determinou cotas de importação e tarifas específicas por produto para esse tipo de comércio. Essa proteção custou aos consumidores americanos mais de US\$ 20 bilhões anuais em termos de preços mais elevados de camisas, calças e roupa íntima. E o Banco Mundial estimou que cada emprego americano ou europeu preservado por tais restrições às importações significava o desemprego de 35 trabalhadores em países mais pobres.



Agricultores protestam na França, onde o sistema político lhes proporciona imensa influência nas eleições

© AP Images/Claude Paris

Apesar disso, graças à influência política dos fabricantes de tecidos e vestuário americanos e europeus e dos sindicatos que representavam seus trabalhadores, as limitações ao comércio permaneceram em vigor até 1993, ano em que os países ricos finalmente concordaram em eliminá-las. Mas, mesmo então, demorou uma década para que isso acontecesse gradualmente. Assim, só em 2005, mais de meio século após o início da proteção, o comércio de têxteis e vestuário foi finalmente liberalizado. Mas, mesmo agora, esse comércio enfrenta algumas tarifas extremamente altas.

PROTEÇÃO AOS FABRICANTES DE AUTOMÓVEIS

A proteção pode também atingir produtos de maior valor, como os automóveis, setor protegido em vários momentos por poderosos interesses políticos no Japão, Coreia do Sul, China e Estados Unidos.

Nos anos 1970 e 1980, o setor automotivo dos EUA enfrentou seu primeiro grande desafio da concorrência externa quando os fabricantes japoneses entraram no mercado americano de maneira bastante agressiva. Com o crescimento da participação do Japão no mercado americano, os Três Grandes fabricantes de automóveis americanos — Ford, Chrysler e General Motors — convenceram o governo federal a impor um teto para o número de carros que o Japão poderia enviar aos Estados Unidos. Em 1981, o governo Reagan concordou em impor tais restrições, apesar da filosofia de livre mercado do presidente, visto que os setores de automóveis e autopeças eram grandes empregadores nos Estados Unidos. Além disso, o emprego se concentrava em estados politicamente decisivos — Michigan, Ohio e Illinois — que exerciam enorme influência no Congresso e nas eleições presidenciais.

O limite anual às importações teve o efeito perverso de estimular os fabricantes japoneses a alterar o mix de produtos vendidos aos Estados Unidos, preferindo exportar os modelos mais sofisticados, que dão mais lucro, em detrimento dos menores e mais baratos. Estima-se que no pico das importações, no início dos anos 1980, a cota estava transferindo lucros de US\$ 5 bilhões anuais aos fabricantes japoneses, que podiam vender seus automóveis dentro da cota a preços mais altos. Apesar dessa proteção, a indústria automotiva americana continuou a perder mercado para os produtores japoneses porque a Toyota, a Nissan e a Honda simplesmente pularam a barreira comercial e começaram a fabricar carros nos Estados Unidos.

Os EUA não estão sozinhos quando se trata de impor políticas protecionistas como resultado de influência política. Na Coreia do Sul, por exemplo, fabricantes do Japão, da Europa e dos Estados Unidos conseguiram vender apenas 30 mil carros no país em 2005, uma participação de apenas 3,3% no mercado coreano. Naquele mesmo ano, os fabricantes coreanos venderam mais de 1,5 milhão de veículos no exterior. A combinação de uma tarifa de 8% e impostos sobre o tamanho do motor acrescenta cerca de US\$ 9 mil ao preço de um carro importado de US\$ 30 mil. Além disso, até recentemente, o governo coreano fazia auditoria das declarações de rendimentos de qualquer pessoa que houvesse comprado carro importado, uma forma segura de desestimular a compra de marcas estrangeiras.

PODER DESPROPORCIONAL DE VOTO

A melhor explicação para essa capacidade de os interesses especiais influenciarem a política comercial, e a possibilidade de continuarem a exercer tal influência, são as estruturas constitucionais nas quais são formuladas as políticas comerciais, o instável equilíbrio político e econômico nas sociedades modernas e a evolução da opinião pública sobre questões comerciais em todo o mundo. Esses interesses especiais podem muitas vezes manipular os sistemas políticos porque refletem realidades econômicas e políticas que não mais existem.

Nos Estados Unidos, os membros da Câmara de Deputados representam o povo. Há um parlamentar para cada 650 mil cidadãos aproximadamente. Os membros do Senado representam o território. Há dois senadores por estado, independentemente do tamanho da população. Isso reflete uma negociação feita no século 18, à época da elaboração da constituição federal, para equilibrar os interesses de estados grandes e pequenos, cujo efeito no século 21 tem sido uma influência desproporcional dos interesses agrícolas no Senado, reforçando o apoio a subsídios que podem distorcer o comércio.

Mas os EUA não estão sozinhos em sua tendência constitucional ao protecionismo. Embora os agricultores em

atividade representem menos de 4% do eleitorado francês, sua alta taxa de comparecimento às urnas significa 8% dos votos em eleições nacionais. E o sistema eleitoral francês permite que os agricultores tenham enormes chances de ganhar cargos em eleições. Mais de um terço dos prefeitos do país são agricultores em atividade ou aposentados. E como os membros do Senado francês são eleitos indiretamente por conselhos municipais, não é surpresa que os agricultores estejam mais do que bem representados naquela casa. A disparidade entre a percentagem de agricultores no Senado e sua proporção na população geral quase dobrou nos últimos 40 anos.

E a natureza do sistema francês de eleições presidenciais torna difícil ao candidato a presidente ignorar os interesses agrícolas. Um sistema eleitoral com dois turnos, no qual os dois candidatos mais votados vão ao segundo turno, dá aos agricultores — que na sua esmagadora maioria pertencem a partidos de direita — grande poder para eleger o candidato conservador. Em 1988, por exemplo, os agricultores representaram quase um em cada quatro votos dados a Jacques Chirac, o conservador que venceu no primeiro turno. Não é surpresa que Chirac seja geralmente considerado uma criatura do setor agrícola organizado.

Essas peculiaridades do sistema político francês permitem que outros setores fortes, com base regional, como o têxtil e o eletrônico, exerçam igual pressão. Isso contribuiu para a fragilidade do Patronat — principal associação patronal da indústria francesa — e tem o poder de silenciar sua oposição ao lobby agrícola e às forças do protecionismo.

De maneira semelhante, na Assembleia Nacional da Coreia do Sul, os eleitores rurais estão "super representados" por uma margem de três para um. Essa influência desproporcional do eleitorado agrícola tem resultado em altas tarifas sobre as importações dos alimentos, forçando os consumidores coreanos a pagar um dos preços mais altos do mundo por carne bovina, frutas e legumes.

Entretanto, a experiência do Japão sugere que mudanças nas disposições constitucionais podem transformar a política que estimula o protecionismo. Até os anos 1980, a divisão dos distritos eleitorais da Dieta japonesa refletiu a distribuição da população nos anos que sucederam à Segunda Guerra Mundial, quando apenas um terço das pessoas morava nas áreas urbanas e dois terços, nas rurais. Mas, no início dos anos 1980, três quartos da população viviam em cidades. Como resultado, eram necessários cinco vezes mais votos urbanos que rurais para eleger um membro da Dieta. Os subprodutos dessa influência rural foram uma tarifa de 700% sobre o arroz e um dos setores agrícolas mais protegidos do mundo.

Mas, em 1994, a reforma eleitoral do Japão reduziu drasticamente as diferenças entre o voto urbano e o rural na representação parlamentar. Essa mudança na correlação de



© AP Images/tsuo Inouye

Agricultores japoneses resistem aos acordos comerciais que abrem os mercados agrícolas do país a maior concorrência externa

forças votantes levou o Partido Liberal Democrático, que dominou a política japonesa após a Segunda Guerra Mundial, a se transformar de partido com base rural em partido urbano e suburbano, com novas prioridades políticas. Os subsídios do governo japonês foram redirecionados dos agricultores para os moradores das cidades e, embora o Japão esteja longe de ser uma economia aberta, o país importa agora muito mais do que antes.

AMBIVALÊNCIA DO PÚBLICO

A política do comércio é definida também pela profunda ambivalência do público com relação ao comércio internacional.

Em princípio, as pessoas em todo o mundo acham que a globalização é boa para suas famílias e seus países. Em 25 das 44 nações pesquisadas pelo Projeto Pew de Atitudes Globais em 2002, no mínimo 60% achavam que a globalização era uma coisa boa. Os africanos, que vivem no continente mais pobre, eram os mais otimistas. Sete em cada 10 pesquisados em Uganda disseram que um comércio internacional maior era bom para o país. Quase dois terços dos nigerianos concordaram com isso. Ao mesmo tempo, mais da metade dos vietnamitas, cuja economia é a segunda que mais cresce na Ásia, considerou que a internacionalização da economia tem sido benéfica.

livre comércio como princípio, mas na prática são protecionistas. As mesmas pessoas endossam o livre comércio como conceito filosófico, mas defendem, por exemplo, tarifas sobre importações do aço, caso sirvam para proteger os empregos locais.

A tragédia do protecionismo é o custo que impõe às economias nacionais, especialmente as pobres. Estudos recentes do Banco Mundial concluíram que a eliminação das barreiras protecionistas nos países em desenvolvimento fez aumentar o crescimento em porcentuais de 1,2% a 2,6%. Ademais, a liberalização do comércio foi seguida de aceleração nos investimentos e exportações de bens e serviços.

Apesar desses benefícios econômicos, as raízes políticas do protecionismo e sua longa história sugerem que as barreiras ao comércio continuarão a ser um obstáculo ao bem-estar econômico por algum tempo ainda e que o protecionismo deverá ser tratado politicamente para poder ser superado. ■

As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

Países em Desenvolvimento Precisam Abrir Seus Mercados

David Dollar



© AP Images/The Eng. Koon

Revendedores de automóveis na Malásia têm mais opções desde que o país abriu seus mercados à importação dos países vizinhos no Sudoeste Asiático

Para os países em desenvolvimento, metade de todos os benefícios oriundos das negociações comerciais multilaterais, atualmente emperradas, viria do maior acesso aos mercados uns dos outros. Eles ganhariam mais diminuindo suas próprias barreiras ao comércio agrícola do que com a diminuição das barreiras dos países ricos, apesar de que essa segunda hipótese também precisa acontecer.

Como dois terços das tarifas sobre produtos industrializados pagos pelos países em desenvolvimento vão para outros países em desenvolvimento, a maior liberalização do comércio poderia atrair investimentos estrangeiros e fazer avançar o crescimento desses países. A conclusão das negociações comerciais da Rodada Doha exigirá liderança por parte do mundo em desenvolvimento, especialmente dos grandes países que muito se beneficiaram com a globalização.

David Dollar é diretor do Banco Mundial para a China e a Mongólia.

A Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais está estagnada e pode muito bem desandar. Esperava-se que essa rodada de liberalização do comércio fosse a “rodada de desenvolvimento” da Organização Mundial de Comércio, propiciando benefícios em particular aos países em desenvolvimento, onde 1 bilhão de pessoas vive com menos de US\$ 1 por dia e 2,6 bilhões, com menos de US\$ 2. Como poderia a nova rodada de liberação do comércio ajudar os países pobres?

ABERTURA DE MERCADOS AGRÍCOLAS

A questão mais óbvia — e a que mais recebeu atenção — é a atual proteção agrícola dos países ricos. O Japão protege o arroz e outros mercados. Os Estados Unidos e a Europa subsidiam e protegem seus agricultores. A liberalização completa dos mercados agrícolas nos países ricos propiciaria um benefício anual imediato de US\$ 26 bilhões aos países em desenvolvimento, segundo estimativa recente do Banco Mundial. Para situar esse número no contexto, ele representa metade do fluxo anual da ajuda dos países ricos aos países

pobres. Assim sendo, a abertura dos mercados agrícolas nos países ricos é uma questão importante.

Bem menos divulgada é a constatação de que a abertura dos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento propiciaria a esses países um ganho similar — até ligeiramente mais alto — de US\$ 28 bilhões ao ano. Esse ganho se originaria em parte do fato de que a liberalização do comércio possibilitaria que cada país ampliasse com eficiência sua produção de mercadorias e serviços e os vendesse a preços melhores. Outro benefício do comércio é que os consumidores comprarão, a preços mais baixos, mercadorias e serviços que seus países não produzem tão bem.

Além disso, a liberalização dos países em desenvolvimento estimularia o comércio Sul-Sul — comércio entre países em desenvolvimento —, proporcionando benefícios a outros países pobres. Onde for factível, a liberalização dos mercados para produtos alimentícios básicos pode ajudar principalmente na redução da pobreza, uma vez que esses produtos são responsáveis por grande parcela dos gastos das famílias pobres nos países em desenvolvimento.

CORTE DE TARIFAS INDUSTRIAIS

Embora a questão agrícola seja foco de muita atenção nas discussões sobre comércio, há um argumento igualmente forte para a liberalização adicional dos produtos industrializados. Muitos dos países em desenvolvimento são atualmente produtores eficientes de produtos manufaturados, em especial os que têm uso intensivo de mão-de-obra, como os têxteis e os eletrônicos. Na verdade, 80% das exportações dos países em desenvolvimento são produtos manufaturados.

Os maiores mercados para os produtos industrializados estão nos países ricos, mas suas tarifas de importação já estão relativamente baixas. No momento, cerca de dois terços do total das tarifas pagas pelos produtores dos países em desenvolvimento vão para outros países em desenvolvimento, porque nesses países as alíquotas tarifárias de importação de produtos industrializados tendem a ser mais altas.

Desse modo, os países em desenvolvimento têm muito a ganhar com o maior acesso a seus próprios mercados. Isso permitirá que as empresas mais eficientes ampliem sua produção e atinjam economias de escala, além de estimular maior especialização, como constatado durante a integração europeia nas últimas décadas.

A frase “rodada do desenvolvimento” pode sugerir a alguns que o principal objetivo da atual rodada é fazer com que os países ricos removam as barreiras contra mercadorias dos países pobres. Mas isso proporcionaria só metade dos benefícios potenciais que os países em desenvolvimento poderiam obter com um sistema comercial mais aberto.

Metade das vantagens potenciais da liberalização do comércio para os países em desenvolvimento virá do maior acesso aos seus mercados.

BENEFÍCIOS DINÂMICOS

Os benefícios sobre os quais discuti até agora são os que os economistas chamam de “estáticos” — ganhos que podem advir rapidamente, com base na atual capacidade de produção. A plena liberalização do comércio reduziria a produção de certos produtos agrícolas pelos países desenvolvidos, ao mesmo tempo que essa produção se ampliaria nos países em desenvolvimento que tivessem terra e água adequadas. Os países em desenvolvimento também ampliariam a produção e exportação de produtos industrializados com uso intensivo de mão-de-obra, ao passo que a produção dos países desenvolvidos tenderia a mudar para maquinaria pesada, produtos com uso intensivo de tecnologia e serviços. Porém, além dos ganhos estáticos, também existem benefícios dinâmicos importantes. Os efeitos dinâmicos são difíceis de quantificar, mas possivelmente são mais importantes do que os ganhos estáticos.

O que chamamos de benefícios dinâmicos são aqueles que estão ligados a tendências de mercado amplas e globais para estimular a inovação e o crescimento da produção das empresas. Inovações não são apenas descobertas tecnológicas importantes; geralmente são pequenas mudanças no processo ou nos produtos de uma empresa. Nos mercados protegidos, as empresas tendem a se acomodar, ao passo que um grande mercado competitivo fornece um escoadouro significativo para boas idéias e produção de alta qualidade.

O grande mercado também propicia melhor divisão de trabalho. Um país em desenvolvimento que diminui suas próprias barreiras contra produtos manufaturados geralmente descobre que suas empresas se tornam parte da rede de produção global, na qual vários componentes e atividades que se aplicam a um único produto final têm origem em diferentes países.

Para participar das sofisticadas redes globais de produção, os países em desenvolvimento precisam ter um clima de investimento no qual o processo de abertura e de expansão de empresas seja relativamente fácil. Necessitam também de uma boa rede de transporte para o exterior e administração alfandegária eficiente.

Por fim, outro ponto importante sobre a Rodada Doha é que ela também está tentando abordar questões de liberalização do comércio de serviços. Muito dos serviços modernos contribuem para um bom clima de investimento: serviços financeiros, de seguros, de logística, de administração portuária e de transportes, para mencionar alguns. A liberalização da importação desses serviços pode ajudar os países em desenvolvimento a construir um clima de



© AP Images/Ben Curtis

Esta fábrica de vestuário em Lesoto tem condições de se beneficiar da eliminação de tarifas sobre comércio juntamente com seus vizinhos da União Aduaneira da África Austral

investimento mais propício, para que suas empresas possam se beneficiar mais facilmente das oportunidades do mercado global.

LIDERANÇA POLÍTICA NECESSÁRIA

Uma rodada de liberalização de comércio abrangente proporcionará benefícios a todos os países-membros da Organização Mundial do Comércio. Se isso for verdade, então por que a dificuldade em se chegar a um acordo?

O já bem conhecido problema político da liberalização do comércio é que um mercado mais aberto oferece benefícios difusos a toda a população, mas também impõe grandes custos de ajuste a alguns setores específicos. Naturalmente, os agricultores protegidos dos países ricos fazem pressão contrária à liberalização do comércio nos seus setores. As indústrias e os setores de serviços que recebem proteção nos países em desenvolvimento também fazem pressão. Então, faz-se necessário uma liderança política real de cada país para se chegar a um consenso.

É inteligente e humano levar em conta os que perdem e elaborar, na medida do possível, esquemas de compensação para facilitar o ajuste. Muitos países têm programas para ajudar a reciclagem ou a recolocação de trabalhadores, a fim

de que eles possam aproveitar as oportunidades surgidas com a expansão do comércio.

Rodadas de liberalização de comércio anteriores pareciam estar à beira do colapso quando surgia um acordo de última hora. Então, pensando nos países pobres, vamos esperar que haja liderança política em todo lugar. Um acordo em Doha exigirá um avanço significativo na questão da proteção agrícola dos Estados Unidos, Europa e Japão. Mas também exigirá liderança da parte do mundo em desenvolvimento, especialmente dos grandes países que muito se beneficiaram com a globalização. A liberalização do comércio de produtos industrializados e de serviços é de grande interesse para o mundo em desenvolvimento, mas os líderes desses países terão de convencer suas populações e encontrar maneiras inteligentes de ajudar as pessoas que serão temporariamente prejudicadas durante o ajuste. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos Estados Unidos ou do Banco Mundial e de seus países-membros.

Apaziguando os Temores dos Trabalhadores com Relação ao Comércio

David H. Feldman



© AP Images/Edgard Garrido

Trabalhadores de países em desenvolvimento, como este na Nicarágua, precisam não só de uma rede de segurança social básica como também de um sistema educacional que os treine para mudanças rápidas

Apesar da expansão da economia global, trabalhadores e governos que os representam mostram uma preocupação crescente com o comércio. A maioria das mudanças no local de trabalho que levam ao desemprego pode ser atribuída aos avanços tecnológicos, mas é o aumento das importações que leva a culpa. Protecionismo é a resposta errada. Melhores soluções têm sido propostas aos governos para diminuir a preocupação dos trabalhadores.

David H. Feldman é professor de economia na Faculdade de William and Mary em Williamsburg, Virgínia.

Pascal Lamy, diretor-geral da Organização Mundial do Comércio, tem apelado à comunidade internacional para revigorar a moribunda Rodada Doha porque receia que seu fracasso possa por em risco o regime multilateral de comércio baseado em regras. A verdadeira dificuldade está além das questões específicas de negociação em Doha. Tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, a idéia de que a integração econômica global traz benefícios sociais está ficando cada vez mais

controversa. O resultado é que muitos países mostram um apetite cada vez maior para o uso de práticas comerciais discriminatórias e distorcidas como ferramentas políticas discricionárias.

Ações antidumping, tarifas temporárias ou estabelecimento de quotas em reação a surtos de importação, subsídios à produção e regulamentos que distorcem o comércio são fáceis de entender quando o crescimento econômico está estagnado. A menos que uma economia em crescimento possa criar oportunidades para outros setores absorverem mão-de-obra rapidamente, as concessões comerciais e os choques econômicos, ou ambos, podem gerar perdas claras em segmentos importadores competitivos, especialmente para trabalhadores cuja capacitação e experiência estão ligadas ao seu emprego atual. Essas políticas podem ser usadas para preservar o *status quo*.

A rápida contração em qualquer setor importante da economia exige uma ação política. Mas a erosão da fé em mercados globais abertos, com regras multilaterais, parece surpreendente em uma era de forte crescimento econômico

global. A resposta para essa charada reside no passo acelerado da mudança tecnológica.

MUDANÇA TECNOLÓGICA E PREOCUPAÇÃO COM O EMPREGO

Somos testemunhas da mudança tecnológica significativa que reduziu a demanda de mão-de-obra na produção nos últimos 60 anos. Na maioria das economias desenvolvidas, o crescimento médio da produtividade na indústria tem sido de 3% a 5% ao ano desde 1950. Ao mesmo tempo, o emprego na indústria tem crescido pouco ou até mesmo diminuído. Isso reduziu a participação do emprego na indústria e levou a um crescimento correspondente no setor de serviços.

Ao mesmo tempo, a queda nos custos do transporte global contribuiu para o aumento da participação dos produtos manufaturados no comércio internacional. Mais recentemente, a terceirização do setor de serviços levou empresas em muitos países a reestruturar a maneira de fazer negócios.

A mudança estrutural é igualmente rápida em muitos países em desenvolvimento à medida que as cidades crescem e a agricultura e a indústria de pequena escala dão espaço a uma maior especialização para o mercado global.

Todos esses choques significam que mais setores da economia sentem-se ameaçados pela concorrência internacional, real ou potencial, e essa visão é a mesma em países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Um outro problema relacionado é o medo de que o comércio crescente entre regiões mais desenvolvidas e outras menos desenvolvidas do mundo seja a causa principal do aumento da desigualdade de renda nos Estados Unidos e do alto desemprego na Europa. No entanto, como o professor de economia da Universidade de Princeton, Paul Krugman, e outros argumentaram, a causa deve ser a queda na demanda interna de mão-de-obra não qualificada, provavelmente gerada pela mudança tecnológica que está voltada para trabalhadores altamente qualificados. Pode ter sido pequena a influência da integração econômica internacional no ritmo dessas mudanças no mercado de mão-de-obra, mas de qualquer forma isso teria ocorrido.

Entretanto, a preocupação pública com a perda do emprego está focada na liberalização do comércio, em parte porque o desemprego é bastante oneroso em setores que enfrentam forte concorrência das importações. Mas os governos não devem reagir a este sentimento de insegurança abandonando um compromisso baseado em princípios de engajamento aberto com o mercado mundial ou confiando mais fortemente na proteção administrativa e outras políticas que favorecem determinadas empresas nacionais ou certos setores da economia.

OS PROBLEMAS DE UMA MEDIDA PROTECIONISTA

A concorrência mais importante que ocorre em um país não se dá entre empresas nacionais e seus rivais estrangeiros, mas internamente, entre as empresas nacionais, por mão-de-obra e capital escassos. As barreiras comerciais e os subsídios internos podem elevar a produção, a taxa de emprego e o lucro de alguns setores nacionais, mas só conseguem isso às custas de outras empresas nacionais não beneficiadas por subsídios ou proteção. E, se a fonte de lucro nos setores beneficiados vem de preços internos mais altos em vez de maior produtividade, esse lucro representa então uma perda de receita para alguém mais nesse país. Não há ganho na receita nacional.

Essas políticas penalizam tanto consumidores internos quanto empresas que usam insumos intermediários importados e geralmente favorecem produtores de similares nacionais com bons contatos políticos. Como as políticas protecionistas são muitas vezes obscuras e o processo que leva a elas não é transparente, elas aumentam a possibilidade de lobby de interesses específicos. Essa procura por lucros excessivos sem interesse social freqüentemente redistribui a renda fora do alcance dos cidadãos mais necessitados e desvia os recursos escassos de setores que poderiam gerar um alto nível de crescimento.

Uma vantagem da abertura comercial é que os preços mundiais geralmente dão uma idéia melhor da escassez do que os preços distorcidos por pressão de grupos de interesse. Os preços mundiais são o melhor incentivo para que consumidores e empresas nacionais usem seus recursos de modo a maximizar o valor da renda nacional. Empresas e consumidores em economias mais abertas têm geralmente um leque maior de opções de produtos de alta qualidade, e essas economias podem obter uma taxa de difusão tecnológica mais rápida se a tecnologia estiver incorporada a produtos importados ou investimento estrangeiro.

Uma outra vantagem da abertura comercial é que ela diminui a concentração de poder de mercado em determinados segmentos internos. A abertura é uma política competitiva muito eficaz. Isto é ainda mais verdadeiro nas economias em desenvolvimento menores, nas quais muitos segmentos internos têm apenas uma ou duas empresas importantes.

QUAL É A MELHOR MANEIRA DE REAGIR?

Em nações com o setor público bem desenvolvido, a insegurança dos trabalhadores com relação ao emprego pode ser tratada usando uma variedade de programas. Velhas ferramentas, como o Auxílio para Ajuste Comercial (TAA) ampliado, que investe na reciclagem de trabalhadores despedidos em função do comércio, podem ajudar a tornar

os acordos comerciais mais aceitáveis para legisladores céticos. Infelizmente, os sistemas TAA são complexos do ponto de vista administrativo e não atingem sempre os trabalhadores que mais precisam de ajuda ou que foram mais adversamente afetados pelo comércio. Programas que têm mais chance de restaurar a vitalidade da liberalização do comércio são os que tratam diretamente das causas da ansiedade do trabalhador e que atingem mais pessoas.

Em um estudo de política para o Instituto Peterson de Economia Internacional, o membro sênior da instituição, Lori Kletzer, e o membro sênior do Instituto Brookings, Robert Litan, defendem uma nova rede de segurança para todos os trabalhadores desempregados. Os dois pilares da proposta são seguro-salário e subsídios de seguro-saúde para trabalhadores qualificados no novo emprego. Embora seus argumentos sejam voltados para a experiência americana, a idéia de prover seguro social contra aquilo que as pessoas mais temem com a perda do emprego tem um apelo muito grande. O seguro-desemprego existente nada faz para aliviar o temor da perda salarial no reemprego, e pagar o benefício somente no novo emprego tenderia a encurtar a duração do desemprego e acelerar o desenvolvimento de novas qualificações no trabalho.

Um outro enfoque envolve a ampliação do uso de benefícios fiscais para reciclagem. As empresas poderiam diluir seus custos durante anos em formas qualificadas de treinamento do trabalhador, e as pessoas receberiam deduções no imposto ou créditos para despesas individuais de treinamento em programas de qualificação.

Em muitas economias desenvolvidas, o alcance efetivo do setor público é muito menor, e há prioridades governamentais claras muito mais prementes que a política industrial ou a administração do comércio. Uma dessas prioridades deve ser a construção de uma arquitetura fiscal sólida de códigos fiscais claros, impostos por judiciários independentes e imparciais, de modo que a receita possa ser arrecadada de forma eficiente e justa. Além disso, a ampliação da base fiscal pode permitir aos governos aumentar a receita e, ao mesmo tempo, reduzir as altas alíquotas de impostos — inclusive os altos impostos sobre importação e renda — que geram evasão fiscal e corrupção pública.

Uma base de receita sadia deve permitir aos governos de economias em desenvolvimento fazer muitas coisas que só eles podem fazer. Jovens precisam de uma estrutura básica para o progresso educacional, especialmente nos níveis fundamental e médio. Vantagem comparativa é uma meta dinâmica e, dada a rapidez das mudanças no passado recente, os trabalhadores precisarão de habilidades que lhes permitam trabalhar em muitos segmentos durante sua vida profissional. A assistência básica à saúde deve ser estendida a mais pessoas, para que vidas produtivas não sejam comprometidas por doenças crônicas de fácil prevenção. Finalmente, cada cidadão deve ser capaz de confiar em uma rede básica de segurança social para que a ansiedade com relação ao emprego não se traduza em fobia das mudanças que o mercado mundial está trazendo.

Pascal Lamy pode ter razão. Existe o risco de que uma negociação fracassada em Doha possa disparar uma rodada de políticas voltadas para o mercado interno ou mesmo táticas de “empobrecer o vizinho”, tais como desvalorizações da moeda e aumento das barreiras protecionistas. Por outro lado, o futuro real da integração econômica global pode ser decidido menos na mesa de negociação e mais na maneira como os países reagem à preocupação interna com o emprego. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos Estados Unidos.

A Lição Certa Sobre Protecionismo

Gary Hufbauer e Costantino Pischedda

Os países do Leste Asiático devastados pela guerra adotaram, por um curto período, políticas protecionistas para restabelecer sua economia. No entanto, os países em desenvolvimento hoje não deveriam interpretar mal a história. Somente quando abriram seus mercados às importações, o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan tiveram expansão rápida e constante. As barreiras protecionistas remanescentes só ofuscaram esse estrondoso sucesso.

Gary Hufbauer é membro sênior da Cátedra Reginald Jones e Costantino Pischedda é assistente de pesquisa, ambos do Instituto Peterson de Economia Internacional, em Washington, D.C.



Os economistas podem mostrar que a produtividade japonesa cresceu à medida que as importações aumentaram e as barreiras protecionistas diminuíram

Após a Segunda Guerra Mundial, o Leste Asiático emergiu de uma pobreza opressiva para uma prosperidade admirável. Em retrospectiva, o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan são às vezes descritos como figuras históricas por promoverem o crescimento com base no protecionismo. Realmente, em níveis variáveis, todos esses países adotaram políticas protecionistas na primeira década da sua ascensão pós-guerra. Se o protecionismo funcionou para eles, os céticos do livre comércio questionam por que os países mais pobres da África, Ásia e América Latina não poderiam adotar hoje a mesma abordagem?

TEORIA

A questão teórica do protecionismo comercial baseia-se nas falhas do mercado que podem ser corrigidas pela intervenção do governo. Vejamos alguns exemplos:

- Se as atividades da empresa A beneficiam a empresa B sem custo — por exemplo, com a criação de uma força de trabalho treinada que pode ser contratada pela empresa B —, a empresa A provavelmente investirá muito pouco em treinamento. Os subsídios governamentais para ajudar a pagar os esforços de treinamento da empresa A poderiam beneficiar todo o sistema de produção.
- Se o aprendizado pela prática é fundamental ao sucesso, uma empresa só pode se tornar competitiva em âmbito internacional adquirindo vasta experiência em produção. Entretanto, durante o período de aprendizado, a empresa pode arcar com grandes perdas financeiras. A menos que conte com amplo crédito de mercados de capitais previdentes, ela poderá necessitar de ajuda do governo para iniciar suas atividades.
- A empresa A (um empreendimento de mineração, por exemplo) só será lucrativa se a empresa B estiver estabelecida, e vice-versa. O governo poderia ajudar a coordenar o relacionamento comercial das duas empresas.

Esses três exemplos ilustram falhas do mercado que potencialmente justificam a política de intervenção. Entretanto, a verdadeira questão é se tais possibilidades teóricas são importantes na prática. Afinal, muita teoria pode ser citada a favor do outro lado do debate sobre protecionismo: a teoria da vantagem comparativa do

Hiroshi Otake/AP Images



Lee Jin-man © AP Images

O boom da Coreia do Sul na produção intensiva de tecnologia acompanhou a mudança de postura do país com relação às altas barreiras ao comércio

economista David Ricardo, o poder comprovado da concorrência para alavancar a eficiência e o perigo amplamente reconhecido de que o protecionismo estimule a corrupção.

CASO: JAPÃO

Na primeira fase de sua recuperação econômica, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coreia (1945 - 1955), o Japão desfrutou de rápido crescimento. O governo protegeu setores fundamentais como parte de uma política industrial mais ampla com vistas ao restabelecimento dos níveis industriais anteriores à guerra. A política do governo concentrou-se nas indústrias pesadas muito prejudicadas, como as indústrias químicas, de aço e de equipamentos de transporte.

Fazendo uma retrospectiva, a recuperação do Japão foi fácil porque o talento gerencial, as redes industriais e os conhecimentos técnicos anteriores à guerra foram inteiramente preservados. Faltavam poupanças internas e divisas para reconstruir a provisão de capital físico e adquirir insumos e tecnologia do exterior. Sem dúvida, a intervenção do governo aumentou as poupanças e pôs ordem no câmbio exterior. Atingir essas metas certamente acelerou o processo de recuperação pós-guerra, mas não o gerou.

Na segunda fase (de meados dos anos 1950 até meados dos anos 1980), a economia japonesa foi gradualmente liberalizada (com exceção da agricultura), continuando ainda a desfrutar de rápido crescimento econômico, e o Japão logo se tornou

um líder internacional em tecnologia. As restrições ao comércio desempenharam um pequeno papel no contínuo sucesso japonês. Na realidade, em termos de indústria, os economistas podem mostrar uma relação negativa entre protecionismo real e desempenho das exportações no Japão.

Da mesma forma, de 1955 a 1990, os economistas podem apresentar uma relação negativa entre taxa de protecionismo e mudanças na produtividade. Os mesmos estudiosos encontram uma associação positiva entre o nível de importações e o crescimento da produtividade. No mínimo dois mecanismos explicam esse resultado. Importações de insumos intermediários melhorados e novos aumentam a eficiência das empresas internas. Além disso, as importações expõem as empresas domésticas à concorrência, estimulando a gerência a melhorar o desempenho. O crescimento japonês, bom como foi, teria sido ainda melhor se o governo tivesse concedido menos proteção às empresas do país.

CASO: CORÉIA DO SUL

A Guerra da Coreia (1950-1953) devastou as indústrias e os equipamentos da Coreia do Sul, mas os trabalhadores sobreviventes mantiveram suas habilidades na era pós-guerra. Na década seguinte, o governo adotou uma visão protecionista, não só impondo altas barreiras ao comércio, mas também mantendo uma taxa cambial sobrevalorizada. Em meados dos anos 1960, os líderes coreanos mudaram o conjunto de políticas, colocando seu foco no mercado externo. Uma combinação de comércio, taxas, crédito e

incentivos nas taxas cambiais propiciou à economia coreana uma inclinação favorável à exportação.

Entre 1961 e 1980, as exportações coreanas cresceram quase 24% ao ano em termos reais, ao mesmo tempo que a participação das exportações do país na economia disparou de aproximadamente 5% para 33%. Embora na fase inicial do desenvolvimento industrial o país estivesse concentrado nos setores de trabalho intensivo, no início dos anos 1970 a Coreia avançou para uma segunda fase de grande volume de capital e intensa produção tecnológica. Hoje, a Coreia é sem dúvida a principal exportadora de produtos eletrônicos, maquinário, aço e automóveis.

Mas os resquícios do protecionismo ofuscaram o desempenho da Coreia como um todo. Dados de 38 indústrias coreanas no período de 1963 a 1983 demonstram uma correlação negativa entre protecionismo e crescimento da produtividade. "Os dados coreanos apresentam evidências de que uma menor intervenção no comércio está ligada a maior crescimento da produtividade", afirma o economista Jong-Wha Lee, da Universidade da Coreia, em Seul. Na verdade, interesses especiais antigos explicam melhor o padrão de protecionismo coreano do que os cálculos de ganhos econômicos.

CASO: TAIWAN

O renascimento econômico de Taiwan pode ser dividido em duas fases. Na primeira, que se estendeu do fim da guerra civil chinesa em 1949 até o final dos anos 1950, o governo de Taiwan levantou altas barreiras tarifárias e não tarifárias para restringir as importações e promover a expansão da indústria interna.

Na segunda, durante os anos 1960 e 1970, os líderes do país mudaram para políticas voltadas para o mercado externo, liberalizando de forma significativa as importações e corrigindo uma moeda sobrevalorizada. Eles entenderam que a economia voltada para o mercado interno limitava as perspectivas do país por causa do pequeno tamanho de seu próprio mercado.

Durante a fase voltada para o mercado externo, as exportações de Taiwan aumentaram muito rapidamente. A participação das exportações no resultado econômico saltou de 8,5% em 1952 para 44,5% em 1976; as exportações de produtos manufaturados, que respondiam por menos de 8% do total das exportações em 1955, atingiram uma cifra superior a 91% em 1976.

Durante a segunda fase, Taiwan manteve algumas barreiras ao comércio (especialmente importantes na agricultura), mas essa proteção residual foi uma concessão a interesses especiais, não uma contribuição ao crescimento econômico. O crescimento de Taiwan ocorreu apesar das medidas restritivas, e não por causa delas. Vários estudos constataram que o

protecionismo comercial de Taiwan foi ocasionado por considerações políticas, e não por falhas do mercado.

LIÇÕES APRENDIDAS

A lição que surge da experiência pós-guerra do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan é clara: a prolongada era de crescimento notável foi associada à liberalização gradativa, e não ao protecionismo duradouro. Após uma fase inicial voltada para o mercado interno, os três países abriram suas economias à concorrência internacional. Ao fazer isso, alcançaram taxas de crescimento econômico raramente vistas na história mundial. O protecionismo não foi eliminado da noite para o dia, e as evidências sugerem que o protecionismo remanescente ofuscou o fabuloso desempenho geral.

Aqueles que defendem a imposição de altas barreiras comerciais podem argumentar que o crescimento do Leste Asiático teve início sob políticas protecionistas. Embora verdadeiro, o argumento peca por não distinguir entre o começo de um processo de crescimento e sua continuidade ao longo do tempo. Nos três casos, o desenvolvimento começou depois de uma guerra destrutiva. O crescimento econômico, em sua fase inicial, simplesmente recuperou as economias do Leste Asiático, colocando-as nos níveis anteriores à guerra.

Líder na defesa do crescimento com base na exportação, o falecido Bela Balassa, da Universidade Johns Hopkins, reconheceu o papel positivo desempenhado pela substituição das importações nos primeiros anos de crescimento da Coreia e de Taiwan. Porém, o papel positivo do protecionismo limitou-se à curta fase em que a produção doméstica foi substituída por importações de bens de consumo. Uma vez concluído o processo, as economias do Leste Asiático precisaram abrir as portas aos mercados mundiais — tanto para adquirir insumos intermediários como para vender em escala muito maior. Em termos de crescimento per capita na produção econômica, os anos de economia voltada para o mercado externo superaram os anos de substituição de importações. No caso da Coreia, por exemplo, o crescimento anual da produção econômica per capita foi de 2,2% entre 1955 e 1965 e de 8,2% no decorrer dos dez anos seguintes.

Praticamente todos os países em desenvolvimento já há muito passaram a fase da fácil substituição das importações. A lição clara da experiência do Leste Asiático para os países em desenvolvimento em 2006 (não 1946) é de que o crescimento sustentável exige a redução gradual de barreiras ao comércio mundial. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA ou do Instituto Peterson de Economia Internacional.

Um Modelo Claro de Reforma

Jonathan Kimball

Há uma profunda e reveladora diferença entre o desenvolvimento econômico dos países do ex-bloco soviético que abriram seus mercados filiando-se à União Européia (UE) e o dos poucos países que ainda não o fizeram.

Jonathan Kimball é diretor para a Europa Central e o Sudeste Europeu no Departamento de Comércio dos EUA.

Em contrapartida, os antigos Estados soviéticos de Belarus, Moldávia e Ucrânia, do ponto de vista geográfico os mais ocidentais dos não membros da UE, não adotaram políticas de liberalização do comércio na mesma proporção e, conseqüentemente, não obtiveram as mesmas recompensas. Na verdade, embora a economia nesses países tenha crescido nos últimos 15 anos, eles não se beneficiaram do mesmo influxo de capital e investimentos estrangeiros, o que ocorreu com seus vizinhos do ocidente. Isso pode ser parcialmente

explicado por diferentes circunstâncias históricas, pela falta de compromisso político em empreender reformas e, talvez o mais importante, pela não-existência de uma força externa convincente que pressionasse a liberalização comercial, como a probabilidade de adesão à UE. Mas o que realmente falta é um compromisso sério para eliminar as barreiras não tarifárias, que inibem consideravelmente o crescimento do comércio e do investimento estrangeiro. Essas barreiras agem como um muro protecionista, favorecendo as empresas locais com conhecimento e associações que levam a maior participação no mercado.

Somente depois que a Romênia e a Bulgária, por exemplo,

começaram a enfrentar as barreiras não tarifárias seriamente como deficiência na aplicação das leis dos direitos de propriedade intelectual, burocracias inchadas que inibem a capacidade das empresas de trabalhar com o Estado, sistemas de compras governamentais não transparentes e corrupção generalizada, a economia nesses países tomou outros rumos, investidores estrangeiros inundaram os mercados e o crescimento promovido pelas exportações decolou.

O modelo a ser seguido por países como Moldávia, Ucrânia e Belarus é muito claro. É o da Europa Central e Oriental. Os países da Europa Central e Oriental expandiram-se especificamente porque abriram sua economia à concorrência estrangeira, reduziram a influência do Estado sobre a economia e realizaram reformas estruturais de longo



© AP Images/Bela Szandelszky

Fábrica da Audi em Gyor, com produção anual de 50 mil carros, reflete a captação de investimento estrangeiro na Hungria

Dezessete anos após a queda do Muro de Berlim, as democracias de mercado livre e liberal estabeleceram-se firmemente na Europa Central e Oriental, inclusive nos Estados bálticos da ex-União Soviética. República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia são membros da União Européia, que também recebeu a adesão da Romênia e da Bulgária em 1º de janeiro de 2007. Embora a adesão à UE demonstre o reconhecimento internacional da monumental transformação da região, a implementação da liberalização do comércio, que foi parte fundamental nesse processo, terá um impacto ainda maior, no longo prazo, no bem estar da população local.

alcance. Entre alguns exemplos de reformas importantes implementadas na região estão os seguintes:

- **Reduções tarifárias:** A redução de tarifas foi um meio importante de injetar concorrência no mercado. Produtos de maior qualidade e de preços mais baixos forçam empresas ineficientes a abandonar o mercado e exigem das empresas remanescentes métodos de produção inovadores e eficientes.
- **Liberalização de preços:** Embora seja difícil do ponto de vista político, a liberalização de preços foi crucial para fazer pressão de mercado sobre os produtores de qualquer produto, de bens de consumo a energia. A eliminação de subsídios também possibilitou a entrada de produtos estrangeiros no mercado, sem a necessidade de enfrentar barreiras adicionais à livre concorrência.
- **Privatização:** A redução do papel do Estado no controle dos meios de produção permitiu às empresas reagir eficazmente à natureza cíclica do mercado. A privatização também permitiu ao Estado livrar-se de empresas não lucrativas que faziam pressão significativa no orçamento do Estado e atraiu investidores estrangeiros para as economias da região.
- **Estabelecimento de órgãos reguladores independentes:** A redução da influência do Estado sobre as decisões dos órgãos reguladores foi essencial para o estabelecimento de uma economia de mercado previsível. A prática de corrupção e influência política é muito facilitada quando o Estado tem contribuição significativa no mercado. Isso é importante principalmente nos setores financeiro, energético e de telecomunicações.
- **Políticas fiscal e monetária sólidas:** O controle da inflação foi crucial para o desenvolvimento de um mercado previsível e estável. Ao mesmo tempo, a limitação dos gastos governamentais, junto com o aumento da eficácia e da responsabilidade, foi extremamente importante para dirigir e amenizar o efeito da implementação dos princípios de mercado.

Os resultados foram altamente impressionantes. De acordo com a base de dados de setembro de 2006 das *Perspectivas da Economia Mundial* do Fundo Monetário Internacional, a média do produto interno bruto (PIB) per capita (em termos de paridade do poder de compra) na Europa Central e Oriental aumentou 112% entre 1993 e 2005. Em contrapartida, o crescimento médio do PIB per



© ANDREI LIANKEVICH/Hepta/Corbis

A expansão econômica ocorreu mais lentamente em Belarus do que nos países vizinhos que abriram seus mercados ao comércio e aos investimentos

capita em Belarus, Moldávia e Ucrânia foi de 48% durante o mesmo período.

Além disso, investidores estrangeiros foram atraídos por essas reformas de longo alcance. Quer tenham entrado nas economias por meio de privatização, joint venture ou investimentos em nova capacidade produtiva (*greenfield*) em novos locais, os investidores estrangeiros geraram empregos, conhecimento e receita fiscal significativa para as economias em transição. Como resultado, no mesmo período que indústrias estatais inchadas foram enxugadas ou liquidadas, os investidores estrangeiros, atraídos pela previsibilidade de uma economia transformada, ajudaram a diminuir o déficit de empregos. Embora algumas das reformas mencionadas acima tenham sido implementadas em Belarus, Moldávia e Ucrânia, a falta de compromisso verdadeiro com a aplicação de novas leis e regulamentações levou a níveis menores de investimento estrangeiro.

A transição econômica dos novos membros da União Européia está longe de terminar. Em toda a região, corrupção e burocracia ainda precisam ser reduzidas, compras públicas devem ser mais transparentes e outras barreiras não tarifárias devem ser resolvidas. Contudo, a liberalização do comércio e as reformas estruturais abrangentes implementadas desde 1989, que resultaram em forte e impressionante crescimento econômico, provavelmente não serão revertidas. Essa previsibilidade inexistente em Belarus, Moldávia e Ucrânia cria um clima de negócios que atrai o capital estrangeiro e interno, gerando empregos, crescimento econômico e uma classe média mais próspera e forte. Esses são os pré-requisitos para uma economia global e moderna. ■

Como a OMC Combate o Protecionismo

Carla A. Hills

A Organização Mundial do Comércio (OMC) combate o protecionismo de vários modos. Os países-membros comprometem-se a acatar as regras destinadas a combater o protecionismo comercial. De tempos em tempos, tentam negociar mais acordos e regras, derrubando ainda mais as barreiras protecionistas ao comércio. Usam o sistema de solução de controvérsias da OMC para fazer valer esses acordos e regras. E certificam-se de que os novos membros se comprometam desde o início a acabar com o protecionismo.

Carla A. Hills é presidente e diretora executiva da Hills & Company, International Consultants. Foi representante de Comércio dos EUA de 1989 a 1993.



Shoichi Nakagawa, ministro da Agricultura do Japão, aperta a mão de Pascal Lamy, diretor-geral da OMC, em reunião no Brasil com o objetivo de vencer o impasse nas negociações da Rodada Doha, há muito paralisadas

A Organização Mundial do Comércio faz muito mais do que simplesmente regular o comércio global. Ela incentiva a liberalização do comércio e combate o protecionismo mediante:

- princípios e regras;
- rodadas contínuas de negociações comerciais;
- solução de controvérsias;
- processo de adesão.

Juntos, esses quatro elementos tornam a OMC a mais bem-sucedida das instituições multilaterais do pós-guerra e nosso anteparo contra o protecionismo comercial.

REGRAS COMERCIAIS

Atualmente, a OMC controla o comércio por meio de 400 páginas de acordos comerciais detalhados, inclusive o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats), complementadas por 22 mil páginas de cronogramas de compromissos acordados por seus 150 membros.

Quando o Gatt foi negociado no final da década de 1940, foram estabelecidas várias regras e princípios para reger o comércio internacional. Sua parte essencial consiste em dois princípios fundamentais de não-discriminação — tratamento nacional e tratamento de nação mais favorecida (MFN).

- O tratamento nacional exige que os membros da OMC tratem bens e serviços de outros membros da OMC de maneira tão favorável quanto os bens e serviços similares produzidos em seu mercado interno.
- Segundo o tratamento de nação mais favorecida, os membros da OMC devem conceder a todos os membros a mesma vantagem (como redução de tarifas) dada a outros membros da OMC.

O compromisso com esses princípios fundamentais ajuda a manter abertos os mercados globais. Tratamento nacional significa que os países não podem bloquear a importação de um produto se permitem a produção e venda do mesmo produto internamente. E MFN significa que, no caso de um membro da Organização Mundial do Comércio concordar em reduzir suas tarifas sobre as importações de outro membro, deve dar o mesmo tratamento a todos os demais.

RODADAS SOBRE COMÉRCIO

Os fundadores do Gatt concordaram não somente com certas regras para a condução do comércio global, mas também com a liberalização progressiva do comércio mediante o que se tornou uma série de “rodadas” de negociações comerciais multilaterais. A rodada atual — a Agenda de Desenvolvimento de Doha — é a nona.

Desde que o Gatt foi estabelecido em 1947, o número de países-membros aumentou de 23 para os atuais 150, que não somente discutem tarifas sobre bens industriais como antes, mas também negociam regras abrangendo comércio agrícola, bens industriais, barreiras comerciais não tarifárias, serviços, subsídios e direitos de propriedade intelectual.

Quando as nações concordam em reduzir suas tarifas, também se comprometem a não elevá-las acima do nível acordado, ou “consolidado”, sob pena de pagar indenização ao país exportador afetado ou enfrentar retaliação desse país. Até o momento, os países desenvolvidos consolidaram 99% de suas tarifas e os países em desenvolvimento, 73%. Criase, assim uma defesa contra o protecionismo por aumento de tarifas.

Compromissos de cumprir regras abrangendo um universo comercial ampliado pela maioria das nações exportadoras do mundo melhoraram a transparência e a previsibilidade no comércio internacional por terem permitido o aumento das exportações globais de US\$ 58 bilhões em 1948 para US\$ 8,9 trilhões em 2004. Atualmente, o volume do comércio mundial é 23 vezes maior do que em 1948. Essa abertura dos mercados globais melhorou o padrão de vida no mundo todo.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Mesmo com regras claras de comércio, as pressões protecionistas podem resultar em discordâncias sobre se certas ações violam as regras acordadas. Portanto, deve também haver um mecanismo justo, oportuno e eficiente para solucionar as controvérsias sobre comércio.

Durante grande período do pós-guerra, a solução de controvérsias era um ponto fraco no sistema do Gatt. O sistema de solução de controvérsias do Gatt permitia a um país bloquear indefinidamente a adoção de uma determinação final no processo. Em consequência, as controvérsias permaneciam sem solução durante anos, gerando sentimentos protecionistas à medida que aumentava a frustração dos países com a ineficácia do sistema em resolver desentendimentos comerciais.

Em um processo especialmente notório, os Estados Unidos reclamaram durante mais de uma década que a concessão de subsídios pela Comunidade Européia (CE) aos seus beneficiadores de sementes oleaginosas, incentivando o seu uso, anulava o compromisso da CE com a tarifa zero

para sementes oleaginosas importadas celebrado na Rodada Dillon de 1961. A CE bloqueou várias vezes a formação de um painel do Gatt. Finalmente, o Congresso dos EUA aprovou uma cláusula na Lei Geral do Comércio e da Concorrência de 1988, exigindo que o representante de Comércio adotasse uma medida unilateral, respaldado pela seção 301 da lei, para aumentar as tarifas dos EUA na mesma proporção das exportações da CE se o caso não estivesse resolvido até 1989. Foi evitada uma guerra comercial quando a CE concordou com um painel que deu ganho de causa aos Estados Unidos.

Em janeiro de 1995, quando a OMC foi criada, seus países-membros reforçaram o mecanismo de solução de controvérsias, retirando o direito de bloqueio à formação de painéis. Segundo as novas regras, se uma disputa não puder ser resolvida por meio das consultas necessárias, um painel da OMC ouvirá o caso e será emitida uma decisão final 12 a 15 meses depois de impetrada a ação (incluindo o tempo para possível apelação). Um país considerado infrator em relação a seus compromissos com a OMC deve se adequar às regras nos 18 meses seguintes à sentença final.

O aperfeiçoamento do sistema incentivou os membros da OMC — tanto os países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento — a usar o sistema de solução de controvérsias para resolver suas diferenças. Desde 1995, mais de 55 países deram entrada em processos, e foram formados mais de 120 painéis de solução de controvérsias. Como o processo se inicia com uma consulta obrigatória, centenas de disputas foram resolvidas antes da instalação do painel. Além disso, esse sistema mais forte de solução de controvérsias ajudou os países-membros a controlar a insatisfação em âmbito interno com as supostas práticas comerciais desleais de outros membros e a usar as resoluções do painel da OMC para adequar suas próprias práticas não conformes aos compromissos selados com essa organização.

ADESÃO

Outro modo pelo qual a OMC ajuda a limitar o protecionismo é por meio de acordos de adesão. Quando um país não membro solicita sua filiação à OMC, há um exame rigoroso do regime de comércio desse país, seguido de negociações bilaterais com membros da OMC em áreas de seu interesse. O processo pode levar muitos anos. Por exemplo, a China passou quinze anos negociando de maneira bilateral os termos de sua adesão antes de se tornar membro da OMC em 2001. O Vietnã, o mais novo membro da organização, levou onze anos em negociações bilaterais.

Depois de negociações bilaterais, é redigido um acordo determinando os compromissos do candidato ao entrar para a OMC. No caso da China, o país concordou em eliminar gradualmente todas as restrições quantitativas sobre

produtos industriais; retirar dos investidores estrangeiros obrigações como a exigência de que seus produtos sejam exportados; aplicar as leis sobre direitos de propriedade à propriedade intelectual; e abrir uma gama de serviços, inclusive serviços financeiros e de telecomunicações, a prestadoras de serviços estrangeiras. O Vietnã concordou em cortar tarifas, cotas e subsídios agrícolas e abrir uma série de serviços a prestadoras de serviços estrangeiras.

Finalmente, todos os membros da OMC devem aprovar o pacote de compromissos de abertura de mercado, em geral discriminados em centenas de páginas, que constitui o acordo de adesão do país. A OMC poderá abrir um processo contra o novo membro caso ele não cumpra seus compromissos. Em 2006, os Estados Unidos, com outros seis países, entraram com um processo contra a China com a acusação de que as taxas aplicadas a peças de automóveis importadas violavam seu acordo de adesão.

A RODADA DOHA

Mediante negociações, regras, solução de controvérsias e adesão, a OMC vem combatendo o protecionismo. O sistema não é perfeito. Não se chegou a acordos em áreas primordiais, onde são profundamente necessários. Por exemplo, não há acordos internacionais condenando subsídios às exportações ou cotas tarifárias — em que tarifas proibitivas são impostas sobre importações que excedam uma cota — no comércio agrícola.



Pascal Lamy (à direita), diretor-geral da OMC, encontra-se com Pham Gia Khiem, ministro das Relações Exteriores do Vietnã, que em 2007 aderiu à organização dedicada à abertura de mercados

© AP Images/Keystone, Sandro Campardo

Cada nova rodada de negociações comerciais multilaterais visa ampliar o compromisso dos países com a abertura de seus mercados e melhorar o funcionamento do sistema comercial. Especialistas calculam que a última rodada — a Rodada Uruguai — gerou centenas de bilhões de dólares de novas oportunidades econômicas.

O sucesso da Rodada Doha, lançada em 2001, poderia produzir o mesmo resultado, pois busca reduzir ou eliminar subsídios agrícolas, cortar tarifas sobre bens, expandir a abertura de mercados no setor de serviços e aumentar a transparência

dentro do sistema da OMC (incluindo a solução de controvérsias). Especialistas prevêem que tal acordo poderia tirar milhões de pessoas da pobreza, contribuir com centenas de bilhões de dólares por ano para o crescimento global e corrigir algumas iniquidades clamorosas em nosso sistema comercial. Isso é algo que nós todos deveríamos lutar para conseguir. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

Bibliografia

Leituras adicionais sobre comércio e protecionismo

Bhagwati, Jagdish. "Protectionism" [Protecionismo]. Em David R. Henderson, org. *The Concise Encyclopedia of Economics* [Enciclopédia Concisa de Economia]. Indianápolis, IN: Liberty Fund, Inc., 2002.
<http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>

Brown, Gordon. "How to Embrace Change" [Como Aderir à Mudança]. *Newsweek*, vol. 147, n° 24 (12 de junho de 2006): p. 64.
<http://www.msnbc.msn.com/id/13121948/site/newsweek/>

Campbell, Doug. "Protectionism's Dangerous Allure" [A Perigosa Atração do Protecionismo] *Region Focus* (primeiro trimestre de 2006): p. 64.
http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/region_focus/winter_2006/pdf/opinion.pdf

Das, Susanta S. "Evolution and Political Economy of Trade Protectionism: Antidumping and Safeguard Measures" [Evolução e Economia Política do Protecionismo Comercial: Medidas Antidumping e de Salvaguarda]. *IIMB Management Review*, vol. 17, n° 4 (dezembro de 2005): pp. 51-65.

Dollar, David e Aart Kraay. "Trade, Growth, and Poverty" [Comércio, Crescimento e Pobreza]. *Finance & Development*, vol. 38, n° 3 (setembro de 2001): pp. 16-19.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/dollar.htm>

Gaskin, William E. e Robert McKenna. "Protectionism's Flaws" [A Fragilidade do Protecionismo]. *Washington Times* (11 de dezembro de 2006): p. A21.
<http://www.washtimes.com/op-ed/20061210-102200-9544r.htm>

Fundo German Marshall dos Estados Unidos. *Perspectives on Trade and Poverty Reduction* [Perspectivas sobre Comércio e Redução da Pobreza]. Washington, DC: Fundo German Marshall dos Estados Unidos, 2006.
http://www.gmfus.org/doc/GMF_TradeSurvey%202006.pdf

Hudgins, Edward L., org. *Freedom to Trade: Refuting the New Protectionism* [Liberdade para o Comércio: Contestação ao Novo Protecionismo]. Washington, DC: Centro de Estudos de Políticas Comerciais, Instituto Cato, 1997.
<http://www.freetrade.org/pubs/freetradelfreetrade.html>

Irwin, Douglas A. "Historical Aspects of U.S. Trade Policy" [Aspectos Históricos da Política Comercial dos EUA]. *NBER Reporter* (terceiro trimestre de 2006): pp. 16-19.
<https://www.nber.org/reporter/summer06/irwin.html>

Panagariya, Arvind. "Free-Trade Skeptics: Wrong Again" [Céticos do Livre Comércio: Errados Outra Vez]. *Economic Times* (25 de janeiro de 2006).
http://www.columbia.edu/~ap2231/ET/et86_January25-06.htm

Patterson, Seymour. *The Development of Free Trade in the 1990s and the New Rhetoric of Protectionism* [Desenvolvimento do Livre Comércio na Década de 1990 e a Nova Retórica do Protecionismo]. Lewiston, NY: Edwin Mellen Press, 2006.

Paulson, Henry M. *Remarks Prepared for Delivery by Treasury Secretary Henry M. Paulson Before the Confederation of British Industry Annual Conference* [Discurso preparado pelo secretário do Tesouro, Henry M. Paulson, para ser proferido na Conferência Anual da Confederação das Indústrias Britânicas]. Washington, DC: Departamento do Tesouro dos EUA (28 de novembro de 2006).
<http://www.treas.gov/press/releases/hp178.htm>

Rivoli, Pietra. *The Travels of a T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade* [As Viagens de uma Camiseta Pela Economia Global: Economista Examina os Mercados, o Poder e as Políticas do Comércio Mundial] Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2005.

Roberts, Russell D. *The Choice: A Fable of Free Trade and Protectionism*. 3ª ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2006. Publicado no Brasil com o título: A Opção: Uma Fábula sobre Livre Comércio e Protecionismo. Rio de Janeiro, RJ: Editora Nórdica, 1994.

Rothbard, Murray N. *Protectionism and the Destruction of Prosperity* [Protecionismo e Destruição da Prosperidade]. Auburn, AL: Mises Institute, 1986.
<http://www.mises.org/rothbard/protectionism.pdf>

Schott, Jeffrey J. "Costs of Failure of Global Trade Negotiations Have Been Understated" [Os Custos do Fracasso das Negociações Globais de Comércio Foram Subestimados]. *Financial Times* (23 de junho de 2006): p. 12.
<http://www.iie.com/publications/oped/oped.cfm?ResearchID=644>

Stokes, Bruce. "Dubai Deceptions" [Decepções em Dubai]. *National Journal*, vol. 38, no 11 (18 de março de 2006): p. 52.

Suranovic, Steven M. *International Trade Theory and Policy Analysis* [Teoria e Análise Política do Comércio Internacional]. 2003.
<http://internationalecon.com/v1.0/index.html>

Tupy, Marian L. "Trade Liberalization and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa" [Liberalização do Comércio e Redução da Pobreza na África Subsaariana]. *Policy Analysis*, n° 557 (6 de dezembro de 2005): pp. 1-23.
http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=5236

Representante de Comércio dos EUA, Escritório do. "The Benefits of Trade for Developing Countries" [Os Benefícios do Comércio para os Países em Desenvolvimento]. *Trade Facts*, junho de 2006.
http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2006/asset_upload_file346_9610.pdf

Vant, Thomas R. "Resist Protectionism" [Resistência ao Protecionismo]. *OECD Observer*, n° 255 (maio de 2006): pp. 37-38.
http://oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/1861/Resist_protectionism.html

Williams, Walter E. "Trade Charade" [Charada Comercial] *Washington Times* (26 de outubro de 2006):
<http://www.washingtontimes.com/commentary/20061025-092622-8524r.htm>

O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo e disponibilidade dos recursos relacionados acima.

Recursos na Internet

Recursos on-line sobre comércio e protecionismo

GOVERNO DOS EUA

Banco Federal Reserve de Nova York

<http://www.newyorkfed.org/education/fix/free.html>

Departamento de Agricultura dos EUA

Serviço de Pesquisa Econômica, Sala de Imprensa da OMC

<http://www.ers.usda.gov/briefing/Wto/>

Departamento de Comércio dos EUA

Administração do Comércio Internacional dos EUA

<http://trade.gov/index.asp>

Departamento de Estado dos EUA

Bureau de Assuntos Econômicos e Comerciais, Programas e Políticas Comerciais

<http://www.state.gov/e/eb/tpp/>

Bureau de Programas de Informações Internacionais,
Comércio e Economia

<http://usinfo.state.gov/eil>

Escritório do Representante de Comércio dos EUA

<http://www.ustr.gov/index.html>

OUTROS RECURSOS

Biblioteca de Economia e Liberdade

<http://www.econlib.org/index.html>

A Biblioteca de Economia e Liberdade dedica-se a desenvolver estudos sobre economia, mercados e liberdade. Oferece recursos para estudantes, professores, pesquisadores e aficionados do pensamento econômico.

Conselho de Comércio Internacional dos Estados Unidos (USCIB)

<http://www.uscib.org/index.asp>

Fundado em 1945 para promover o livre comércio e representar as empresas na recém-formada Organização das Nações Unidas, o USCIB apresenta a visão das empresas diretamente aos formuladores de políticas e às autoridades dos EUA nas Nações Unidas, à União Européia e a diversos outros governos e grupos.

Conselho Nacional de Comércio Exterior (NFTC)

<http://www.nftc.org/>

O NFTC é uma organização comercial americana que defende as prioridades internacionais e de políticas públicas de seus membros com relação a comércio internacional, investimentos, tributação e financiamento à exportação.

Instituto Cato, Centro de Estudos de Políticas Comerciais

<http://www.freetrade.org/index.php>

A missão do Centro de Estudos de Políticas Comerciais do Instituto Cato é conscientizar o público dos benefícios do livre comércio e dos custos do protecionismo.

Instituto de Estratégia Econômica (ESI)

<http://www.econstrat.org/>

O Instituto de Estratégia Econômica dedica-se a garantir que a globalização trabalhe com as forças de mercado para alcançar o máximo de benefícios em vez de distorcer os mercados e impor custos.

Instituto de Globalização

<http://www.globalisationinstitute.org/index.php>

O Instituto de Globalização é uma organização de pesquisa fundada em 2005 com o objetivo de analisar como a globalização pode trabalhar em benefício dos pobres no mundo.

Instituto Peterson de Economia Internacional

<http://www.iie.com/research/researcharea.cfm?ResearchTopicID=5>

O Instituto Peterson, ex-Instituto de Economia Internacional, é voltado para o estudo de políticas econômicas internacionais. Desde 1981 o instituto oferece análises oportunas e objetivas de importantes problemas de economia internacional, bem como soluções concretas para esses problemas.

Organização Mundial do Comércio

<http://www.wto.org/>

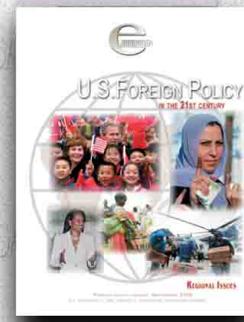
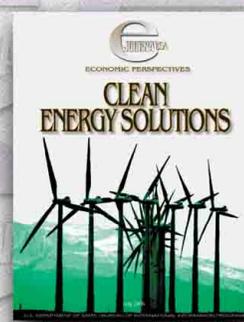
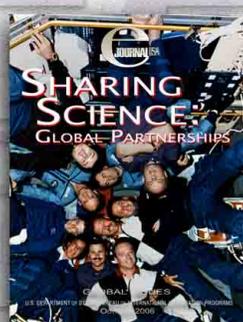
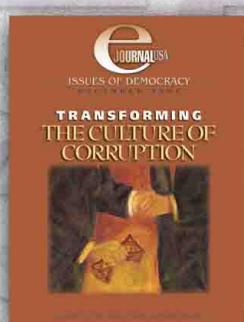
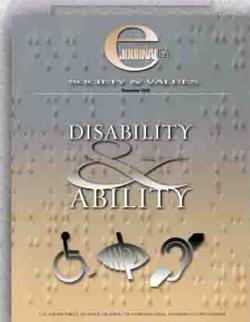
O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo e disponibilidade dos recursos relacionados acima; todos estavam ativos em janeiro de 2007.



**REVISTA MENSAL
SOBRE OS EUA
EM VÁRIOS
IDIOMAS**

Cinco edições temáticas:

**Perspectivas Económicas
Agenda de Política Externa
Questões Globais
Questões de Democracia
Sociedade e Valores**



VEJA A RELAÇÃO COMPLETA DOS TÍTULOS EM
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>