POLÍTICA E COMÉRCIO INTERNACIONAL

RAPHAEL VALENTINO SOBRINHO *

1. Introdução; 2. A análise sutil: o "imperialismo do liberalismo"; 3. O liberalismo negociado: desafios básicos e respostas; 4. O caso brasileiro; 5. Conclusão.

"... É a história de três irmãos: Forte, Rico e Bom. Forte dirigia a família, graças à sua formação física.

... Mas os anos passaram e a idade começou a marcar Forte... Agora era Rico que impunha sua autoridade à família... Bom estudara Medicina... Nós estamos talvez ainda na era de Forte e de Rico".

(Tsuru, Shigeto. L'expérience japonaise. In: *Economie et société humaine.* Ed. Denöel, 1972).

1. Introdução

Quem ousa tratar um tema como política e comércio internacional assume o risco de enfatizar o que é aparentemente óbvio ou de insurgir-se contra o irremediável, como corolário desse mesmo óbvio. Deterioração dos termos de intercâmbio em detrimento dos países menos desenvolvidos, participação decrescente do chamado "Terceiro Mundo" nas exportações, depleção dos recursos naturais dos menos desenvolvidos — eis alguns ingredientes obrigatórios na apresentação do martirológio internacional do desenvolvimento.

Como observa Raymond Aron, só recentemente a opinião pública passou a exigir dos governos um exame de consciência econômico, traduzido em números. Alfred Sauvy, o pai da expres-

* Professor da Faculdade Nacional de Direito e do Instituto Rio Branco.

são "Terceiro Mundo", observa, de outra parte, que o subdesenvolvimento não é um estado e sim uma diferença, oferecendo uma espécie de compensação ao inconformismo do mundo por ele assim batizado, através de um recurso à analogia da insatisfação econômica dos tempos atuais com a explosão libertária que culminou na Revolução Francesa.

Subdesenvolvimento, uma generalização atraente, abrange, na prática, diversificada gama de gradações, desde a subsistência minimalista até o bem-estar com inveja da opulência.

Na sua constante preocupação de operacionalidade, a economia procurou quantificar e despassionalizar posições éticas e situações psicológicas: a honestidade transformou-se em competitividade, a inveja valorizou-se como "efeito-demonstração". A despeito de tal esforço de objetividade, não faltam os grandes simplificadores, para quem o drama do setor externo, na ótica dos menos desenvolvidos, se reduz a uma causa, quase exclusiva: a deterioração dos termos de intercâmbio internacional, fruto de um movimento conspiratório dos grandes oligopolistas que, administrando os preços internacionais, asseguram sua elevação, no que concerne às manufaturas, e sua queda, no que tange aos produtos de base.

A esta tese, insistentemente repetida, é preciso acrescentar o peso do que se vem denominando "evaporação" no PNB dos desenvolvidos, no comércio com os menos desenvolvidos. Ainda com base em dados de 1966, observou Jean Wahl que, tomando em conjunto os balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento, naquele ano com deficit global da ordem de US$ 4,5 bilhões, o saldo negativo da balança de invisíveis (fretes, seguros, reembolso de dívidas, evasão de capitais e fluxões de retorno) era quase igual ao saldo deficitário da balança comercial. [1]

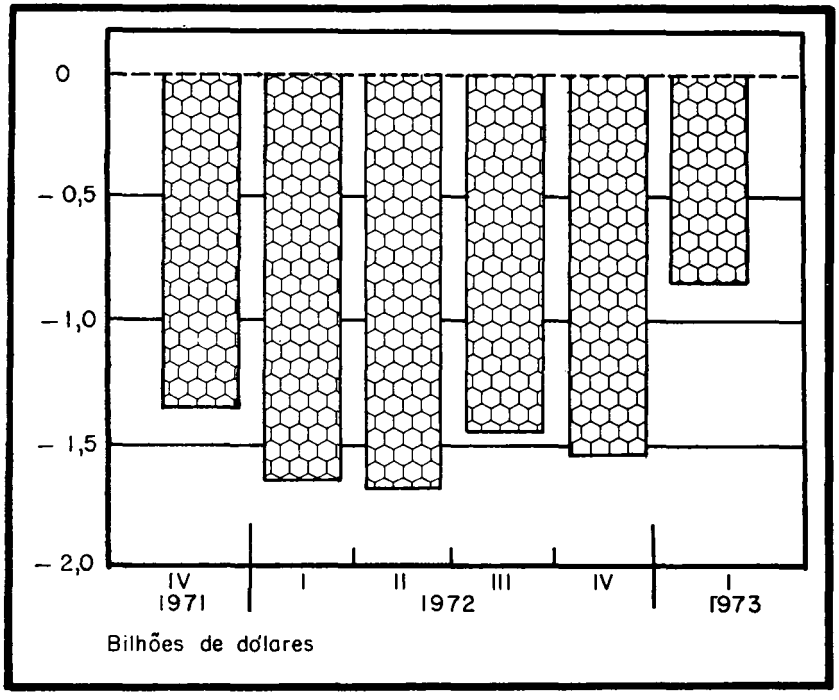
Embora inexistam estudos mais recentes sobre a estrutura global do referido deficit, a própria tendência à "imaterialização" do PNB dos desenvolvidos confirma a direção evolutiva apontada por Jean Wahl. Com efeito, para o agravamento do deficit global dos menos desenvolvidos, além dos fatores usualmente responsabilizados, concorreu a crescente oferta de serviços por parte dos desenvolvidos aos subdesenvolvidos, ressaltando-se a consultoria e a assistência técnica, a miniaturização de várias categorias de bens de consumo durável que, além de mais competitivos, se tornam assim menos onerosos em termos de frete.

Generalização atraente, como se disse, o subdesenvolvimento, visto como fenômeno indiferençado, leva o observador desprevenido a posturas de realismo falacioso. De acordo com estatísticas

[1] Wahl, Jean. *Les relations économique internationales.* 1972. t. 2, p. 229.

Quadro 1

O deficit comercial dos Estados Unidos da América



Fonte: Business Week, 12.5.73.

preliminares do GATT,[2] o crescimento das exportações dos menos desenvolvidos, em 1971, avizinhou-se de 11%, enquanto suas importações se aproximaram de 13%. Em 1970, a taxa de incremento para os dois fluxos esteve em torno de 12%. Tais números, algo otimistas, principalmente se vistos à luz da recessão econômica de 1970-71, nos países desenvolvidos, não devem ocultar, entretanto, a redistribuição dos lucros de exportação dos menos desenvolvidos, em benefício da categoria dos países exportadores de petróleo. Como assinala o citado *Internacional Trade 1971,* o incremento no valor das exportações de petróleo representou, naquele ano, cerca de 4/5 do total do aumento das exportações dos países em desenvolvimento. Em conseqüência, os termos de intercâmbio do petróleo mais do que duplicaram em favor dos expor-

[2] *International Trade 1971. Génève.* 1972. p. 139 e seg.

tadores, enquanto os termos de intercâmbio dos países em desenvolvimento, como um grupo, permaneceram praticamente na mesma posição em que se encontravam, desde 1964.

Aliás, Robert McNamara, em seu discurso na UNCTAD, em 14 de abril de 1972, enfatizou o problema da repartição dos ganhos do comércio internacional, observando que as exportações de combustível representam 1/3 do total das exportações dos países em desenvolvimento e estão aumentando a uma taxa média de 10% ao ano. Três quartos desses lucros substanciais, observou entretanto o Presidente do Banco Mundial, estão beneficiando apenas seis países, onde se concentra menos de 3% da população mundial.

Com o apoio nos dados que, em síntese, foram apresentados, os países em desenvolvimento vêm obtendo, nos organismos internacionais, a aprovação de sucessivas resoluções condenatórias da posição de crescente privilégio dos desenvolvidos, na repartição dos benefícios do intercâmbio internacional. No plano bilateral, os mais lúcidos, dentre os menos desenvolvidos, procuram capitalizar as recomendações e os mecanismos instituídos nos foros internacionais multilaterais, numa conjugação de esforços entre negociação diplomática e imaginação empresarial.

Do ângulo dos desenvolvidos, algumas radicalizações, mais verbais do que reais, ganham corpo para defender o atual *status quo* distributivo: atender às postulações dos menos desenvolvidos, em toda a sua extensão, provocaria uma ruptura no equilíbrio dos mercados internacionais, ou seja, uma quebra do que o jargão japonês do comércio internacional denominou "orderly marketing" (como se verifica, são sinônimos "desenvolvidos" e "deterioração dos termos do intercâmbio", que é síntese obrigatória das reivindicações dos menos desenvolvidos). Este suposto equilíbrio que advogam os desenvolvimentos omite propositadamente o gigantismo econômico da minoria populacional da humanidade, demonstrado com eloqüência gráfica pelo Relatório Pearson: em 34% da população mundial se concentra 87,5% do produto mundial bruto. Novos argumentos de maior sofisticação e o terrorismo científico vieram reforçar a tese da intocabilidade do *status quo*: o perigo ecológico — para não empobrecer a natureza, é preferível estancar o desenvolvimento, sobretudo dos que ainda não se desenvolveram e que viriam a fazê-lo com sérios danos ao ambiente.

As duas posições confrontadas, nas suas versões extremas, ainda assim não ocultam a considerável margem de consenso que se pode alcançar nesse diálogo.

Tanto os desenvolvidos como os países em desenvolvimento estão de acordo sobre as conveniências de um liberalismo comercial internacional, suspensa, por enquanto, a indagação da titula-

ridade desse liberalismo: liberdade para as mercadorias ou para os sujeitos econômicos? Os desenvolvidos postulam um liberalismo concorrencial, que acaba premiando os já premiados, pelo simples fato de terem sido privilegiados na distribuição anterior de vantagens competitivas. Os menos desenvolvidos reivindicam um liberalismo protecionista, que seria a transposição para o plano internacional da filosofia das "economias infantes", cuja eficiência é ilustrada pela história econômica da expansão norte-americana, no século passado.

A despeito das suas divergências, as duas correntes confluem para uma posição de "liberalismo negociado". Com efeito, um dos autores que mais se cita e menos se lê, Adam Smith, para muitos o pai da filosofia do mercado absolutamente livre, acreditava menos na "mão invisível" do que os seus comentadores que o desconhecem. A "mão invisível" foi substituída pela "mão negociadora", função direta de um *rapport de forces* entre desenvolvidos e menos desenvolvidos, numa combinação, de sutil dosagem, entre poder político e potencial econômico.

Um fato reponta visível nas relações econômicas internacionais contemporâneas, como primeira conclusão de tudo quanto se expôs até este ponto: a economia mundial, nesta altura da década dos 70, está longe de desempenhar o papel de "máquina de crescimento", que representou no século XIX. A economia mundial era então um sistema de eco: todo aumento no produto nacional bruto dos países desenvolvidos gerava um aumento de igual magnitude na demanda derivada de produtos primários dos países menos desenvolvidos. Na realidade presente, os países desenvolvidos não só criaram uma capacidade de reduzir essa demanda derivada, tanto pela substituição por sintéticos, como por uma produção nacional direta, mesmo de matérias-primas, mas ainda, em muitos casos, voltaram a um neoprotecionismo, não dos infantes e sim dos gigantes. Tal protecionismo nem sempre está em harmonia com a eficiência econômica e, portanto, com a alocação de recursos produtivos mais adequada à especialização e divisão internacional do trabalho: um exemplo desse neoprotecionismo é oferecido pela política agrícola comum da Comunidade Econômica Européia, com relação a numerosos produtos.

Antes de chegar à importância e à lentidão do processo negociador, no quadro do "liberalismo contratual", vale a pena resumir as acusações e postulações das diferentes partes, neste complexo contencioso comercial, que ora se procura descrever. Observar-se-á, então, que é comum aos leões utilizar uma lógica ardilosa de aranhas famintas e às aranhas tentar rugir como leões, na esperança de prender, nas malhas das suas débeis construções, as poderosas estruturas dos fortes.

2. A análise sutil: o "imperialismo do liberalismo"

Os mais ortodoxos defensores da concorrência econômica no clima de *laissez-faire* não deixam de reconhecer ao sistema a incapacidade de corrigir distorções, por vezes graves, no processo de distribuição de forças competitivas.

Com efeito, a partir de 1930, os conhecidos trabalhos de Piero Sraffa, desenvolvidos por Edward Chamberlin e Joan Robinson, levaram significativas correntes do pensamento e da análise econômica a complementar o estudo dos modelos competitivos puros com a análise realista da concorrência monopolística. Alguns críticos do enfoque convencional, como o teórico socialista do capitalismo, John Kenneth Galbraith, chegaram a caracterizar os modelos competitivos da teoria econômica como um sistema de fé e não como um conjunto de proposições científicas. Posição semelhante foi adotada pelo historiador econômico Karl Polanyi, ao atacar a Inglaterra, por ter concedido ao que ele denomina "dogma do *laissez-faire*" preeminência sobre a estabilidade social, de tal modo que permitiu a uma doutrina econômica perpetrar vários crimes sociais.

A adaptação de tais críticas à situação internacional presente, renovada com indicadores econômicos atuais e reinserida na teoria leninista do imperialismo serviu de base a uma nova elaboração político-econômica — o "imperialismo do liberalismo". Em conseqüência, as teorias clássicas de Hobson, de Hilferding, de Langer e de Lênin foram revitalizadas para explicar esse "novo imperialismo", conceito que, entretanto, não pode deixar de dissociar as noções de capitalismo e de imperialismo, já que as citadas teorias clássicas tinham por objeto, como observa Raymond Aron, a expansão colonial da Europa na África e a divisão do mundo, aparente ou real, entre os capitalismos nacionais e as grandes sociedades anônimas, às vésperas da I Guerra Mundial. Quanto à primeira parte, todavia, a descolonização européia não pode hoje deixar de ser levada em conta, devendo considerar-se também que o citado movimento teve o suporte político dos Estados Unidos, fato esse que reforça a necessidade de dissociar capitalismo e imperialismo, o que é feito mesmo por autores como Magdoff, na sua hipercrítica obra, *L'âge de l'impérialisme.*

Dentro desse quadro, é útil recordar alguns dados atuais, relativos ao pólo dominante da economia ocidental, relembrando, logo de início, que, a despeito de algumas carências básicas, nenhum país conseguiu chegar mais perto da auto-suficiência econômica, no mundo contemporâneo, do que as duas superpotências político-militares — Estados Unidos e União Soviética. Curiosa-

mente, tal auto-suficiência está gerando uma complementaridade econômica entre os dois grandes pólos político-econômicos, que se denominavam "Irmãos inimigos", ao tempo da "guerra fria". Como simples indicação, apenas o acordo de outubro de 1972, entre os dois citados países, se destina a triplicar o comércio que existe entre ambos, como se verifica pela representação gráfica anexa, demonstrativa da evolução na balança comercial do Estados Unidos com os países do COMECON, e das exportações daquele país para a União Soviética (quadro 2).

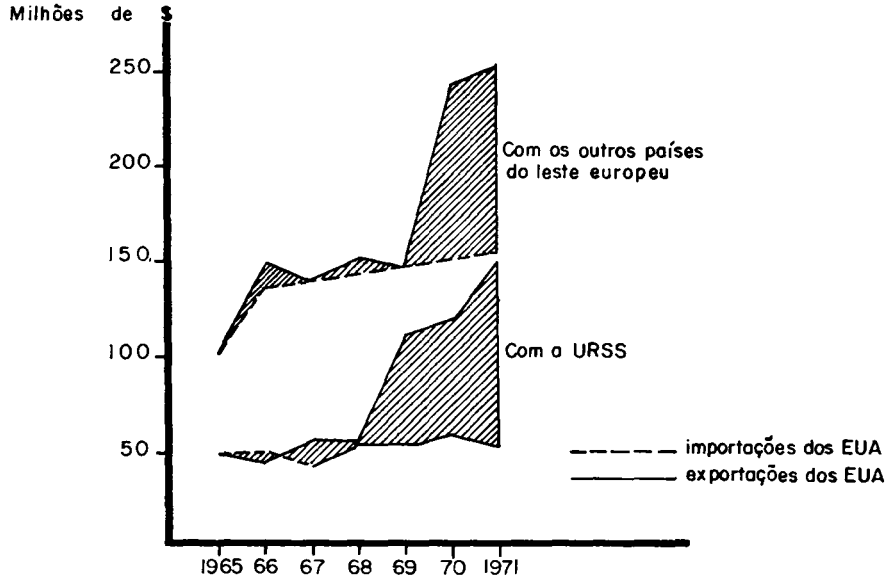
Em termos de abertura e dependência da economia dos Estados Unidos com relação ao setor externo, várias interpretações têm sido sustentadas, todas elas, aliás, com razoável defensabilidade estatística, o que faz entrever as incertezas que condicionam uma tomada de posição definitiva daquele país, no setor comercial internacional, quer com relação aos seus parceiros desenvolvidos, quer diante dos reivindicantes países em desenvolvimento.

Neste, como em muito outros setores de política externa norte-americana, ressurge a habitual nostalgia do esplêndido isolamento ou, como prefere um partidário desse retorno à "ilha-continente", Robert W. Tucker, a volta ao princípio da "no entangling alliance". Um dado simples, de evidência tão imediata quanto falaciosa, pode justificar a postura neo-isolacionista, com todos os seus corolários protecionistas: para um PNB superior a um trilhão (em dólares correntes), em 1971, os Estados Unidos apresentaram baixa percentagem de participação do comércio exterior nesse total — 43,5 bilhões de dólares de exportações e 45,6 bilhões de importações, ou seja, um percentual entre 4 e 5%. Em 1972, nos três primeiros trimestres, para um PNB de US$ 1.152 bilhões, em dólares correntes, as exportações de bens atingiram um total de US$ 47,4 bilhões e as importações, US$ 54,4 bilhões, sendo que, no setor serviços, as exportações e importações chegaram respectivamente a US$ 23,8 bilhões e US$ 21,8 bilhões.

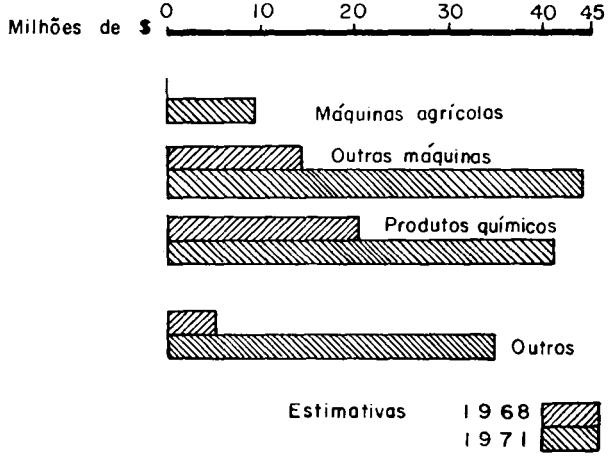
À aritmética isolacionista, assim sustentada, podem opor-se outros argumentos, de igual natureza, que se referem à posição dos Estados Unidos, como importadores líquidos de certas matérias-primas. Com base em dados de Magdoff, no seu já citado livro *L'âge de l'impérialisme,* a importação dos Estados Unidos, relativamente ao consumo, chega aos seguintes níveis para certos materiais estratégicos: 24% para o tungstênio, 100% para o colômbio, 75% para o níquel, 100% para o cromo e igualmente 100% para o cobalto. Relativamente à produção nacional, no setor da mineração, são os seguintes os percentuais: 43% para o ferro, 13% para o chumbo, 140% para o zinco e 638% para a bauxita.

Quadro 2

Balança comercial dos Estados Unidos da América com o COMECON



Exportações dos EUA para a URSS



Fonte: The Economist, 27. 5. 72.

De outro lado, não se pode negligenciar a importância dos mercados externos para a indústria americana. Estatísticas de 1964 apresentam um total de vendas de produtos manufaturados, no país, da ordem de US$ 203 bilhões, contra 20 de exportações, ou seja, um percentual de 10%. As vendas de manufaturados pelas filiais das empresas americanas no exterior atingiram, entretanto, naquele mesmo ano, 37 bilhões, o que totalizaria 57 bilhões, elevando a 25% o percentual de 10% mencionado. Esta globalização utilizada por alguns autores, como o citado Magdoff, peca pelo esquecimento de um problema relevante nas relações econômicas internacionais contemporâneas: a substituição de importações pela internalização de empresas estrangeiras ou multinacionais, fenômeno que alguns já batizaram de diásporas das multinacionais, cujas conseqüências podem ser analisadas em termos de redistribuição de especializações internacionais e do ângulo dos seus custos políticos e sociais. Numa colocação puramente político-emocional, essa diáspora é vista como um reforço do "imperialismo do liberalismo", que acaba por transferir para o exterior os centros de decisão da economia nacional. Os que assim afirmam fundamentam seus temores no fato de as sociedades multinacionais terem alcançado, em 1968, lucros da ordem de US$ 75 bilhões, o que correspondia, então, ao valor do estoque de ouro, no mundo, segundo Robert Lattes, no seu livro *Mille milliards of dollars*. Esquecem os radicalizantes, com tal crítica, que esses "mamutes econômicos", como os denominam, permitiram a produção em escala e, portanto, a custos unitários muito mais baixos, de enorme diversidade de bens e serviços, tornados acessíveis a um número crescente de consumidores, cujo poder aquisitivo foi criado, em muitos casos, pela absorção de mão-de-obra pelas próprias sociedades multinacionais.

Para o economista, as posições dogmáticas são obscurecedoras: sua tarefa é mais dosar do que definir fenômenos, em essência. No caso dos "mamutes econômicos", como observa ainda Aron, a atitude mais racional está no bom uso das doenças ou no emprego bem dosado dos medicamentos fortes.

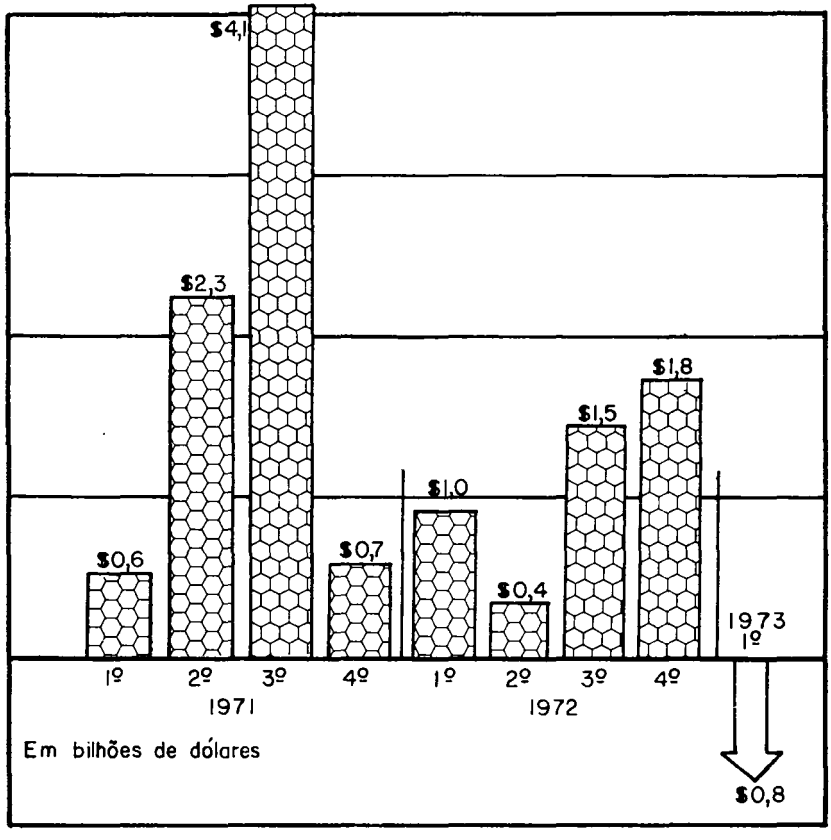
Passando-se à análise do comércio exterior do mundo socialista, verificar-se-á que, para os países de economia centralmente planificada, o comércio exterior desempenha um papel suplementar, com forte concentração do comércio intrabloco, embora algumas tendências em contrário já se manifestem, como a complementaridade econômica americano-soviética, já assinalada, e agora a abertura comercial dos Estados Unidos para a China Continental. De um total de US$ 32.990 milhões de exportações dos países socialistas, em 1970, 60,6% se destinaram a outras economias igualmente centralizadas, dividindo-se o restante em 23,8% para os

países desenvolvidos e 13,1% para os países em desenvolvimento. Tais exportações do bloco socialista representaram, em 1970, 10,6% do total mundial. [3]

Na constelação de forças em presença, aqui esquematizadas, é relevante situar o fenômeno do Japão, "o brevilongo" (brevilíneo de longo alcance externo) da economia internacional, que está promovendo uma espécie de Tratado de Tordesilhas comercial, com o deslocamento de fronteiras econômicas convencionais. Habilmente, o Keidanren frisa que o Japão não aparece entre os

Quadro 3

Balanço de pagamentos do Japão



Fonte: Time, 4.6.73.

[3] Cf. United Nations, Statistical Office. *Monthly Bulletin of Statistics*, June, 1971, p. xii-xv, specially Table B.

10 primeiros colocados no Atlas Mundial do PNB *per capita*. O Japão é o 19.º com US$ 1 430, no Atlas do PNB *per capita* do Banco Mundial.[4] O surto exportador japonês, com prodigiosos superavits, como se demonstra no gráfico anexo (quadro 3), gerou fortes tensões na economia internacional, notadamente com os Estados Unidos, e criou o desejo geral de um "happy deficit" naquela "brevilonga economia", o que finalmente ocorreu no primeiro trimestre de 1973, num montante de US$ 803 milhões.

Tanto a ascensão do setor externo japonês como o "happy deficit" reclamam estudo cuidadoso do seu significado econômico, a fim de pôr tais fenômenos a salvo de simplistas interpretações distorcidas. A expansão comercial japonesa, induzida fundamentalmente pelo mercado interno, resultou de uma feliz combinação entre a assimilação de tecnologias avançadas e a absorção intensiva de mão-de-obra qualificada, associação essa não muito comum na economia contemporânea. Num estudo mais específico, caberia repensar o paradoxo de Leontieff, à luz da experiência japonesa. Como se sabe, em 1954, o conhecido economista norte-americano, russo de origem, W. Leontieff, formulou o paradoxo que tomou o seu nome, observando que os Estados Unidos, país reputado rico em capital, exportavam bens com componente orgânico de trabalho muito mais elevado, enquanto importavam bens que utilizavam tecnologia primordialmente "capital-intensive". Baseado no lema "importação de tecnologia e exportação de suor", o Japão alcançou os elevados excedentes comerciais que se conhecem, atingindo igualmente vultoso nível de reservas que, em novembro de 1972, eram de US$ 16.550 milhões em dólares e de US$ 801 milhões em ouro. O deficit japonês ora iniciado não deve ser visto, contudo, como uma deterioração da posição comercial daquele país, mas sim como uma opção subótima em favor dos investimentos diretos externos, de preferência a constantes revalorizações do iene e a uma redução drástica do seu protecionismo comercial.

O surto comercial externo do Japão reclama, do ponto de vista da teoria econômica internacional, a elaboração de uma teoria da deslocalização das vantagens comparativas. Com efeito, a experiência japonesa evidenciou que a explicação da especialização internacional não pode limitar-se a uma teoria do equilíbrio no intercâmbio entre territórios, baseada apenas nos recursos de que dispõe uma economia nacional. O intercâmbio internacional só pode ser estudado hoje dentro de uma perspectiva dinâmica, na escolha entre tipos de crescimento, proporção de fatores e equilíbrio dos crescimentos setoriais.

[4] Cf. *World Bank Atlas in Finance and Development*, n. 1, p. 51, 1972.

A observação precedente é válida, não só para a compreensão da experiência japonesa, como no próprio caso mais geral da deterioração da posição comercial dos países menos desenvolvidos. À explicação simplista de que tal inferioridade se baseia no fato de terem os subdesenvolvidos uma pauta de exportações colonial, composta exclusivamente de matérias-primas, opõe-se o fato de que, à exceção dos combustíveis, como já se observou, os países desenvolvidos, como exportadores, vêm dominando o mercado de produtos primários, numa percentagem da ordem de 70%, achando-se as suas vendas, nesse setor, em processo de constante expansão, até mesmo as que envolvem blocos política e economicamente opostos, como se evidencia pelas exportações de trigo dos Estados Unidos e do Canadá para a União Soviética. Não é portanto a inelasticidade ou a baixa elasticidade da demanda de produtos primários a técnica responsável pela posição de inflexibilidade comercial dos países em desenvolvimento. A perspectiva dinâmica, que já se apontou, oferece uma visão causal mais adequada à explicação de tal inferioridade, porquanto os países industrializados, também no setor de produtos primários, dispõem de processos mais eficientes de produção, estocagem e comercialização internacional, que os tornam superiormente competitivos.

Não cabe, porém, nos limites deste trabalho, aprofundar a avaliação crítica dos determinantes endógenos do comércio internacional, o que envolveria um estudo minucioso das políticas protecionistas, vistas do lado interno, e do chamado "hiato de recursos", com as falsas alternativas da sua superação exclusiva, quer pela ajuda, quer pelo comércio externo.

Na parte seguinte, far-se-á a análise sucinta da visão internacional do comércio exterior, principalmente na ótica do que se denominou "liberalismo negociado", para apreciar-se, afinal, num rápido esboço, as formas de êxito do caso brasileiro.

3. O liberalismo negociado: desafios básicos e respostas

Em termos numéricos, a problemática anteriormente exposta pode ser assim resumida: os países desenvolvidos de economia de mercado concentram cerca de 73% do comércio mundial, enquanto a participação dos países em desenvolvimento é da ordem de 17%. Os países socialistas, como se viu, têm posição residual.

Antes mesmo do fim da II Guerra Mundial, a Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, já se havia inspirado numa futura organização tripartite das relações econômicas internacionais, que nunca chegou a estruturar-se. O sistema monetário teria o seu equilíbrio assegurado pelo Fundo Monetário Internacional,

que não veio a ser o Banco Central Internacional, como desejava Keynes, mas apenas um "bazar de divisas", como observa Robert Mossé. Os desequilíbrios estruturais das economias nacionais encontraram uma suplementação internacional de recursos através da ajuda do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, e o comércio teria o seu código de ética internacional coordenado pela Organização Internacional do Comércio, cuja existência dependeria da entrada em vigor da Carta de Havana, elaborada em Conferência que se realizou naquela cidade, em 1947. A citada Carta nunca foi ratificada, já que nenhum país se dispôs a fazê-lo, desde o momento em que se soube que o Congresso norte-americano não a ratificaria, por entender que a sua entrada em vigor representaria a abdicação de uma parcela de sua soberania nacional.

Em conseqüência, o vazio deixado pelo não-aparecimento da Organização Internacional do Comércio foi preenchido por um acordo de fato e um organismo de fato, o General Agreement on Tariffs and Trade, baseado fundamentalmente no capítulo 4 da Carta de Havana e constituído graças à ação capitalizadora do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com vistas a substituir provisoriamente a abortada International Trade Organization. O Acordo do GATT entrou em vigor em 1.º de janeiro de 1948.

As características básicas do GATT podem ser resumidas em três categorias: a) o equilíbrio entre o princípio de base do liberalismo e as exceções a esse princípio, ou seja, o que se denominou "liberalismo negociado"; b) o princípio da não-discriminação, fundado na cláusula da nação mais favorecida; c) o fato de ser o GATT um clube, que se assinala pelo que já se denominou o espírito do GATT.

Presentemente com 81 membros, o GATT contribuiu, de modo substancial, para a implementação do "liberalismo negociado", com vistas a assegurar a mais ampla liberalização possível do comércio mundial. Com efeito, o comércio mundial passou de ..... US$ 78,3 bilhões em 1953 a US$ 321,5 bilhões de dólares, em 1970, realizando, portanto, um progresso médio de 8% ao ano, sendo que, de 1958 a 1968, praticamente duplicou, enquanto a produção mundial aumentava apenas em 2/3.

Sem poder analisar exaustivamente as técnicas negociatórias do GATT, vale assinalar que, de um procedimento tradicional de negociação de produto por produto se evoluiu para uma técnica linear, a partir do Kennedy Round (assim chamado por ter-se baseado no Trade Expansion Act, aprovado no Governo Kennedy, em 1962). Já nas negociações Dillon, em 1962, a Comunidade

Econômica Européia havia proposto, pela primeira vez, uma redução linear de 20% da sua tarifa externa comum, idéia que, na época, não foi aceita, mas impressionou o Presidente Kennedy, tendo sido posteriormente utilizada, como já se disse. De fato, o Kennedy Round tomou como base uma redução geral de 50% dos direitos alfandegários, admitindo-se, entretanto, a apresentação pelos países-membros de listas de exceções fundadas no interesse nacional.

Enquanto nas negociações Dillon se chegou a uma redução de cerca de 7%, em média ponderada, as negociações Kennedy alcançaram uma redução de 36%, também em média ponderada, dos direitos alfandegários dos países desenvolvidos, que incidem sobre os produtos manufaturados. Em conseqüência, a taxa média dos direitos passou de 14% para 9,3%, devendo-se observar que os quatro principais parceiros no GATT — a Comunidade Econômica Européia, os Estados Unidos, o Reino Unido e o Japão — consentiram em concessões praticamente equivalentes e, no que respeita aos países em desenvolvimento, o nível médio das reduções foi da ordem de 20%.

A insatisfação dos países menos desenvolvidos com o nível e sobretudo a estrutura sobre que incidiram tais desgravações, beneficiando principalmente os países exportadores de bens industrializados, levou à criação de outro foro multilateral, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cuja ação e resultados analisei em outro trabalho. [5]

Aliás, as carências básicas do GATT podem ser resumidas em três pontos:

a) tratamento idêntico para os produtos agrícolas e industriais;
b) relações comerciais Leste-Oeste;
c) relações desenvolvidos-subdesenvolvidos.

Quanto ao primeiro ponto, cabe recordar que o mercado, como forma de organização, foi criação originariamente de comerciantes e, em época ulterior de financistas. Em conseqüência, como observa John Hick, em *A theory of economic history*, os mercados de bens e os mercados financeiros são os lugares em que o sistema de mercado se encontra em casa: o mesmo não ocorre, pelo menos em igual medida, com artesãos ou agricultores. A dificuldade de liberalização e, portanto, a organização dos mercados mundiais constitui assim um agudo desafio ao GATT, que não ofereceu, até o presente, respostas adequadas, problema que tive oportunidade de analisar no supracitado trabalho sobre ajuda internacional e desenvolvimento.

[5] Cf. Valentino Sobrinho, Raphael. Ajuda internacional e desenvolvimento. In: *A economia brasileira e suas perspectivas*. APEC, jul. 1973.

As relações comerciais Leste-Oeste não poderiam ser objeto de ação particularmente eficaz do GATT, já que importantes países do bloco socialista não participam oficialmente do organismo. É o caso da União Soviética que, entretanto, mantém relações oficiosas com a entidade, mas, por esse mesmo motivo, não deverá participar formalmente, em setembro próximo, da reunião ministerial de Tóquio, que será o ponto de partida para o "Nixon Round" ou "Japanixon Round", como se disse, pela importância de que se revestirá a presença do Japão em tais negociações, de que se espera um novo surto liberalizador. Ademais, a relativa rapidez que ainda domina a produção nas economias socialistas bem como o papel pouco relevante das tarifas aduaneiras na política comercial dos referidos países não fazem do GATT o melhor instrumento para a dinamização do comércio Leste-Oeste.

Finalmente, as relações desenvolvidos-subdesenvolvidos já foram objeto de considerações anteriores e, na próxima rodada de negociações, cujos termos de referência serão fixados em Tóquio, os países em desenvolvimento deverão empreender considerável esforço diplomático, limitado, como já se viu, pelas condições estruturais de distribuição das forças competitivas. A fim de permitir maior acesso aos menos desenvolvidos, o GATT anunciou que poderão participar da reunião os países em desenvolvimento, não membros da entidade, que manifestem formalmente o seu desejo nesse sentido.

Em preparação à reunião de Tóquio, o Presidente Nixon enviou ao Congresso norte-americano Mensagem sobre a Lei de Reforma do Comércio, divulgada pela Casa Branca, em 10 de abril de 1973. Na referida Mensagem, o Presidente enfatiza a importância da concessão de maior liberdade negociadora ao Executivo, insistindo no fato de que a chave do êxito nas próximas negociações comerciais será a autoridade que os Estados Unidos levarem para a mesa de negociações. Diz textualmente o Presidente Nixon que "os negociadores de outros países levarão ao próximo ciclo de debates sobre comércio amplos poderes para alterar suas barreiras comerciais".

Na parte substantiva, o Presidente Richard Nixon concentrou as suas prioridades na postulação de três novos poderes:

a) autorização para eliminar, reduzir ou aumentar direitos alfandegários no contexto dos acordos que foram negociados. Esta autorização é solicitada pelo período de cinco anos, mas a Mensagem manifesta o desejo e a esperança de que o citado ciclo de negociações esteja concluído até 1975, no que coincide com a expectativa dos países-membros da Comunidade Econômica Européia;

b) simplificação do processo de aprovação pelo Congresso dos acordos sobre barreiras não tarifárias. Atualmente, ambas as Casas do Congresso devem ter ação positiva antes da entrada em vigor de qualquer acordo dessa natureza, que exija modificações na lei interna. Na nova modalidade proposta, o Presidente informaria o Congresso acerca do curso das negociações e do desejo de utilizar o processo simplificado, de sorte a permitir aos Comitês competentes da Câmara e do Senado examinarem os assuntos envolvidos e tornarem conhecidas as suas posições. Uma vez negociado o acordo, o Presidente o submeteria ao Congresso, bem como os regulamentos de execução propostos. Tais atos convencionais entrarão em vigor se nenhuma das Casas do Congresso os rejeitar por maioria de votos. Com essa mudança de processo, estaria removida uma séria dificuldade à celebração de tais acordos, que são vistos com grande desconfiança pelos parceiros comerciais dos Estados Unidos, sabedores que são da demora e das incertezas que acompanham tais atos;

c) autorização para celebrar acordos reciprocamente benéficos, relativos a assuntos alfandegários específicos, envolvendo principalmente questões de avaliação e marcação de mercadorias pelos países de origem.

Quanto ao comércio agrícola, diz o Presidente, na Mensagem: "Estou convencido de que as preocupações de todos os países com os seus agricultores e consumidores poderão ser dissipadas com maior eficiência, se o mercado desempenhar maior papel na determinação dos padrões de produção e consumo agrícolas".

A Lei de Reforma do Comércio solicita ainda maior flexibilidade na utilização dos poderes ligados à política comercial, salientando que este instrumento pode, algumas vezes, ter eficácia suplementar no tratamento dos desequilíbrios internacionais de pagamentos dos Estados Unidos. Em conseqüência, o Presidente teria, se aprovada a lei em questão, autoridade mais flexível para elevar ou reduzir as restrições de importação, em bases temporárias. Tais contenções poderiam ser aplicadas às importações de todos os países, de ponta a ponta, ou somente àqueles que não corrigirem um constante e excessivo superavit em sua posição global de pagamentos.

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, a lei em apreço prevê o alinhamento dos Estados Unidos na posição de outros países desenvolvidos, na adoção do Sistema Geral de Pre-

ferências (SGP), em benefício dos países em desenvolvimento.[6] Dentro da sistemática acordada para o funcionamento do SGP, o projeto de lei norte-americano prevê a possibilidade de exclusão de certos produtos dos citados benefícios, tais como têxteis, calçados, relógios, alguns produtos de aço, bem como outros produtos que estejam atualmente sujeitos a regulamentação de exceção, restritivos das importações. Estabelece-se, de outro lado, que tão logo um produto beneficiado pelo SGP torne-se plenamente competitivo, deixará de estar qualificado para tratamento especial.

Por sua vez, a Comunidade Econômica Européia está coordenando a posição dos seus países-membros, com vistas a superar divergências nas referidas negociações do GATT. Da parte da França, verifica-se, por exemplo, a preocupação de preservar a política de preços elevados para os seus produtos agrícolas, o que, na ótica dos Estados Unidos, é altamente prejudicial às exportações norte-americanas para a Europa. Ademais, observe-se a grande importância que, nessa coordenação de posições, assume o problema monetário. Tudo leva a crer que as soluções comerciais virão após e com grande dependência das transformações do sistema monetário internacional. Como observa Henri Guitton, a moeda passou da posição de "servante" à de "maîtresse", na dupla conotação que apresenta este último termo em francês.

Quanto ao Japão, o "happy deficit", que não deve ser interpretado como uma recessão naquele país, foi procedido de uma série de medidas de efeito político-contemporizador e algumas de alcance real, no sentido de reduzir o forte protecionismo dominante na economia japonesa, excetuadas as matérias-primas e os setores de tecnologia insuficiente. Nessas condições, o Programa de Oito Pontos, anunciado em 1972, definiu como objetivos prioritários do governo japonês o prosseguimento e a ampliação do plano de libertação de importações, observando, ademais, que apenas 40 posições tarifárias continuavam contingenciadas no final de 1971 e que a previsão era no sentido de manter não mais de 20 posições, numa lista negativa futura, elevando-se, de outra parte, os contingentes globais sujeitos ainda a restrições quantitativas. Dentre as outras medidas que se anunciaram, sobressai o apoio à nova rodada de negociações, o que já se fez referência anteriormente. Os Oito Pontos destinaram-se primordialmente, entretanto, a ter um impacto sobre a opinião internacional, porquanto na rea-

[6] Para um exame mais minucioso do Sistema Geral de Preferências, veja-se, entre outros. Valentino Sobrinho, Raphael. O Brasil ante a alternativa comercial européia. In: *A economia brasileira e suas perspectivas*. v. 10, jul. 1971, e o já citado Ajuda internacional e desenvolvimento.

lidade, 94 ou 95% das importações japonesas já foram liberadas, enquanto o complexo sistema de obstáculos parasitários está longe de ser desmantelado.

Outras medidas aparentemente concessionais que se anunciaram, como a liberação das limitações à entrada de capitais externos na economia japonesa, se efetivadas, teriam como conseqüência o acréscimo do superavit daquele país. Além do mais, é importante não esquecer que o grande motor da economia japonesa é essencialmente a demanda interna,[7] em plena expansão, o que permitiu ao governo, numa antecipação lúcida, pôr em prática o sistema de autolimitação de exportações, a fim de prevenir restrições quantitativas externas unilaterais. A propósito, vale ressaltar que, comparada a outras economias, como a da Alemanha Ocidental, por exemplo, a relação exportação/PNB é de ordem da metade apenas. Como o Japão e Brasil têm partilhado a qualificação de "milagre" para o seu desempenho econômico, nestes últimos anos, a parte seguinte focalizará alguns rápidos aspectos da expansão brasileira no setor das exportações, mais como um caso ilustrativo das possíveis opções, no quadro que neste trabalho se traçou. Com efeito, nos estreitos limites deste artigo, seria deformante qualquer explicação sumária da recente modernização brasileira. Como ensinava Alfred Marshall, é falsa toda afirmação superficial, em economia, exceto esta própria.

4. O caso brasileiro

De modo esquemático, três opções fundamentais se abrem aos países em desenvolvimento, de economia dita de mercado, no que respeita ao comércio exterior: a) o crescimento através de exportação de bens primários; b) a industrialização baseada na exportação de manufaturas para os países desenvolvidos; c) a industrialização voltada para o mercado interno, mas com um setor externo que contribua para a sustentação do equilíbrio geral do crescimento. As dificuldades das duas primeiras opções já foram objeto de análise anterior. A opção c, que tem em R. Nurkse um dos seus grandes defensores,[8] foi a via escolhida pelo Brasil, depois de 1964.

Com efeito, observa R. Nurkse que esta última opção dá maior ênfase ao mercado interno, através da promoção de um vasto conjunto de atividades, não necessariamente industriais, o que faz

[7] Cf. a propósito, Lockwood, W. W. *The economic development of Japan growth and structural change*. Priceton, 1964; e Bronffenbrenner, M. Developpement économique du Japon. In: *Études sur le developpement economique*. Washington, BIRD, 1967. p. 1-37.

[8] Cf. Nurkse, R. *Wicksell lectures*. 1956.

decolar, ao mesmo tempo, um número importante de unidades de produção. Em tal contexto, cada unidade, agindo através da renda e dos preços relativos, constituiria uma economia externa para as demais, criadas ao mesmo tempo. O setor externo, nesta estratégia, desempenha um papel auxiliar.

É óbvio que a estratégia preferida por Nurkse não é uma receita milagrosa, a curto prazo, para os países em desenvolvimento, nem mesmo uma receita global para tal grupo de países, tomados como conjunto não diversificado. Entre tais países, importa distinguir os que dispõem de um mercado interno atual ou potencial de porte suficiente daqueles que só podem optar pela estratégia em questão, dentro de conjuntos econômicos regionais multinacionais, em razão da insuficiência do seu mercado interno.

A definição de política econômica brasileira no setor em apreço foi firmada com clareza pelo Ministro Delfim Netto: "A principal preocupação do Governo é o problema do mercado interno. A exportação é uma simples alavanca para aumentar o mercado interno. O produtor local que não sabe para onde escoar sua produção, não é senão um ponto demográfico. Quando se leva uma estrada até ele ... e se lhe fornece o crédito necessário, ele se torna, em dois anos, parte integrante da economia... Do mesmo modo, quando fazemos este ponto desembocar na exportação, nós o ligamos ao sistema econômico total. É desse modo que se realiza a integração brasileira...".[9]

Em discurso de 9 de junho de 1973, o Presidente Médici reafirmou a citada política: "... Na condução dessa política de exportação, indispensável para sustentar o ritmo desenvolvimentista, prescreveu-se a observância de dois princípios elementares. Consiste o primeiro em que a exportação deve abranger apenas o excedente da produção necessária ao consumo interno, cifrando-se o segundo em que a exportação de matérias-primas não pode realizar-se sem prejuízo do nível de emprego da indústria nacional..."

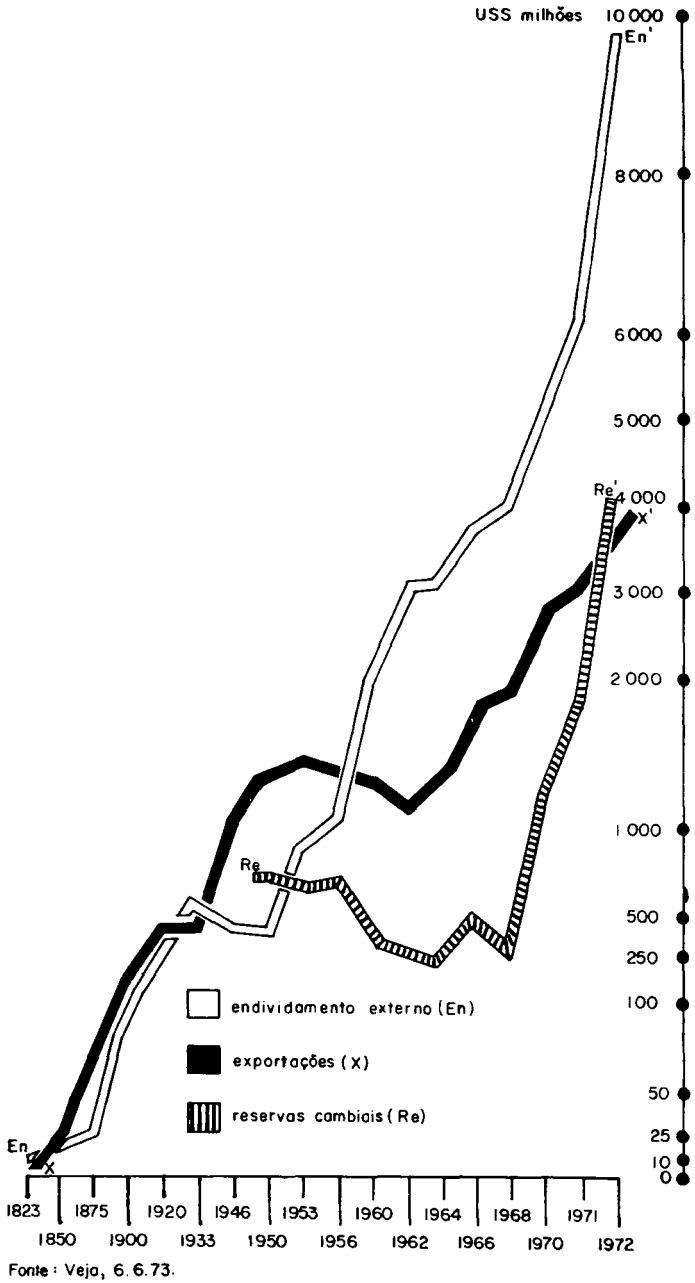
Em conseqüência, três variações macroeconômicas terão especial relevância no êxito da política assim definida para o setor internacional: as exportações, as reservas cambiais e o endividamento externo (quadro 4).

Nas exportações (FOB), o Brasil passou de US$ 1.403 milhões, em 1963, para cerca de US$ 4 bilhões, em 1972, tendo havido, neste último ano, um incremento de 38% relativamente ao ano anterior. No triênio 1968-1970, a taxa média anual de aumento das exportações foi de 20%. Em 1972, as exportações de produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados) atingiram um total

[9] Cf. *Veja*, n. 194, p. 4, 24. 5. 72.

Quadro 4

Dados em questão



Fonte: Veja, 6.6.73.

estimado em US$ 1 bilhão, o que significa um acréscimo de 22%, em comparação com 1971. [10]

As importações (FOB) evoluíram de US$ 1 292 milhões, em 1961, para US$ 4 250 milhões, ao final de 1972, o que configura uma posição deficitária da balança comercial, pelo segundo ano consecutivo. Tal situação não tem, contudo, um significado negativo, em termos de desenvolvimento econômico. Como observa Arthur Lewis, a propensão a importar, a taxa de crescimentos das exportações e a taxa de aumento do produto têm de ser mutuamente consistentes. Proporções inadequadas causam ou estagnação, ou inflação estrutural. [11] O que se verifica, analisando a estrutura das importações brasileiras, em 1972, é que o item máquinas, aparelhos e material elétrico representa 33% do total importado, num total de US$ 1 126,6 milhões contra US$ 797,1 milhões, em 1971, tendo ocorrido, portanto, uma expansão de 41,3%. Diante de tal situação, pode-se repetir, *mutatis mutandis*, a pergunta de Robert Mossé, com relação ao caso dos Estados Unidos, em 1964 e 1965, indagando se não era economicamente legítimo um deficit externo de um ou dois bilhões de dólares, que propiciassem um crescimento do PNB da ordem de 48 bilhões de dólares. [12]

Com efeito, o deficit externo brasileiro está sendo gerado pela própria taxa de crescimento da economia e pela conseqüente necessidade de ampliação dos setores da infra-estrutura, e de modernização tecnológica da indústria e da agro-indústria nacionais, com o objetivo de permitir à economia brasileira uma auto-renovação constante, que é o oposto da teoria do subdesenvolvimento cumulativo.

De outro lado, o gráfico anexo (quadro 4) mostra como se têm relacionado as três macrovariáveis apontadas, devendo-se lembrar que a economia moderna, através da manipulação adequada e seletiva do crédito, é cada vez mais uma inter-relação dinâmica entre ganhos realizados e ganhos antecipados, em função da introdução da variável "tempo" nos modelos econômicos.

Uma análise mais detida do comércio exterior brasileiro, nos últimos anos, reclamaria um exame dos êxitos já alcançados, graças à diversificação das exportações, e da ação governamental tendente a substituir os "amadores" pelos "profissionais" da ex-

10 Dados do *Pré-Apecão 73*. APEC, p. 41.

11 Cf. Lewis, Arthur. *Development planning*. London, George Allen & Unwin Ltd., 1966. p. 58.

12 Cf. Mossé, Robert. *Les problèmes monétaires internationaux*. Paris, Payot, 1969. p. 58.

portação, como comenta Georges-André Fiechter, na sua recente tese sobre o Brasil. [13]

De resto, o significativo momento de capitais, inclusive a curto prazo, que, em 1972, assegurou ao Brasil forte saldo positivo externo, da ordem de US$ 3 460 milhões contra US$ 2 352 milhões, em 1971, [14] é um indicador da consistência das antecipações positivas, quanto à economia brasileira.

Restaria situar o modelo brasileiro no quadro latino-americano, problema que procurei tratar numa perspectiva adequada, em outro trabalho. [15] Não podendo aprofundar o tema, não é ocioso relembrar que a maior funcionalidade operativa de conjuntos econômicos regionais multinacionais, do tipo da ALALC, só poderia acelerar a renovação das economias que se integram e, assim, como se disse anteriormente, contrapor-se à fatalidade do subdesenvolvimento cumulativo, que resulta da projeção de taxas de crescimento econômico, tomando-se por base uma combinação estática de capital, de bens de produção, de tecnologia e de mão-de-obra (quantidade e qualificação). Embora não seja possível isolar a ALALC como causa determinante exclusiva, é relevante salientar que, de 1962 a 1971, o comércio intrazonal dos países que a constituem alcançou um incremento de 120% contra 82% no intercâmbio com o resto do mundo, isto a despeito da reconhecida estagnação do sistema.

5. Conclusão

No seu livro *Croissance zéro,* Alfred Sauvy [16] assinala que, *a priori*, não existe um meio de se decidir se os termos do intercâmbio internacional foram ou não justos nesta ou naquela situação anterior. A escolha é difícil entre os dois pólos, prossegue Sauvy: a moral e a eficácia.

Sem pretender resolver o tormentoso problema com uma generalidade vazia, é legítimo concluir, à luz de tudo quando se expôs, que a eficácia dos menos desenvolvidos é o meio quase exclusivo de impor maior moralidade aos fortes. Retomando a epígrafe japonesa, "Bom não virá a predominar, senão num triunvirato com Forte e Rico".

[13] Cf. Fiechter, Georges-André. *Le régime modernisateur du Brésil, 1964-72.* Sythoff, A. W. Leyden, 1972. p. 240.

[14] Cf. *Pré-Apecão 73.* p. 31.

[15] Cf. Valentino Sobrinho, Raphael. A neo-empresa e a integração latino-americana. *Revista de Ciência Política,* Fundação Getulio Vargas, v. 6, n. 34, dez. 1972, p. 85-96.

[16] Cf. Sauvy, Alfred. *Croissance zéro.* Clamann-Lévy 1973. p. 193-4.