

Leia o texto e aguarde as questões que o professor apresentará no fórum

Uma saída a construir

Eliminar barreiras comerciais não é tarefa reservada aos países ricos. Os pobres têm sua parte nessa história, diz Jagdish Bhagwati (*)

O lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais (NCM), em Doha, foi uma dura resposta aos manifestantes antiglobalização que saíram vitoriosos em Seattle, há dois anos. A importância da iniciativa, contudo, vai além. A palavra "desenvolvimento" agora distingue a nova rodada. Isso não é nada convencional, e sublinha o fato de que o desenvolvimento, dos países pobres constituirá o objetivo central da rodada.

Retórica à parte, é preciso perguntar: O que isso significa? E não se trata de uma questão supérflua. Pois, se nos basearmos no raciocínio corrente entre formuladores de políticas públicas e organizações não governamentais (ONGs), a resposta que dariam não é a correta. E isso é motivo para preocupação.

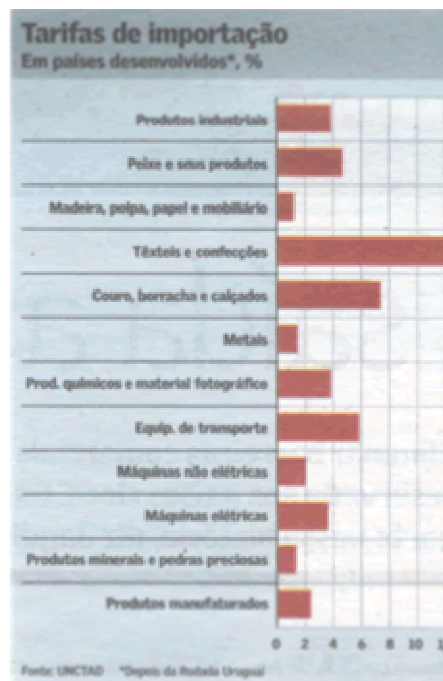
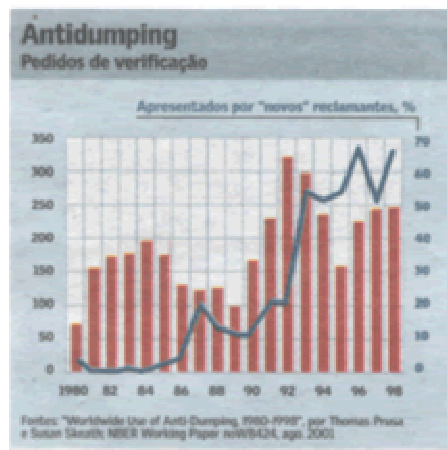
Naturalmente, os proponentes do livre comércio sempre afirmaram que o comércio é a política e o desenvolvimento é o objetivo. A experiência dos anos do pós-guerra confirma que eles estão certos. As objeções apresentadas por alguns poucos economistas, para quem os defensores do livre comércio exageram nos benefícios trazidos pelo comércio ou esquecem que uma boa política comercial deve fazer parte de um pacote de reformas, não passam, na maior parte, de falácias.

Mas, se o comércio é realmente bom para os países pobres, o que pode ser feito para aumentar sua importância para eles? Muito. Mas não antes de encarmos e descartarmos vários equívocos. Dentre eles:

- o sistema de comércio mundial é "injusto": países pobres enfrentam um protecionismo mais acentuado que aquele que praticam;
- os países ricos agarram-se perversamente a barreiras comerciais contra os pobres, enquanto usam as instituições de Bretton Woods para obrigar os países pobres a reduzir as próprias barreiras; e
- é hipocrisia pedir a países pobres que reduzam suas barreiras comerciais, quando os ricos também as têm.

Na verdade, a assimetria dessas barreiras vai em outra direção. Tome-se o exemplo das tarifas industriais. Atualmente, as tarifas dos países ricos são, em média, de 3%; as dos pobres, 13%. As mais altas - concentradas em produtos têxteis, vestuário, peixe e calçados, e claramente direcionadas aos países pobres - não alteram muito esse quadro: o Conselho das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) calcula que se apliquem a apenas um terço das exportações dos países pobres. Além disso, as barreiras existentes entre as nações pobres constituem restrições mais significativas ao seu próprio desenvolvimento do que as impostas pelos ricos.

A situação não muda muito quando se trata de ações antidumping, o clássico instrumento de "comércio justo" que, ironicamente, tem sido usado de modo "injusto" para minar o livre comércio. Os "novos" usuários, que incluem Argentina, Brasil, Índia, Coreia do Sul, África do Sul e México, agora registram, mais reclamações antidumping do que países ricos (gráfico). Entre julho e dezembro de 2001, a Índia conduziu mais investigações de antidumping do que qualquer outro país.



Ricos e perversos? Esses fatos vão de encontro ao mito populista de que os países ricos, que normalmente atuam sob condicionalidades impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), destruíram as barreiras comerciais dos pobres e mantiveram as próprias. Na verdade, tanto a onipotência do sistema das instituições de Bretton Woods, como a perversidade dos países ricos, têm sido grosseiramente exageradas.

As condicionalidades do Banco Mundial são tão abrangentes e difusas, e sua necessidade de emprestar é tão imperiosa, que as restrições se tornam, na verdade, contornáveis. Muitos estados-clientes afirmam que, normalmente, cumprem algumas condições e ignoram outras. Além disso, os países procuram o FMI quando há uma crise de estabilização. Como a estabilização exige que o excesso de gastos em relação às receitas fiscais seja eliminado, o FMI muitas vezes se mostra relutante em sugerir reduções de tarifas porque isso faria recuar as receitas e exacerbaria a crise.

Entretanto, como os países podem retomar práticas ruins depois de superar crises e pagar os empréstimos recebidos, reformas tarifárias podem ser revertidas. Os governos não "atrelam" cortes de tarifas aos programas do FMI, como ocorre com a Organização Mundial do Comércio (OMC). Da mesma forma, reduções de tarifas podem ser revertidas quando uma crise de estabilização volta a acontecer e as tarifas são reimpostas, para que se elevem as receitas fiscais. Meu aluno Ravi Yatawara, que estudou o que ele mesmo chama de "comutadores de política comercial", registra várias ocasiões em que aconteceram tais reversões da redução de tarifas por países que receberam empréstimos do FMI. Em 1971, por exemplo, o Uruguai aumentou a proteção comercial durante a aplicação do programa do FMI que se iniciara um ano antes e chegou a conseguir mais crédito no ano seguinte. A liberalização feita no Quênia, em 1977, foi revertida em 1979, quando novo acordo foi negociado com o FMI.

Além disso, as barreiras comerciais impostas a produtos intensivos de mão-de-obra, e que são comparativamente mais altas, não resultam, normalmente, de perversidade, mas, simplesmente, de economia política. Reduções unilaterais de barreiras comerciais não são incomuns, e eu as documento para o caso de muitos países e diferentes setores, no período do pós-guerra, no meu novo livro: *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade* (MIT Press, julho). Continua sendo verdade, porém, que os países em desenvolvimento foram isentados, pela ideologia econômica da época, que prescrevia um tratamento "especial e diferenciado" para eles, de fazer concessões comerciais durante as sucessivas negociações comerciais multilaterais que reduziram tarifas depois da guerra. Os países ricos, aos quais se negaram concessões recíprocas dos países pobres, acabaram por liberalizar o comércio dos itens que mais lhes interessavam, como máquinas, produtos químicos e manufaturados, em vez de têxteis e artigos de vestuário.

A situação mudou quando os países pobres tornaram-se participantes plenos. Em 1995, em Marrakesh, onde foi concluída a rodada Uruguai, decidiu-se, finalmente, derrubar o escandaloso Acordo Multifibras (*Multi-fibre*

Arrangement-MFA), que, depois de instituído, em 1961, como Acordo de Curto Prazo para Produtos de Algodão, havia se tomado um verdadeiro Frankenstein, reunindo inúmeros acordos isolados que restringiam o comércio mundial de todos os tipos de têxteis. Em Marrakesh, determinou-se que o MFA expiraria em dez anos.

Mesmo, porém, que o protecionismo dos países ricos fosse assimetricamente maior, seria perigoso afirmar que é, consequentemente, hipocrisia sugerir que as nações pobres reduzam suas próprias barreiras comerciais. Exceto nos poucos casos de concorrência entre oligopólios, como no de Fuji e Eastman Kodak (e que não se aplica a países pobres), nos quais retaliações estratégicas são aceitáveis, o efeito prático de se igualar o nível de protecionismo é o prejuízo de ambas as partes. Há, porém, evidências claras de que muitos governos de países pobres fizeram, previsivelmente, a inferência errada: a de que o protecionismo dos países ricos perdoa, e justifica, a lerdice com que os pobres reduzem suas barreiras comerciais.

Na verdade, o protecionismo dos países pobres e ricos deve ser visto simbioticamente, como um conjunto de relações interativas, para se garantir que as exportações dos países pobres tenham eficácia real em termos de resultado econômico. Ou seja, mesmo que as portas dos mercados dos ricos estivessem totalmente abertas a importações, as exportações dos pobres teriam de atravessar as próprias portas, no sentido de superar suas próprias limitações.

Sabemos, de numerosos estudos de casos, que remontam à década de setenta (e que apenas corroboraram a lógica econômica elementar), que a proteção é, com frequência, a causa do fraco desempenho das exportações e, portanto, da economia. Produz-se um "viés anti-exportação" quando se protegem mercados internos, que se tornam, então, mais lucrativos. Por que, afinal, se tanto a Índia, como os países do Extremo Oriente virtualmente enfrentaram as mesmas barreiras ao comércio exterior no quarto de século que se seguiu à década de 60, a Índia, que se voltou para o mercado interno, registrou um desempenho tão pobre das exportações, ao passo que Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong, países voltados ao mercado externo, tiveram exportações espetaculares? Assim como a caridade começa em casa, também as exportações começam com uma política interna adequada. Quando se dirige o foco praticamente apenas para o protecionismo dos países ricos, perde-se de vista essa notável lição.

É claro que o protecionismo dos países ricos pesa e deve ser condenado com veemência. Mas também aqui se assiste a muita bobagem. A moda atual é envergonhar os países ricos com o argumento de que seu protecionismo prejudica os países pobres, cuja pobreza tem constituído o foco de renovados esforços internacionais. E quando efetivamente se age, a escolha é pela concessão de preferências para os países mais pobres, com direitos de preferência ainda maiores para os mais pobres dentre estes (os países menos desenvolvidos, como são chamados). Mas, se a primeira solução é lamentavelmente inadequada, a segunda é definitivamente errada.

Se vergonha fosse suficiente, não haveria qualquer protecionismo remanescente nos países ricos. Há mais de três décadas que economistas ligados ao comércio e instituições internacionais, como a UNCTAD e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), os têm denunciado por isso. Ajuda complementar, de organizações beneficentes como a Oxfam, pode auxiliar, em princípio. Mas essas organizações precisariam ter conhecimento técnico e competência para formular estratégias, além de, simplesmente, uma consciência e uma voz. Sua ação não tem eficiência. Ao subscrever a contraproducente linguagem da "hipocrisia" e a retórica do "comércio injusto" para atacar o protecionismo dos países ricos, uma organização como a Oxfam, esplêndida no combate à fome e a doenças, causa mais danos do que benefícios.

A argumentação deveria ser formulada de modo diferente: se um país mantém algum nível de proteção, não importa quão pequeno seja, e na verdade ainda o eleva, como fizeram recentemente os EUA com as tarifas sobre o aço e a lei da agricultura, estará solapando seriamente os esforços dos governantes que, nos países pobres, têm trabalhado nas últimas décadas em favor do comércio mais livre. É difícil para esses países reduzir o grau de proteção se outros, mais prósperos e defensores mais vigorosos do livre comércio, não os acompanham.

Além disso, uma estratégia eficaz de redução de tarifas requer que se tratem os bens intensivos em mão-de-obra, como os têxteis, separadamente dos produtos agrícolas. As diferenças entre eles apequenam as similaridades. A produção industrial de bens intensivos em mão-de-obra nos países ricos emprega geralmente os seus próprios pobres, os trabalhadores não qualificados. O argumento de que se deveria eliminar a proteção, prejudicando-os simplesmente porque isso ajudaria a outros trabalhadores, ainda mais pobres, no exterior, enfrenta óbvias dificuldades éticas (e, portanto, políticas). A resposta deve ser uma retirada gradual, porém firme, da proteção, associada a substanciais ajustes simultâneos, bem como a programas de reciclagem da mão-de-obra. Pode-se, assim, enfrentar os problemas dos pobres em casa e no exterior.

Feito isso, pode-se pedir a grupos religiosos e organizações beneficentes que emprestem seu patrocínio a um programa que seja equilibrado e justo. Essa estratégia tem muito mais força moral do que marchas contra o livre comércio, que visam proteger os trabalhadores nas indústrias intensivas em mão-de-obra nos países ricos - esquecendo-se das necessidades dos trabalhadores pobres nos países pobres - ou os pedidos de eliminação das restrições comerciais, sem que se atenda aos trabalhadores dessas indústrias nos países ricos.

A retirada da proteção à agricultura não levanta os mesmos problemas éticos, já que a proteção e os subsídios à exportação nos EUA e União Européia servem principalmente aos grandes fazendeiros. Isso deveria tornar mais fácil o desmantelamento do sistema de proteção aos agricultores com base no argumento da ajuda aos pobres. Ao mesmo tempo, no entanto, o protecionismo agrícola é defendido com vigor como necessário à proteção do verde e do meio ambiente. Quando os ambientalistas entram em cena, toma-se mais difícil eliminar o protecionismo. Mas, assim como a sustentação do nível de renda pode ser desvinculada do aumento da produção e das exportações, o mesmo pode ocorrer com medidas de sustentação do verde. Essas novas medidas, junto com outras de proteção ambiental acrescentadas para desarmar os espíritos, devem constituir parte do ataque estratégico à proteção da produção agrícola.

A data-alvo do Jubileu 2000 auxiliou muito a concentrar esforços no objetivo de aliviar a dívida dos países. Seguindo aquele exemplo, eu e Arvind Panagariya, da Universidade de Maryland, sugerimos, há mais de um ano - com o assentimento de Kofi Annan, secretário-geral da ONU - que se criasse um movimento. Jubileu 2010, pela eliminação, até aquele ano, da proteção incidente sobre produtos intensivos em mão-de-obra. Como a proteção da produção agrícola é, politicamente, um nó mais difícil de desatar, 2020, e não 2010, provavelmente seria uma data mais realista para sua erradicação. Líderes de países ricos e pobres poderiam dar o seu endosso a ambos os objetivos por ocasião da grande Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, a ser realizada em agosto, em Johannesburgo.

Os perigos das preferências. Uma palavra final é necessária acerca dos esforços para a abertura das portas dos países ricos. Esta é feita, com frequência, não pela remoção de barreiras com base na cláusula de nação mais favorecida, o que as reduz de forma não-discriminatória, mas pela outorga de direitos de preferência aos países pobres. Tal abordagem remonta ao Sistema Geral de Preferências (SGP), introduzido em 1971, primeiramente como "perdão" (*waiver*) e, mais tarde, em 1979, como concessão legalmente assegurada por cláusula do GATT. Sob o SGP, concedeu-se a países pobres qualificados o acesso a alíquotas preferencialmente mais baixas.

O SGP pouco adiantou para os países pobres. Os produtos abrangidos pelo sistema excluía, com frequência, aqueles nos quais os países pobres haviam depositado suas expectativas de aumento das exportações. Assim, para os EUA, o esquema do SGP excluía têxteis, roupas e calçados. Também foram introduzidos limites máximos. Os EUA impuseram um teto de US\$ 100 milhões por grupo tarifário, por ano, por país: acima disso, a taxa preferencial deixava de existir. Mesmo os benefícios concedidos não estavam inteiramente vinculados e poderiam ser alterados a critério do país rico. Assim, quando a Índia, em 1991, foi colocada na lista Especial 301 e o representante do comércio dos EUA declarou, unilateralmente que a lei de proteção à propriedade intelectual da Índia era "injustificável", o presidente George Bush, pai, suspendeu os privilégios de isenção de tarifas, no âmbito do SGP, sobre US\$ 60 milhões de produtos comercializados pela Índia, em abril de 1992.

As preferências também foram muitas vezes retiradas de commodities que começavam a ser exportadas com sucesso, fato documentado em estudo de Caglar Ozden e Eric Reinhardt, da Universidade Emory, a ser divulgado em breve. Normas quanto à origem serviram também para conter as exportações. Produtos exportados tinham de satisfazer especificações estritas relativas a componentes locais (por exemplo, calçados deveriam ter a parte de cima, solas e cadarços produzidos localmente) para se habilitarem aos benefícios do SGP.

Os países ricos adotam essas práticas ainda hoje. Os EUA introduziram o Ato de Crescimento e Oportunidades para a África (AGOA), enquanto a União Européia proporcionou a iniciativa "tudo exceto armas", mais conhecida como EBE, visando eliminar barreiras comerciais para 49 países menos desenvolvidos. No entanto, todos os inconvenientes do SGP aplicam-se igualmente a esses esquemas. Se houve mudanças, foi para pior. Por exemplo, sob o AGOA, as preferências para roupas confeccionadas na África estão estreitamente associadas a preferências, no sentido inverso, para tecidos americanos.

Uma vez que as preferências têm a característica de desviar correntes de comércio dos países não beneficiados, tendem a provocar disputas entre os países pobres. Representam também um ativo de peso decrescente, já que se referem a uma tarifa de nação mais favorecida que provavelmente cairá em desuso com o avanço da liberalização multilateral. E, já que não são compulsórias e podem ser imediatamente retiradas por razões políticas, provavelmente não funcionarão como estímulo para os investidores.

As preferências parecem generosas e atraentes e como tal têm sido aceitas pelos países pobres. Isso é um erro. Não existe nenhum bom substituto para a redução das barreiras comerciais nos países ricos. Esta deveria ser acompanhada, lado a lado, da ampliação da ajuda técnica e financeira. Concentrando-se essa ajuda, prioritariamente nos países pobres, estes poderiam tomar-se capazes de explorar as oportunidades de comércio que lhes sejam abertas pelo tratamento não preferencial. Este é o único caminho que existe adiante.

Fonte: Jornal *Valor Econômico*, 25 de Junho de 2002.