

1.Introdução

Nessas últimas décadas, deparamo-nos com intensas e importantes transformações nas relações comerciais internacionais, nomeadamente em nível político, econômico, ambiental e social, resultantes do crescimento de seus atores econômicos globais, desenvolvendo-se novas formas de concorrência que afetam o equilíbrio do poder existente entre os próprios e os governos dos demais países.

Evoluiu-se na criação de barreiras técnicas à proteção dos mercados internacionais, reconhecendo-se a importância de sua criação e evolução como mecanismo protecionista fiscalizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a fim de que não se tornem meros impedimentos, prejudicando, dessa forma, o fluxo e as relações comerciais mundiais.

A relevância do tema e a preocupação deste trabalho podem ser resumidas na avaliação sobre a necessidade, a criação e incentivos à utilização de mecanismos protecionistas no controle das relações de comércio mundial. Há muito tem-se falado que o protecionismo seria uma forma antiética e ditatorial de controle do livre-comércio, enquanto outros defendem que isso decorreria naturalmente do aumento do intercâmbio comercial, fator que obrigatoriamente exigirá a utilização das barreiras tarifárias para proteção dos mercados devido à sua impossibilidade jurídica de controle (IRWIN, 1998, p. 12-15).

Para alguns, o aumento do comércio está diretamente e – em alguns casos – exclusivamente associado à queda significativa das barreiras tarifárias entre os países, com a participação direta do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) e, atualmente, segundo Flory (1995, p. 877), da OMC.

Todavia, não foi só a expansão comercial que determinou o processo de interdependência entre os países. Também ocorreu, nesse período, a internacionalização do capital produtivo, mais recentemente, do capital financeiro. Entretanto, apesar da crescente globalização dos mercados e da queda significativa das barreiras tarifárias, surgiram novas formas de proteção, por meio de barreiras não tarifárias¹.

A proteção em barreiras não tarifárias passou a se chamar, de acordo com Porto (2009, p. 29-47), “novo protecionismo”, em contraste com o modelo de protecionismo anterior, que se baseava nas tarifas alfandegárias e cotas de importações. (KRUGMAN, 2018, p. 257; DAVIS C. D.1996, p. 97-112). Essa nova situação que se apresentou nas relações comerciais passou a ditar uma nova postura dos países, que, segundo Bhagwati (1988, p. 43 e ss.), partiram para acordos bilaterais ou grupais, indo de encontro à política liberalizante do GATT.

¹ Certificados de origem, certificados de qualidade, proteção *antidumping*, incentivo às exportações, medidas de salvaguarda, dentre outras. Matéria que será analisada posteriormente.

Como consequência, é necessário analisar, no quadro das relações internacionais, por um lado, a perda de importância das fronteiras nacionais e do papel do Estado como regulador (CARL SCHMITT 2007, p. 111; CASS SUNSTEIN 1990, p. 1) da economia e, por outro, a crescente relevância do papel das empresas transnacionais como agentes do comércio exterior e o impacto que suas decisões têm na política industrial dos países onde estão sediadas.

Para os adeptos do livre-comércio, a existência de concorrência imperfeita é mais um argumento a favor do livre-cambismo, porque este aumenta a concorrência e atenua os resultados negativos das imperfeições dos mercados. Certos de que encontraremos opiniões divergentes, ficamos com a que defende que, no que tange à caracterização da globalização, esta não deverá ser entendida como um regresso aos tempos do capitalismo de concorrência, agora projetado à escala mundial. Recordamos a existência de conglomerados transnacionais, orientados por estratégias de âmbito mundial e com capacidade para anular os mercados tal como os entendia a teoria da concorrência (NUNES, 2002, p. 19). Aos que fortemente atacam a concorrência perfeita, enquanto base para a política comercial, há uma relutância acrescida em deixar inteiramente para o mercado as decisões sobre a especialização da economia, pois o propósito do livre-comércio afirma-se pelo contrário que a regulação e a intervenção governamentais permitem atingir melhores resultados. Uma política comercial estratégica e a regulação em certos setores chave e em certas indústrias podem promover as exportações e melhorar as vantagens comparativas da economia. Em mercados de concorrência imperfeita, pelo fato de haver empresas com poder sobre o mercado – ou até porque é o próprio Estado que atua no mercado –, pode então se intervir no padrão dessas vantagens. A política governamental (IRWIN, 1998, p. 11) teria então capacidade para mudar as condições de que dependem as vantagens comparativas.

Identificam-se duas categorias principais de argumentos na teoria estratégica: onde as economias de escalas são cruciais para o desenvolvimento da especialização internacional e a da capacidade de uma economia obter ganhos no comércio internacional. Distinguem-se usualmente as economias internas das economias externas, dando-se a estas últimas mais importância. As economias externas são mais facilmente compatíveis com a manutenção da concorrência dentro da economia. As economias de escala beneficiam as economias que produzem volumes importantes de produção.

A presença da economia de escalas na produção de que podem se beneficiar as mesmas empresas é assim um fator que pode tornar difícil ou impedir a entrada dos bens concorrentes e garantir ganhos adicionais – já o modelo da concorrência perfeita assume rendimentos

constantes à escala de tal forma que a eficiência da empresa e também sua capacidade concorrencial nada têm a ver com a respectiva dimensão.

É neste ponto que podemos admitir intervenções estratégicas de política comercial ou industrial com a intenção de garantir rendimentos adicionais para as empresas de um país em detrimento de outro. Temos, assim, argumentação que pode explicar intervenções públicas de promoção ou proteção de determinadas indústrias.

A segunda linha de argumentação de que partem estas teorias pode relacionar-se com os argumentos das indústrias nascentes (LOW, 1993, p. 147). Coloca-se agora a ênfase não tanto nos processos de aprendizagem, que estão no âmago da formulação clássica deste argumento, mas antes numa abordagem distinta na dinâmica específica da inovação tecnológica.

2.Fundamentos teóricos

Ainda na década de 1960, assumem importância duas teorias que têm em conta a influência das mudanças tecnológicas na evolução dos padrões de comércio e especialização. Na teoria de Posner - teoria do intervalo tecnológico (1961) - e de Veron - teoria do ciclo do produto (1966) - o progresso tecnológico e as atividades das empresas são um fator que desencadeia e explicam o comércio internacional desde que esse progresso tecnológico não seja imediatamente acessível ao conjunto de países a considerar (PORTO, 2009, p. 60-67). Se este for o caso, o produto banalizado é produzido de acordo com a teoria Heckscher-Ohlin², onde o custo total dos fatores for menor. Em ambas as teorias, são sublinhadas como possíveis determinantes da especialização internacional, as estratégias das empresas mais do que características nacionais, como a dotação em fatores.

Krugman (1993, p. 151) defende a hipótese de que o comércio livre continua a ser a melhor política comercial. Em sua tese, sustenta a teoria das divergências domésticas e refere-se ao fato de as imperfeições dos mercados, que por vezes se quer combater, respeitem a divergências (domésticas), as quais deverão ser objeto de intervenções que se dirijam expressa e estritamente à respectiva correção (devem se evitar intervenções subótimas); para mais,

² Teorema de Stolper-Samuelson, que diz que o livre-comércio em um dado país altera os preços relativos dos bens e, desde aqui, as remunerações relativas dos fatores de produção, favorecendo o fator mais abundante nesse país. Este teorema foi analisado para a economia norte-americana, por meio de regressões conhecidas como *mandated wages*. Os resultados encontrados, entretanto, são diversos e não chegam a nenhum consenso sobre a efetiva causalidade entre abertura comercial e desigualdade salarial.

desvios ao comércio livre provocam mais prejuízos do que ganhos, em particular se provocarem guerras comerciais³ entre economias com poder de mercado.

Atualmente, trabalhamos com uma interdependência das nações, o que sugere uma globalização de suas instituições, dos princípios jurídico-políticos, dos padrões socioculturais e de seus ideais que constituem as condições e os produtos civilizatórios do capitalismo. Mais do que em outros tempos, hoje enfrentamos problemas como a interdependência e dependência, alianças e blocos, bilateralismo e multilateralismo, integração nacional e regional. E no âmbito do sistema mundial, ainda há o problema da hegemonia, isto é, do Estado Nação mais forte e influente, monopolizador das técnicas de poder. Em dada época, o mundo pode estar polarizado em torno dos Estados Unidos da América e da União Soviética, ao passo que, em outra, polariza-se em torno dos Estados Unidos da América, Japão e Alemanha, ou Europa Ocidental. E hoje, a caminho do futuro, arriscamo-nos a novos rumos.

Na medida em que se desenvolvem e generalizam, os processos envolvidos na modernização ultrapassam ou dissolvem fronteiras de todo o tipo, em âmbito local, nacional, regional e mundial. No vértice da questão, vai-se constatar que o Estado está deixando de ser o titular exclusivo da ação normativa. Um novo sistema onde novas formas de juridicidade passam a existir numa situação paralela àquela em que até então se desenvolvia com exclusividade, a jurisdição estatal. Os conflitos passam a ser solucionados por mecanismos extraprocessuais e por instrumentos de negociação e regulação. E será nesta perspectiva neoliberal que os Estados abrirão o controle dos capitais a fim de obterem acesso aos mercados periféricos. Com tudo isso, consagra-se o resgate à tradição liberal, nomeadamente no que diz respeito às suas premissas básicas, dando-se fundamental valor a ações individuais que, mesmo aparentemente egoístas, proporcionam o bem-estar geral, rumo ao ótimo social.

Ao contrário do que tínhamos com o liberalismo clássico, no neoliberalismo a liberdade subordina-se a razões economicistas, com fundamentos político-econômicos (FRIEDMAN, 1980). Dentro deste contexto, a abertura externa dos mercados proporciona aos

³ As guerras comerciais que surgiram em consequência da Lei Tarifária americana *Smoot-Hawley* tinham como característica principal o uso de barreiras tarifárias, que se valiam do princípio da retaliação e da imitação das ações praticadas pelos Estados Unidos da América (EUA). Além disso, a troca de restrições obedecia a um padrão bilateral. Mas, hoje, as barreiras tarifárias têm um nível muito baixo e o perigo das guerras comerciais está sobretudo nos pacotes de resgate e estímulo econômico, que violam as regras da Organização Mundial do Comércio. Tais regras foram criadas para impedir que o uso desenfreado de subsídios em escala bilateral acabasse prejudicando outros países, como as chamadas cláusulas *Buy American* do pacote de estímulo americano. Em seu formato original, esse tipo de cláusula violava o acordo de compras governamentais da OMC, de 1997, que visa a impedir a discriminação de fornecedores estrangeiros, além de uma aceleração das medidas *antidumping* que, por sinal, são o recurso protecionista preferido dos Estados Unidos da América e da União Europeia.

demais mercados e à liquidez internacional condições essenciais para o desenvolvimento econômico, nomeadamente no que diz respeito às economias periféricas. Essa abertura comercial diferencia-se da liberalização comercial no sentido de que comporta um conjunto de políticas para orientar a economia rumo aos mercados internacionais liderados pelas exportações. Há que se observar algumas teorias neoclássicas do comércio por meio de teoremas fundamentais. O teorema de Heckscher-Ohlin⁴ (GONÇALVES, 1998, p. 18) garante que um país exportará bens nos quais utiliza seus fatores produtivos mais abundantes de modo intensivo. O teorema de Stolper-Samuelson (GILPIN, 2001, p. 207; PORTO, 2001, p. 72-84) explana que a elevação do preço relativo de uma mercadoria, por meio do protecionismo, aumenta o retorno real do fator usado intensivamente na produção dessa mercadoria. Se o trabalho fosse o único fator de produção, como pressupõe o modelo ricardiano, a vantagem comparativa poderia surgir apenas por causa das diferenças internacionais na produtividade do trabalho. No mundo real, entretanto, enquanto o comércio é parcialmente explicado pelas diferenças na produtividade do trabalho, ele também reflete diferenças nos recursos dos países. O Canadá exporta produtos florestais para os Estados Unidos da América não porque seus madeireiros são mais produtivos em relação aos seus homólogos dos Estados Unidos da América, mas porque o Canadá esparsamente povoado tem mais terras florestais *per capita* do que os Estados Unidos da América. Assim, uma visão realista do comércio deve permitir a importância não apenas do trabalho, mas também de outros fatores⁵(DEARDORFF, 1982, p. 683-694). de produção, como a terra, o capital e os recursos minerais (KRUGMAN, 2018, p. 115).

Já o teorema de Rybczynski⁶ mostra que a oferta de um fator de produção diminui a produção do bem intensivo em outro fator, no qual ocorrerá uma equalização dos preços dos

⁴ Desde já, é preciso notar que várias dessas hipóteses não são gratuitas, nem muito menos simplificadoras. A existência de uma curva social de indiferença “bem comportada”, por exemplo, abstrai o fato de que as preferências individuais não são necessariamente iguais nem aditivas e, o que é mais grave, abstrai o fato de que a distribuição de renda e sua dinâmica complexificam a construção dessa curva de indiferença social. Para isto, ver Gonçalves (1998, p. 19-29). Enquanto o modelo ricardiano considera as diferenças de tecnologia entre os países como a base do comércio exterior, a teoria de Heckscher-Ohlin-Samuelson concentra-se nas diferenças nas dotações domésticas dos fatores de produção e na diferença na intensidade do uso dos fatores na produção de diferentes produtos nesses países. Dessa forma, ainda que com a mesma tecnologia, custos de produção podem ser diferentes entre os países por causa da dotação de fatores.

⁵ Em nossa análise do caso de fatores específicos, descobrimos que os fatores de produção que estão “presos” em uma indústria concorrente de importações perdem a partir da abertura do comércio. Aqui, descobrimos que os fatores de produção que são usados intensivamente pela indústria concorrente de importação são prejudicados pela abertura do comércio – independentemente da indústria em que estão empregados.

⁶ Se o preço de um produto for fixo, um aumento na dotação de um fator acarreta um crescimento mais que proporcional na produção da mercadoria que usa o fator relativamente de forma intensiva e uma queda absoluta da produção da outra mercadoria. Países industrializados ou em processo de industrialização, em detrimento desse conhecimento do teorema de Rybczynski, procuram manter suas indústrias intensivas em mão de obra usando medidas de proteção.

fatores internacionalmente sobre o livre-comércio. Justifica-se, assim, o livre-comércio de acordo com a melhora que ele traz na alocação de recursos, na renda real a preços internacionais e na distribuição de renda em favor do fator abundante (KRUGMAN, 1988, p. 44). Deste modo, são acrescentados elementos aos argumentos protecionistas clássicos da indústria nascente e dos termos de troca (KRUGMAN, 2018, p. 159). Nas economias de escala (KRUGMAN, 2018, p. 195), justifica-se a introdução de proteção comercial para a indústria doméstica (IRWIN, 1998, p. 53), visando garantir que ela atinja a escala necessária para competir internacionalmente. Porém, ainda assim, novos modelos de comércio internacional ainda encontram espaço para se preferir ao livre-comércio.

Visto isso, passemos a outra análise: os diferentes mecanismos de proteção para atividades domésticas, a exemplo das tarifas, dos controles quantitativos e cambiários, do monopólio do comércio, dos requisitos de origem, do transporte diferencial de frete, das normas de saúde e dos procedimentos aduaneiros discriminatórios. No que diz respeito ao grau de eficiência real, estes poderão ser diferenciados em função dos objetivos para que foram concebidos, o que torna conveniente classificar esses mecanismos em função da natureza dos seus efeitos, diretos e indiretos, na economia.

Em princípio, o efeito direto de uma pauta é aumentar o preço no mercado interno. A variação dos preços internos depende da elasticidade da demanda interna por esses produtos e da elasticidade da oferta externa. Assim, quanto menos elástica a curva de demanda doméstica, maior será a elevação causada pelo preço tabelado e maior o preço provocado pela tarifa. Por outro lado, a tarifa, por conta das mudanças induzidas nos preços domésticos, produz outros efeitos sobre o consumo⁷, sobre a distribuição e sobre o ingresso. Dessa forma, uma política de preços projetada para atingir objetivos deverá ser analisada com base nos benefícios e custos sociais que implicam uma dependência sobre seu impacto social, quando seja positivo ou negativo. E mesmo que seu efeito seja positivo, isto não significará que seja uma política necessariamente ótima (KRUGMAN, 1993a) para lograr êxito, podendo haver políticas alternativas que cumpram essa finalidade. A teoria ortodoxa é recomendada como regra geral de política de defesa, onde a tarifa será mais desejável, entre outras razões, porque não revogará o sistema de preços (KRUGMAN, 2018, p. 122), que é o elemento essencial para o funcionamento eficaz das forças de mercado.

⁷ A tarifa leva a uma transferência de renda dos consumidores dos produtos afetados e no caso do Estado, em Variações no preço das mercadorias importadas sujeitas ao pagamento de impostos causariam alterações no nível de consumo interno de bens, exceto no caso de bens cuja demanda é perfeitamente inelástica.

Os mecanismos de regulação por meio dos custos de importação poderão afetar diretamente o custo interno de mercadorias importadas, de maneira análoga à tarifa ou à taxa de mudança, nesses casos, com a aplicação discriminatória por tipo de bens ou uma taxa única para universo tarifário. A título de exemplo: depósitos anteriores, impostos, taxas ou sobretaxas, taxas de câmbio múltiplas, mecanismos de regulação quantitativa⁸ e mecanismos de controle administrativo. Existem também outras medidas administrativas⁹ que afetam a importação de mercadorias nacionalmente. Embora a natureza desses mecanismos, dentre outros, não seja elevar o custo relativo de determinadas mercadorias importadas, a sua aplicação, na prática, pode construir uma medida restritiva, mesmo que quantitativa, às importações¹⁰. Embora a maioria das análises sobre os principais efeitos dos mecanismos paratarifários de uma economia individual incidam sobre as uniões aduaneiras entre as economias de mercado, esta análise se refere apenas aos mecanismos por meio de uma regulamentação por meios quantitativos, porque o objetivo do mecanismo de paratarifários não é outro senão contribuir para melhorar o funcionamento e a aplicação de tarifas (KRUGMAN, 2018, p. 243-244) adequadas para se prever os movimentos futuros dos balanços de pagamentos. A tarifa externa comum intrabloco em uma união aduaneira implica uma regulação da concorrência entre os países membros. No entanto, essas relações de preços não são idênticas entre os países membros, o que se deve em virtude da presença de bens não transacionáveis. Da mesma forma, essas relações ao nível de cada país membro são geralmente afetadas por políticas econômicas domésticas.

O mundo ideal da teoria ortodoxa não se resume apenas a tarifa ótima como um meio para melhorar os termos de comércio do país que adotaram. Noutras situações, a política de proteção seria subótima. Por outro lado, embora a natureza da proteção seja essencialmente dinâmica, como qualquer política destinada a conceder proteção, para a realização de determinados objetivos, deverá cumprir as mudanças nas condições de mercado que afetem o considerado nível desejável de proteção (a título de exemplo, temos os casos da indústria incipiente, o dumping predatório, flutuações esporádicas dos preços internacionais).

⁸ Instrumentalizados nas proibições, com finalidade de proibir a internacionalização de produtos estrangeiros no mercado nacional, e as cotas, medidas de regulação quantitativa que limitam o volume físico e o valor das comprar externas em eliminar a importação.

⁹ Mecanismos de controle administrativo, embora indiretamente, afetam o nível de importações para tornar mais eficaz a tarifa, por exemplo, são orientados para modificar o custo dos bens importados, ou para regular o abastecimento interno. Não obstante, estes mecanismos são, em geral, aplicados simultaneamente a outros mecanismos não tarifários, cujo objetivo é o de mercadorias relativamente mais caras, quer por meio de via de custo ou restrição quantitativa. Mesmo assim, apenas deverão ser considerados neste tipo de mecanismos aqueles com custo real das importações ou restrições a quantidade ou volume quantitativo. Então, a rigor, os mecanismos administrativos não alteram diretamente o custo das mercadorias importadas.

¹⁰ Artigo LIII do Tratado de Montevideo.

No entanto, a razão atribuída à política econômica global é resultado não só das condições de mercado, mas também sobre as condições políticas e econômicas vigentes a cada época. A análise econômica que se deve fazer será estabelecer as regras básicas para a atribuição de cada um dos objetivos já acordados em termos gerais e suas diferentes políticas econômicas disponíveis. Estamos a falar em nada mais que a racionalização do desenho de tais políticas.

3. Protecionismo no contexto atual

Entendemos por protecionismo¹¹ a política econômica em que o Estado se torna intervencionista, diferentemente do que acontece no liberalismo (IRWIN, 1993, p. 92-95). Com o propósito de proteger as economias locais, criam-se barreiras alfandegárias, quotas para importações, taxas de câmbio, dentre outras possibilidades de exercer o respectivo controle. O protecionismo poderá ser aplicado sob formas variadas, conforme seu grau de repressão; agressivo, quando adota medidas mais drásticas e coercitivas de controle do comércio; e na forma defensiva, normalmente quando se limita a proteger a produção nacional contra *dumping*; e aplicado moderadamente, quando vislumbra efeitos de equidade em suas restrições. Ou seja, podemos definir o protecionismo como mecanismo de defesa usado pelo governo dos países para proteger as indústrias nacionais da concorrência externa.

Com sua aplicação, procura-se favorecer as atividades econômicas internas, a fim de reduzir ou dificultar a abertura de um mercado específico de um país aos competidores de outros países. Na prática, cria-se dificuldade às importações de produtos cujo mercado interno foi protegido pelo governo central.

Importante observar que, ao protecionismo, direcionam-se críticas positivas e negativas. Para seus defensores, o perigo decorrente da divisão da produção que faz com que o país não produza tudo que necessita e, nos casos de guerra, fato corriqueiro em nossa história mais recente, os países produtores estariam incapacitados de exportar seus produtos, causando grande prejuízo para exportadores e importadores. Na mesma diretriz de defesa, sustenta-se que o liberalismo, por ser vulnerável ao *dumping*, não seria a melhor escolha. Divergindo dessa opinião, destacamos o entendimento de que o protecionismo causaria uma estagnação na indústria nacional, pois não havendo concorrência, conseqüentemente, não haverá interesse em melhorar preços e a qualidade dos bens produzidos e comercializados em território doméstico¹²,

¹¹ E também podemos defini-lo como a criação de barreiras contra a entrada de produtos estrangeiros no mercado de um determinado país por meio de diversas medidas que incluam elevação de impostos para importados e estabelecimento de cotas para alguns produtos e medidas fitossanitárias.

¹² Dentre tantos, aproveitamos o exemplo do Brasil nos anos 90 do século XX, quando seu mercado ficou aberto para o mundo e sua política protecionista arrefeceu, causando grande dificuldade à indústria e economia brasileiras.

porém, o argumento mais forte é o que defende que o protecionismo incentiva a formação de monopólios (IRWIN, 1998, p. 44-46).

Concluimos, então, que estamos a tratar de uma prática econômica de intervenção do Estado no Comércio Internacional, apoiada nomeadamente pelos defensores do comércio livre, a qual estabelece que os produtos nacionais são favorecidos em concorrência com os produtos estrangeiros. Consideramos que a principal mudança que presenciamos do protecionismo para o liberalismo foi a inclusão da cláusula da nação mais favorecida. (GIBB, 1994, p. 3; GUIMARÃES, 2005b, p. 35)

Nestas circunstâncias, a entrada em vigor de dezenas de acordos bilaterais acabou por garantir à cláusula da nação mais favorecida um alcance tendencialmente geral, no continente europeu e até fora dele. Por outras palavras, as concessões comerciais, embora negociadas bilateralmente, acabaram por se revelar de aplicação quase multilateral¹³. Ficou demonstrada a eficácia da cláusula da nação mais favorecida enquanto instrumento de liberalização de trocas e consagrou-se o princípio da não discriminação como um princípio basilar da política comercial europeia¹⁴. Em comum, tinham naturalmente o princípio da não discriminação com aplicação incondicional da cláusula da nação mais favorecida. Esta garantia a um dos países que participasse numa rede de acordos que receberia continuamente o tratamento da nação mais favorecida, no caso de partes e outros acordos decidirem pela promoção de novas rendições alfandegárias a fim de se manterem nos atuais acordos multilaterais. As insuficiências a que referimos relacionam-se nomeadamente com o fato de no âmbito do primeiro sistema não estarem garantidos novos progressos na liberalização comercial internacional, com ciclos periódicos de negociações e com a inexistência, em regra, de níveis consolidados de tributação

Um dos grandes exemplos de protecionismo brasileiro está no setor automobilístico. Estima-se, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que a tarifa efetiva (aquela realmente paga no final das contas) que protege esta indústria no Brasil chegue a 124% do valor original. Isto quer dizer que o preço pago no exterior, em dólares, dobrará ao chegar aqui. Talvez seja este o motivo de que todas as grandes montadoras de carros médios do mundo estejam no Brasil. É impossível competir neste mercado sem estar dentro dele. Desde que a crise internacional se intensificou, o que mais se escutou dos governos de países emergentes, era que os países ricos deveriam abrir seus mercados para os demais. O famigerado *Buy American*, polêmico artigo de incentivo à compra de produtos norte-americanos dentro do enorme pacote de estímulo econômico nos EUA, criou um pânico mundial, pelo medo de que eles se tornariam mais protecionistas do que são. O próprio governo brasileiro se posicionou contra tal proposta. A proteção ao mercado interno é comum em qualquer parte do mundo. Os setores em que os governos elegem como “estratégicos” são protegidos da competição externa e lutam para não perderem estes privilégios.

¹³ Em sentido convergente, Cunha (2008), ao afirmar que, embora não se tenha ultrapassado o plano das relações bilaterais, a generalização da cláusula da nação mais favorecida permitiu um relativo multilateralismo.

¹⁴ Irwin (1993, p. 98-100) desenvolveu uma interessante comparação entre o sistema comercial do século XIX, baseado numa rede de tratados bilaterais, e aquele que resultou do GATT de 1947, fruto de acordos multilaterais que permite concluir que o primeiro apresentava insuficiências, mas também algumas vantagens em face do segundo.

alfandegária. Por outro lado, as restrições às importações identificavam-se geralmente com os impostos alfandegários. Já no sistema comercial do pós- guerra, como sabemos, prevê-se a aplicação de impostos *antidumping* e compensadores e toleram-se várias medidas administrativas de comércio.

Numa tentativa de definição de tratamento especial e diferenciado, poderemos considerar que este se constitui num conjunto de direitos e privilégios estatuídos em disposição de acordos da OMC que se ampliam aos países em vias de desenvolvimento dos quais os países industrializados estão excluídos, salientando o intuito de fortalecer a capacidade de exportação dos países em vias de desenvolvimento.

Os artigos XXXVI a XXXVIII do GATT tratam da responsabilidade na estrutura do comércio internacional sobre o problema do desenvolvimento. A não espera da reciprocidade significa não contar que os países em vias de desenvolvimento no decurso das negociações comerciais contribuam de forma incompatível com o seu desenvolvimento individual. Passando-se a permitir benefícios aos países em desenvolvimento independentemente daquilo que se oferecia em troca, ou seja, desprovidos de vinculação, as negociações passariam a meros compromissos de boa vontade, sem força jurídica.

Deve-se também observar a dualidade normativa que carece entre a não reciprocidade e o tratamento preferencial, princípios que não se confundem, pois como já esboçamos, o conceito de não reciprocidade é restrito, trata-se de uma medida passiva onde os países desenvolvidos comprometem-se a não exigir reciprocidade aos países em vias de desenvolvimento. O princípio do tratamento preferencial corresponde a uma amenidade positiva, onde os países desenvolvidos prometem conceder tratamento pautal privilegiado aos países em vias de desenvolvimento.

Já a cláusula de habilitação¹⁵ permitirá um tratamento diferenciado e mais favorável na base da reciprocidade, ou seja, torna-se permitida a concessão de preferências alfandegárias verticais com o Sistema de Preferências Generalizadas (PAZ FERREIRA, 2004, p. 169-172).

Na verdade, esse aparente proveito da combinação entre a garantia dos benefícios da cláusula da nação mais favorecida, a desnecessidade de se admitirem cedências comerciais e um fraco desempenho nas negociações revelaram-se desfavoráveis para os países em vias de desenvolvimento devido às suas fracas participações, nomeadamente nas primeiras rodadas do

¹⁵ Permite o tratamento pautal preferencial numa escala limitada. Quando recordam que a cláusula permite a constituição de espaços de integração regional entre países em vias de desenvolvimento com preferências parciais, os autores vêm depois afirmar que esta cláusula permitirá também possivelmente zonas de comércio livre ou uniões aduaneiras que não respeitam os requisitos do artigo XXIV do GATT.

GATT, o que facilitou resultados moldados aos interesses dos países desenvolvidos e a exigência de reciprocidade¹⁶, o que não permitiu ultrapassar definitivamente alguma incapacidade dos países em desenvolvimento a participações de forma integral aos benefícios do sistema comercial multilateral.

Obviamente que essa assimetria na dimensão econômica dos países participantes pode mesmo comprometer o funcionamento do mecanismo da reciprocidade (CUNHA, 2008, p. 163), devido à disparidade entre o que se pode oferecer e o que se pode proporcionar em contrapartida. Pois, como pequenas economias (CUNHA, 2008, p. 170 e ss.), terão pouco potencial para facultar vantagens nas relações sobre exportação (PANAGARIYA, 2002, p. 1.228-1.230). Apesar de em número menor, os países desenvolvidos são os principais negociadores e estão em melhor posição. O contrário acontece com os países em vias de desenvolvimento que, apesar de se constituírem em maior número, possuem menos poder de negociação correspondentemente ao seu peso no mercado internacional (BAGWELL e STRAIGER, 2002, p. 9-10).

Nos países desenvolvidos, os *lobbies* atuam eficazmente, o que não deixa meios para comparação com os em via de desenvolvimento, obviamente causando uma disparidade nos interesses de negociar e na efetiva conclusão dos acordos. Para o caso dos países em vias de desenvolvimento, não nos parece estranha a defesa de que seria o multilateralismo a melhor opção para suas economias como garantidor de participação na economia mundial, entendendo serem as opções como o unilateralismo, o bilateralismo ou o regionalismo formas de protecionismo às suas participações em contextos de economia internacional (CUNHA, 2004, p. 190).

Em regra, o GATT obriga que a aplicação da cláusula da nação mais favorecida seja incondicional. Todavia, quando aplicada de forma condicional (para os acordos de âmbito plurilateral¹⁷), preservará o multilateralismo e possibilitará sua progressão sob a liberalização

¹⁶ Trata-se de um “incentivo” nos processos negociais desenvolvidos no âmbito da OMC, proporcionando ganhos para todas as partes intervenientes.

¹⁷ Pelo fato de envolver um número restrito de membros da OMC, não tem que circunscrever-se em toda a sua aplicação a esses membros. Pode aplicar-se com base na cláusula da nação mais favorecida. A diferença que se nota da aplicação condicional da cláusula da nação mais favorecida no âmbito dos acordos bilaterais ou no seio do sistema comercial multilateral, com acordos plurilaterais. Para o primeiro caso, essa aplicação exige uma negociação entre uma das partes de um acordo bilateral e uma parte terceira, ou seja, um novo acordo bilateral. Nesse segundo acordo o Estado que aceite estender a aplicação da cláusula da nação mais favorecida nas matérias em apreço negociará um comportamento recíproco da outra parte. Estará assim em aberto a exata definição dessa reciprocidade. No segundo caso, bastará que a parte terceira ao acordo plurilateral adira a esse acordo – o próprio acordo define, portanto, a natureza da reciprocidade exigível.

comercial internacional, permitindo combater os *free riders*¹⁸ e os *foodraggers*¹⁹ mais eficazmente, tornando-se então elemento de defesa do sistema (GILPIN 1987, p. 198-199; JACKSON 1998, p. 162).

4. Conclusão

A ideia de que a proteção do comércio fere a economia do país que a impõe é uma das mais antigas. Remonta à origem da ciência econômica de Adam Smith (IRWIN, 1998, p. 75-96), com o argumento de livre-comércio: onde cada nação lucraria especializando-se na produção qualificada e específica de determinado bem ao invés de se produzir tudo, de tentar ser autossuficiente. É importante distinguir entre o caso do comércio livre para si e o caso de livre-comércio para todos. O primeiro é um argumento sobre o próprio bem-estar de uma nação; já o último, um argumento que busca a melhora de todos os países em negociação. Nesses casos, a produção e o comércio, guiados pelos preços distorcidos, não serão eficientes. O caso da eficiência cosmopolita para o comércio livre é relevante para questões como a concepção de regimes de Comércio Internacional. Por exemplo, o GATT/OMC supervisiona o comércio internacional entre os países membros, assim como o Fundo Monetário Internacional supervisiona a macroeconomia internacional e as taxas de câmbio. A questão da eficiência nacional para as preocupações políticas de livre-comércio são, na verdade, as ideias de Adam Smith para o livre-comércio; a eficiência nacional quando das vantagens do livre-comércio e do protecionismo.

Pode-se também pensar que qualquer falha no mercado poderia ser uma razão para a proteção. Na verdade, caímos nesta armadilha por quase dois séculos, até a década de 1950, e hoje, discutimos se a proteção não seria uma forma inadequada e ineficiente para corrigir as falhas do mercado interno, como uma visão tradicional do período pós-Guerra, quando a teoria da política comercial revolucionou o conhecimento convencional sobre os méritos relativos de livre-comércio e protecionismo. Muitos acreditam também que, teoricamente adequado quando da aplicação de proteção, seria, ainda assim, na prática, o mesmo que ser capturado por grupos de desvio, ou seja, prosseguir os seus próprios interesses em vez do interesse nacional, o que

¹⁸ Na acusação da prática de *free ride*, em particular quando é dirigida a países em vias de desenvolvimento, pode revelar-se simplista e revela incapacidade para compreender que estes países não têm a capacidade dos países desenvolvidos para participar ativamente em ciclos de negociações comerciais, tanto no que respeita a compromissos de desmobilização pautal como no que concerne à assunção de compromissos substantivos em novos domínios de regulação internacional. (CUNHA, 2004, p. 196).

¹⁹ Estados relutantes. Partes que, ao manifestarem relutância, procuram entravar as negociações até que suas pretensões estejam garantidas. O país *foodragger* ganha força pelo fato de participar num espaço de integração regional, geralmente em grandes economias.

torna facilmente perceptível que, mesmo quando eliminamos barreiras protecionistas de um lado, outras imediatamente se criam em outro. O protecionismo parece estar sempre um passo à frente de comércio livre na criação de novas formas de proteção contra os concorrentes estrangeiros.

O crescimento das restrições voluntárias à exportação na década de 1980 era um desenvolvimento perturbador. Como alternativa, os Estados Unidos da América poderiam fornecer proteção para as montadoras nacionais, colocando uma quota ou tarifa em todos os carros estrangeiros, deixando que o consumidor decidisse se queria comprar menos carros japoneses ou os europeus. Porém, recentemente, presenciamos o protecionismo numa outra forma mais insidiosa sobre as restrições voluntárias à exportação, como uma nova forma de proteção administrada, na qual quase todos os países ricos exercem, ou, ao menos buscam a lei do comércio justo. Os governos²⁰ nacionais podem, dessa forma, prever procedimentos sobre um direito de compensação contra um subsídio (KRUGMAN, 2018, p. 168) estrangeiro ou um direito *antidumping*. Na prática, porém, quando deparamo-nos com o aumento de pressões protecionistas, o comércio justo torna-se contrário ao livre-comércio (KRUGMAN, 2018, p. 65).

Numa análise econômica, constatamos que, na década de 1980, os mecanismos de comércio equitativo transformaram-se em instrumentos cada vez mais protecionistas, utilizados de forma desleal contra a concorrência estrangeira.

Tem-se trabalhado a fim de proteger o comércio justo dos interesses especiais de alguns Estados. A criação de procedimentos garantidores de abrangência binacional visando a assegurar uma maior imparcialidade em oposição ao que costuma acontecer sobre os interesses puramente nacionais, talvez fosse interessante para a solução do problema.

Cada vez mais, os produtores nacionais têm rotulado como comércio desleal uma série de políticas e instituições estrangeiras. Por outro lado, os analistas econômicos têm-se preocupado profundamente com a proliferação de acordos bilaterais de comércio livre, que atualmente somam cerca de mais de três centenas. Graças a estes acordos, vislumbramos uma enorme expansão do tratamento especial e diferenciado para os países mais pobres, em que variam sobre isenções, sendo sua maioria sobre a cláusula da nação mais favorecida, garantindo a menor tarifa sobre os demais, o que (também) poderá se tornar ruim para o comércio livre

²⁰ As tarifas são as políticas comerciais mais simples, mas no mundo moderno, a maior parte da intervenção do governo no comércio internacional assume outras formas, como subsídios à exportação, cotas de importação, restrições voluntárias às exportações e exigências de conteúdo local. Felizmente, uma vez que entendemos as tarifas, não é muito difícil entender esses outros instrumentos comerciais.

universal (KRUGMAN, 2018, p. 223-224). Uma nova onda de integração econômica global, em combinação com uma insatisfação pela Lei *Antidumping*, desperta os debates em curso sobre o desenvolvimento intelectual da presente lei no futuro. Há sempre duas possibilidades para o futuro do direito *antidumping*: a reforma radical e uma evolução gradual. A reforma inclui tanto o repúdio radical quanto a substituição do direito *antidumping*. Tendo em conta o efeito da concorrência, sobressaem-se fortes argumentos para propor a sua substituição para a Lei *Antidumping*. No entanto, a realidade agora é que mais de cem países são integrantes da OMC e do Código *Antidumping*. Além disso, tradicionalmente, havia quatro principais utilizadores do Direito *Antidumping*: os Estados Unidos da América, a Comunidade Europeia, Canadá e Austrália. Desde 1980, mais países qualificaram-se como usuários significativos e frequentes do Direito *Antidumping*. Esses fatos, juntamente com as observações acima, indicam que no mundo de hoje uma reforma radical é improvável para ser bem-sucedido no futuro previsível.

A melhor maneira de entender as tarifas ou as cotas de importação ou quaisquer outras medidas protecionistas seria, então, ignorar as fronteiras políticas dos países. As fronteiras entre as nações podem ser importantes por outras razões. Suponhamos, por exemplo, que cada Estado dos Estados Unidos da América fosse uma nação. Certamente, ouviríamos vários queixumes protecionistas dos quais felizmente estamos poupados agora.

A economia de mercado é uma vasta rede entrelaçada, como bem define Bhagwati, na qual cada indivíduo, cada região, cada país produz aquilo que faz melhor, com maior eficiência relativa, e então troca esse produto pelos bens e serviços de outros.

Considerando alguns dos principais argumentos protecionistas, tomaremos por base, uma - talvez utópica - competição justa. Se considerarmos como justa a troca que se efetivar voluntariamente, por meio de compromissos mutuamente acordados entre o vendedor e o comprador, continuaremos a ser obrigados a entender que esse preço justo não existirá fora do preço de mercado.

A acusação protecionista mais comum de presenciarmos é a tese de que seria injusto para uma empresa competir com outra empresa que paga apenas a metade dos salários de sua concorrente e, com essa justificativa, vislumbramos a busca pela igualdade de salários, numa tentativa de encarecer a produção, igualando seus custos e, conseqüentemente, equilibrando os preços de mercados. Outra linha contraditória de ataque protecionista ao livre mercado afirma que o problema não é tanto os baixos custos desfrutados pelas empresas estrangeiras, mas a injustiça de elas venderem seus produtos a preços abaixo dos custos para os consumidores, praticando, dessa forma, o *dumping*.

Na verdade, durante décadas, os opositores do livre mercado alegaram que muitas empresas ganharam poder no mercado praticando aquilo que chamam de “preços predatórios”. O fenômeno de eliminação dos concorrentes através de práticas de preços predatórios não convenceu, contudo, muitos dos estudiosos dos fenômenos de economia industrial. A ascensão e proeminência, a partir do final da década de 1950, da chamada Escola de Chicago e a sua, muitas vezes inabalável, confiança nos mecanismos de autorregulação do mercado viram surgir um conjunto numeroso de textos econômicos onde a eliminação de concorrentes através de baixas de preços era apresentado como uma consequência do livre desenvolvimento do mercado, que resultava, necessariamente, em maior eficiência e economia e num maior nível de bem-estar geral. Partindo-se desta construção, os fenômenos de preços predatórios foram proscritos como práticas irrealistas que, quando tentadas, redundariam, quase sempre, numa perda irracional de recursos por parte do operador dominante. Esta configuração do pensamento econômico foi, contudo, sucessivamente abalada pela introdução de modelos complexos e dinâmicos baseados em assimetria de informação que demonstravam que os arquétipos anteriores se descobriam demasiado simplistas ao rejeitar, de forma incondicional, a existência de tais fenômenos, conforme Elzinga (1970, p. 239); Leslie (2010, p. 269-272) e Hay (1982, p. 364). A alegação é que, mesmo que os consumidores tenham algum benefício no curto prazo devido às guerras de preços (*dumping*) e com as vendas abaixo dos custos, acabariam por perder ao longo prazo com esse alegado monopólio. Mas, como temos visto, a teoria econômica mostra que isso seria um empreendimento inútil, onde essas empresas praticantes de *dumping* perderiam dinheiro e nunca atingiriam o preço de monopólio.

Há ainda outro problema com a acusação de *dumping*. Entendemos que custos não são entidades objetivas que podem ser aferidas ou mensuradas, mas trata-se de uma entidade subjetiva, de variação contínua, dependendo do horizonte temporal, do estágio de produção e do processo de venda com o qual se esteja lidando em um dado momento.

Mas não precisamos reler a literatura econômica para perceber que o ímpeto protecionista não vem de teorias econômicas insensatas, mas sim da busca por privilégios especiais e coercivos e da restrição (IRWIM, 1998, p. 48) do comércio à custa dos competidores mais eficientes e dos consumidores.

Com esta percepção, parece-nos o protecionismo não um mal necessário, mas um bem imprescindível para o equilíbrio comercial global. Estaríamos a considera-lo uma forma de controle amigável do mercado doméstico e indispensável à equidade comercial internacional.

Quando analisamos algumas teorias sobre o comércio internacional, percebemos muitas vezes pressupostos irrealistas. Ficamos com alguma impressão de que o comércio

internacional precisa de medidas mais específicas e que as diversas formas de liberalizar o comércio podem ser tanto benéficas quanto predatórias; conforme a realidade de cada Estado, conforme suas características específicas a nível geográfico, intelectual, tecnológico ou produtivo.

Penaliza-se frequentemente o protecionismo como o mal maior para o desenvolvimento do comércio internacional, porem confrontado com os pressupostos do liberalismo observa-se que aquele é realmente o que possibilita estabilidade e eficiência para o desenvolvimento.

Bibliografia

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. The Economics of the World Trading System. Cambridge: The MIT Press, 2002.

BHAGWATI, Jagdish. Aggressive Unilateralism. in Bhagwati, J., and Patrick, H., eds., Aggressive Unilateralism, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1990.

_____. In Defense of Globalization: with a New Afterword. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.

_____. Protecionismo versus Comércio Livre. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989.

_____. Protectionism. Cambridge / London: MIT Press, 1988

CUNHA, Luís Pedro. O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional. Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

_____. O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas – efeitos e limites. Coimbra: Editora Coimbra, 1995.

CUNHA, Paulo de Pitta e. Conceito de Integração Económica Internacional. In: Paulo de Pitta e Cunha. Integração Europeia: Estudos de Economia, Direito e Política Comunitários, 1963-1993. 2. ed. 2004. Editora Almedina. Coimbra, Portugal.

DAVIS C. D. (1996) Analysis of USA-European Community oilseeds agreement, Agriculture Economics 15.

DEARDORFF, Alan. The General Validity of the Heckscher-Ohlin Theorem, American Economic Review 72 (September 1982).

ELZINGA, Kenneth (1970) Predatory pricing: The Case of the Gunpowder Trust. In: Journal of Law and Economics. nº13, n. 1.

ELZINGA, Kenneth; MILLS, David. (1994) Trumping the Areeda-Turner test: The recoupment standard in Brooke Group. In: *Antitrust Law Journal*, 62, n. 3, 2001. Predatory Pricing and Strategic Theory. In: *Georgetown Law Journal*, 89, n. 8.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN R. *Freedom to Choose*. Penguin: Harmondsworth, 1980.

FLORY, Thiébaud; CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit International Economique*. Paris: LGDJ, 1995.

GIBB, Richard. Regionalism in the world economy. In: Richard Gibb; Wieslaw Michalak (eds.), *Continental Trading Blocs – The Growth of Regionalism in the world Economy*. Chichester: John Wiley & Sons, 1994.

GILPIN, R. *Global Political Economy – Understanding the International Economy Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

_____. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; PRADO, Luiz Carlos Delorme; CANUTO, Otaviano et al. *A Nova Economia Internacional: uma Perspectiva Brasileira*. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GUIMARÃES, Maria Helena. A Explicação Institucionalista Neoliberal do Regulamento sobre Entraves ao Comércio. In: *Temas de Integração*, n. 5, 1o sem., 1998.

_____. *Economia Política do Comércio Internacional – Teorias e Ilustrações*. São João do Estoril: Principia, 2005b.

_____. Os EUA e os acordos bilaterais de comércio: pertinência de uma análise da economia política internacional. In: *Temas de Integração*, n. 5, 1o sem., 2005a.

HAY, George 1982 “Economics of predatory pricing”. In: *Antitrust Law Journal*, 51, n. 361-374.

IRWIN, Douglas A. *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*. Princeton University Press; Reprint edition (1998).

_____. Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective. In: Jaime de Melo e Arvind Panagariya (eds). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

JACKSON, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 1998. *The World Trading System*

KRUGMAN, P. *Política Estratégica do Comércio e da Nova Economia Internacional*. Cambridge: MIT Press, 1988.

_____. The Narrow and Broad Arguments for Free Trade, *The American Economic Review*, v. 83, n. 2, 1993a.

_____. (1993, jan.-feb.). The Return of Depression Economics, *Foreign Affairs*, 78(1), 56-74.551

_____; OBSTFELD Maurice; MELITZ Marc J. *International Economics: Theory & Policy*, 11th Edition. London: Pearson Education 2018.

LESLIE, Christopher. Rationality analysis in antitrust. In: *University of Pennsylvania Law Review*, 158, n. 2, 2010.

LOW, Patrick. *Trading Free – The GATT and U.S. Trade Policy*. Nova Iorque, Praeger, 1993.

NUNES, António José Avelãs. Neo-Liberalismo, Globalização e Desenvolvimento Económico. *Boletim de Ciências Económicas*. Coimbra, 2002.

PANAGARIYA, Arvind; GUPTA, P. Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis, *The World Economy*, Wiley Blackwell, v. 25(9), September. 2002.

PAZ FERREIRA, Eduardo Valores e Interesses. Coimbra: Almedina, 2004.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da Integração e políticas Comunitárias* 3. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

_____. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias em face dos desafios da Globalização*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

POSNER, M. (1961), *International Trade and technical Change*, *Oxford Economic Papers*, vol. 13, p. 323-341.

SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

_____. *The Cost Benefit State. The Future of Regulatory Protection*. Chicago: American Bar Association, 2002.

VERNON, R. (1966) “La inversión internacional y el comercio internacional en el ciclo de productos”. In: Rosenberg, N. (org.). *Economía Del Cambio tecnológico*. Trad. de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, 1. ed. (español), *El trimestre Económico, Lecturas*, 31, p. 408-427.