

UMA ESTRATÉGIA NÃO LIBERAL PARA A ABERTURA DA ECONOMIA BRASILEIRA*

José Tavares de Araújo Jr.**

1 INTRODUÇÃO

A abertura da economia é um dos símbolos do Governo Collor. No dia de sua posse, ao lançar o Plano de Estabilização, o Presidente decretou o fim da maioria dos controles administrativos das importações, que constituem a base do regime de proteção indiscriminada que vigorou no País durante os Anos 80. Três meses depois, em 26-06-90, anunciou um projeto de reforma da tarifa aduaneira, que pretende estabelecer, até 1994, uma estrutura de proteção nominal cujo limite superior será de 40% e a alíquota modal de 20%.

No plano retórico, a importância dessas medidas tem sido apresentada à população sob diversos prismas, como o do combate à inflação, a punição de abusos do poder econômico e a modernização do parque industrial. No entanto, a propaganda oficial tem sido omissa justamente em dois tópicos fundamentais do Programa de Abertura: política cambial e critérios de proteção. No primeiro trimestre de 1990, a taxa real de câmbio do cruzeiro em relação às moedas dos principais parceiros comerciais do País encontrava-se no seu ponto de sobrevalorização máxima dos últimos 20 anos. Embora esta anomalia tenha sido gradualmente corrigida ao longo do resto do ano, o Governo jamais deu qualquer indicação aos agentes econômicos de que a estabilidade cambial seja uma de suas metas prioritárias. Desta maneira, o projeto da reforma tarifária perde sua principal função, que é a de conferir previsibilidade à estrutura de proteção efetiva que estará em vigor na economia a médio prazo. Além disso, foi divulgada apenas a intenção de reduzir tarifas, mas não os critérios pelos quais, de agora em diante, serão administrados os níveis de proteção. Tais lacunas do discurso governamental criam espaço para que seja implantado um regime comercial tão errático quanto o anterior na concessão de benesses públicas, não obstante o ambiente de relativa liberdade para importar.

Dada a magnitude do fenômeno inflacionário no Brasil, a sincronização entre as políticas de estabilização e de abertura da economia constitui um sério desafio a ser enfrentado pelo Governo. Por um lado, a transparência da estrutura de proteção e a eficácia dos critérios de seletividade da política comercial dependem diretamente da

* Agradeço os comentários que Honório Kume, Lia Haguenauer e Wilson Perez fizeram à versão preliminar deste texto. Sou grato também à colaboração de Paula Nazareth e Patrícia Menandro, que preparam as séries de taxas reais de câmbio aqui analisadas. Este trabalho foi feito para a CEPAL.

** Professor Titular do Instituto de Economia Industrial da UFRJ, atualmente no escritório da CEPAL em Washington.

estabilidade de preços no mercado doméstico. Por outro, a eliminação da proteção supérflua é um dos requisitos fundamentais para o sucesso do Programa de Estabilização. Não obstante esta interdependência quanto a metas de longo prazo, a implementação simultânea das duas políticas pode gerar, sobretudo, recessão e sobrevalorização cambial, dois subprodutos marcantes do Programa de Estabilização nos últimos 12 meses. São fenômenos incompatíveis com uma estratégia de abertura não desestruturante do parque industrial.

O objetivo deste trabalho é elaborar uma estratégia de abertura apta a lidar com tais dificuldades e que permita gerar um regime comercial capaz de conferir, de forma transparente, níveis seletivos e temporários de proteção, coerentes com as condições heterogêneas de competitividade do sistema produtivo e subordinados aos objetivos gerais da política macroeconômica. Assim, a Seção 2 discute os vínculos entre a demanda por proteção e o perfil de competitividade do parque industrial e, a partir daí, descreve as etapas de implantação da política aduaneira. A Seção 3 analisa o papel que a regulação do poder econômico desempenha na política comercial. A Seção 4 mostra as conseqüências que a abertura da economia brasileira terá sobre o comércio com os demais países da América Latina e examina os obstáculos criados pela instabilidade cambial às possibilidades de integração regional. A Seção 5 aborda outra componente externa da política comercial, que são as negociações multilaterais a serem conduzidas no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Por fim, a Seção 6 resume as principais conclusões do texto.

2 PROTEÇÃO E COMPETITIVIDADE

A primeira tarefa a ser cumprida na formulação de uma política aduaneira é identificar as necessidades de proteção efetiva resultantes do perfil atual da indústria. Tal como ocorre usualmente em outras economias, diversos segmentos produtivos instalados no Brasil estão operando com níveis de eficiência similares aos padrões internacionais e, portanto, dispensam qualquer tipo de proteção do Governo; outros segmentos possuem condições endógenas para alcançar tais padrões, mas são prejudicados pela proteção concedida aos seus insumos e/ou por outras medidas governamentais. No caso de indústrias nascentes, a proteção requerida consiste de um arranjo particular de instrumentos, envolvendo tarifas diferenciadas por tipo de produto, outras barreiras comerciais, subsídios, compras governamentais etc., a ser definido em função dos padrões de concorrência e das formas de incorporação de progresso técnico ali vigentes. Por fim, existem ainda os setores cujo ritmo de crescimento de produtividade tenha eventualmente se tornado inferior ao do resto do mundo. Este caso, conhecido como o da proteção à indústria senil, está previsto nas regras do GATT e resulta de um dos fenômenos cíclicos do capitalismo industrial: as variações bruscas nas condições internacionais de concorrência.

As Tabelas 1 e 2 fornecem algumas informações úteis à realização da tarefa acima referida. Elas resumem parcialmente os resultados de um estudo anterior (Araújo Jr, Haguener, Machado, 1990) que procurou avaliar o perfil de competitividade da indústria brasileira nos Anos 80, a partir dos seguintes indicadores quantitativos: séries de preços internos e externos (valor unitário das exportações) para o período 1983/1985,

coabrindo os produtos relevantes dos setores ali mencionados; índices de produtividade, de participação dos salários no valor da produção, de rentabilidade, e de desempenho exportador desses setores em alguns anos selecionados do período 1970/1985.

TABELA 1
PERFIL DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA EM 1984:
DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO SEGUNDO A EVOLUÇÃO
DOS ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE*

Complexo	Setores Competitivos	Setores Decadentes	Setores Indefinidos	Tamanho Relativo do Complexo
Químico	5,1	31,7	63,2	25,9
Metalúrgico	69,9	22,8	7,3	32,1
Agroindustrial	44,8	39,0	16,2	22,0
Têxtil e Calçados	91,5	8,5	-	11,2
Papel e Gráfica	43,5	34,4	22,1	4,5
Construção Cível	-	60,6	39,4	4,3
Totais	45,8	29,2	25,0	100,0

FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

NOTA: * Produtividade = (Valor da Prod. - Desp. Oper.) / Pessoal Ocupado na Produção.

Competitivos: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi superior aos demais dos anos estudados (1975, 1980 e 1982).

Decadentes: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi inferior aos demais dos anos estudados.

Indefinidos: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi superior ao de 1982 e inferior aos demais dos anos estudados.

A Tabela 1 mostra a situação do parque industrial em 1984, sob a ótica da evolução dos índices de produtividade desde 1975. Como se nota, 45,8% do valor da produção naquele ano foi obtida em setores cujos índices de produtividade foram crescentes entre 1975 e 1984, 29,2% em setores com produtividade em declínio, e 25% em setores cujos índices não revelaram uma tendência definida durante o período analisado. A Tabela 2 identifica os três tipos de setores no interior de cada complexo industrial.

De acordo com a abordagem usada naquele estudo, uma economia é competitiva na produção de uma determinada mercadoria quando consegue pelo menos igualar os padrões de eficiência vigentes no resto do mundo quanto à utilização de recursos e à qualidade do bem. Tal capacidade é, em princípio, transitória, posto que resulta de fatores mutáveis que operam no âmbito da firma (instalações, organização do processo de trabalho, investimentos em pesquisa, estratégia de crescimento etc.), do setor (grau de concentração requerido pelas tecnologias vigentes, possibilidades de economias de escopo, padrões de concorrência etc.) e da economia (formato da estrutura industrial, dimensão do mercado consumidor, estilo de inserção internacional etc.).

Os índices de produtividade constituem apenas um dos elementos de referência para a avaliação dos níveis de competitividade de uma economia. Entretanto, eles fornecem uma informação básica para a análise das possibilidades de se alterar a política comercial, que é a tendência geral da evolução dos níveis de eficiência do sistema produtivo, cuja contrapartida é a capacidade das diferentes indústrias para enfrentar novas condições de concorrência.

TABELA 2
PERFIL DA COMPETITIVIDADE
DOS COMPLEXOS INDUSTRIAIS EM 1984

Complexo	Setores Competitivos	Setores Decadentes	Setores Indefinidos
Químico	Adudos e Fertilizantes	Tintas e Pigmentos Farmacêutica Perfumaria Laminados Plásticos Artefatos Plásticos Elementos Químicos Resinas	Borracha Químicos Div. Refino Petróleo Petroquímica
Metalquímico	Automóveis e Utilit. Motores e Autopeças Rádio, TV, Equip. Som Material Eletrônico Material Elétrico Máquinas Agrícolas Metalurgia Não-Ferr. Outros Metalúrgicos Gusa e Aço Laminados de Aço Fundidos e Forjados Derivados do Carvão	Indústria Naval Material Ferroviário Equip. Comunicação Mot. e Ap. Elétricos Peças para Máquinas Tratorers e Maq. Rod. Máquinas Ind. e Com.	Pneus Outros Veículos Caminhões e Ônibus
Agroindustrial	Abate e Prep. de Aves Laticínios Panificação e Massas Refino de Óleos Veg. Benef. de Arroz Benef. de Outros Vegetais Outras Ind. Aliment. Indústria do Fumo	Abate e Prep. Carnes Óleos Veg. em Bruto Moagem de Trigo Açúcar Bebidas	Rações Alcool Café
Têxtil e Calçados	Benef. Fibras Mat. Fiação e Tecelagem Malharias Outras Ind. Têxteis Vestuário Calçados	Couros e Peles	
Papel e Gráfica	Celulose Papel e Papelão	Editorial e Gráfica	Artefatos de Papel
Construção Civil		Mín. Não-Metálicos Cimento e Artefatos Porcelana e Cerâmica	Vidro Ind. de Madeira

Além de parciais, os dados das Tabelas 1 e 2 são insuficientes para a escolha dos setores a serem protegidos por outros motivos. Em primeiro lugar, porque, embora os indicadores gerais sobre a competitividade do setor sejam indispensáveis para orientar as decisões da política aduaneira, as alíquotas do imposto de importação e outros instrumentos não tarifários são aplicados a produtos específicos. Em segundo lugar, dado o dinamismo do processo de concorrência, as informações tornam-se obsoletas rapidamente. Assim, o quadro vigente em 1990 pode ser bem distinto daquele registrado em 1984. Por fim, diversos fatores que afetam o poder de competição das empresas não são mensuráveis através de indicadores simples. Os exemplos mais evidentes são a diferenciação de produtos, a prestação de serviços de manutenção e assistência técnica, os sistemas de distribuição e as mudanças nos hábitos de consumo.

Uma fonte de informações que não tem esses defeitos é a proposta de reforma tarifária apresentada ao Governo em 13-12-90 pela Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica – ABINEE.¹ Sua única limitação é a de estar referida a apenas um setor da economia. A proposta consiste de um cronograma para a redução gradual, entre 1991 e 1994, das alíquotas do imposto de importação de 1.275 itens tarifários que interessam à ABINEE.² Ela é útil aos propósitos deste artigo por dois motivos principais. De um lado, porque exprime a avaliação direta dos empresários sobre sua capacidade atual de enfrentar a concorrência de produtos importados. De outro, resulta de um amplo esforço conciliatório realizado no interior da ABINEE, envolvendo não só fabricantes de componentes e de bens finais, como também empresas que produzem a mesma mercadoria com níveis diferentes de eficiência.

De acordo com o Censo Industrial de 1985, o emprego e o valor adicionado gerados na indústria eletroeletrônica corresponderam, respectivamente, a 8,3 e 9,7% dos totais registrados para o conjunto da indústria de transformação naquele ano. A despeito dessas dimensões, o perfil de competitividade do setor é bem representativo das condições gerais vigentes na economia, dada a diversidade de segmentos ali reunidos. Conforme mostra a Tabela 3, a ABINEE abrange não apenas uma gama heterogênea de tecnologias (de coifas a equipamentos sofisticados), como também uma extensa cadeia produtiva (insumos básicos – componentes – bens de capital – bens de consumo final).

O Histograma 1 mostra a distribuição das alíquotas sugeridas para 1994, cuja média é 18,4%, a moda 20% e o limite superior 40%. Embora seja convergente, em linhas gerais, com a orientação oficial, a proposta da ABINEE contém duas peculiaridades. A primeira é a de que as trajetórias de redução das alíquotas entre 1991 e 1994 são bem mais heterogêneas que as do Governo, posto que refletem as especificidades das condições de produção vigentes na indústria. A segunda é a de que as alíquotas superiores a 20% não se destinam apenas aos bens fabricados em estágio de

¹ O autor participou, como consultor, da elaboração da proposta da ABINEE. As opiniões aqui emitidas são, entretanto, de sua exclusiva responsabilidade e não coincidem necessariamente com as da Associação.

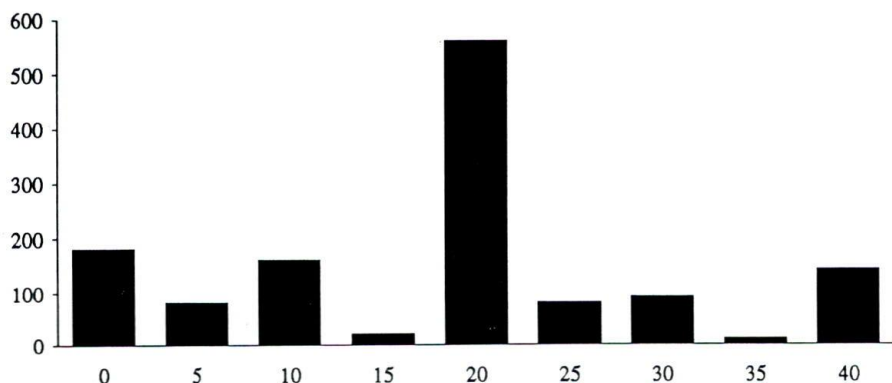
² Atualmente, a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias tem cerca de 12.000 itens. As vezes um item corresponde a um produto específico (p. ex.: 7321.11.02.00 – fogareiro), mas, na maioria dos casos significa um grupo de bens similares (p. ex.: 8470.40.00 – máquinas de contabilidade).

indústria nascente, mas a todos aqueles que, segundo as previsões da indústria, não serão competitivos em 1994. Cabe notar ainda que o trabalho foi feito sob as hipóteses de que o Governo mantenha nos próximos anos uma taxa de câmbio real estável e não defasada e que eventuais práticas desleais de comércio sejam diligentemente coibidas através dos instrumentos *antidumping* e de direitos compensatórios.

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DA INDÚSTRIA ELETROELETRÔNICA EM 1990

Setor	Principais Produtos
Componentes Elétricos e Eletrônicos	Comp. Eletrônicos Passivos, Agregados de Componentes, Comp. Eletromecânicos, Dispositivos Semicondutores, Transdutores Eletroacústicos, Sistemas de Interconexão, Cinescópios, Circuitos Impressos, Laminados Cobreados e Não-Cobreados.
Equipamentos Industriais	Acumuladores Elétricos, Conversores, Fornos Industriais, Máquinas de Soldar e Cortar, Motores Seriados, Geradores, Mini e Micromotores, Retificadores Industriais.
Informática	Fitas e Discos Magnéticos, Disquetes, Monitores, Equip. p/Automação Industrial e para Controle de Processo.
Geração, Transmissão e Distribuição de Energia	Chaves Seccionadoras, Disjuntores, Turbogeneradores, Hidrogeradores, Transformadores, Conectores, Isoladores, Medidores, Painéis, Relés de Proteção.
Telecomunicações	Cabos e Acessórios, Equipamentos de Transmissão de Força p/Telecomunicação, de Comutação, de Radiodifusão, Terminais de Texto.
Eletrodomésticos	Fogões, Refrigeradores, Coifas, Fornos de Microondas, Condicionadores de Ar, Lanternas, Pilhas, Rádios, Televisores, Video-Cassetes, Equip. de Som.

HISTOGRAMA 1
Proposta de Estrutura Tarifária para a Indústria Eletroeletrônica em 1994



FONTE: ABINEE.

Dos 1.275 itens que formam o universo tarifário da indústria eletroeletrônica, cerca de 900 foram considerados competitivos pelos empresários. O número não é exato porque vários dos 170 itens que ficariam com alíquotas zero em 1994 não são fabricados no País. A maioria dos 419 itens com alíquotas inferiores a 20% refere-se a componentes, enquanto que os 545 itens com alíquotas iguais a 20% são, quase todos, bens finais. Entre os 311 itens com alíquotas superiores a 20%, há cerca de 150 cujos fabricantes não chegaram a um consenso, quanto ao nível de proteção desejável, o que levou a ABINEE a optar pela alíquota mais elevada. Encontram-se nesse grupo alguns produtos da Zona Franca de Manaus e um sub-conjunto que advém de um conflito paradoxal entre firmas nacionais e subsidiárias estrangeiras. O paradoxo reside no fato de que as subsidiárias adotaram, sistematicamente, atitudes mais protecionistas do que as firmas nacionais.

Esses dados ratificam os resultados obtidos por Araújo Jr, Haguenauer, Machado (1990) quanto aos níveis de competitividade da indústria brasileira. Uma das principais evidências registradas naquele estudo diz respeito à atualização tecnológica dos segmentos de base do sistema produtivo, o que gera condições favoráveis ao desempenho do conjunto da economia. Tais evidências, aliadas às do documento da ABINEE, sugerem que os setores não habilitados a enfrentar a concorrência de bens importados representam, atualmente, cerca de 10 a 15% da capacidade produtiva instalada no País.³

Dois corolários podem ser extraídos dessa conclusão. O primeiro é bem conhecido: embora os investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pela indústria brasileira sejam muito inferiores aos dos países industrializados e, conseqüentemente, seja inexpressiva a capacidade inovadora de nossas empresas, quanto ao lançamento de produtos e processos, a economia é bastante dinâmica quanto à absorção de inovações geradas no resto do mundo, fato já amplamente documentado na literatura sobre o crescimento industrial do País entre o pós-guerra e o final dos Anos 70. A única novidade que está sendo agregada aqui é a de que, mesmo após os anos turbulentos da Década dos 80, essa característica não desapareceu, e, portanto, é falsa a crença tão difundida recentemente de que o parque industrial esteja em vias de ser sucateado.

O segundo corolário é o de que o escopo de debate sobre liberalização de importações é, de fato, muito reduzido. A rigor, o que está em discussão é se vale a pena ou não proteger uma pequena fração do sistema produtivo, posto que nem os mercantilistas mais radicais apoiariam o protecionismo supérfluo.

Uma vez escolhidos os setores a serem protegidos, a segunda e mais difícil tarefa que a política aduaneira deve cumprir é a de definir os níveis adequados de proteção e seus respectivos prazos de vigência. Dada a inexistência de métodos inequívocos para aferir o grau de acerto dessa decisão, a alternativa é, tal como ocorre nas democracias contemporâneas, prover a sociedade da maior quantidade possível de informações sobre os custos da proteção vigente e seus respectivos beneficiários. Neste sentido, as seguintes providências são indispensáveis:

³ É importante frisar que isso não significa que os restantes 85 a 90% estejam necessariamente operando de acordo com os padrões internacionais de qualidade e eficiência, mas, tão-somente, que uma taxa de câmbio equilibrada e os instrumentos de veto à concorrência desleal são suficientes para assegurar a sobrevivência desses setores no mercado interno brasileiro.

- a) estabelecer que a estrutura tarifária será submetida periodicamente (a cada três anos, por exemplo) a uma revisão geral;
- b) no semestre anterior a cada revisão, o Governo divulgaria um levantamento minucioso dos níveis de proteção efetiva vigentes no País, o que serviria de base para o debate público sobre a escolha dos setores a serem protegidos na rodada seguinte;
- c) considerando-se que os procedimentos anteriores só têm sentido se a taxa real de câmbio for estável e admitindo-se, tal como sugere a proposta do Governo, que os setores competitivos sejam contemplados até 1994 com alíquotas não inferiores a 20%, caberia anunciar, a partir do instante em que a política macroeconômica tivesse assegurado as condições para a estabilidade cambial, um cronograma para a eliminação gradual dessas alíquotas. Tal proteção só se justifica como um expediente transitório, para que as firmas locais ajustem suas estratégias de concorrência à nova situação do mercado. Além disso, convém lembrar que, em virtude dos custos que incidem sobre as importações (frete, seguros, taxas portuárias e impostos locais) uma tarifa de 20% permite uma diferença entre preços internos e externos da ordem de 40%.

É evidente que a eficácia dessas medidas aumentaria na medida em que os critérios de transparência fossem estendidos aos demais instrumentos de política econômica, em particular àqueles que afetam o desenvolvimento industrial, como as condições de financiamento, a concessão de subsídios, os procedimentos de compras do Governo e os gastos em ciência e tecnologia.

3 PODER ECONÔMICO E INTERESSE PÚBLICO

Uma das conseqüências nefastas do regime de proteção que vigorou no Brasil nos Anos 80 foi a de ter ampliado o poder das grandes empresas, sobretudo daquelas que atuam em setores oligopolizados. Dado que os controles governamentais só permitiam a importação de bens complementares à oferta local, os produtores estabelecidos no País passaram a dispor de um instrumento – a reserva de mercado – que lhes oferecia maior liberdade na formulação de sua política de preços, nas decisões relativas à qualidade dos bens destinados ao mercado doméstico, na alocação de recursos para os sistemas de distribuição, publicidade, assistência técnica aos consumidores, melhoria das condições de trabalho, cuidados com meio ambiente etc.

De fato, as medidas adotadas para enfrentar a crise do balanço de pagamentos do início da década produziram, dentre outros percalços, uma inovação indesejável, ao generalizar um privilégio que, até então, era restrito, pelo menos em princípio, aos setores que no passado haviam sido objeto de política industrial. Desde os Anos 50, tornara-se usual incluir a reserva de mercado entre os incentivos oferecidos às empresas dispostas a participar da implantação de novas atividades produtivas no País. Embora sempre anunciada como provisória, essa regalia era tacitamente aceita como permanente pela sociedade, em virtude de um falacioso critério de racionalidade econômica,

advindo de uma aliança espúria entre Governo e empresários, segundo o qual seria inconveniente usar divisas escassas para importar bens similares aos produzidos localmente.

Além das facilidades concedidas pela política econômica, as grandes empresas sempre contaram com um outro recurso valioso: a fragilidade do aparato institucional encarregado de regular os conflitos entre interesse público e iniciativa privada. Um indicador manifesto dessa fragilidade é a recorrência com que, nos últimos 5 anos, as grandes empresas foram responsabilizadas pelo insucesso dos planos de estabilização no Brasil. Não obstante a crescente agressividade verbal do Governo, que adquiriu tons paradoxais na gestão atual,⁴ a única "punição" já aplicada até o momento foi a de reduzir as barreiras à importação, com resultados inteiramente inócuos.

Tais adversidades também ocorrem no resto do mundo. A inevitável presença de oligopólios e monopólios em qualquer estrutura industrial contemporânea gera um dilema político não trivial. Por um lado, costuma haver uma correlação estreita entre o grau de concentração de um setor e sua importância estratégica para o conjunto da economia, quanto à geração de emprego, aos efeitos de encadeamento à difusão de progresso técnico, ao desempenho exportador etc. Por isso, esses setores geralmente absorvem a maior parte dos recursos públicos destinados à política industrial. Por outro lado, o fortalecimento do poder econômico das empresas que ali operam constitui um risco permanente à preservação dos interesses públicos. Assim, quando é necessário coibir abusos eventuais, as medidas corretivas devem atender a um duplo requisito: serem eficazes sem inviabilizar o funcionamento do setor.

Não é casual, portanto, que em cada país tenha surgido uma solução particular para esse problema. Em termos de atribuições, formato institucional e resultados alcançados, pouco existe de comum entre Antitrust Division dos Estados Unidos, a Monopolies Commission do Reino Unido, a Bundeskartellamt da Alemanha e a Fair Trade Commission do Japão, por exemplo.

Em certos casos, como o dos Estados Unidos, o papel conferido à regulação do poder econômico tem variado radicalmente ao longo da história. Conforme mostrou McCraw (1986), entre 1870 e 1930, a legislação antitruste funcionou como um importante complemento da política aduaneira, propiciando a formação de configurações adequadas na maioria dos segmentos industriais. Assim, nas indústrias com tendências naturais à concentração, a legislação não criou obstáculos ao desenvolvimento de grandes corporações e aos processos de fusão e incorporação de empresas, enquanto que nas indústrias onde a natureza da tecnologia e a dimensão do mercado eram compatíveis com estruturas desconcentradas, o rigor da lei foi implacável com as tentativas de formar cartéis, coalizões e outros meios de controle de mercado.

⁴ Um exemplo notável nesse sentido é a constante ameaça de promover devassas nos registros contábeis de determinadas empresas, como se não fosse obrigação do Governo fiscalizá-las rotineiramente! Outro exemplo é o da indústria automobilística, objeto da ira pessoal do Presidente Collor. Apesar da propaganda oficial sobre a abertura da economia, em relação a esse setor, as providências ficaram restritas à suspensão da proibição de importar. Entretanto, continua em vigor a alíquota de 85% sobre as importações, que é superior à proteção máxima concedida a qualquer setor na maioria dos países do mundo.

No entanto, o uso dessa legislação não se tornou imune a modismos ideológicos, como observou Farina (1990): o neoliberalismo da Era Reagan impôs a virtual desativação da Antitrust Division, cuja equipe técnica foi reduzida em 3/5. Mas, já nos primeiros meses do Governo Bush esta orientação foi revertida e a Divisão retomou suas funções tradicionais.

A Monopolies Commission talvez seja o melhor exemplo de como é possível delimitar nitidamente a fronteira entre o interesse público e o da grande empresa. Dois de seus casos famosos foram os da Pilkington (vidro plano) e da Kodak (filmes coloridos), na segunda metade dos Anos 60. Ambas empresas eram monopolistas no mercado doméstico e, embora suas condutas fossem similares em vários aspectos, receberam julgamento completamente distintos (Monopolies Commission, 1966, 1968).

A Pilkington, fundada na Inglaterra em 1826, adquiriu o monopólio da indústria de vidro plano na Década dos 30, encerrando um longo processo de concentração de capitais iniciado em meados do século passado (Araújo Jr., 1982, cap.5). A nível mundial, este setor constituía, no pós-guerra, um oligopólio que funcionava sob a liderança de quatro corporações: St. Gobain, de origem francesa, duas americanas, Pittsburgh Plate Glasse e Libbey Owens Ford, e a inglesa Pilkington que, naquela ocasião, era a mais frágil do grupo, em termos de tamanho, grau de diversificação e escala de operações internacionais. Em janeiro de 1959, ela introduziu uma inovação tecnológica, o *float process*, que revolucionou os métodos produtivos da indústria. Nos anos seguintes, através da exploração de seu invento, passou a ditar os padrões de comportamento do oligopólio, quanto à política de preços, às normas de qualidade, às relações trabalhistas, e aos critérios de divisão internacional dos mercados. De acordo com a legislação britânica, quando algum fornecedor controla mais de 30% da oferta local ou exportável de um bem, o interesse público pode estar sendo prejudicado. Pelo menos desde 1890 a Pilkington seria enquadrável nesse critério, mas o Parlamento só resolveu solicitar uma investigação formal a seu respeito depois que ela se tornou a principal fabricante mundial de vidro plano.

As conclusões do relatório da Monopolies Commission foram amplamente favoráveis à empresa, que sempre tivera o cuidado de jamais reajustar seus preços acima do índice médio registrado para o conjunto da indústria manufatureira a cada ano, mesmo em momentos de dificuldades financeiras. Este hábito, aliado ao seu desempenho exportador, à sua condição de fornecedor exclusivo de uma tecnologia avidamente demandada pelo resto do mundo e ao fato de ter alcançado a posição monopolista graças à sua eficiência técnica, influíram decisivamente no julgamento da Comissão. Durante o inquérito, a Pilkington declarou que provavelmente seus custos operacionais cairiam a médio prazo, mas esse benefício não seria repassado aos consumidores, já que a empresa pretendia elevar seus gastos em pesquisas e desenvolvimento, além de prosseguir com sua estratégia de expansão internacional. A Comissão considerou que, também neste aspecto, a conduta da empresa era convergente com o interesse público britânico.

O processo de crescimento da Eastman Kodak, uma companhia americana fundada em 1880, é bastante conhecido e praticamente se confunde com a história da fotografia no Século XX. Dentre suas inúmeras façanhas tecnológicas, inclui-se a de ter sido a primeira empresa do mundo a fabricar filmes coloridos, ao lançar o *koda-*

chrome em 1935. À época do inquérito, em 1965, sua subsidiária inglesa atendia a cerca de 70% do consumo total de filmes fotográficos no Reino Unido. Tal como no caso anterior, o monopólio da Kodak também resultara exclusivamente de sua capacidade inovadora. Entretanto, três práticas da empresa foram repreendidas: a política de preços, que tornava a margem de comercialização do filme colorido 5 vezes superior à do preto e branco; a norma de vincular compulsoriamente a revelação à venda do filme; e o sistema de distribuição, que só operava com representantes exclusivos. Assim, além de recomendar uma redução de 20% no preço do filme colorido, e o veto às outras duas práticas, a Comissão sugeriu também a abolição imediata da tarifa de 20% que incidia sobre as importações. O Parlamento aprovou as propostas, apenas com a ressalva de, ao invés de abolir a tarifa aduaneira imediatamente, incluí-la na agenda da Rodada Kennedy de negociações multilaterais, que estava sendo promovida pelo GATT naquele momento.

A atuação da Monopolies Commission nos dois casos aqui descritos e da Antitrust Division no período analisado por McCraw, encontram sólido respaldo nas teorias de mercados contestáveis e da concorrência schumpeteriana, que atualmente constituem a principal fonte inspiradora da pesquisa teórica e empírica na área de economia industrial. Estas teorias estão formuladas, respectivamente, nos livros de Baumol, Panzar, Willig (1982), Nelson, Winter (1982). Através delas é possível tratar a evolução das estruturas industriais como um resultado da interação entre progresso técnico e formas de concorrência, conforme mostramos em Araújo Jr. (1985). Tal abordagem não apenas sugere que os oligopólios e monopólios sejam as configurações mais frequentes no capitalismo contemporâneo, como também que, na maioria dos casos, sejam as que melhor atendem o interesse público.

É possível extrair do marco teórico acima referido alguns critérios úteis à regulação do poder econômico. O primeiro é que o estímulo à entrada de novos concorrentes no mercado nem sempre é a forma mais indicada de proteger o interesse público. Antes de definir sua estratégia de ação, o Governo deve procurar saber:

- a) qual seria, diante das tecnologias disponíveis e do tamanho do mercado, a configuração eficiente do setor (número e distribuição de tamanhos de firmas, suas respectivas pautas de produção e parcelas de mercado), isto é, aquela que permitiria a exploração adequada das economias de escala e de escopo ali existentes;
- b) qual a natureza das barreiras à entrada de novas firmas no setor. As respostas destas questões indicarão o escopo das medidas corretivas, que poderá visar a mudança estrutural (desmembramentos de firmas e/ou entrada de novos produtores), ou se restringir à conduta dos fornecedores já estabelecidos no ramo, ou complementar outras linhas de ação governamental, como a política industrial, de saúde pública ou de meio ambiente.

Para as finalidades da presente discussão, é conveniente distinguir três tipos de barreiras à entrada: as naturais, que ocorrem em setores cujos bens não são comercializáveis internacionalmente ou dependem de matérias primas escassas no resto do mundo; as que resultam de progresso técnico endógeno e conferem às firmas do ramo conhecimentos não acessíveis aos concorrentes potenciais; e as que são geradas

por atos do Governo. Quando as barreiras são naturais, os instrumentos relevantes para combater práticas abusivas são normas rigorosas e expeditas de punição, já que as possibilidades de mudança estrutural costumam ser escassas ou inexistentes. Quando as barreiras são tecnológicas, o espectro de opções é mais amplo, posto que esse tipo de vantagem é, em princípio, temporário, embora esta seja a situação em que se manifeste com maior intensidade o dilema político referido no início desta seção, devido ao risco de que as punições aniquilem o dinamismo tecnológico do setor. Entretanto, as barreiras mais freqüentemente são institucionais, quando a principal dificuldade é compatibilizar as diferentes funções do poder público. Isso não implica que o Governo esteja necessariamente obrigado a eleger um determinado objetivo em detrimento de outros, mas apenas, na maioria dos casos, a mudar os instrumentos de política. Um bom exemplo é a proteção de oligopólios. Conforme vimos, este tipo de indústria é uma das prioridades usuais da política industrial. Uma forma de evitar que esta meta anule a regulação do poder econômico é não usar tarifas aduaneiras e controles administrativos das importações nesses setores, dando preferência à política de compras do Governo, à concessão de subsídios, à implantação de normas técnicas restritivas e a outros mecanismos que mantenham a presença, ainda que potencial, de fornecedores externos no mercado local.

Critérios normativos advindos da teoria econômica são, inevitavelmente, de caráter geral e devem ser adaptados a cada caso específico. Conforme a Monopolies Commission adverte habitualmente em seus relatórios, a margem de subjetividades nos julgamentos é sempre imensa. Isso obriga, uma vez mais, a transparência da conduta das autoridades, ao lado de uma legislação que permita a ação eficaz do poder público em todos os âmbitos requeridos e de agências tecnicamente habilitadas a aplicar a lei.

4 INSTABILIDADE CAMBIAL E INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Em virtude de ser aplicada à maior economia da região, a política comercial brasileira exerce uma influência marcante sobre as perspectivas econômicas da América Latina. Entretanto, uma das peculiaridades do processo de industrialização neste País foi a de promover um distanciamento crescente em relação aos países vizinhos.

Para fins analíticos, é conveniente distinguir duas componentes deste processo de distanciamento, uma ligada à formulação dos planos de investimento e outra decorrente da implementação das políticas de controle do balanço de pagamentos.

Grande parte da capacidade produtiva brasileira nos setores de bens de capital e de insumos básicos foi instalada nos últimos 20 anos. Os planos de investimentos que deram origem à configuração atual desses setores foram concebidos a partir de uma estratégia que ignorava o comportamento da oferta potencial das indústrias congêneres nos países vizinhos. Assim, além de conduzir à formação de estruturas industriais ineficientes, que abrigam firmas com graus excessivos de diversificação ou de integração vertical, o que resulta em pautas inadequadas de produção, dadas as tecnologias vigentes, tais investimentos eliminaram fluxos potenciais de comércio intra-setorial entre as economias da região.

Por outro lado, nos momentos em que foi necessário impor restrições às importações para enfrentar crises cambiais, a política comercial não conferiu um tratamento diferenciado à América Latina, gerando custos inúteis, como bem ilustra a experiência da primeira metade dos Anos 80.

Entre 1981 e 1985, o intercâmbio do Brasil com os países membros da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), medido em dólares correntes, caiu de 7,4 para 3,8 bilhões. Ao contrário do que ocorreu em relação ao resto do mundo, de onde foi possível extrair superávits comerciais expressivos, com todos os membros da ALADI, sem uma única exceção, as exportações brasileiras declinaram praticamente na mesma proporção em que as importações. Sob a ótica do controle do balanço de pagamentos, esta política não foi apenas inepta, mas, quanto à geração de renda e emprego, seus resultados efetivos foram acentuar a recessão no País e propagá-la no continente.

Durante o Governo Sarney este quadro modificou-se bastante. Através do projeto de criação de um mercado comum no Cone Sul e da efetiva implementação dos compromissos firmados no âmbito da ALADI, foi possível reconduzir rapidamente os fluxos comerciais aos patamares registrados no início da década. Contudo, essas iniciativas não promoveram a formação de vínculos mais sólidos com os países vizinhos, devido a dois motivos principais.

Em primeiro lugar, porque as relações com a América Latina foram tratadas como uma exceção à orientação geral da política de comércio exterior da época, que assegurava, conforme vimos na seção anterior, a reserva do mercado interno aos produtores estabelecidos no País. Assim, as preferências comerciais eram negociadas casuisticamente, produto a produto, e dissociadas das demais prioridades de política econômica.

Em segundo lugar, porque o acirramento da crise inflacionária depois de 1987 tornou impraticável qualquer esforço de compatibilização das políticas internas com os objetivos da integração regional.

Se o Governo Collor vier a estabelecer uma estratégia de abertura coerente com a configuração atual da indústria brasileira, os demais países da América Latina serão beneficiados com novas perspectivas de crescimento, em virtude da eliminação de um dos principais obstáculos à formação de espaços econômicos unificados na região, que residia no protecionismo crescentemente errático praticado no Brasil. Se isso ocorrer, restaria ainda outro vilão a ser combatido: a instabilidade cambial.

Os nove gráficos comentados a seguir registram o desempenho cambial de um conjunto expressivo de países latino-americanos nos últimos 20 anos.⁵ Os Gráficos de 1 a 5 mostram, respectivamente, a evolução trimestral das taxas reais de câmbio em relação ao dólar no Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e México, desde março de 1971; e os Gráficos de 6 a 9 mostram, para o mesmo período, e também em termos reais, as cotações dessas moedas em relação ao cruzeiro.

⁵ As séries trimestrais, para o período 1971/1989, das taxas reais de câmbio de todos os países membros da ALADI encontram-se descritas no Apêndice deste trabalho.

Como atestam os Gráficos de 1 a 5, nenhuma dessas economias conseguiu evitar a instabilidade cambial durante o período analisado.

No caso do Brasil (Gráfico 1), foi possível manter uma razoável estabilidade entre 1971 e 1979, através da política de minidesvalorizações. Mas, depois do segundo choque do petróleo e da crise da dívida externa, este desempenho só se repetiu em dois períodos curtos, entre o terceiro trimestre de 1983 e o último de 1984 e entre o primeiro trimestre de 1986 e meados de 1987.

No caso do Uruguai (Gráfico 2), nota-se três fases de relativa estabilidade: a primeira, entre 1975 e 1978; a segunda, entre 1980 e 1982, mantida à custa de uma valorização irreal das cotações, que levou à liberação de 1982 e ao período de extrema instabilidade que só veio a ser superado no Governo Sanguinetti; e a terceira, de 1986 em diante, quando, além da estabilização, a política cambial passou a visar também níveis sustentáveis para a cotação do peso.

No caso da Argentina (Gráfico 3), não houve nestas duas décadas um único período superior a doze meses durante o qual a taxa real de câmbio fosse estável.

Por fim, as experiências do Chile e do México (Gráficos 4 e 5) revelam um ponto em comum com a do Uruguai, que é o de conseguir cotações estáveis e realistas no período recente (Chile desde 1985 e México desde 1988).

Alguns efeitos combinados desses desempenhos estão refletidos nos Gráficos 6 a 9. Conforme se observa ali, o único exemplo de estabilidade em relação ao cruzero nesses 20 anos foi o do peso uruguaio entre 1975 e 1979.

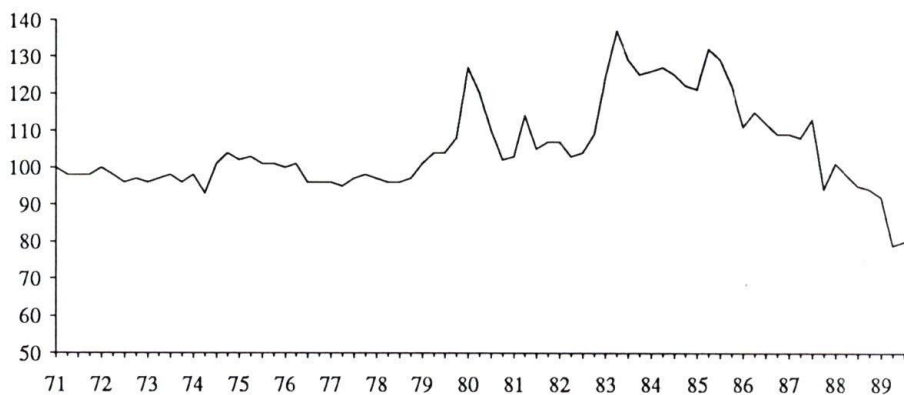
A instabilidade cambial não é uma peculiaridade latino-americana. De fato, desde a implantação do regime de taxas flutuantes, em 1973, as economias industrializadas também passaram a conviver com esse problema. Ainda hoje continua válido o comentário de Williamson (1983, p. 9), chamando a atenção para o número crescente de observadores "alarmados com os movimentos violentos das taxas de câmbio" entre as principais moedas do mundo capitalista. Mas, o que está sendo considerado alarmante para eles são variações que, em termos reais, raramente superam a marca de 5% entre um trimestre e outro, enquanto que na América Latina as cifras só começam a surpreender quando ultrapassam os 20%!

Uma instabilidade dessa magnitude, e tão duradoura, tornou inviável a manutenção de vínculos econômicos mais sólidos na região. A qualquer momento, uma determinada moeda pode estar supervalorizada em relação à outra, tal como no exemplo paradigmático cruzero/austral (vide Gráfico 6).

Neste contexto, os fluxos de capitais provenientes do país de moeda "forte" geram rendimentos excepcionais para os investidores, mas, em compensação, as exportações do outro país, de moeda "fraca", tornam-se mais competitivas no mercado interno do primeiro país. No entanto, como essas condições podem ser invertidas repentinamente, estando os agentes econômicos já acostumados com isso, só são realizadas aquelas transações que não impliquem compromissos de longo prazo.

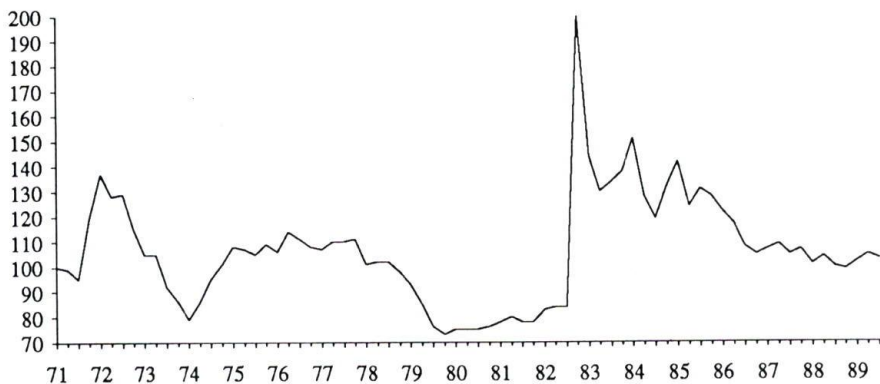
As principais causas desse fenômeno são conhecidas: inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos.

GRÁFICO 1
Taxa Real de Câmbio Cruzeiro/Dólar
(1º Trimestre 1971 / 3º Trimestre de 1989)



FONTE: Banco Central do Brasil.

GRÁFICO 2
Taxa Real de Câmbio Peso Uruguaio/Dólar
(1º Trimestre 1971 / 3º Trimestres 1989)



FONTE: Fundo Monetário Internacional.

Gráfico 3
Taxa Real de Câmbio Austral/Dólar
(1º Trimestre de 1971 / 1º Trimestre de 1989)

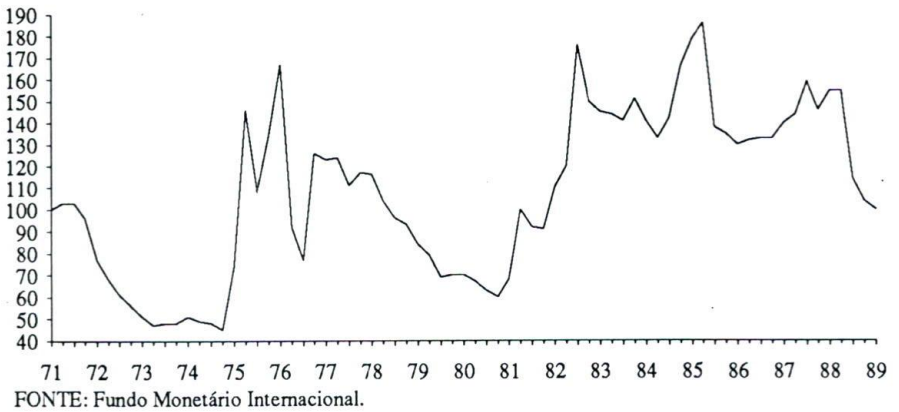


GRÁFICO 4
Taxa Real de Câmbio Peso Chileno/Dólar
(1º Trimestre de 1971 / 3º Trimestre de 1989)

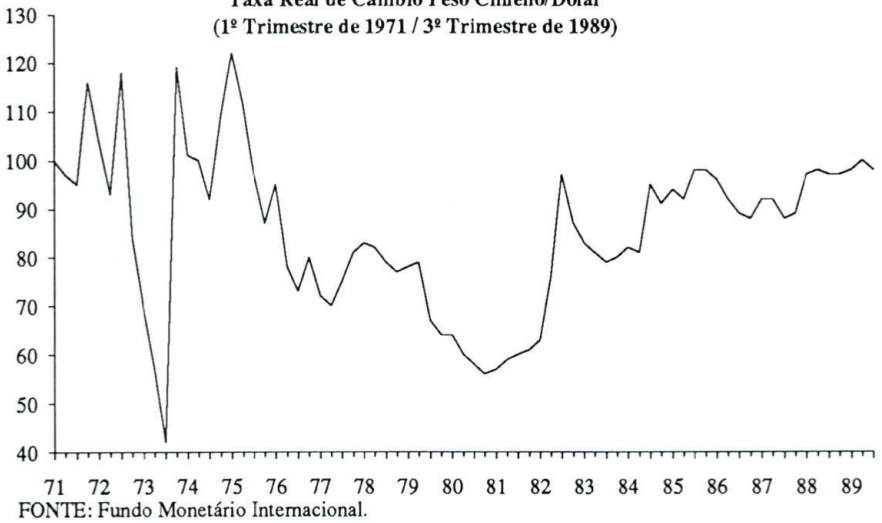


GRÁFICO 5
Taxa Real de Câmbio Peso Mexicano/Dólar
(1º Trimestre 1971 / 3º Trimestre 1989)

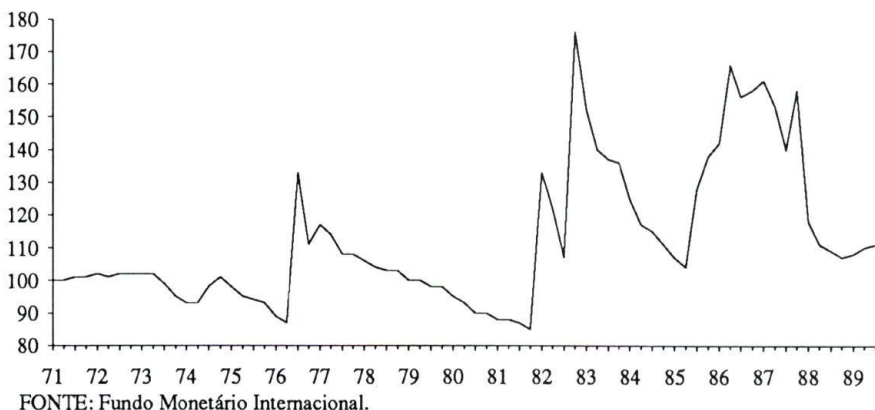


GRÁFICO 6
Taxa Real de Câmbio Cruzeiro/Austral
(1º Trimestre 1971 / 1º Trimestre 1989)

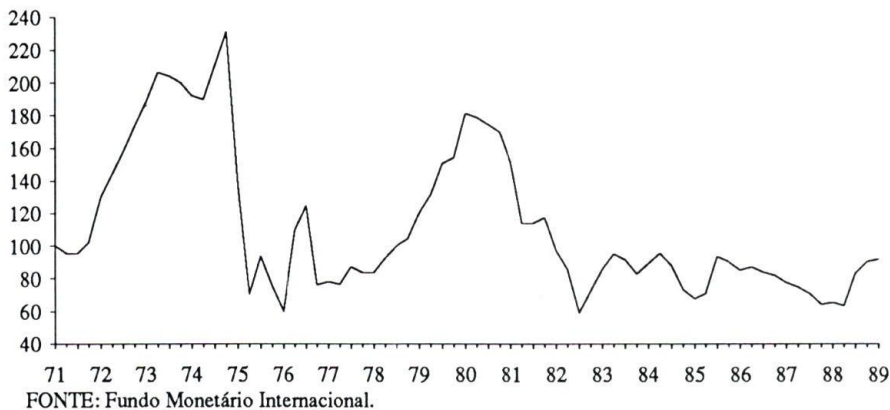


GRÁFICO 7
Taxa Real de Câmbio Cruzeiro/Peso Uruguaio
(1º Trimestre de 1971 / 3º Trimestre 1989)



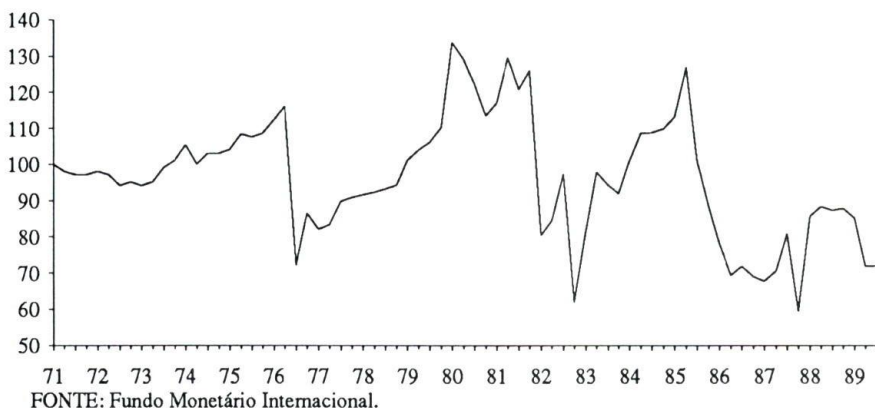
FONTE: Fundo Monetário Internacional.

GRÁFICO 8
Taxa Real de Câmbio Cruzeiro/Peso Chileno
(1º Trimestres 1971 / 3º Trimestre 1989)



FONTE: Fundo Monetário Internacional.

GRÁFICO 9
Taxa Real de Câmbio Cruzeiro/Peso Mexicano
(1º Trimestre 1971 / 3º Trimestre 1989)



As restrições externas sempre foram apontadas como um dos entraves básicos à integração latino-americana, mas sob uma perspectiva distinta da que está sendo adotada aqui. Em geral, a questão enfatizada é a de que os programas de ajustamento costumam ser acompanhados de controles sobre as importações, que geram um círculo vicioso intrarregional, cujo resultado final é o de comprimir o volume de transações.

Conforme vimos, no caso de crise da dívida externa da primeira metade dos Anos 80, o Brasil poderia ter evitado esse círculo vicioso através de uma política de abertura unilateral em relação aos países vizinhos. Todavia, os obstáculos à integração que os desequilíbrios no balanço de pagamentos promovem com a geração de instabilidade cambial não podem ser superados através da ação de um único governo. Neste caso é preciso um esforço coletivo em três áreas interdependentes: a do combate à inflação, a do ajuste externo e a da harmonização de políticas cambiais, visando manter a paridade do poder de compra das moedas da região.

5 ABERTURA E NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

A principal característica do regime comercial sugerido neste trabalho é a de que, periodicamente, o Governo retira proteção de alguns setores e concede a outros, em função dos níveis vigentes de competitividade internacional e dos objetivos de médio prazo da política industrial. Além das providências comentadas anteriormente, a implantação desse regime requereria uma estratégia de negociações multilaterais que visasse: a) assegurar a realização do potencial exportador da economia; b) evitar que as medidas de proteção provocassem atritos com os parceiros comerciais do País.

Para que esses objetivos sejam negociáveis, é preciso que haja consenso entre as partes envolvidas quanto a alguns critérios básicos. O primeiro é que toda proteção tem custos, pois se trata de uma transferência de rendas em favor dos setores protegidos. O segundo é que esses custos recaem diferenciadamente sobre consumidores locais e indústrias dos parceiros comerciais, dependendo do tipo de instrumento de proteção utilizado. O terceiro é que a proteção não beneficia apenas a indústria doméstica, mas também outros fabricantes no resto do mundo que forneçam insumos aos setores protegidos. Esta contabilidade de custos e benefícios não só permite a escolha de instrumentos de proteção não conflitantes com a expansão do comércio, como também fornece elementos para estimar a reparação adequada aos danos eventualmente provocados no potencial exportador do resto do mundo.

O fórum natural dessas negociações é o GATT, cujo texto contempla, em seu Artigo XIX, a possibilidade de que os países apliquem medidas de salvaguardas para impedir o sucateamento involuntário de instalações produtivas, assegurando-lhes o tempo necessário para ajustar sua indústria diante de mudanças repentinas nas condições internacionais de concorrência e legítimando o fato de que em qualquer sistema industrial sempre existirão determinados segmentos que dependerão temporariamente de proteção. Não obstante a delimitação rigorosa do problema, o Artigo XIX é omissivo quanto às medidas de salvaguardas possíveis de serem aplicadas, sobretudo no que diz respeito a dois pontos cruciais: seletividade e restrições quantitativas. Devido aos conflitos com a cláusula de nação mais favorecidas e com a norma de que a proteção deva ser feita exclusivamente através de tarifas, dois princípios fundamentais do GATT, os governos jamais chegaram a um consenso quanto à definição de medidas adequadas de salvaguarda.

Outro constrangimento à aplicação de medidas de salvaguardas é a exigência de que os parceiros comerciais sejam compensados com outras concessões. Tais dificuldades levaram os governos a proteger suas indústrias com problemas de competitividade através de instrumentos alternativos às normas previstas no GATT, como os acordos de "restrições voluntárias de exportações", ou de "ordenação de mercados", cujo exemplo mais sofisticado é o Acordo Multifibras. Por um lado, esses protocolos permitem que as barreiras sejam dirigidas, seletivamente, àqueles fornecedores cujos níveis de competitividade ameacem a sobrevivência da indústria local, sem afetar o potencial exportador de outros parceiros comerciais. Por outro lado, ao contrário de tarifas e quotas de importação indiscriminadas quanto à origem, esses protocolos abrem a possibilidade de que a renda gerada pelas medidas protecionistas seja repartida entre a indústria local e os exportadores dos países signatários do acordo, oferecendo, assim, uma compensação parcial (ou mesmo total) a estes.

Na Década dos 80, os códigos *antidumping* e de subsídios, que resultaram da Rodada de Negociações Multilaterais de Tóquio (1973-1979), também tornaram-se substitutos parciais das medidas de salvaguarda. Em princípio, esses códigos se destinam a coibir práticas desleais de comércio por parte de firmas ou de países; por isso permitem discriminar os fornecedores e não requerem o oferecimento de compensações. Sua aplicação efetiva pode, contudo, convertê-los facilmente em medidas de salvaguarda. Em diversas oportunidades, a simples abertura de uma investigação sobre a existência de *dumping* ou de subsídios pode ser suficiente para proteger uma indústria

que esteja enfrentando dificuldades conjunturais. Em outros casos, a investigação pode ser encerrada com um acordo de preços ou alguma forma velada de restrição "voluntária" de exportações.

Uma solução possível para o debate sobre salvaguardas seria a de definir um código que tão-somente legitimasse as práticas acima referidas, submetendo-as à fiscalização do GATT. Propostas desse tipo já foram apresentadas em duas oportunidades, nas rodadas de Tóquio e do Uruguai, mas derrotadas em virtude da influência que o neoliberalismo exerce naquele fórum. Como se sabe, para lidar com a inevitável presença do protecionismo no mundo contemporâneo, essa corrente se limita a postular a ilegalidade de tal política. O irrealismo desta tese, além de haver provocado o fracasso da Rodada Uruguai, vem prestando outro desserviço, que é o de promover um distanciamento crescente entre o discurso e a prática dos governos dos países industrializados, como no exemplo extremo da Administração Reagan: radical na defesa do liberalismo e exacerbada no uso de expedientes protecionistas. A principal contrapartida dessas mazelas é impedir que o GATT cumpra o papel de regular as formas de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional.

Este cenário é, evidentemente, adverso à implementação da estratégia de negociações multilaterais aqui sugerida. Há entretanto, dois fatores importantes que podem atuar favoravelmente. O primeiro é que, conforme mostraram Tussie, Casaburt (1990), a política comercial dos países industrializados nos últimos 30 anos também tem sido, tal como aqui proposto, baseada no uso de medidas seletivas e temporárias de proteção. O debate sobre essa experiência tem estimulado, sobretudo nos Estados Unidos, a partir de meados dos Anos 80, a difusão de teses alternativas ao receituário neoliberal, como as de Reich (1983), Dertouzos, Lester, Solow (1989), Porter (1990).

O segundo fator é que a formação de espaços econômicos unificados torna o código de salvaguardas um mecanismo imprescindível para prevenir escaladas protecionistas. Após a entrada em operação do Projeto Europa 92, e a adesão do México ao Acordo Estados Unidos/Canadá, qualquer restrição comercial adotada por algum desses blocos trará conseqüências relevantes sobre o potencial exportador do resto do mundo. Se não existirem mecanismos adequados de regulação, isso poderá inaugurar um ciclo de retaliações, cujo resultado é bem conhecido, e está registrado na história da Grande Depressão dos Anos 30. Este risco constitui, provavelmente, o principal estímulo para que a Rodada Uruguai venha a ser concluída nos próximos anos, com soluções mais sensatas do que as neoliberais.

6 CONCLUSÕES

Analisando a atividade empresarial ao longo da história Baumol (1990) mostrou que, da Roma antiga aos dias atuais, os homens de negócio ganham dinheiro através de três expedientes principais: favores do governo, crime organizado e inovação tecnológica. Sua tese é a de que a importância relativa dessas fontes de renda varia de acordo com as regras do jogo vigentes em cada sociedade. Mas, o ponto que ele procura destacar é que não é necessário aguardar um lento processo de mudança cultural para

superar uma situação na qual as oportunidades mais atrativas estejam concentradas nos dois primeiros expedientes. Basta que sejam identificados os mecanismos apropriados para elevar a rentabilidade dos investimentos em inovação. Dependendo das peculiaridades de cada caso, tais mecanismos poderão consistir em instrumentos convencionais de política econômica ou em reformas institucionais mais profundas. Contudo, em qualquer contexto, um requisito indispensável para estimular a atividade inovadora reside na manutenção de um regime comercial aberto, mas ajustado às condições de produção em vigor na economia.

No caso do Brasil, após uma década de protecionismo indiscriminado, vários planos de estabilização fracassados e diante de um cenário internacional adverso, promover a abertura da economia não é uma tarefa simples, embora exequível, como vimos neste trabalho. Da discussão anterior, três pontos merecem destaque. O primeiro é que mais de 85% da capacidade produtiva instalada no País está em condições de enfrentar a concorrência de produtos importados, desde que o Governo mantenha uma política cambial sensata e aplique, quando necessário, os instrumentos punitivos de práticas desleais de comércio. O segundo é que a eficácia da política comercial depende, essencialmente, de sua convergência com as demais esferas de atuação do Governo. E o terceiro é que a transparência de procedimentos e a estabilidade dos critérios decisórios constituem os principais mecanismos pelos quais o Governo assegura a consistência de suas metas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO Jr., J. T. *Technical progress and forms of competition: a case study of the glass industry*. Londres, 1982. Thesis (Phd) Universidade de Londres.
- , *Tecnologia, concorrência e mudança estrutural: a experiência brasileira recente*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1985.
- , HAGUENAUER, L., MACHADO, J. M. Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 17, 1990.
- BAUMOL, W. Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. 5, 1990.
- , PANZAR, J., WILLIG, R. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Nova York : Harcourt Brace, 1982.
- DERTOUZOS, M., LESTER, R., SOLOW, R. *Made in America*. Cambridge : MIT, 1989.
- FARINA, E. *Política antitruste: a experiência brasileira*. São Paulo : FIPE, 1990.
- McCRAW, T. Mercantilism and the market: antecedents of American industrial policy. In: BARFIELD, SCHAMBRA (eds.) *The Politics of Industrial Policy*, American Enterprise Institute, 1986.
- MONOPOLIES COMMISSION. *A Report on the supply and processing of colour film*. Londres : HMSO 1966.
- , *A report on the supply of flat glass*. Londres : HMSO, 1968.

- NELSON, R., WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press, 1982.
- PORTER M. *The competitive advantage of nations*. MacMillan, 1990.
- REICH, R. *Beyond Free Trade*. *Foreign Affairs*, New York, v. 61, n. 4, 1983.
- TUSSIE, D., CASABURT, G. *Apertura y regulacion selectiva: un nuevo sistema de comércio internacional*. Buenos Aires : FLACSO, 1990.
- WILLIAMSON, J. *The exchange rate system*. Washington : Institute for International Economics, 1983.

APÊNDICE
Taxas Reais de Câmbio* dos Países Membros da ALADI
(1º Trimestre 1971 / 3º Trimestre 1989)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguai	Venezuela	Bolívia	Colômbia	Paraguai	Equador	Peru
1971	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	103	98	97	100	100	100	101	100	97	100	100
	103	98	95	101	95	99	98	100	92	99	98
	96	98	116	101	119	98	98	101	87	97	97
1972	77	100	104	102	137	99	100	102	85	97	95
	68	98	93	101	128	99	101	102	83	97	96
	61	96	118	102	129	100	102	102	82	95	97
	56	97	84	102	115	100	149	101	81	95	97
1973	51	96	69	102	105	102	147	101	73	98	99
	47	97	57	102	105	105	149	99	73	97	99
	48	98	42	99	92	105	145	99	68	97	100
	48	96	119	95	86	103	126	96	65	92	98
1974	51	98	101	93	79	106	102	95	61	94	101
	49	93	100	93	86	108	98	91	61	89	99
	48	101	92	98	95	105	104	97	64	94	102
	45	104	109	101	101	105	107	100	59	92	102
1975	74	102	122	98	108	103	105	98	58	83	95
	146	103	111	95	107	102	105	99	63	82	91
	108	101	97	94	105	101	102	100	59	85	100
	134	101	97	93	109	100	104	99	53	81	99
1976	167	100	95	89	106	100	103	97	57	75	91
	92	101	78	87	114	101	105	96	62	74	129
	77	96	73	133	111	98	104	93	62	74	111
	126	96	80	111	108	97	104	90	58	73	111
1977	123	96	72	117	107	98	103	88	57	73	114
	124	95	70	114	110	97	106	81	59	74	117
	111	97	75	108	110	94	101	81	60	73	107
	117	98	81	108	111	93	100	83	60	71	107
1978	116	97	83	106	101	94	102	82	60	70	151
	104	96	82	104	102	96	104	81	60	67	157
	96	96	79	103	102	96	98	81	56	66	157
	93	97	77	103	98	97	96	81	51	66	160
1979	84	101	78	100	93	98	97	80	48	68	157
	79	104	79	100	85	100	99	78	55	68	152
	69	104	67	98	76	100	95	76	50	68	148
	70	108	64	98	73	98	106	77	48	69	141
1980	70	127	64	95	75	96	94	80	49	71	141
	67	120	60	93	75	96	90	79	55	72	142
	63	110	58	90	75	96	87	80	56	74	140
	60	102	56	90	76	95	86	80	53	74	138
1981	68	103	57	88	78	94	76	81	53	74	136
	100	114	59	88	80	93	76	81	54	75	128
	92	105	60	87	78	90	72	81	55	71	126
	91	107	61	85	78	90	71	80	46	70	126
1982	110	107	63	133	83	88	108	79	46	68	127
	120	103	76	122	84	87	84	77	51	86	131
	176	104	97	107	84	84	55	77	54	81	137
	150	109	87	176	200	86	161	77	53	79	146
1983	145	124	83	152	144	85	130	70	49	106	149
	144	137	81	140	130	83	101	77	44	101	154
	141	129	79	137	134	81	71	80	39	103	159
	151	125	80	136	138	80	109	84	39	112	151
1984	141	126	82	125	151	136	66	86	50	117	149
	133	127	81	117	128	131	101	87	71	122	155
	142	125	95	115	119	121	67	89	62	121	160
	166	122	91	111	132	114	101	91	53	155	186
1985	179	121	94	107	142	110	90	94	71	105	202
	186	132	92	104	124	107	52	98	75	99	202
	138	129	98	128	131	104	178	103	69	95	188
1986	130	122	98	138	128	101	179	110	62	134	169
	130	111	96	142	122	97	127	107	49	141	147
	132	115	92	166	117	89	115	106	48	128	128
	133	112	89	156	108	88	108	108	44	156	114
	133	109	88	158	105	160	106	110	75	139	102
1987	140	109	92	161	107	140	108	108	77	133	94
	144	108	92	153	109	125	110	110	77	144	86
	159	113	88	140	105	116	113	112	74	169	72
	146	94	89	158	107	112	115	111	66	176	122
1988	155	101	97	118	101	111	118	108	64	172	86
	155	98	98	111	104	110	117	110	66	150	58
	114	95	97	109	100	106	110	112	60	195	195
	104	94	97	107	99	101	111	113	52	167	129
1989	100	92	98	108	102	201	115	113	97	164	109
	354	79	100	110	105	141	120	115		173	85
	146	80	98	111	108	1333	125	116		171	75

FONTE: Fundo Monetário Internacional.

NOTA: * Taxa Real de Câmbio = Taxa nominal em relação ao dólar americano, deflacionada pelos índices de preços por atacado do país e dos Estados Unidos.