



Daniel Ricardo Castelan

**O fim do consenso e o consenso do fim
a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.^a Letícia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro, julho de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Daniel Ricardo Castelan

O fim do consenso e o consenso do fim

a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof.^a Leticia de Abreu Pinheiro

Orientadora

IRI/PUC-Rio

Prof.^a Maria Regina Soares de Lima

IUPERJ

Prof. Carlos Roberto Pio da Costa Filho

IREL/UnB

Prof. Nizar Messari

Vice-Decano de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2009

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Daniel Ricardo Castelan

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) em 2006.

Ficha Catalográfica

Castelan, Daniel Ricardo

O fim do consenso e o consenso do fim : a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994 / Daniel Ricardo Castelan ; orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro. – 2009.

160 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Política externa brasileira. 3. Política comercial. 4. GATT. 5. Rodada Uruguai. 6. Ministério das Relações Exteriores. 7. Ministério da Fazenda. I. Pinheiro, Letícia de Abreu. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

À Mãe, por me ter apresentado a vida, com todos os cuidados que isso implica;

Ao Pai, por ter-se privado de tudo, por anos, para garantir-me o “Futuro”;

E ao Vi e à Lilian, por serem pedaços distantes de mim.

Todos sabemos que quilômetros não separam corações.

Agradecimentos

Agradeço, sobretudo, à professora Letícia de Abreu Pinheiro, que me ensinou que uma crítica bem feita vale mais do que mil elogios. Não imagino como teria sido o trabalho sem sua dedicação, apoio, profissionalismo e sinceridade. Também devo muito do trabalho à prof. Mônica Salomón, que me deu a oportunidade de aprender metodologia enquanto realizava estágio docência, à prof. Maria Regina Soares de Lima, que me serviu de exemplo e ofereceu a oportunidade de integrar a equipe do Observatório Político Sul-Americano, e ao prof. Carlos Pio, pelos valiosos comentários feitos a esse trabalho. A Alcides Costa Vaz, agradeço profundamente pelo papel que desempenhou durante minha graduação.

Ao CNPq devo todo o suporte material para a pesquisa. Sem o financiamento dessa instituição teria sido impossível passar dois anos estudando longe de casa. O Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio também me brindou com o apoio institucional imprescindível ao trabalho. A cada uma das pessoas que constroem essas organizações, agradeço sinceramente.

Foi também no IRI que conheci amigos que me fizeram crescer, se fazendo, por vezes, de opositores nos debates para mostrar os pontos fracos do meu argumento. Cláudio Herzfeld, Cristina Vinciprova, Natália Rayol, Miguel Borba, Luiz Feldman, Roberto Yamato, Mariana Nascimento, Jana Tabak, Diogo Dario, Marta Moreno, Luis Fernando, Tanguy Baghdadi, Bruno Rossi e Juliana Cals, lhes sou muitíssimo grato por esses dois anos. Agradeço também aos amigos do Observatório Político Sul-Americano, que fizeram com que o trabalho de pesquisa fosse menos solitário: Flávio Pinheiro, Daniela Ribeiro, Regina Kfuri, Mayra Goulart, Vanessa Boanada, Juan Epsteyn, Luiz Gusmão, Eduardo Achilles, Bárbara Lamas, Flávia Cavalcanti, Fidel Flores, Clayton Cunha. Sob a coordenação da Prof. Maria Regina e de Marcelo Coutinho, esse grupo de pesquisadores foi crucial para o amadurecimento da dissertação.

À Fernanda, meu muito obrigado por compartilhar dos risos e suportar meu mau humor constante enquanto gastava tinta nessas páginas. O trabalho também teria sido muito mais desgastante sem o companheirismo dos meus amigos não cariocas, mas do Rio, Thales, Sulimara, Pierre e Patrick.

Resumo

Castelan, Daniel Ricardo; Pinheiro, Letícia de Abreu. **O fim do consenso e o consenso do fim.** Rio de Janeiro, 2009. 160 p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação trata da política comercial brasileira nos governos de José Sarney (1985 – 1990), Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e Itamar Franco (1992 – 1994), analisando como, ao longo desse período, o Brasil deixou de buscar derrogações aos princípios do GATT de liberalização progressiva e não discriminação e passou a incorporá-los na formulação da política comercial sob responsabilidade tanto do Ministério das Relações Exteriores quanto dos ministérios econômicos do governo. Explico a convergência de políticas nessas distintas burocracias do Estado pela gradual ocupação das instâncias decisórias por grupos com concepções convergentes sobre a funcionalidade do comércio exterior na promoção do desenvolvimento econômico, o que contribuiu para a evolução da posição brasileira na Rodada Uruguai do GATT e para a reforma do regime de importações. Para sustentar esta hipótese procurei verificar a relação entre a evolução do pensamento econômico dos grupos responsáveis pela formulação da política comercial e a redefinição de políticas nessa área.

Palavras-chave

Política externa brasileira; política comercial brasileira; Rodada Uruguai; liberalização; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; GATT; Sarney; Collor; Itamar

Abstract

Castelan, Daniel Ricardo; Pinheiro, Letícia de Abreu (Advisor). **The end of the consensus and the consensus for the end.** Rio de Janeiro, 2009. 160 p. MSc. Dissertation - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation concerns the Brazilian trade policy during the governments of José Sarney (1985 – 1990), Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) and Itamar Franco (1992 – 1994), studying how, throughout this period, Brazil stopped trying to derogate the GATT principles of progressive liberalization and non-discrimination and began to incorporate them in the elaboration of the trade policy under the responsibility of the Ministry of Foreign Affairs and the government's ministries of economy. I seek to explain the convergence of policies between those distinct State bureaucracies through the gradual occupation of the decisory instances by groups with convergent conceptions of the foreign trade functionality on the promotion of economic development, which contributed to the evolution of the Brazilian position at GATT Uruguay Round and to the reform of the imports regime. To support this hypothesis, I have tried to verify the relationship between the evolution of the economic thought of groups responsible for the formulation of the commercial policy and the redefinition of policies in this area.

Keywords

Brazilian foreign policy; Brazilian trade policy; Uruguay Round; trade liberalization; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Economy; GATT; Sarney; Collor; Itamar

Sumário

1 Introdução	13
2 Integração reticente: a política comercial brasileira entre 1950 e 1990	22
2.1. Conceitos desenvolvimentistas sobre o papel do comércio internacional na promoção do desenvolvimento	24
2.1.1. Deterioração dos termos de troca	25
2.1.2. Economia dual e o processo de industrialização	26
2.1.3. Desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos e o processo inflacionário	28
2.2. Política comercial brasileira anterior à Rodada Uruguai: institucionalização do desenvolvimentismo	31
2.2.1. Primeiro período (1930-1945): a ausência de um modelo	33
2.2.2. Segundo período (1950-1964): consolidação institucional	35
2.2.3. Terceiro período (1973-1979): choques do petróleo e aprofundamento do modelo	37
2.3. O regime liberal de comércio	40
2.3.1. Princípios centrais: não-discriminação e liberalização progressiva	42
2.3.2. Integração reticente: a participação brasileira em busca de derrogações	43
2.4. Conclusão	50
3 O Consenso do fim: o Ministério da Fazenda e a reforma do regime de importações	52
3.1. O regime comercial brasileiro e a abertura econômica	53
3.2. Governo Sarney: modernização pela reforma tarifária	55
3.2.1. Idéias econômicas: abertura como incentivo à inovação	55

3.2.2. Espaço institucional: adesão moderada	59
3.2.3. Implementação política: Reforma da Tarifa Aduaneira	63
3.3. Governo Collor: liberalização e reforma institucional	65
3.3.1. Idéias econômicas: abertura, modernização e estabilização	65
3.3.2. Espaço institucional: reforma administrativa, centralização decisória e insulamento burocrático	75
3.3.3. Implementação política: liberalização comercial	78
3.4. Conclusão	83
4 O Fim do consenso: o Ministério das Relações Exteriores e a redefinição da posição brasileira na Rodada Uruguai	85
4.1. Idéias econômicas: a continuidade do pensamento econômico no MRE	87
4.1.1. Características institucionais	87
4.1.2. O grupo dos “diplomatas economistas” e a perpetuação do pensamento desenvolvimentista	91
4.2. Avanço institucional: desestruturação da identidade dos “diplomatas economistas”	97
4.2.1. Missão Brasileira em Genebra	98
4.2.2. Departamento Econômico: a ocupação reticente	108
4.3. Resultado político: a evolução da posição brasileira na Rodada Uruguai do GATT em serviços e propriedade intelectual	114
4.3.1. A posição inicial brasileira	114
4.3.2. Modificação da posição brasileira	124
4.4. Conclusão: A erosão do pensamento desenvolvimentista no Itamaraty	135
5 Conclusão	140
6 Referências bibliográficas	149
7 Glossário	156
7.1. Instrumentos de política comercial	156

Lista de tabelas

Tabela 1: Medidas selecionadas de comércio exterior e política industrial, governos Sarney e Collor	82
Tabela 2: Tarifa de importação do Brasil (%)	84
Tabela 3: Evolução da burocracia e posição negociadora na Rodada Uruguai	113

1 Introdução

A década de oitenta foi um período especialmente crítico para o setor externo da economia dos países em desenvolvimento. A opção de ajuste aos choques do petróleo dos anos 1970 por meio do financiamento dos déficits levou a uma grande drenagem de recursos para o pagamento do serviço da dívida externa. O problema foi agravado pela elevação dos juros nos países desenvolvidos após o segundo choque do petróleo, que encareceu significativamente o custo da dívida. Baer (1996, p. 112) ressalta que, no início da década de 1980, cerca de dois terços da receita das exportações do Brasil eram destinados ao pagamento de amortizações e juros a credores estrangeiros. A situação agravou-se a tal ponto que em 1987 o Brasil decretou moratória parcial, diante da impossibilidade em honrar os compromissos assumidos. Nesse período, entre 1981 e 1990, o crescimento médio da América Latina foi de 1,2% ao ano, o que correspondeu a uma redução na renda *per capita* da região.

A redução da liquidez internacional teve impactos significativos para o sistema multilateral de comércio, especialmente porque coincidiu com a diminuição da importância do keynesianismo na formulação da política econômica dos países do Centro e na perda de significância das teorias desenvolvimentistas na Periferia. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), que havia desempenhado importante papel na formulação de políticas econômicas na região, viu seu espaço de atuação se esfacelar ao longo da “década perdida”. De um lado, a desestruturação econômica da América Latina veio acompanhada pela disseminação de cláusulas de condicionalidade nas instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – que vinculavam a concessão de empréstimos ao cumprimento de políticas ortodoxas de ajuste econômico. Por outro, ao longo do período a diplomacia norte-americana tornou-se cada vez mais intolerante com políticas nacionais contrárias aos princípios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em

países periféricos que solucionavam seus problemas de balanço de pagamentos com barreiras às importações, aprofundando os déficits comerciais americanos.

O Brasil, embora relutante em um primeiro momento, passou a implementar, a partir da redemocratização, uma reforma em sua política comercial condizente com os princípios liberais defendidos no âmbito do GATT. A primeira colheita dessa iniciativa foi a reforma da tarifa aduaneira em 1988, no governo de José Sarney (1985 – 1989), que levou à redução da tarifa média de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989, embora com resultados aquém dos esperados por seus idealizadores. A liberalização foi aprofundada na gestão de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), por meio da eliminação do regime de licenciamento às importações e através da adoção de um cronograma de redução tarifária que se estenderia até 1994, quando as tarifas chegaram ao patamar médio de 14,2%. Paralelamente, ao final da Rodada Uruguai, em 1994, o Brasil comprometeu-se a consolidar suas tarifas de importação de produtos industriais a 35%, eliminar diversas barreiras não-tarifárias e adotar um marco regulatório em questões de propriedade intelectual, investimentos e serviços – temas aos quais os negociadores brasileiros se opunham ferozmente nos debates preparatórios para a rodada, entre 1982 e 1986.¹

Esta dissertação é uma análise da política comercial brasileira no período em que foram tomadas as principais medidas de abertura da economia, nos governos de José Sarney (1985 – 1989), Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e Itamar Franco (1992 – 1994). O problema que motivou o trabalho é que, embora a condução das negociações comerciais e o gerenciamento do regime de importações fossem competência de agências distintas da burocracia brasileira, nos governos de Sarney, Collor e Itamar houve uma convergente mudança em direção à abertura comercial tanto nas negociações do GATT quanto no regime de importações. Enquanto diplomatas negociavam em Genebra os níveis de tarifa consolidada e a agenda que direcionaria as negociações, no Brasil foi conduzida, a

¹ O Comitê Preparatório para a definição do mandato da Rodada Uruguai foi estabelecido apenas em 28 de novembro de 1985. No entanto, a discussão sobre o lançamento de uma nova rodada e a inclusão de novos temas ao regime multilateral de comércio ganhou força nos encontros do GATT após a Reunião Ministerial de 1982 (BARRETO FILHO, 1999, p. 99).

partir de 1988, uma reforma tarifária que tinha como um dos objetivos, segundo o secretário-executivo da Comissão de Política Aduaneira (CPA), José Tavares de Araújo Jr., “possibilitar ao país participa[r] ativamente das políticas regionais e globais de abertura comercial então em curso, especialmente do acordo Brasil-Argentina e das rodadas do Uruguai” (ARAÚJO JR., 2000 *apud* PIO, 2001, p. 215).² Ao longo do trabalho, será apresentada a forma como certas normas e princípios do regime multilateral de comércio, que prescreviam a abertura comercial como caminho para o desenvolvimento, foram incorporadas por duas importantes burocracias do Estado brasileiro, o Ministério da Fazenda³ e o Ministério das Relações Exteriores.

A implementação de reformas liberais não foi uma particularidade do Brasil. Na verdade, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 houve uma ampla homogeneização de políticas econômicas ao redor do globo, quando países que até então haviam adotado um sistema de economia planificada passaram reduzir o papel do Estado na organização das atividades produtivas. O Brasil não escapou a esse processo, tendo adotado reformas que levaram à abertura comercial e financeira do país, à privatização de empresas públicas e à desregulamentação econômica.

Existe uma ampla literatura que estuda períodos em que um grande número de países, com sistemas político-sociais distintos, implementaram políticas econômicas convergentes. A coletânea feita por John L. Campbell e Ove K. Pedersen (2001) se destaca pela clareza e força argumentativa dos autores, que estudam a ascensão do neoliberalismo a partir do instrumental teórico institucionalista. Ao examinar a implantação da “*supply-side economics*” nos EUA dos anos 1980, Campbell (2001) chega à conclusão de que esse conjunto de

² A competência para a formulação da política comercial no período não era apenas de uma burocracia do Estado. À época do governo Sarney, sua definição estava a cargo do Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), criado em 1966 pela lei n. 5.025. Eram responsáveis pela execução das determinações do Concex a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), responsável pela regulamentação doméstica do regime de importações; e o Ministério das Relações Exteriores, encarregado da implementação das determinações do Concex no âmbito externo. Além dessas instituições, competia à Comissão de Política Aduaneira (CPA), presidida pelo Ministério da Fazenda, a definição das alíquotas de importação aplicadas aos diversos produtos. Embora o Concex fosse o órgão colegiado hierarquicamente superior na definição da política comercial, a ação das instâncias inferiores de decisão – Cacex, CPA e MRE – se dava com bastante autonomia.

³ No governo Collor, o Ministério da Fazenda incorporou funções de outros setores do governo e passou a denominar-se Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

idéias avessas ao keynesianismo tornou-se politicamente influente porque foi visto como viável para a resolução de problemas econômicos da época, e terminou por se disseminar em instituições responsáveis pela formulação da política econômica americana.

A interação entre idéias e instituições também é analisada por Kathryn Sikkink (1991), em um estudo sobre o desenvolvimentismo no Brasil de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) e na Argentina de Arturo Frondizi (1958 - 1962). Seu trabalho mostra que a implementação do desenvolvimentismo foi precedida pela formação de um pensamento econômico que vinculava o crescimento à atuação do Estado na economia e sua posterior incorporação por burocracias estatais nesses dois países.

Nesta dissertação, baseei-me nos pressupostos teóricos de Campbell e Sikkink para estudar a desmontagem do modelo desenvolvimentista nas instituições de política comercial do Brasil, quando foram adotadas medidas com o objetivo de reduzir a participação do Estado na alocação de recursos. O argumento teórico que subjaz o trabalho é, portanto, que a incorporação de determinadas idéias em instituições responsáveis pela formulação política podem resultar na redefinição de diretrizes políticas.

Há três aspectos do caso brasileiro que tornam o modelo de Campbell e Sikkink bastante adequado à análise da liberalização. O estudo da abertura com ênfase em idéias e instituições se baseia em algumas premissas contrárias às abordagens racionalistas, que afirmam que atores ajustam os meios disponíveis para atingir alguns fins desejados, de acordo com uma ordem pré-definida de preferências e interesses. Pode-se dizer que em casos de crise, como a que perpassou os governos em estudo, as certezas dos atores quanto aos meios adequados para se atingir determinados fins são fortemente abaladas. A relação entre momentos de crise e a “incerteza” dos agentes é sublinhada por Mark Blyth (2002), que caracteriza períodos como a década de 1980 como propícios para a emergência de idéias reformistas. Os próprios diplomatas que atuaram na definição da posição brasileira para a Rodada Uruguai reconhecem que ignoravam os custos ou benefícios que abertura comercial poderia trazer para o país. Como

colocou Sebastião do Rego Barros, chefe do Departamento Econômico do MRE entre 1985 e 1988,

“nós éramos muito mal preparados para negociar, (...)e a gente ia um pouco pelo ‘jeitão’; uma negociação sobre serviços é algo que, em princípio, não deveria ser bom para o Brasil, uma negociação sobre propriedade intelectual, a mesma coisa”.⁴

Dessa forma, um estudo das idéias compartilhadas pelos principais decisores sobre a crise na “década perdida” é crucial para se entender a reforma implementada na política comercial.

Um segundo aspecto que fortalece a utilização desse modelo teórico é que o Brasil adotou, após as crises de 1929 e dos anos 1980, políticas completamente opostas para solucionar problemas econômicos muito semelhantes, caracterizados pela redução de reservas em moeda estrangeira e crescimento econômico medíocre. Enquanto a crise de 1929, a recessão após a 2ª Guerra Mundial e os choques de petróleo dos anos 1970 motivaram a adoção de barreiras à importação com vistas a solucionar a escassez de capital, ao final dos anos 1980 o Brasil extinguiu controles à importação e adotou padrões de regulação de propriedade intelectual exatamente com o mesmo objetivo de solucionar a escassez de poupança e fomentar o crescimento econômico. Esses fatores sugerem que políticos e burocratas responsáveis pela formulação da política comercial compartilharam, em momentos distintos, visões contrárias sobre o papel da intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Dessa maneira, crises prolongadas geralmente contribuem para o fim de certas políticas e criam um ambiente propício a inovações, mas não indicam quais diretrizes substituirão aquelas que se mostraram incapazes de promover o crescimento. Nessas condições, o estudo do pensamento econômico dos atores pode indicar os motivos das reformas implementadas no final dos anos 1980 e início dos 1990.

Em terceiro lugar, para que idéias econômicas de burocratas e políticos produzam resultados, é necessário que as instituições nas quais atuam sejam relativamente autônomas na implementação de políticas públicas frente a pressões setoriais da sociedade. Caso contrário, interesses de setores específicos podem impedir a adoção da política pretendida. No Brasil, uma das características do Ministério das Relações Exteriores é sua grande autonomia perante a sociedade, o

que empresta às idéias, conceitos e paradigmas dos membros da corporação grande importância na definição das políticas. No caso da Fazenda, embora no governo Sarney tenha havido canais de participação de grupos privados na definição da política comercial, eles foram praticamente eliminados durante o governo Collor, por meio de uma reforma institucional que tinha como objetivo exatamente extirpar interesses privados da formulação da política econômica. Assim, o estudo do pensamento econômico daqueles que estiveram à frente dessas burocracias é extremamente importante para a compreensão da reforma na política comercial brasileira.

Ao estudar a participação do Brasil no GATT, Marcelo de Paiva Abreu (2007, p. 165) defende que, na Rodada Uruguai, o Brasil se distanciou do grupo de países do Terceiro Mundo quando se industrializou e diversificou sua pauta de exportações. Em suas palavras,

“a fragmentação de interesses entre as economias em desenvolvimento foi consequência natural da diferenciação em sua estrutura de exportações. Até a década de 60, uma economia em desenvolvimento era necessariamente exportadora de commodities primários, mas isso deixou de ser verdade durante os anos 70”.

A argumentação de Abreu supõe que certas condições materiais precipitam resultados políticos. Dessa maneira, o distanciamento brasileiro do Terceiro Mundo teria sido resultado natural da diversificação do seu parque industrial. Ao longo da dissertação, sustento um argumento sensivelmente distinto do apresentado por Abreu, ao mostrar que existiam dissensos no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Fazenda sobre qual política adequada para tirar o país da estagnação. Da mesma maneira que o apoio brasileiro ao G-77 se baseou fortemente na disseminação de idéias de Raúl Prebisch acerca do papel do comércio internacional na promoção do desenvolvimento, na Rodada Uruguai a incorporação de princípios liberais à posição brasileira foi resultado da disseminação de certos princípios e conceitos entre membros da corporação, de maneira semelhante ao que ocorreu na reforma do regime de importações levada a cabo pelo Ministério da Fazenda.

⁴ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

Outros autores defendem que a liberalização e a adoção de compromissos na Rodada Uruguai seriam um reflexo da diminuição do papel do Itamaraty na formulação da política comercial frente à Fazenda durante os governos de Collor e Itamar. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 456) argumentam nessa direção, quando afirmam que

“o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força (...), na medida em que as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura”.

Os autores reconhecem que o Itamaraty passou por uma crise no início da década, mas apresentam um argumento contrafactual ao dizerem que o Brasil teria adotado uma postura distinta caso fosse delegada ao Itamaraty a condução da política comercial, tendo em vista o *“pensamento crítico que emergiu com força durante o governo Itamar”*. Esses autores consideram que a redução do poder decisório do Itamaraty frente a outras burocracias do Estado contribuiu para a liberalização. Ao longo da dissertação, sustento a hipótese de que, ainda que importantes passos da abertura tenham sido tomados pelos setores econômicos do governo, no início da década de 1990 a corporação diplomática havia incorporado idéias favoráveis à liberalização, o que contribuiu para a redefinição da posição negociadora brasileira no GATT. Em outras palavras, o Itamaraty não se manteve um núcleo de resistência desenvolvimentista diante das reformas liberais, como sugerem os autores. Como será apresentado no capítulo 4, ao longo da Rodada Uruguai esfacelou-se o consenso em torno das teses cepalinas que havia prevalecido entre o grupo que esteve à chefia dos postos econômicos do MRE até meados da década de 1980. No Itamaraty, o consenso em torno do modelo de industrialização por substituição de importações ruiu, embora não se tenha formado um “novo consenso”, como ocorreu na Fazenda.

Ainda que diferentes instâncias decisórias em política comercial tenham incorporado princípios liberais na virada da década, diferenças institucionais entre os dois ministérios – como a cultura organizacional e a forma de promoção e recrutamento – ajudam a compreender porque o Itamaraty demorou, em comparação com a Fazenda, para tomar medidas condizentes com os princípios propagados no GATT. Enquanto as principais medidas de liberalização foram implementadas pelo Ministério da Fazenda durante os governos de Sarney e

Collor, a reorientação da posição negociadora brasileira consolidou-se, de fato, durante o governo Itamar.

O trabalho se divide em três capítulos, além desta breve introdução e de uma conclusão. O Capítulo 2 é uma descrição da política comercial entre os anos 1930 e 1989, quando se instalou no Brasil o modelo de industrialização por substituição de importações. Em linhas gerais, a política comercial desse período era baseada em altos níveis de proteção, com vistas a incentivar a produção nacional de bens anteriormente importados, e se baseava também na participação do setor privado na definição da política comercial, pois a burguesia industrial, com o apoio do Estado nacional, deveria ser o agente da modernização. Nesse período, pressupostos desenvolvimentistas também guiaram a diplomacia econômica brasileira, que buscou reformas da ordem econômica internacional e derrogações aos princípios de reciprocidade e liberalização progressiva no GATT.

No Capítulo 3 será apresentada a reforma desse modelo em instituições do Ministério da Fazenda. Em linhas gerais, a redefinição ocorreu quando alguns grupos de economistas passaram a compartilhar a idéia de que o modelo de desenvolvimento baseado em altos níveis de proteção agravava a crise fiscal do Estado. No governo Sarney, essas idéias chegaram à Comissão de Política Aduaneira e levaram à Reforma da Tarifa Aduaneira de 1988, embora nesse momento houvesse resistências em outros setores à implementação da agenda liberalizante. Apenas com Collor as idéias tomaram ímpeto, levando a uma ampla reforma administrativa que centralizou o processo decisório em algumas agências com vistas a eliminar os entraves à liberalização comercial.

O Capítulo 4, por fim, analisa a redefinição da posição brasileira na Rodada Uruguai, principalmente por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores. A partir de 1988, a delegação brasileira gradualmente incorporou em seu discurso a idéia de que os princípios de liberalização progressiva, transparência e não discriminação poderiam ser aplicados à regulamentação de serviços e propriedade intelectual.⁵ Essa mudança é significativa porque até 1986 o Brasil havia sido um

⁵ Para uma definição de tais princípios e sua aplicação ao comércio de serviços, ver glossário.

severo crítico da expansão do escopo do GATT para os novos temas. Em grande medida, a redefinição do discurso brasileiro ocorreu quando o grupo de diplomatas educados na tradição cepalina dos anos 1950, que concebia o mundo dividido entre Centro e Periferia, deixou de ocupar os principais postos responsáveis pela formulação da posição brasileira.

2

Integração reticente: a política comercial brasileira entre 1950 e 1990

Nesta parte do trabalho será traçado um esboço da política comercial brasileira entre a década de 1950 e o início da Rodada Uruguai, em 1986. Primeiramente, serão expostos argumentos teóricos do grupo que se convencionou chamar “desenvolvimentista”, cujo núcleo analítico pode ser encontrado nos trabalhos de Raúl Prebisch, Celso Furtado e da Comissão Econômica para América Latina (Cepal). Em grande medida, foram economistas “desenvolvimentistas” que forneceram insumos teóricos tanto para o modelo de desenvolvimento por substituição de importações prevalecente no Brasil até finais dos anos 1980, como também para a diplomacia econômica brasileira que, principalmente a partir dos anos 1970, passou a advogar pela reforma da ordem econômica internacional (LIMA, 1994; CERVO; BUENO, 2002). Para sustentar esse argumento, a apresentação do grupo dos “desenvolvimentistas” será seguida de uma descrição da formulação da política comercial brasileira no período anterior à Rodada Uruguai, durante três importantes momentos de consolidação desse pensamento econômico no Estado brasileiro.

Na parte seguinte do capítulo serão apresentadas algumas características do regime internacional de comércio estabelecido com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947. O núcleo desse regime era formado por teorias liberais, que foram incorporadas à política brasileira apenas ao final dos anos 1980. O ponto importante dessa parte do trabalho é que o Brasil, embora parte contratante do GATT, não adotou na sua formulação política os princípios estabelecidos pelo regime. Conforme a linha analítica que utilizo na dissertação, pode-se argumentar que não houve a convergência para tais princípios porque prevalecia nas instâncias decisórias de política comercial do período – Ministério das Relações Exteriores (MRE), Comissão de Política Aduaneira (CPA) e Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) - concepções

desenvolvimentistas propagadas no âmbito da Cepal, que estiveram fortemente incorporadas nas instituições brasileiras durante um grande espaço de tempo.⁶

Como é amplamente conhecido, teóricos liberais e desenvolvimentistas têm prescrições políticas distintas acerca da relação entre Estado e desenvolvimento. Em ambas correntes existe um compromisso normativo com o crescimento econômico, ou seja, tanto liberais como desenvolvimentistas consideram desejável o aumento da produtividade. Entretanto, existe uma divergência central referente à conveniência da intervenção do Estado para levar a um novo padrão de crescimento. A esse respeito, o segundo grupo critica veementemente a eficiência de mecanismos de mercado na alocação de recursos em nível interno e externo. Por isso, os desenvolvimentistas geralmente sugerem uma agenda política que inclui o planejamento estatal na distribuição de recursos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 11). No âmbito comercial, medidas baseadas nesse conceito incluem a regulação do câmbio e a implementação de controle das exportações e importações, além do fornecimento de incentivos creditícios e fiscais a empresas consideradas prioritárias ao desenvolvimento do país.

Durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), foram adotadas políticas comerciais bastante distintas das implementadas no Brasil desde os anos 1950. O ponto que busco investigar na dissertação diz respeito à medida em que essa reorientação da política comercial – no regime de importações e nas negociações comerciais - pode ser explicada pela difusão de uma nova visão econômica entre os decisores políticos. Devo enfatizar que os ideários desenvolvimentista ou liberal aqui apresentados não foram incorporados à política comercial brasileira *exatamente* como prescreveu a teoria. Como ressaltado por John Campbell (2001), idéias econômicas como o *neoliberalismo* não foram incorporadas de maneira uníssona em todos os países, nem em todas as instituições dentro de um mesmo país, embora tenham tido impactos significativos na reorientação política operada em grande parte do mundo entre os anos 1980 e 1990.

⁶ Podemos dizer que tais categorias – desenvolvimentistas e liberais - são *tipos ideais* que reúnem uma série de concepções sobre desenvolvimento econômico, distribuição de renda, processo inflacionário, desequilíbrios no balanço de pagamentos, entre outros temas. Nesse sentido, as concepções e argumentos não serão encontrados, na atuação política, com a coerência

É com essa orientação que pretendo apresentar argumentos econômicos utilizados na formulação da política brasileira durante um longo período que precedeu o governo Sarney, para que possa discorrer nos próximos capítulos sobre como esse modelo perdeu lugar e cedeu espaço para “novas” (outras) idéias econômicas em instituições do Estado brasileiro.

2.1. Conceitos desenvolvimentistas sobre o papel do comércio internacional na promoção do desenvolvimento

É sempre desleal enquadrar autores diversos, que se esforçaram para contribuir para o desenvolvimento nacional, em categorias que os resume a algumas proposições em comum. No entanto, para o exercício deste trabalho serão buscadas as concepções principais desse grupo de economistas que se convencionou rotular de “desenvolvimentistas”. Esse esforço de categorização foi brilhantemente realizado por Ricardo Bielschowsky (2000), na sua tese de doutorado onde, entre outras coisas, faz um estudo dos principais argumentos teóricos utilizados por esse grupo de estudiosos.⁷

De maneira geral, por desenvolvimento se entende um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico através do qual a renda por habitante ou, mais precisamente, os padrões de vida da população melhoram de forma sustentada. Para o pensamento econômico produzido na Cepal durante os anos 1950, o desenvolvimento seria alcançado pela industrialização, mas, mais do que isso, desenvolvimento era o processo mediante o qual o país realizava sua revolução capitalista, e isso passava pelo fortalecimento da burguesia industrial para que pudesse promover o objetivo da industrialização (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 55).

lógica que apresentam seu desenvolvimento teórico, e tampouco haverá tomadores de decisão que os incorporem exatamente da forma como estão expostos em tais teorias.

⁷ Kathryn Sikkink (1991) ressalva que o “desenvolvimentismo” foi um conjunto de **políticas** voltadas à industrialização que foram informadas por certas idéias sobre o crescimento econômico. Mesmo reconhecendo a distinção, utilizarei o termo “desenvolvimentismo” para referir-me ao conjunto de **teorias** do subdesenvolvimento cujas prescrições políticas orientaram as políticas apontadas por Sikkink.

2.1.1. Deterioração dos termos de troca

Segundo Bielschowsky, o primeiro e mais importante argumento desenvolvimentista refere-se à deterioração nos termos de troca. Essa teoria foi formulada por Raúl Prebisch, em estudo onde afirma que o preço dos produtos exportados por países em desenvolvimento tem uma tendência histórica a depreciar-se com relação aos produtos industrializados exportados por países do centro (PREBISCH, 1998).⁸ A constatação de que o preço dos produtos primários tende a deteriorar-se com relação a produtos industrializados foi baseada em amplo levantamento feito pelo autor acerca dos padrões do comércio internacional em determinado período. Partindo dessa afirmação, Prebisch sugeriu algumas causas que poderiam explicar o resultado encontrado. A mais importante delas seria que a produção manufatureira no Centro tem um crescimento de produtividade mais acelerado do que a de bens primários da Periferia devido à incorporação constante de novas técnicas de produção naqueles países. Em sua obra, Prebisch sustentou que a organização sindical nos países industrializados impedia que o aumento da produtividade ocasionasse uma queda de preço correspondente nas suas exportações, haja vista que existiam pressões políticas para a manutenção de altos salários e altas margens de lucros. Dessa forma, segundo o argumento da deterioração dos termos de troca, produtos industrializados confeccionados pelo Centro do sistema capitalista tendem a sofrer reduções comparativamente menores em seus preços de exportação do que os produtos exportados pela Periferia.

Esse ponto contrasta com a teoria liberal do comércio internacional de Hecksher-Ohlin pois, segundo Prebisch, não existe tendência à equalização dos fatores de produção, ou seja, o fator de produção capital não se dirige para a periferia porque o excedente oriundo da elevação na produtividade fica retido nos países do centro, devido à atuação sindical (CARDOSO, F. H., 1980, p. 23). Haja

⁸ Em 1949, um ano após a criação da Cepal, o economista argentino Raúl Prebisch foi convocado para preparar um estudo sobre a situação econômica da América Latina, que seria apresentado naquele ano em conferência em Havana. O estudo de Prebisch ficou conhecido como um dos textos mais representativos do pensamento estruturalista daquela instituição (SIKKINK, 1991, p. 58). O texto em questão foi escrito em 1949 como introdução al "Estudio económico de America Latina", 1948 (E/CN.12/89) e publicado posteriormente em Cepal, "Boletín económico de América Latina", vol. VII, N.1, Santiago de Chile, 1962.

vista que as exportações primárias tendem a ter o preço reduzido, o padrão de divisão internacional do trabalho gera uma menor capacidade de acumulação nos países subdesenvolvidos, o que requer, portanto, políticas específicas para promover a acumulação e fomentar o desenvolvimento.⁹

Celso Furtado argumenta que a dificuldade de acumulação de capital é um problema para o desenvolvimento tecnológico nos países periféricos, porque baixos níveis de poupança, se deixados ao livre-mercado, não levam ao investimento, e a falta de investimento leva à carência de desenvolvimento técnico. Isso dá origem a um círculo vicioso, onde o parco desenvolvimento tecnológico leva a baixos níveis de poupança; e baixos níveis de poupança e investimento levam à carência de progresso técnico. A intervenção governamental para direcionar recursos para áreas prioritárias (superação de gargalos) seria uma maneira de atenuar o problema (FURTADO, 1983, p. 97).¹⁰

2.1.2. Economia dual e o processo de industrialização

Outro argumento, presente especialmente nas obras de Furtado, diz respeito à dualidade das economias subdesenvolvidas. Basicamente, essa concepção sugere que em países subdesenvolvidos existe um pequeno setor agrícola altamente produtivo, cuja produção se destina à exportação. Geralmente, devido à estrutura social das economias latino-americanas, o setor exportador concentra-se nas mãos de uma elite econômica, que utiliza os lucros para importar produtos industrializados do centro. A tese da dualidade econômica postula que coexiste com esse setor uma grande maioria da economia, que é voltada para a subsistência

⁹ Paul Samuelson (1983), importante economista da corrente liberal, de maneira semelhante aos teóricos Hecksher e Ohlin, havia sustentado a hipótese amplamente aceita de que o comércio internacional, se realizado livre de restrições, tende a promover o desenvolvimento homogêneo dos países, porque os fatores de produção tendem a fluir dos locais onde são abundantes para locais onde haja escassez desse fator.

¹⁰ Embora o argumento de intervenção governamental nos níveis de poupança tenha origem em prescrições keynesianas de política, não é demais ressaltar que o argumento desenvolvimentista difere sensivelmente da teoria de Keynes. Um dos problemas trabalhados por este autor diz respeito à forma de utilização de poupança ociosa, especialmente durante períodos de crise, onde expectativas negativas inibem o investimento e, portanto, o crescimento econômico. Os desenvolvimentistas, por sua vez, tentam superar o problema de **escassez de poupança e investimentos na periferia**. Ambos questionam a proposição liberal que sustenta que poupança é igual a investimento (mesmo sem ação governamental), mas os desenvolvimentistas preocupam-se

e produz a níveis técnicos muito baixos. A obra clássica de Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, descreve os diferentes ciclos econômicos brasileiros, que variaram naquilo que o país produzia para exportar – cana-de-açúcar, ouro, café – embora tenham mantido uma grande parte da população no setor de subsistência (FURTADO, 2003). Em consonância com a idéia de economias duais, Furtado considera que a superação dessa estrutura poderia ocorrer com o estímulo do Estado, tanto por meio da concessão de benefícios fiscais (ajudaria a criar oferta) como pela criação da demanda a outros setores da economia (por exemplo, com a formação de mercados cativos por meio de restrições à importação), para que o progresso técnico do núcleo avançado se disseminasse para o restante da economia. Essa prescrição política para os países superarem a dualidade é parte da teoria da demanda derivada (ou tese da demanda induzida), que sugere que o crescimento econômico e desenvolvimento técnico em países subdesenvolvidos podem ser originados por pressões do lado da demanda, que pode ser estimulada pelo Estado.

Pode-se considerar que o papel do comércio exterior na superação do dualismo econômico, na visão de Furtado, ocorre de duas maneiras importantes quando há intervenção estatal. A primeira é pelo direcionamento de excedentes das exportações agrícolas para atividades industriais que diversifiquem a produção nacional e atenuem os laços de dependência da Periferia com relação ao centro; e a segunda é pelo controle das importações, já que o Estado pode conter a tendência da elite exportadora em gastar sua renda com produtos importados supérfluos, enquanto permite a compra de bens necessários à instalação de nova capacidade industrial. Essas duas prescrições políticas se assentam tanto na idéia de que a poupança nos países em desenvolvimento é escassa, como na concepção de que o excedente é geralmente utilizado de forma pouco produtiva para a nação, sendo gasto em bens de baixa prioridade para uma pequena elite (FURTADO, 1983, p. 159).¹¹ Ambas as idéias foram importantes para a defesa do modelo de desenvolvimento com base na substituição de importações.

com a condição específica da periferia do sistema, de falta de poupança, e não de excesso (CAMPBELL, 2001).

¹¹ Furtado critica o pressuposto da racionalidade defendido pelas teorias econômicas liberais, segundo o qual os agentes econômicos tendem a maximizar a renda e, dessa forma, acabam por aumentar a produtividade geral da economia. Para Furtado, a racionalidade econômica

Dessa maneira, a industrialização da periferia é vista como um processo problemático e difícil, já que o funcionamento do livre-mercado não logra disseminar o progresso técnico dos setores exportadores de bens primários para o restante da economia. Além disso, devido à deterioração dos termos de troca, os recursos obtidos com a exportação são insuficientes para esses países importarem bens de capital necessários ao processo de industrialização, o que faz com que o desenvolvimento seja acompanhado por desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos (porque as importações ficam mais caras do que as exportações). Assim, os desequilíbrios são resultantes, em suma, dos seguintes fatores: deterioração dos termos de troca diante da necessidade de importação de bens de capital para a industrialização; dos padrões de consumo das elites, que importam do centro produtos supérfluos; e da tendência à redução na demanda mundial por produtos primários, haja vista que progresso do centro muitas vezes substitui produtos naturais por sintéticos e reduz a quantidade de insumo necessário à produção.

2.1.3. Desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos e o processo inflacionário

A tese da tendência à deterioração dos termos de troca deu origem a um argumento muito difundido a respeito das contas nacionais dos países em vias de desenvolvimento. Segundo a visão estruturalista, defendida pelo próprio Prebisch, o processo de desenvolvimento periférico leva, necessariamente, a desequilíbrios no balanço de pagamentos, já que as importações tendem a ficar mais caras que as exportações. Essa tese foi bastante combatida por teóricos liberais, que sustentam que desequilíbrios no balanço de pagamentos resultam, entre outras coisas, do processo inflacionário gerado pelo excesso de gasto governamental. Segundo esta corrente, quando um país tem inflação superior à média mundial, os preços dos produtos nacionais (tanto exportáveis como não exportáveis) tendem a ficar mais caros em relação aos produtos importados. Dessa forma, há um aumento na

que maximiza renda é uma característica do modelo capitalista de produção, que não se propagou em todos os países nem em todos os setores dentro dos países. Em economias subdesenvolvidas, por exemplo, geralmente há uma grande parcela da população cujos valores são voltados a outras satisfações que não a maximização da renda.

demanda por bens importados e uma redução na receita de exportação; como consequência, tende a ocorrer um déficit na balança comercial. Dessa maneira, liberais sugerem que uma forma de reduzir déficits na balança comercial é através de planos de estabilização que reduzam os déficits fiscais e amenizem a inflação. Redução dos déficits fiscais, por sua vez, implica redução de gastos governamentais em subsídios, programas de apoio à produção, entre outros.

A discussão acerca na natureza do processo inflacionário teve grande repercussão no debate sobre a crise da economia brasileira no final da década de 1980. Economistas responsáveis pelo programa de estabilização implementado no plano Real – Pêrsio Arida e André Lara Resende – juntamente com outros estudiosos da inflação, como Francisco Lopes e Edmar Bacha, engajaram-se na discussão das causas desse fenômeno. Em certa medida, o conceito de inflação inercial defendido por esse grupo de economistas surgiu a partir do desenvolvimento teórico de autores que defendiam causas estruturais para a inflação e criticavam o tratamento monetarista ortodoxo para o problema. O argumento liberal, de maneira ampla, sustenta que a inflação tem causas monetárias e ocorre quando a oferta de moeda está acima da capacidade de demanda da economia. Dessa forma, medidas de redução do consumo (inclusive do governo), como ajuste fiscal e política monetária rígida, podem lidar com o problema e, como consequência, corrigir déficits no balanço de pagamentos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 21). Por sua vez, Prebisch e outros estudiosos da Cepal, como Osvaldo Sunkel, defendiam que a expansão da moeda é uma resposta das autoridades econômicas a aumentos de preços de origem estrutural; portanto, considerá-la causa da inflação seria ignorar os processos estruturais que estão na origem da elevação de preços e que estimulam a expansão monetária (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

Bielschowsky sustenta que não há nos escritos de Prebisch referência a uma ligação causal inversa à dos economistas ortodoxos no que se refere à inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Ou seja, Prebisch não chegou a afirmar que a inflação é consequência do desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, e não a causa de tais desequilíbrios. No entanto, outros economistas da Cepal posteriores a Prebisch se basearam na relação entre a tendência à deterioração dos termos de troca e o persistente desequilíbrio no balanço de

pagamentos para defenderem que o desequilíbrio externo é uma das principais causas do processo inflacionário (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22). Dessa forma, a concepção estruturalista da inflação sustenta, como idéia básica, que o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos corresponde a um processo que naturalmente se traduz em desequilíbrios na estrutura produtiva. Conforme essa visão, as exportações de bens primários não se expandem em velocidade suficiente porque sua demanda internacional cresce lentamente. Além disso, há uma rigidez na oferta de alimentos e de serviços de infra-estrutura causada por condições político-sociais do sistema produtivo, onde existem formas ‘pré-capitalistas’ de propriedade de terra. Essas desproporções convergem para a inflação, situação na qual as forças do crescimento são obstruídas pelas deficiências estruturais do sistema (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).¹²

Esse ponto da contenda foi muito importante não só para a reforma da economia doméstica durante o governo Collor, mas também para a política comercial brasileira durante a Rodada Uruguai. Nessa rodada, o Grupo de Negociações sobre Artigos do GATT (NG7) discutiu durante largo período de tempo a reforma do artigo XVIII(B), que permite a países em desenvolvimento a imposição de restrições às importações devido a desequilíbrios estruturais originados de seu processo de desenvolvimento. Nesse grupo negociador, as propostas polarizaram-se. De um lado, EUA e Canadá sustentavam a tese de que os desequilíbrios no balanço de pagamentos eram aprofundados por restrições ao comércio, por reduzirem a produtividade total da economia; de outro, alguns países em desenvolvimento defendiam que a condição especial dos PEDs levava a desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos e, portanto, a imposição de restrições à importação seria essencial para sua correção. Alguns países do centro, nesse grupo negociador, insistiam para que planos de estabilização fossem implementados como maneira de solucionar os desequilíbrios. O Brasil defendeu o argumento estruturalista no GATT até 1991, quando deixou de recorrer ao Artigo XVIII(B).

¹² Os estruturalistas não defendem que a inflação seja benéfica ao desenvolvimento. Nesse sentido, concordam com os economistas ortodoxos que esse fenômeno traz danos à economia. No entanto, sustentam que ela é resultado inevitável do desenvolvimento periférico (devido à tendência à deterioração dos termos de troca e desequilíbrios no balanço de pagamentos) e que políticas de estabilização são inócuas porque obstruem o desenvolvimento sem atacar as causas estruturais da inflação.

Em suma, o objetivo dessa seção não é fazer uma descrição exaustiva dos teóricos desenvolvimentistas, mas apenas dar corpo à idéia de que a política econômica de substituição de importações praticada pelo Brasil durante largo período de tempo e a diplomacia comercial brasileira entre os anos 1950 e 1980 foram informadas por um conjunto singular de teorias acerca do desenvolvimento periférico, do lugar da América Latina no mundo, e do papel do comércio internacional da promoção do desenvolvimento econômico. Apenas para ilustrar a forma como o pensamento desenvolvimentista esteve presente no pensamento diplomático dos anos 1970, vale a pena citar um excerto do diplomata e ministro Oswaldo Castro Lobo, em artigo de 1971 na Revista Brasileira de Estudos Políticos, no mesmo ano em que o Sistema Geral de Preferências (SGP) foi incorporado ao GATT. O autor inicia seu texto com a afirmação de que “*A melhor maneira de se ter uma visão panorâmica da dinâmica do comércio internacional é a partir do modelo delineado por Raúl Prebisch.*” (LOBO, 1971, p. 57).

Dessa maneira, pode-se sugerir a hipótese de que a mudança da política comercial do Brasil ao final da década de 1980 e início dos anos 1990 ocorreu quando as concepções desenvolvimentistas perderam espaço nas instâncias decisórias da política comercial no Ministério da Fazenda e no Itamaraty durante esse período.

2.2. Política comercial brasileira anterior à Rodada Uruguai: institucionalização do desenvolvimentismo

É vasta a literatura que estuda a forma como se instaurou no Brasil um regime de importações protecionista, contrário às regras incorporadas ao GATT. Entre estudiosos do tema, há muitos que consideram que a consolidação desse regime se deu quando concepções desenvolvimentistas passaram ocupar instituições do Estado brasileiro em um período autoritário, em que havia grande autonomia do Poder Executivo na definição da política nacional (SIKKINK, 1991; SOLA, 1998).

Na seção anterior, busquei apresentar os principais argumentos teóricos que ganharam espaço na política comercial durante o período que Bielschowsky chama de “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”. Na presente parte do trabalho apresentarei algumas decisões da política comercial brasileira com o intuito de defender dois argumentos. Primeiro, que a política comercial até a Rodada Uruguai foi informada por um conjunto específico de pressupostos sobre o processo de desenvolvimento e a participação do comércio internacional na alteração de estruturas econômicas; e segundo, que durante esse período foram construídas instituições de política comercial com grande autonomia decisória perante outras burocracias do governo, que seriam importantes para a implementação da reforma durante os governos Sarney e Collor.

Como anteriormente ressaltado, esse argumento é sustentado por um grande número de autores. Kathryn Sikkink (1991) possui um estudo particularmente interessante sobre a maneira como se instalou o “Estado desenvolvimentista” no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1964, onde o mote político incorporado em diversas instituições estatais consistia no desenvolvimento por meio da industrialização induzida pelo Estado.

Pode-se dizer que a implantação dessas prescrições à política comercial brasileira deu-se em três momentos distintos. Primeiramente, foi uma resposta à crise gerada pelas duas grandes guerras, quando houve uma retração das exportações brasileiras para seus principais mercados. Como resposta, o Brasil buscou uma série de medidas com vistas a produzir aquilo que anteriormente importava, para satisfazer a demanda doméstica. Nesse momento ainda não havia uma idéia clara de que restrições às importações poderiam servir ao desenvolvimento nacional. As medidas foram tomadas simplesmente com o intuito de garantir o pagamento das importações, não com o objetivo de modificar a estrutura econômica, como posteriormente seria argumentado acerca do modelo de desenvolvimento de substituição de importações. O segundo momento deu-se durante a década de 1950 e coincidiu com a implantação do Plano de Metas. Esse foi o auge da concepção desenvolvimentista no Estado brasileiro, quando se criaram instituições de política comercial com grande autonomia decisória, como o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e a Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex). Por fim, o terceiro período deu-se como resposta aos

choques de petróleo de 1973 e 1979, quando o Brasil, em vez de contrair a demanda doméstica para reduzir a procura de importações (como sugeriam liberais), impôs uma série de barreiras não tarifárias às importações para corrigir os déficits causados pelo aumento do petróleo.

Pode-se dizer que as concepções desenvolvimentistas ganharam espaço na política comercial brasileira em períodos de crise do setor externo, quando o governo adotou medidas restritivas às importações para sanar o desequilíbrio no balanço de pagamentos. No entanto, não se pode fazer uma relação causal entre crise do setor externo e adoção de medidas protecionistas. Isso porque no início da década de 1980 a solução para a escassez de divisas foi tratada com a extinção de regimes especiais de importação¹³, pois novas teorias econômicas prescreviam que o aumento da produtividade da economia viria com a extinção de canais de relação entre o Estado e o empresariado (que facilitava a concessão de favores a empresas pouco produtivas, agravando o déficit fiscal) e com o aumento da competição externa (para incentivar a modernização industrial).

2.2.1.

Primeiro período (1930-1945): a ausência de um modelo

Inicialmente, a política de substituição de importações foi uma resposta do governo brasileiro a sucessivos choques externos pelos quais passou a economia entre 1914 e 1945, durante quase 30 anos em que países do centro estiveram em guerra ou depressão econômica. Para se ter uma idéia, a crise prolongada dos anos trinta acarretou uma diminuição de cerca de 50% na capacidade de importar da maioria dos países da América Latina. Com o colapso da economia européia e a queda vertiginosa no preço das *commodities* internacionais, o Brasil e outros países da América Latina viram-se compelidos a adotar medidas que consistiam basicamente em controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, para que a receita das exportações fosse suficiente para pagar as importações (TAVARES, 1983).

Embora políticas de substituição de importações tenham sido implementadas desde 1930, a formulação teórica para esse processo só foi

cuidadosamente desenvolvida em 1964, por Maria da Conceição Tavares. Por isso, embora durante esse período tenham sido implementadas políticas condizentes com as prescrições desenvolvimentistas, ainda não foram informadas por teorias do subdesenvolvimento, que lhes são posteriores. As medidas visavam apenas a garantir o pagamento das importações. Tavares argumenta que, devido à redução da produção nos países do Centro, o preço dos produtos importados no Brasil também se elevou substancialmente durante os anos de crise, incentivando a instalação de indústrias nacionais para a produção de bens que antes eram importados, levando a uma modificação estrutural não planejada na economia brasileira.

O ponto teórico importante colocado por Tavares é que a substituição de importações, embora inicialmente fosse apenas uma medida de ajuste a restrições externas, constituiu-se como “um novo modelo de desenvolvimento”, porque gerou mudanças nas variáveis dinâmicas da economia. Dessa forma, houve uma perda relativa da participação do setor externo (exportação de bens primários) na formação da renda nacional e um aumento da participação da atividade interna, com o conseqüente aumento de seu dinamismo (TAVARES, 1983, p. 34). Assim, o planejamento estatal do modelo substitutivo, que deveria iniciar-se com bens finais não duráveis e posteriormente incorporar outras categorias, foi visto como uma forma de superar o dualismo econômico característico das economias subdesenvolvidas (FURTADO, 1983, p. 97).

Bielschowsky (2000, p. 25) argumenta que, embora o modelo substitutivo houvesse sido formulado por Tavares, ele foi baseado em três idéias básicas dos primeiros textos da Cepal: a idéia de que a tendência ao desequilíbrio externo é inerente ao desenvolvimento periférico; a concepção de que a industrialização na América Latina consiste na substituição de importações gerada por déficits externos; e a interpretação de que o processo substitutivo modifica a composição das importações, mas não reduz seu volume. Desse conjunto de concepções teóricas, decantam-se algumas prescrições políticas que podem ser consideradas centrais à concepção desenvolvimentista.¹⁴

¹³ Para uma definição de regimes especiais de importação e sua aplicação no Brasil, ver glossário.

¹⁴ Mais uma vez, cabe ressaltar que a prescrição de política econômica do modelo de substituição de importações difere sensivelmente do protecionismo praticado nos países desenvolvidos. Enquanto o protecionismo no centro busca favorecer indústrias específicas, já

2.2.2.

Segundo período (1950-1964): consolidação institucional

Sikkink apresenta duas medidas de política comercial que foram importantes para a implantação do desenvolvimentismo no Brasil na década de 1950. A primeira foi a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito do Banco do Brasil (Sumoc), de 1955, que visava atrair capital estrangeiro para o país; e a segunda foi a reforma tarifária de 1957,¹⁵ que substituiu as alíquotas estabelecidas em 1937 por valores mais elevados, embora flexíveis (SIKKINK, 1991, p. 142).

A Instrução 113 da Sumoc determinou que a Cacex poderia conceder taxa de câmbio favorável para a remessa de rendimentos e amortizações das inversões diretas do exterior, e também para a importação de determinados equipamentos.¹⁶ Com essa política, o governo poderia oferecer benefícios adicionais a investimentos externos aplicados em setores considerados prioritários para a economia brasileira. Como vimos anteriormente, essa medida tentava solucionar o problema crônico, apresentado por teóricos do subdesenvolvimento, da escassez de capital na periferia do sistema. Tal medida foi extensamente utilizada durante o Plano de Metas, haja vista que, na ausência de receitas de exportação disponíveis, as compras externas tinham entrada facilitada para que não obstruíssem o plano de desenvolvimento (LESSA, 1975, p. 32).

A reforma tarifária, por sua vez, manteve taxas de câmbio múltiplas apenas para certos produtos de luxo e criou o Conselho de Política Aduaneira (CPA) para gerenciar as alíquotas.¹⁷ O CPA, composto por representantes da classe trabalhadora, do empresariado e do governo, tinha o poder de classificar os bens

estabelecidas, a ISI visa à implantação de *novas* indústrias com um efeito multiplicador sobre a economia capaz superar a estrutura dual de produção (CARDOSO, E.; HELWEGE, 2000, p. 158).

¹⁵ Lei n. 3.244, de 14 de agosto de 1957.

¹⁶ Para uma definição de controle cambial e da forma como foi implementada no Brasil, ver glossário.

¹⁷ Taxas múltiplas de câmbio eram adotadas para que o governo pudesse definir prioridades de importação. Gêneros “de menor necessidade” eram importados sob câmbio desfavorável, como forma de coibir sua compra. Como anteriormente ressaltado, alguns teóricos do subdesenvolvimento consideravam que o padrão de consumo das elites, que importavam bens supérfluos de países do centro, contribuía para a escassez de capital na periferia. Portanto, o controle estatal das importações fazia-se necessário. Para definição do caso brasileiro, ver glossário.

de acordo com as categorias de importação e modificar as tarifas dentro de um espectro determinado para algumas subcategorias de produtos.¹⁸ Segundo Sikkink, o objetivo da reforma tarifária era tanto facilitar a entrada de bens de capital e insumos necessários para o processo de industrialização como proteger as novas indústrias que se formavam. Para tanto, garantia uma redução tarifária de 50% para bens de capital não produzidos domesticamente. A reforma de 1957 definiu a estrutura institucional da política comercial e os níveis básicos de alíquotas que, com exceção de alguns produtos, seriam adotadas pelo Brasil até a reforma de 1988 (KUME, 1990, p. 4). Carlos Lessa argumenta que o CPA constituiu “*o mais preciso e bem ajustado instrumento de política econômica existente no Brasil*” (LESSA, *apud* SIKKINK, p. 143).

Duas características eram muito importantes para as instituições comerciais criadas pela reforma de 1957. Em primeiro lugar, o CPA e a Cacex desfrutavam de grande autonomia decisória perante outras instâncias do governo. Epsteyn (2008, p. 250) afirma que a Cacex centralizou muitas das prerrogativas de formulação de política comercial, que antes da reforma de 1957 estavam espalhadas entre diferentes agências estatais. O autor inclusive descreve o processo de formulação da política comercial vigente até o final da década de 1980 como o “modelo Cacex”. Uma segunda característica importante das instituições criadas nesse momento era a forte relação entre o Estado e o empresariado na formulação política. Segundo Epsteyn, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) foi quem preparou o documento que serviu de ponto de partida para a reforma de 1957, o que conferiu ao setor privado uma forte participação na definição da política comercial (2008, p. 252)

A participação do Ministério das Relações Exteriores na política comercial brasileira, por sua vez, foi definida em 1966, quando se criou o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex) pela lei n. 5.025. De acordo com a decisão, cabia ao Concex, entre outras funções, traçar as diretrizes gerais de comércio exterior, opinar sobre a participação do Brasil em acordos comerciais e

¹⁸ Em 12 de agosto de 1979, o Conselho de Política Aduaneira foi substituído pela Comissão de Política Aduaneira.

formular diretrizes para a política de financiamento às exportações. Sua criação foi uma medida importante para a consolidação do sistema brasileiro de promoção comercial. Eram responsáveis pela execução das determinações do Concex seguintes órgãos: a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e o Conselho de Política Aduaneira (CPA), que executavam o que lhe cabiam no plano doméstico; e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), encarregado da implementação das determinações do Concex no âmbito externo.¹⁹ Embora o Concex fosse o órgão colegiado hierarquicamente superior na definição da política comercial, a ação das instâncias inferiores de decisão – Cacex, CPA e MRE – se dava com bastante autonomia (EPSTEYN, 2008, p. 252; FLECHA DE LIMA, 1996). No que se refere às negociações comerciais, como era o caso das rodadas de negociação no GATT, uma parte importante do processo decisório se desenrolava na Missão Brasileira em Genebra, encarregada da condução das negociações (CALDAS, 1998).

A criação do Concex e do sistema de promoção comercial do MRE foram condizentes com o objetivo de melhorar o balanço de pagamentos brasileiro, que entre 1961 e 1963 havia acumulado déficit médio de US\$ 113 bilhões. No entanto, manteve-se o modelo de desenvolvimento substitutivo de importações. A tentativa de elevar as exportações visava à correção das reservas de moeda estrangeira, mas de forma alguma levou à implantação de um modelo de desenvolvimento “orientado pelas exportações”, como havia sido adotado nos tigres asiáticos (OLIVEIRA; ALLAIN, 1992, p. 8).

2.2.3.

Terceiro período (1973-1979): choques do petróleo e aprofundamento do modelo

O primeiro choque do petróleo, em novembro de 1973, quadruplicou o preço do produto. Na época, o Brasil importava cerca de 80% do seu consumo e, dessa forma, a conta total de importações do país aumentou de US\$ 6,2 bilhões

¹⁹ A lei n. 5025 foi alterada por legislação posterior, mas a estrutura do Concex permaneceu praticamente a mesma, assim como as atribuições da Cacex e MRE. O Concex era composto pelos seguintes membros: Ministro da Indústria e Comércio (presidente), Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda, Ministro da Agricultura, Presidente do Banco Central, Presidente da Comissão de Marinha Mercante, Diretor da Cacex, Presidente do Conselho de Política Aduaneira.

em 1973, para US\$ 12,6 bilhões em 1974. O saldo da balança comercial passou de um leve superávit em 1973 para um déficit de US\$ 4,7 bilhões em 1974, e a conta corrente, de um déficit de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 7,1 bilhões (BAER, 1996, p. 112).

Após o choque externo, o governo respondeu às restrições com a adoção de uma série de medidas de proteção à indústria. Principalmente a partir de meados de 1974, foram implementadas barreiras não tarifárias às importações que consistiam em: a) imposição temporária de sobretaxas de 100 pontos percentuais sobre produtos supérfluos²⁰ (posteriormente as sobretaxas foram estendidas a insumos básicos e bens de capital, para estimular a substituição de importações dessa nova categoria de produtos); b) publicação de lista de produtos com guia de importação suspensa; e c) exigência de depósito prévio equivalente ao valor das importações (após 1 ano, o valor era restituído pelo governo sem juros nem correção monetária)²¹ (KUME, 1990, p. 3).

A resposta do Brasil à crise no balanço de pagamentos utilizou-se de instituições de política comercial criadas durante o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” para implementar medidas que visavam dificultar a importação. No entanto, para que as restrições não obstruíssem a compra de bens de capital necessários ao desenvolvimento industrial, foram criados diversos regimes especiais. Kume afirma que a criação de regimes que permitiam a importação com a isenção de alíquotas fez com que proliferassem pedidos de isenção de impostos. Como resultado, no período de 1975-79 cerca de 67% das importações (inclusive petróleo) receberam isenção ou redução de tributos (KUME, 1990, p. 3).²² Algumas medidas mais liberalizantes na política aduaneira que haviam sido tomadas entre 1964 e 1967 foram revertidas após o choque do petróleo. Para se ter uma idéia, a tarifa nominal média para bens manufaturados elevou-se de 57%, em 1973, para 99%, em 1980.

²⁰ Decreto-Lei n. 1334, de 25/06/1974 e Decreto-Lei n. 1364, de 18/11/1974. Para maiores detalhes sobre depósito prévio, ver glossário.

²¹ Inicialmente, o prazo de depósito prévio foi fixado em 6 meses, sendo posteriormente prorrogado para um ano. Resolução n. 331 do Banco Central do Brasil, de 16/07/1975.

²² Vale ressaltar que esse indicador de Kume tem um viés embutido. Grande parte das alíquotas de importação colocava preços proibitivos para a comercialização. Nesse caso, serviam como “inibidores” do comércio. Conseqüentemente, quase a totalidade das trocas seriam realizadas sob alíquotas menores do que a padrão.

A política comercial do período Geisel (1974 - 1979) inseriu-se em um bojo maior de políticas econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional. O lançamento do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1975, é um marco nesse aspecto. Diante da crise do petróleo, o governo decidiu lançar um plano que consistia em grandiosos programas de investimentos, cujas metas eram: a) substituição das importações de produtos industriais básicos (como aço, alumínio, cobre, fertilizantes, produtos petroquímicos) e de bens de capital, e b) rápida expansão da infra-estrutura econômica (energia hidráulica e nuclear, produção de álcool, transportes e comunicações) (BAER, 1996, p. 110). Muitos economistas consideram o II PND como um dos programas responsáveis pelo aumento da crise da dívida externa brasileira na década de 1980, haja vista que seu custo elevou-se substancialmente com o aumento dos juros nos EUA no início dos anos 1980. A dívida externa líquida do Brasil (dívida bruta menos as reservas) subiu de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 31,6 bilhões em 1978, o que representa um aumento anual de 38,7%; em março de 1979, dois terços da receita com exportações era gasto com o serviço da dívida (juros mais amortizações) (BAER, 1996, p. 112).

O ajuste ao choque com suporte de financiamento externo e sem reduzir o crescimento da economia foi uma opção do governo baseada nas concepções desenvolvimentistas acerca da origem dos déficits no balanço de pagamentos. Nas palavras de Mário Henrique Simonsen, ministro da Fazenda entre 1974 e 1979,

“Mesmo que toda a dívida externa brasileira tivesse sido causada pelo crescimento econômico ocorrido desde a primeira crise do petróleo, um cálculo elementar mostra que a estagnação teria sido a opção mais ineficiente. Em 1973, um ano de grande euforia, o produto real do Brasil atingiu somente 62% do produto real alcançado em 1981, que foi um ano de recessão. No final do ano passado (1981), a dívida externa não chegou nem a 25% do PIB, o que significa que, se fôssemos obrigados a pagar toda dívida externa em um ano, ainda estaríamos em uma situação melhor do que se tivéssemos estagnado de 1973 em diante. E nosso sacrifício duraria somente um ano e não uma geração inteira” (SIMONSEN, 1982, pp. 5-6).

Críticas posteriores ao II PND e à forma como o governo Geisel respondeu aos desequilíbrios no balanço de pagamentos foram importantes para que se consolidasse um pensamento favorável à reforma da política comercial brasileira no final dos anos 1980. Muitas dessas críticas, que ganharam espaço institucional

no CPA, que conduziu a reforma tarifária de 1988, eram convergentes com princípios expressos no regime multilateral de comércio. Até antes da Rodada Uruguai, a participação do Brasil nesse regime havia sido pautada pela defesa da clivagem Norte-Sul e pela recusa em fazer ofertas que desmantelassem seu sistema de proteção à indústria doméstica.

Além disso, até o final da década de 1980, a forma mais recorrente de o Brasil superar crises no balanço de pagamentos foi através da imposição de restrições às importações. Havia também um grande número de políticas que objetivavam direcionar os recursos da economia para setores que ajudassem a diversificar a estrutura produtiva. Ao longo da década de 1980, período em que a economia estagnou, muitos foram os que imputaram o desequilíbrio econômico às políticas perseguidas durante o modelo substitutivo de importações, quando o ajuste doméstico foi postergado por tempo demasiadamente longo, elevando o custo da dívida externa e acentuando a drenagem de recursos externos tão combatida pela Cepal.

A próxima seção desse capítulo apresentará brevemente os princípios liberais expressos no GATT, assim como as exceções a tais princípios incorporadas ao regime de comércio, com o intuito de mostrar que, durante a Rodada Uruguai de negociações, o Brasil incorporou uma série desses conceitos em sua política comercial, desmantelando o sistema de proteção que havia sido construído com base nos conceitos desenvolvimentistas.

2.3.

O regime liberal de comércio

O regime multilateral de comércio vigente à época da Rodada Uruguai (1986-1994) nasceu em outubro de 1947, com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Inicialmente, o GATT era um dos acordos que comporia a Organização Internacional do Comércio (OIC), instituição criada em março de 1948 pela assinatura da Carta de Havana. A OIC era constituída por uma série de regras com o objetivo de regular as políticas nacionais relacionadas ao comércio internacional, e incluía áreas como barreiras tarifárias e não-tarifárias,

reconstrução econômica e desenvolvimento, comércio de *commodities*, entre outras. Entretanto, o Congresso norte-americano não aprovou a Carta de Havana, e não sendo ratificada a criação da OIC, o acordo que passou a regular as relações comerciais foi o GATT (FINLAYSON; ZACHER, 1981).

O GATT tem sido tratado por diversos autores como um regime internacional. O conceito clássico de regimes, apresentado por Krasner, o define como um conjunto de princípios, normas, regras e padrões de procedimento para o qual as expectativas dos atores convergem (KRASNER, 1982). Nesse trabalho, adotarei essa categoria analítica para tratar o GATT por dois motivos principais. Em primeiro lugar, a literatura sobre regimes o tem considerado como uma variável interveniente na explicação dos resultados em política externa. Assim, a assinatura de um acordo pelo Brasil (GATT) não determina sua ação conforme os princípios estabelecidos nesse instrumento, embora favoreça tal forma de comportamento. Isso permite argumentar que o Brasil, por um longo período de tempo, foi parte contratante do GATT, mas não incorporou seus princípios na formulação da política comercial, como de fato ocorreu até o final da década de 1980. Dessa forma, a adequação brasileira ao regime multilateral de comércio deu-se de maneira gradual, razão pela qual os países em desenvolvimento são acusados de terem atuado como “caronas” nas primeiras rodadas de negociação, haja vista que foram favorecidos por reduções tarifárias sem terem feito ofertas significativas.²³ Uma segunda razão para o uso da teoria de regimes é que os conceitos de que tratam são, em grande medida, semelhantes àqueles utilizados neste trabalho, tornando possível e interessante a investigação da forma como determinados princípios, normas, crenças causais que compõem o regime comércio passaram a reger a formulação da política comercial em arenas decisórias do Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores.

Desde a sua criação, os princípios do GATT passaram por mudanças substantivas. Nessa parte do trabalho serão brevemente apresentadas algumas normas norteadoras do GATT, assim como exceções que foram inicialmente

²³ Esse debate tem que ser ponderado, porque grande parte dos produtos que sofreram reduções tarifárias nas primeiras rodadas não era do interesse do Brasil (ABREU; FRITSCH, 1987).

incorporadas ao regime ou que passaram a constituí-lo ao longo das sucessivas rodadas de negociação. De especial importância são os princípios que passaram a compor o sistema multilateral de comércio devido à atuação do Brasil e de outros países em desenvolvimento, principalmente durante a Rodada Tóquio de negociações (1973-1979).

2.3.1.

Princípios centrais: não-discriminação e liberalização progressiva

Um dos elementos fulcrais do GATT consiste na aplicação do princípio da não-discriminação. O compromisso básico do acordo com esse fundamento está expresso no tratamento incondicional de nação mais favorecida entre os participantes, conforme definido em seu Artigo I:1:

“Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado”.

A cláusula de nação favorecida refere-se a preferências que um país concede a outro, que deverão automaticamente ser estendidas às demais partes contratantes, sem discriminação.

O princípio da não discriminação está presente também na concepção de que produtos importados devem receber tratamento semelhante aos nacionais. O Artigo III:4 do GATT estabelece que

“Os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno”.

A não discriminação deve, inclusive, reger a adoção de medidas restritivas ao comércio caso o país esteja com dificuldades no balanço de pagamentos. Nesse caso, poderão ser adotadas restrições à importação, desde que sejam aplicadas igualmente a todos os países.

A norma da liberalização é um segundo princípio fundamental do GATT, embora o regime não obrigue os participantes a reduzirem suas barreiras às importações. A forma de negociação multilateral prevista no acordo, baseada na

cláusula da nação mais favorecida, deixou espaço para que países pudessem obter acesso para suas exportações nas rodadas de negociação sem oferecer, como contrapartida, a abertura de seus mercados. Isso ocorre porque qualquer benefício oferecido a uma parte contratante deve ser automaticamente estendido aos demais países.²⁴

Além da não discriminação e liberalização progressiva, o regime de comércio comporta dois outros princípios, menos importantes para o propósito da dissertação, mas que também têm sido constantemente lembrados nas negociações comerciais: a norma da reciprocidade e a concepção de que a proteção deverá ser feita apenas por meio de tarifas.

2.3.2.

Integração reticente: a participação brasileira em busca de derrogações

Apesar da importância dos princípios expressos no GATT, o regime de comércio comporta exceções; algumas que foram aceitas desde o início pelos Estados contratantes, outras que passaram a fazer parte do regime ao longo de sucessivas rodadas de negociação. Cabe observar, pelo propósito da dissertação, a forma com a diplomacia comercial brasileira lidou com tais princípios, os argumentos que utilizou em sua defesa ou em sua crítica, e como sua participação modificou-se entre a Rodada Tóquio, que terminou em 1979, e a Rodada Uruguai, iniciada em 1986.

Especialmente durante a década de 1970, houve a proliferação de uma série de exceções ao regime, devido à atuação de países desenvolvidos e também de países em desenvolvimento. Ruggie (1982) argumenta que tais exceções faziam parte do compromisso assumido no pós-Segunda Guerra, quando a liberalização

²⁴ A Rodada Kennedy (1964-1967), foi um marco na liberalização, tendo alcançado redução tarifária média próxima a 39%, afetando produtos que contabilizavam cerca de 75% do valor do comércio mundial à época (ABREU; FRITSCH, 1987, p. 100). A Rodada Kennedy também inovou na maneira como as reduções eram negociadas. Em vez de ofertas por produto, os países poderiam oferecer reduções lineares (por exemplo, uma redução média de 30% sobre *todas* suas linhas tarifárias), aumentando o número de produtos sujeitos à liberalização. No entanto, conforme ressalta estudo da UNCTAD (1968), o corte tarifário médio em produtos de interesse dos países em desenvolvimento foi da ordem de 20%, enquanto àqueles que interessavam aos países desenvolvidos foi entre 35% e 40%. Além disso, foram realizadas maiores concessões a

comercial foi atrelada à adoção de políticas domésticas de pleno emprego. No entanto, há autores (LIMA, 1986) que sustentam que tais “retrocessos” na liberalização durante os anos 1970 foram resultado de dois movimentos: de um lado, a inclusão ao regime dos países “recentemente” industrializados (NICs)²⁵, haja vista que apresentaram demandas de tratamento especial e diferenciado; e, de outro, a resposta dos países desenvolvidos, em especial dos EUA, à emergência desses novos exportadores, por meio da introdução de acordos aplicáveis apenas aos signatários (como os códigos sobre barreiras não tarifárias). No entanto, devo fazer a ressalva que tais “retrocessos” só ocorreram com a adesão de NICs ao sistema de comércio porque alguns desses países defendiam uma agenda específica no regime comercial, contrária à reciprocidade completa. No caso brasileiro, essa agenda era informada por teóricos da Cepal e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) com forte influência sobre as instituições de política comercial. Caso tais países advogassem a liberalização comercial como forma de alavancar o desenvolvimento, o regime liberal teria se aprofundado, como ocorreu ao final da Rodada Uruguai. Por isso é importante estudar as concepções teóricas que perpassaram a formulação da política comercial brasileira no período.

Uma das exceções inicialmente adotadas no GATT diz respeito à possibilidade dos membros integrarem áreas de livre comércio ou esquemas preferenciais por meio da adoção de tarifas de importação que não se estendem a todos Estados partes do acordo. A condição para a criação de tais regimes é que as tarifas adotadas pelo bloco não fossem, em geral, superiores às aplicadas anteriormente à criação do arranjo.²⁶ Ao longo da década de 1970, foram difundidas algumas práticas comerciais particularmente relevantes ao Brasil com base nessa exceção do GATT à cláusula da nação mais favorecida.

Uma segunda derrogação importante ao Acordo Geral, incorporada ao regime na década de 1970, refere-se ao Sistema Geral de Preferências (SGP). Sob o SGP, permitiu-se que alguns produtos originários de países em desenvolvimento acessassem mercados dos países desenvolvidos isentos do pagamento de tarifas,

produtos processados do que a semi-processados ou primários, que compunham a maior parte da pauta exportadora do Brasil à época.

²⁵ “Recentemente” refere-se à década de 1970. O termo em inglês é *Newly Industrialized Countries (NICs)*.

²⁶ Artigo XXIV:5 do GATT 1947.

ou a tarifas inferiores às aplicadas sob o princípio da nação mais favorecida. Sua adoção deu-se, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Nova Déli, em 1968. A idéia já havia sido apresentada e defendida por Raúl Prebisch, primeiro secretário-geral da UNCTAD, na primeira conferência, em 1964. Após sua adoção no âmbito da ONU, as partes contratantes do GATT concordaram, em 1971, em conceder uma exceção de dez anos ao princípio da nação mais favorecida (mais especificamente, ao Artigo I do GATT) para a implementação do SGP, permitindo que membros acordassem bilateralmente esquemas preferenciais (LIMA, 1986, p. 155). Posteriormente, em 1979, as partes contratantes adotaram a “Cláusula de Habilitação” que criou uma exceção permanente à cláusula da nação mais favorecida, permitindo que determinados países conferissem acesso preferencial sob o SGP.²⁷

A adoção do SGP foi resultado da diplomacia comercial de países em desenvolvimento (PEDs) que, à medida que passaram a integrar o regime de comércio, começaram a demandar tratamento especial e diferenciado, sob o argumento de que o processo de desenvolvimento periférico requeria exceções à reciprocidade nas negociações comerciais. Nesse sentido, outra grande conquista dos PEDs foi a inclusão, em 1965, da Parte IV (Comércio e Desenvolvimento) do GATT, que contemplava o Princípio da Reciprocidade Relativa (Artigo XXXVI:8). Por esse princípio foi reconhecido aos países em desenvolvimento o direito de se beneficiarem de concessões tarifárias sem que fizessem ofertas correspondentes.

Vale ressaltar que a diplomacia econômica do Brasil durante esse período advogou intensamente a incorporação do tratamento especial e diferenciado ao regime do GATT. O argumento defendido enquadrava-se na idéia de que o comércio, se realizado livremente, não tende à equalização dos fatores de produção. Pelo contrário, existe a tendência à concentração de riqueza no Centro, já que o preço dos produtos da Periferia se deteriora com o passar do tempo, conforme defendido pelo pensamento desenvolvimentista. Nesse sentido, os PEDs necessitam de tratamento diferenciado, pois o processo de desenvolvimento se

²⁷ Decisão 26S/203 do GATT. Para mais informações sobre o SGP, <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=1>. Acesso em 20/11/2008.

traduz em desequilíbrios no balanço de pagamentos, o que também requer, em alguns momentos, a imposição de restrições às importações. Esse argumento, em grande medida desenvolvido por Prebisch, foi por ele mesmo levado ao âmbito multilateral quando lutou pela adoção do SGP na UNCTAD.

O argumento da Cepal de que o comércio internacional tem efeitos distintos para países do Centro e da Periferia forneceu também substrato teórico para a concepção política de uma divisão Norte – Sul do mundo. Tendo em vista que a divisão internacional do trabalho levava ao aprofundamento das desigualdades entre os dois grupos de países, era justificável a articulação política do Sul para a apresentação de demandas aos países do Norte. Dessa forma, além da clivagem Leste – Oeste haveria uma divisão que agregava o Terceiro Mundo em torno de demandas comuns, que passaram a ser vocalizadas em órgãos multilaterais. Cruz (1989, p. 74) sustenta que a Política Externa Independente do Brasil, entre os anos 1963-1964,

“põe ênfase na transformação das estruturas econômicas internacionais, assimilando as construções teóricas da Cepal e conferindo realidade à ‘frente única’ que, no governo JQ [Jânio Quadros], não havia mais sido do que uma palavra de ordem”.

Esse autor argumenta ainda que o governo Goulart (1961-1964) havia transcorrido sob o signo das ‘reformas’, que posteriormente foram transpostas para o discurso diplomático, que se voltou para a crítica das assimetrias do comércio internacional. Da mesma maneira, Lima (2008, p. 63), afirma que *“ainda que heterogêneos em seus respectivos regimes políticos e na ordem econômica interna, [os países da Periferia] se assemelhavam no que dizia respeito a sua inserção internacional”*.

De fato, a partir de 1971 a doutrina sustentada pelo Brasil nos foros multilaterais passou a ser a da “segurança econômica coletiva”, que deslocava para o confronto material entre os países do Norte e do Sul as possibilidades da paz internacional. Após o primeiro choque do petróleo, a diplomacia brasileira fez à comunidade internacional uma proposta de “Acordo Geral” entre países desenvolvidos e em desenvolvimento com o intuito de mudar as regras injustas do GATT e tornar operativo o conceito de segurança econômica coletiva. A proposta foi apresentada pelo chanceler Azeredo da Silveira pela primeira vez em 1975, na

VII Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, e posteriormente foi sustentada no GATT e na UNCTAD. Como não teve sucesso, a iniciativa perdeu força no ano seguinte (CERVO; BUENO, 2002, p. 403). No âmbito do GATT, no final de 1976 o Itamaraty propôs uma reforma do sistema de comércio, por meio do que viria a ser chamado de “*Framework Group*” (FARIAS, 2007, p. 90). O mesmo Azeredo da Silveira havia ocupado o posto de “chairman” do G-77 na fase final da II UNCTAD, ocorrida em Nova Déli, em 1968 (LIMA, 1986, p. 162). Nessa ocasião, o Brasil retirou algumas restrições que havia colocado à ata da I UNCTAD, como forma de “corrigir” o ímpeto americanista da política externa brasileira que havia sido adotado nos primeiros anos que se seguiram ao golpe militar de 1964.

A influência do pensamento da Cepal na diplomacia econômica brasileira também foi importante para a defesa dos acordos de estabilização de preço dos produtos de base, durante as décadas de 1950 e 1960. Tais acordos eram fundamentados na tese de Prebisch de deterioração dos termos de troca, segundo a qual o preço dos produtos primários tende a reduzir-se em comparação com os produtos industrializados. Dessa forma, seria necessária a adoção de acordos com vistas a diminuir a oscilação do preço das *commodities*. Conforme exposto pelo embaixador Luis Lindenberg Sette (1996, p. 250),

“quando começou a ser disseminada, a tese [de deterioração dos termos de troca] já fazia parte do repertório conceitual dos economistas que surgiam no Brasil e em muitos países da América Latina. Logo espalhou-se, por via das Nações Unidas, entre as diplomacias e governos do mundo em desenvolvimento”.

Em grande medida, o pensamento da Cepal se refletiu em outros âmbitos da diplomacia econômica do Brasil nos anos 1970. No GATT, a concepção de que o comércio internacional tem efeitos distintos para o Norte e para o Sul foi incorporada nos dispositivos que permitem aos membros a imposição de restrições à importação com vistas a evitar desequilíbrios no balanço de pagamentos.²⁸ O Brasil utilizou esse instrumento principalmente a partir de meados de 1974, após o primeiro choque do petróleo, quando foram impostas restrições diversas às importações para que não houvesse desequilíbrio em suas

²⁸ Artigo XII e XVIII(B) do GATT. O segundo artigo se aplica apenas aos países em desenvolvimento, que têm desequilíbrios nas contas externas devido à “instabilidade nos termos de seu intercâmbio”.

contas externas (KUME, 1990, p. 3). Tais restrições também foram adotadas pelos países desenvolvidos. Grande parte da literatura considera que as barreiras foram levantadas como forma de salvaguardar o balanço de pagamentos dos déficits causados pelo choque de petróleo de 1973-74, da mesma forma como ocorreu no Brasil (FINLAYSON; ZACHER, 1981, p. 284). O que muda com relação aos países em desenvolvimento é que estes justificavam a imposição de restrições com base no argumento de que desequilíbrios no balanço de pagamentos são um resultado natural do processo de desenvolvimento, e não um reflexo momentâneo do choque externo. O reconhecimento da diferença entre o processo de desenvolvimento da Periferia e do Centro está expresso no GATT. O acordo contém dois artigos que permitem restrições devido a problemas de balanço de pagamentos. O artigo XII possibilita a introdução de restrições em casos de redução significativa de reservas e aplica-se sobretudo a países desenvolvidos, enquanto o artigo XVIII(B) aplica-se para países em desenvolvimento, nos quais desequilíbrios externos ocorrem devido à “instabilidade nos termos de seu intercâmbio”. Durante a Rodada Uruguai, EUA e Canadá pressionaram fortemente para a revisão desse dispositivo de diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Não quero estender-me muito sobre o assunto, mas é importante dizer que a disseminação das idéias da Cepal para a corporação diplomática do Brasil resultou, em grande parte, da atuação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) junto a instituições do Estado (LIMA, 1994, p. 35; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 49). O Iseb era formado por um grupo de intelectuais que, nos anos 1950, desenvolveu uma visão coerente acerca do processo de industrialização e desenvolvimento do Brasil. O grupo, liderado por Hélio Jaguaribe, dedicou-se durante alguns anos (entre 1953 e 1956) à publicação da revista *Cadernos do Nosso Tempo*. O Iseb passou a integrar o aparelho de Estado durante a gestão do presidente Café Filho (1954-1955), em 1955, e permaneceu no governo Kubitschek como “o principal centro do pensamento nacionalista e desenvolvimentista brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 50). Para a prática diplomática, um passo importante do grupo foi a publicação da obra *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de Hélio Jaguaribe, em 1958. Nesse livro,

Jaguaribe defende a tese de que os investimentos estrangeiros estavam se dirigindo para a indústria e dando impulso ao processo de industrialização do Brasil.²⁹ Nas palavras de Bresser-Pereira,

“a perspectiva política do Iseb, centrada na idéia de revolução nacional, e a perspectiva econômica da Cepal, fundada na crítica da economia neoclássica, somavam forças, forneciam uma base sólida, no início da década de 50, para que um poderoso e inovador grupo de intelectuais pensasse o Brasil e a América Latina” (2004, p. 52).

Logo após sua fundação, o instituto conduziu um curso regular, com duração de um ano, com o objetivo de formar elites, no qual era disseminada a visão de que a industrialização brasileira havia sido impulsionada com a Revolução de 1930, sob a égide da industrialização substitutiva de importações.

A atuação do Iseb junto ao MRE ocorreu, segundo Cheibub (1985, p. 124), em um período de fortalecimento institucional do Itamaraty. Dessa maneira, houve a consolidação do pensamento da Cepal entre importantes membros da corporação diplomática, exatamente no período em que o Itamaraty se afirmava como burocracia autônoma do Estado brasileiro, responsável pela condução dos assuntos externos. Esse movimento foi importante para a manutenção da política comercial brasileira prevaiente até a Rodada Uruguai.

Apenas para ilustrar a forma como foram difundidas práticas comerciais que escapavam à cláusula da nação mais favorecida entre as décadas de 1960 e 1970, em 1955 cerca de 90% do comércio realizado entre os membros do GATT ocorria sob níveis tarifários que eram aplicados a todos os membros; com a difusão de regimes preferenciais, esse número reduziu-se para 77% em 1970, e 65% em 1980 (FINLAYSON; ZACHER, 1981, p. 281). Os números apontados por Finlayson e Zacher devem ser ponderados com a indicação da forma como o regime multilateral incorporou um crescente número de países ao longo dos anos. Em 1960, no início da Rodada Dillon, 26 países eram parte do GATT. Em 1970, durante a Rodada Tóquio, esse número saltou para 102; e em 1986, na Rodada Uruguai, o regime passou a incorporar 123 países. Interessante é o fato que o

²⁹ Essa obra revelou divergências dentro do Iseb, pois alguns membros não aceitavam a idéia de que o *capital estrangeiro* pudesse levar à industrialização. A ala mais à esquerda da instituição defendia que o processo de industrialização era eminentemente nacional.

durante a Rodada Tóquio os países em desenvolvimento defenderam, principalmente por meio do G-77, a adoção de uma série de benefícios e exceções ao regime.

Alguns anos depois, durante a Rodada Uruguai, essa participação dos PEDs modificou-se sensivelmente. O aumento numérico dos países em desenvolvimento foi acompanhado pela adoção de reformas liberais nesses mesmos países e pelo enfraquecimento da coalizão terceiro-mundista nos foros de negociação, de maneira muito distinta da forma como haviam atuado durante períodos anteriores.

2.4. Conclusão

Para sintetizar o argumento trazido até aqui, a participação brasileira e de outros países em desenvolvimento no regime de comércio começou a dar-se de maneira mais ativa durante a Rodada Tóquio de negociações, quando demandas por uma nova ordem econômica internacional foram transplantadas às negociações comerciais multilaterais. Nesse momento, sua atuação foi informada pelas concepções da Cepal sobre o desenvolvimento, que forneceram insumos teóricos tanto para a diplomacia econômica do Brasil quanto para a consolidação do seu regime de importações.

Em grande medida, a participação do Brasil até a Rodada Uruguai foi favorecida pela sinergia resultante do grande consenso sobre o desenvolvimento econômico, cuja aplicação à política econômica era facilitada por instituições relativamente autônomas do Estado brasileiro, como a Cacex, a CPA e o Ministério das Relações Exteriores. Além disso, o sucesso desse modelo, que logrou diversificar o parque produtivo brasileiro e atingiu níveis de crescimento superiores a 10% no seu período áureo, favoreceu sua permanência até meados da década de 1980.

O consenso dá sinais de enfraquecimento quando o Brasil começa a passar por crises no balanço de pagamentos e do setor externo no final da década de 1970 e início dos anos 1980. Em alguns momentos, chegaram a transparecer divergências domésticas sobre utilidade de programas para a promoção do desenvolvimento, como foi o desentendimento entre o chanceler Azeredo da

Silveira e o ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, em 1979, acerca do comprometimento do Brasil com a retirada de subsídios às exportações (LIMA, 1986, p. 210). No entanto, nesse período o dissenso não foi forte o suficiente para alterar o modelo de desenvolvimento incutido durante um grande espaço de tempo na política comercial do Brasil.

Nos próximos capítulos será analisada a desestruturação do modelo de política comercial baseado nas idéias desenvolvimentistas, que teve início quando as instituições de política comercial foram ocupadas por grupos com novas idéias acerca do desenvolvimento econômico. Durante a década de 1980, após anos seguidos de crise do setor externo, começaram a surgir críticos ao modelo de desenvolvimento perseguido até então. A atuação desses grupos na burocracia brasileira ajuda a compreender as reformas econômicas implementadas pelo Brasil durante o período.

3

O Consenso do fim: o Ministério da Fazenda e a reforma do regime de importações

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, após anos de estagnação econômica e inflação, houve uma profunda mudança na política comercial brasileira. Durante o governo de José Sarney, empossado em 1985, essa reorientação foi impulsionada por instituições de política comercial construídas durante o período “desenvolvimentista”, que possuíam grande autonomia frente outras instâncias decisórias do governo. Nesse primeiro momento, a Comissão de Política Aduaneira (CPA), após ser ocupada por economistas com uma visão crítica quanto à funcionalidade da proteção para o desenvolvimento do país, iniciou uma reforma da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) que resultaria na revisão dos níveis de proteção aplicados aos quase 13.000 itens que a compunham. No entanto, nesse governo ainda havia defensores do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), que ocupavam principalmente a Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e alguns postos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que dificultaram a abertura comercial.

Foi apenas com a eleição de Fernando Collor que a liberalização comercial ganhou corpo, tendo sido implementada por meio de uma reforma administrativa nos setores econômicos do governo que extinguiu a Cacex, a CPA, e centralizou o processo decisório em política comercial sob os auspícios do recém criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. A reforma administrativa, que reorganizou as instituições de política comercial e promoveu seu reaparelhamento político-ideológico, redefiniu a relação entre Estado e empresariado na formulação da política comercial e foi determinante para que a liberalização não fosse obstruída por opositores tanto de dentro do governo quanto do setor privado. A reestruturação institucional não teve maiores impactos no Ministério das Relações Exteriores, haja vista que este era responsável principalmente pelo sistema de promoção das exportações, enquanto o que estava

sob a mira dos economistas “pro abertura” era o regime de importações brasileiro. Além disso, o setor privado da economia, cuja participação na formulação da política comercial vinha sendo alvo de críticas, tinha pouca voz na definição das diretrizes do MRE, instituição bastante autônoma frente à sociedade naquele período.

Neste capítulo será apresentada a maneira como o modelo anterior de política comercial, baseado em uma forte relação entre Estado e empresariado e em níveis de proteção à indústria bastante elevados, foi gradualmente desmontado após o regime autoritário brasileiro, durante os governos de José Sarney (1985-1989) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). Esta parte do trabalho será dedicada à análise das medidas de liberalização adotadas pelo Ministério da Fazenda, enquanto no capítulo seguinte será analisada a redefinição da posição brasileira no GATT tomada por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores.

Ao final do governo Collor, o Brasil havia eliminado a maioria de barreiras não tarifárias às importações, reduzido significativamente a tarifa de importação, e assumido compromissos no GATT completamente contrários ao modelo econômico vigente no país até o final dos anos 1980.

3.1. O regime comercial brasileiro e a abertura econômica

As tarifas básicas vigentes durante o governo Sarney haviam sido definidas em 1957, quando também se construiu um aparato institucional de política comercial para fomentar a instalação de indústrias no país. Os pilares desse sistema se assentavam na Cacex e na própria CPA, instituições onde a participação do empresariado garantia que setores estratégicos, com efeito multiplicador sobre a indústria, não fossem afetados pela competição de empresas estrangeiras. Além dos níveis básicos de tarifas, no governo Sarney estava em vigência uma série de restrições não tarifárias às importações que haviam sido implementadas durante a segunda metade década de 1970, em resposta aos choques de petróleo, concomitantemente à instalação de regimes especiais de importação, pelos quais alguns setores realizavam as compras externas com

isenção ou redução dos tributos para que as importações necessárias ao desenvolvimento não fossem prejudicadas pela proteção à indústria.³⁰ Para se ter uma idéia da amplitude das exceções, quando a CPA iniciou o processo de revisão de tarifas, em 1986, cerca de 70% das importações (exclusive petróleo) ocorria sob o amparo de algum regime especial, usufruindo de isenção ou redução de impostos (KUME, 1990, p. 5).

Pode-se dizer que o processo de liberalização deu-se ao longo de três etapas principais. A primeira ocorreu entre 1988 e 1989, quando foram eliminadas a redundância tarifária e algumas sobretaxas às importações, levando à queda na tarifa nominal média de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989. O segundo momento se iniciou com o governo Collor e se estendeu até 1993, quando houve a eliminação de diversas medidas não tarifárias de proteção³¹, como a lista de produtos cuja importação estava suspensa temporariamente (“Anexo C” da Cacex, que na época representava cerca de 21% das linhas tarifárias), e a adoção de um cronograma anual de redução tarifária, que baixou a tarifa média para algo em torno de 13,5% em 1993. Por fim, o terceiro período coincidiu com a adoção do Plano Real e a implantação da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), em 1994, quando a tarifa nominal média foi reduzida a 11,2%. A criação do Mercosul foi um dos processos que mais contribuiu para a redução da proteção nessa terceira fase (MARKWALD, 2006, p. 85).

Nosso estudo se concentrará nas duas primeiras etapas, período em que o Brasil negociou a abertura comercial na Rodada Uruguai do GATT. Ao final desse período, pode-se dizer que o Brasil “inseriu-se na economia mundial” através da extinção do regime protecionista de importações e da adoção de uma série de compromissos no regime multilateral de comércio, objetivo que ganhou cada vez mais espaço no Itamaraty e no Ministério da Fazenda.

³⁰ As principais medidas tomadas neste período foram: a) a exigência de depósito-prévio equivalente ao valor das compras externas, que seria restituído após um ano sem juros nem correção monetário; b) a emissão de uma extensa lista de produtos, administrada pela Cacex, cuja importação estaria temporariamente suspensa; e c) a adoção de sobretaxas de 100 pontos percentuais sobre produtos supérfluos, posteriormente estendidas a insumos básicos e bens de capital, com o intuito de estimular a substituição de importações desses bens (em 1984 essas sobretaxas foram eliminadas).

³¹ Para uma definição de medidas não tarifárias ver glossário.

Algumas medidas de abertura foram iniciativa exclusiva de instituições do Ministério da Fazenda, que passaram a ser ocupadas por indivíduos com uma percepção cética quanto à funcionalidade da proteção na modernização da indústria brasileira. Algumas idéias foram especialmente importantes para as reformas que se sucederam: a) que o Brasil tinha um parque industrial instalado e que o maior desafio era torná-lo moderno e mais produtivo; b) que a concorrência com empresas estrangeiras contribuiria para a modernização do parque industrial; c) que a relação estreita entre empresariado e Estado dificultava a adoção das reformas necessárias; e d) que a abertura poderia contribuir para a estabilização inflacionária.

Nas páginas que se seguem serão analisadas as duas primeiras etapas da abertura comercial. Será traçado um paralelo entre as idéias econômicas dos principais decisores do período, as reformas nas instituições de política comercial e as medidas de liberalização. Uma análise das “idéias” é importante para explicar a mudança institucional verificada na política comercial no início dos anos 1990. Isso porque uma análise estritamente centrada nas instituições é suficiente para explicar regularidades, mas tem menos força quando tais regularidades deixam de produzir o efeito esperado e perdem espaço para novas práticas políticas.

3.2.

Governo Sarney: modernização pela reforma tarifária

3.2.1.

Idéias econômicas: abertura como incentivo à inovação

No primeiro ano do governo Sarney, em 1985, o ministro da Fazenda, Dílson Funaro, indicou para a secretaria-executiva da Comissão de Política Aduaneira (CPA) o economista José Tavares de Araújo Jr., que tinha uma visão crítica quanto ao impacto do sistema de proteção industrial no nível de competitividade das empresas brasileiras.³² A CPA era responsável pela definição

³² Enfatizo aqui as idéias de Tavares de Araújo porque ele foi o responsável pela implementação do início do processo de revisão das tarifas. As idéias por ele esposadas não são unicamente suas, estavam inseridas no ambiente acadêmico de então, mas foi Tavares quem realizou esses conceitos na ação política do final dos anos 1980. Burocratas que lhe sucederam, como Heloísa Camargos Moreira, compartilhavam suas idéias, tendo inclusive escrito trabalhos juntos antes, e levaram adiante a reforma por ele iniciada. Não quero enfatizar o papel pessoal

da tarifa aduaneira aplicada aos diferentes produtos importados. Na única conversa que mantiveram antes de sua posse, Funaro disse a Tavares de Araújo que “o Brasil tinha um sistema de proteção muito antigo, que deveria ser modernizado”.³³ Com base nessa troca de palavras, o economista entendeu que deveria buscar uma relativa liberalização na economia, embora ainda não tivesse claro como alcançar esse objetivo. Sua visão, expressa em diversos trabalhos, era que uma maior exposição da indústria à competição externa poderia incentivar o desenvolvimento tecnológico, problema tão recorrente nos países subdesenvolvidos (ARAÚJO JUNIOR, 1991, 2000).

A visão de Tavares de Araújo sobre o processo de incorporação tecnológica nas economias subdesenvolvidas tinha como base o conceito de “processos de criação destrutiva” do economista Joseph Schumpeter (1961), segundo o qual a condição de competição do mercado desempenha um papel central no incentivo ao desenvolvimento tecnológico das empresas. Em um mercado competitivo, sempre que uma empresa desenvolve ou se apropria de uma inovação tecnológica ela passa a ganhar lucros diferenciados sobre seus concorrentes, porque consegue reduzir os custos ou porque passa a produzir um bem que tem mais demanda devido a suas características diferenciais. Dessa forma, se garantidas condições de concorrência, as empresas terão grandes incentivos para perseguirem inovações tecnológicas que aumentem seus lucros.

Para os países em desenvolvimento, cuja condição específica é o baixo nível de investimento e desenvolvimento tecnológico, as prescrições de Schumpeter apontam um caminho bastante claro e oposto ao que propunham os teóricos da Cepal da década de 50. Enquanto estes diziam que as indústrias nos países em desenvolvimento deveriam ser protegidas até que tivessem condições de competir no mercado internacional, porque com um longo tempo de maturação elas “aprenderiam” a técnica da produção (HIRSCHMAN, 1968), a prescrição política de Schumpeter, da maneira como foi incorporada aos trabalhos de Tavares de Araújo, sugeria que o Estado, em vez de proteger excessivamente indústrias já

desse economista, mas não se pode negar que ele foi o agente responsável por traduzir em ação a aspiração de um grupo, de uma época.

³³ José Tavares de Araújo Jr., entrevista ao autor, 21 de janeiro de 2009.

existentes, deveria garantir a competição para que os empresários se sentissem motivados a inovar (ARAÚJO JUNIOR, 2000, p. 7).³⁴

Tavares de Araújo encontrou no conceito de Schumpeter respostas importantes sobre a forma de modernizar a indústria. Nessa época, o Brasil tinha um parque industrial montado, com empresas que não mais se enquadravam na categoria de “indústrias nascentes”, mas que mesmo assim tinham baixos níveis de produtividade. A opção de industrialização por meio da substituição de importações havia, de fato, criado um parque industrial relativamente amplo no país. No entanto, a proteção excessiva do Estado não havia produzido o efeito esperado e perpetuava uma forma pouco transparente e ineficiente de incentivar a indústria, através de diversas barreiras tarifárias e não tarifárias, imprimindo um viés anti-exportador à economia. Assim, a eliminação dos controles administrativos e dos diversos “regimes especiais” levaria a uma situação em que a proteção seria não apenas menor, mas também mais eficiente, já que seria feita somente por meio de barreiras tarifárias (PIO, 2001, p. 182).

O economista enfatizava a necessidade de participação do Estado em algumas ocasiões, como para a defesa de empresas nascentes e senis, conforme previsto no GATT (ARAÚJO JUNIOR, 1991, p. 3). No entanto, a maioria das empresas brasileiras não mais se enquadrava na categoria de “nascentes”.³⁵ Dessa forma, os instrumentos utilizados pelo Estado deveriam ser reduzidos, já que era necessário desfazer a “aliança espúria” entre o governo e os empresários, vigente desde os anos 50, segundo a qual se considerava *“inconveniente usar divisas escassas para importar bens similares aos produzidos localmente”* (ARAÚJO

³⁴ É importante destacar que o Iseb e a Cepal também haviam defendido a tese de Schumpeter de que o empresariado é o principal agente da industrialização. No entanto, para este conjunto de teóricos a atuação empresarial não era contraditória com a presença forte do Estado no planejamento econômico. Os teóricos do Iseb emprestavam elementos das teorias de Marx, Schumpeter e Prebisch sem manter-se puramente alinhados a nenhuma delas. Para esse grupo de intelectuais, o desenvolvimento capitalista estaria associado à Revolução Nacional, iniciada por Vargas, que culminaria no fortalecimento do Estado brasileiro. Portanto, a industrialização se daria por uma aliança entre empresariado, classe trabalhadora e Estado, onde este cumpriria o papel de proteger a indústria, ditar prioridades, fornecer incentivos para conferir dinamismo ao processo de industrialização substitutiva (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 55).

³⁵ De acordo com o argumento da indústria nascente, a eficiência de uma indústria aumenta com a experiência. Dessa maneira, o Estado deve proteger a indústria até que ela tenha condições técnicas de competir com as importações ou, até mesmo, exportar seu produto (CARDOSO, E.; HELWEGE, 2000, p. 157).

JUNIOR, 1991, p. 13). A proteção deveria advir, pois, não da demanda do empresariado, mas a partir do perfil de competitividade da indústria.

Carlos Pio (2001, p. 192) ressalta que, no final dos anos 1980, diversos grupos dentro e fora do aparelho Estatal consideravam urgente promover a modernização da indústria, embora não houvesse consenso sobre a forma de se proceder para tal modernização, porque havia divergência sobre se as empresas teriam condições de competir em uma situação de livre mercado. No período em que Tavares de Araújo esteve na CPA, diversos estudos sobre a competitividade do parque industrial brasileiro foram realizados, que o levaram a concluir que

“grande parte da indústria [era], de fato, supercompetitiva, posto que [operava] com as mesmas tecnologias utilizadas pelos países desenvolvidos e [pagava] salários que [variavam] entre 1/6 e 1/10 da remuneração dos trabalhadores naquelas economias. Em muitos setores, a supercompetitividade [era] parcialmente anulada pela proteção concedida aos seus insumos. Nestes casos, o **aparato protecionista não [era] apenas supérfluo, [era] também inibidor de exportações potenciais.**” (ARAÚJO JUNIOR, 1988, apud PIO, 2001, p. 192) (Grifo meu).

Como se pode notar, o economista não advogava uma abertura indiscriminada, que em alguns casos poderia levar à desindustrialização. Porém, haja vista que as empresas brasileiras não eram obsoletas como afirmavam alguns, um maior grau de exposição à competição poderia ser benéfico. Naquela época, somente 15% das empresas não estariam em condições de competir no mercado internacional (ARAÚJO JUNIOR, 1991, p. 11).³⁶ Segundo o secretário-executivo da CPA, uma característica das indústrias nacionais (que deveria ser modificada) era que a competitividade não advinha de investimentos privados em inovação, mas sim da grande capacidade de absorver inovações geradas no resto do mundo (ARAÚJO JUNIOR, 1991, p. 11). Naquele momento, em que se estava consolidando no GATT um regime de proteção aos direitos de propriedade intelectual, essa forma de incorporar inovações do resto do mundo deveria ser substituída por investimentos em inovação realizados pelas próprias empresas. A competição com o mercado externo seria uma forma de motivar os empresários brasileiros a perseguirem a inovação para diferenciarem-se dos demais.

³⁶ Este trabalho do autor é posterior ao período em que chefiou a CPA. No entanto, tomei a liberdade de citá-lo como uma das explicações para a reforma porque a conclusão de Tavares de Araújo se baseia em estudos feitos em meados da década de 1980.

A proposta de Tavares de Araújo nada tinha de novo no que tange à constatação de que era necessário modernizar a indústria. A preocupação com o desenvolvimento tecnológico era uma das principais bandeiras do pensamento cepalino dos anos 1950, que argumentava que o desenvolvimento na periferia ocorria com escassez de capital e baixa incorporação de progresso técnico. No entanto, a idéia de que a competição com mercado externo e não a proteção do empresariado nacional poderia alavancar esse processo marca uma inovação no discurso até então hegemônico nas instituições de política comercial. Até poucos anos antes, havia prevalecido nessas instituições a idéia de que a modernização seria promovida por uma aliança entre o Estado e a burguesia industrial e que, portanto, o empresariado deveria participar das decisões sobre a política comercial. Velasco e Cruz (1997, p. 81) ressalta que na proposta da CPA o crescimento e a modernização continuam, tal como antes, objetivos básicos para se seguir o curso do desenvolvimento. O autor afirma, entretanto, que na proposta apresentada pela comissão a via para se cumprir essa meta não era mais buscada na mobilização do estoque de recursos e energias domésticos, mas sim na “internalização de vetores externos de inovação”, através da importação de bens e tecnologias, e do estímulo ao investimento estrangeiro direto.

3.2.2. Espaço institucional: adesão moderada

Essa concepção presente no pensamento de Tavares de Araújo, de que uma maior exposição da economia traria benefícios à produtividade da indústria e, em última instância, aumentaria as exportações, ganhou espaço entre pessoas de peso na hierarquia do governo Sarney no final da década de 1980. Esse foi um passo essencial para que a proposta ganhasse viabilidade política. O ministro da Fazenda Bresser-Pereira, por exemplo, estava mais sintonizado com a importância da abertura do que seu antecessor, Dílson Funaro.³⁷ Em suas palavras,

“estava claro para mim que não apenas o modelo de industrialização substitutiva de importações, mas também o estilo populista de fazer política econômica – estilo que não respeitava os limites impostos pelas leis econômicas, conforme observara

³⁷ Ricupero afirma que Funaro se identificava com a linha tradicional do Itamaraty, de proteção às indústrias pelo Estado, que deveria ser o principal agente do desenvolvimento. Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

Albert Hirschman em um clássico artigo – não eram mais viáveis no Brasil. [Estava claro] que **estava havendo uma grande transformação liberal em todo o mundo, inclusive na América Latina no sentido da disciplina fiscal, da liberalização comercial e da privatização, e que eu deveria ser o instrumento dessa transformação no Brasil**” (1992, p. 10) (Grifo meu).

Para Bresser-Pereira, a liberalização poderia contribuir para a estabilização de preços. Essa idéia surgiu de forma bastante incipiente no período Sarney, mas não foi traduzida em nenhuma diretriz específica, já que nos planos de estabilização desse período não houve menção alguma à abertura como forma de contenção de preços. Da mesma maneira, Tavares de Araújo, que coordenava a redefinição das alíquotas, não tinha intenção de utilizar a liberalização para conter a alta dos preços, e tampouco recebeu qualquer instrução do ministro ou de outras áreas do governo nesse sentido.³⁸ Essa idéia apenas surgiu com força no governo Collor, quando o plano de estabilização Collor I colocou a abertura como instrumento para o objetivo maior de estabilização (BAER, 1996, p. 202). Essa modificação de concepções foi essencial para que a liberalização passasse a ser vista como um imperativo diante da crise que o Brasil atravessava há anos.

A redefinição da política econômica que Bresser-Pereira estava disposto a introduzir no país passava pela afirmação de uma nova forma de nacionalismo, que deveria redefinir o “interesse nacional”. Em textos apresentados no final da década de 1980 e também posteriormente, o ex-ministro tentou desfazer a idéia de que a industrialização deveria ocorrer com base em uma aliança entre burguesia industrial e Estado Nacional, construída no período getulista e reforçada na fase do “desenvolvimentismo” brasileiro. Bresser-Pereira afirma que nas décadas de 40 e 50 a esquerda havia desenvolvido a tese de que o imperialismo estava aliado ao capital agromercantil para evitar a industrialização. Essa tese, embora houvesse demonstrado sua validade, perdera eficácia diante dos benefícios que o investimento estrangeiro havia trazido ao país. Para ele, nos anos 1980 não fazia mais sentido opor-se simplesmente ao capital estrangeiro e a corporações multinacionais, que contribuía expressivamente para o crescimento do país - essa era uma forma ultrapassada e anacrônica de defender o interesse nacional (BRESSER-PEREIRA, 1989, 2004).

³⁸ José Tavares de Araújo, entrevista ao autor, 21 de janeiro de 2009.

Embora de naturezas distintas, as visões de Tavares de Araújo e Bresser-Pereira convergem para prescrições políticas comuns: mudanças no padrão de proteção à indústria e menor aversão ao investimento estrangeiro. De fato, a adoção dessas idéias por pessoas da alta hierarquia do governo foi crucial para que focos de resistência, como a Cacex e o próprio Itamaraty em um primeiro momento, não obstruíssem a reforma. Tavares de Araújo comenta que, até 1987, quando estavam sendo conduzidos os estudos sobre a competitividade dos setores industriais, ele havia trabalhado praticamente isolado no ministério, cujos recursos estavam direcionados para a estabilização macroeconômica. Posteriormente, quando alguns setores da burocracia viram que o trabalho se encontrava em estágio avançado, surgiram focos de resistência. O economista afirma que a possibilidade de implementar a reforma nesse período era esparsa, haja vista que Namir Salek, então diretor da Cacex, se identificava com o sistema de proteção vigente e se opunha a sua modificação. A Cacex era uma das instituições mais importantes na manutenção do regime de importações. Dessa maneira, a posse de Bresser-Pereira fortaleceu o movimento de revisão tarifária, pois o ministro garantiu que a reforma seria implementada ainda que outras agências burocráticas sob seu ministério se opusessem aos trabalhos da comissão.³⁹

Logo na sua posse, Bresser-Pereira conversou com Tavares de Araújo (CPA) e Namir Salek (Cacex) e pediu a este que não se opusesse ao trabalho que Tavares de Araújo preparava. Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores, que inicialmente havia se mostrado reticente quanto à reforma da tarifa, abandonou essa postura por determinação do então Secretário-Geral do MRE, Paulo Tarso Flecha de Lima, que instruiu o representante do ministério na CPA, Clodoaldo Hugueneu Filho, para que não colocasse entraves aos trabalhos desenvolvidos.⁴⁰ Tavares de Araújo comenta que, a partir de então, reduziram-se sensivelmente os focos de resistência à reforma.

³⁹ José Tavares de Araújo, entrevista ao autor, 21 de janeiro de 2009.

⁴⁰ Pio (2001, p. 198) comenta que Clodoaldo Hugueneu, representante do Itamaraty nas reuniões da CPA, queria protelar a revisão da tarifa, para que o Brasil pudesse negociá-las no GATT. Hugueneu havia sugerido que cada código tarifário (cerca de 11.000) fosse discutido em reunião, o que era praticamente impossível. Em entrevista concedida a Pio, um funcionário da CPA, José Alberto Reis, afirmou que o Itamaraty só deixou de se opor porque Paulo Tarso Flecha de Lima, então secretário-geral, disse para Hugueneu que mudasse de postura.

Embora o secretário-executivo da CPA fosse favorável à abertura da economia, durante o governo Sarney outras instituições de política comercial, como a Cacex e o próprio Ministério das Relações Exteriores, não eram completamente adeptos a esse conjunto de idéias. O presidente Collor aboliria esses focos de resistência por meio da centralização das instâncias decisórias em política econômica sob o único Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) e pela extinção da Cacex e da CPA.

A adesão reticente de burocratas nas instituições de política comercial a essas idéias liberalizantes no primeiro momento da abertura ficou clara quando, no dia do anúncio da Reforma da Tarifa Aduaneira, em 19 de maio de 1988, foi também lançada a Nova Política Industrial (NPI), que apresentava diversas formas de incentivo seletivo à promoção da indústria. A NPI havia sido preparada por outro conjunto de economistas atuantes no governo, mais identificados com o modelo de proteção existente. Carlos Pio (2001) defende que a cisão entre grupos que ocuparam diferentes instituições no governo e a prevalência dos economistas estruturalistas sobre os liberais até 1989 explicam porque o Brasil foi um dos últimos países na América Latina a liberalizar a economia.

Pode-se notar, pela análise das instituições de política comercial do período, que a reorientação foi impulsionada por pessoas alheias aos burocratas identificados com o regime anterior. No caso do Ministério da Fazenda, a participação de Bresser-Pereira nesse primeiro momento foi central para o avanço da reforma de 1988. Como veremos no próximo capítulo, no Ministério das Relações Exteriores a atuação dos ministros Olavo Setúbal e Abreu Sodré, que não eram diplomatas, e do próprio presidente da República foram importantes para se quebrar a continuidade de grupos identificados com o modelo de desenvolvimento anterior. Diferenças nessas duas instituições, como a forma de seleção de cargos e de promoção, a profundidade com que as reformas administrativas afetaram os dois ministérios, e a diferente coesão dos grupos que emergiram ao poder explicam a maior dificuldade de idéias liberais serem adotadas no MRE, o que foi traduzido em uma modificação reticente na postura

da Rodada Uruguai, ao contrário do que ocorreu nas decisões de política comercial de incumbência da Fazenda, implementadas de maneira mais abrupta.

3.2.3. Implementação política: Reforma da Tarifa Aduaneira

Sob a coordenação de Tavares de Araújo, em 1986 a Comissão de Política Aduaneira iniciou um processo de revisão dos quase 13.000 itens que compunham a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB). A reforma tinha dois objetivos principais: a) colocar a tarifa novamente como principal instrumento de proteção à indústria, pois esse instrumento havia perdido eficácia devido aos diversos regimes especiais de importação; e b) eliminar a redundância tarifária (ou “tirar a água”, no jargão técnico), que consistia em *“determinar uma alíquota de importação que tornasse o preço do produto nacional igual ao preço do produto estrangeiro, no mercado interno, considerando a tarifa como único instrumento de proteção”* (PIO, 2001, p. 196). Dessa forma, se reduziria o “excesso de proteção” às indústrias, que era um desincentivo à inovação tecnológica.

O trabalho da comissão, nesse primeiro momento, foi realizado por um conjunto de técnicos que trabalhavam na CPA. Conforme colocado por Heloísa Camargos Moreira, que sucedeu Tavares de Araújo na CPA, o trabalho consistia em *“fazer uma comparação dos preços internos para cada uma das etapas da produção, de modo a garantir, pelo menos, uma proteção suficiente, tendo em vista o diferencial de preços entre o que é produzido internamente e externamente”* (MOREIRA, 1988, p. 11). Ao eliminar a redundância tarifária, a reforma buscava evitar que empresas respondessem a pressões de custo por meio de ajuste de preços, antes que por ganho de produtividade (VELASCO E CRUZ, 1997, p. 95). O trabalho de análise setorial da proteção levou cerca de dois anos, entre 1986 e 1988.

A reforma da tarifa de 1988⁴¹ logrou extinguir alguns regimes especiais de importação, embora aquém do desejado por Tavares de Araújo (PIO, 2001, p. 199). Diversas isenções do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) continuaram a existir, assim como o Adicional de

Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que não foi extinto por pressão do ministro dos Transportes. O decreto eliminou o recolhimento do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF) em operações de câmbio realizadas para o pagamento de bens importados ao amparo da guia de importação e extinguiu a Taxa de Melhoramento de Portos (TMP), que eram apontados pela CPA como tarifas superpostas à TAB que distorciam o preço das compras externas. A revisão das tarifas, por sua vez, foi feita em duas etapas, uma em julho de 1988 e outra em setembro de 1989 (VELASCO E CRUZ, 1997, p. 113). O resultado geral do esforço da CPA foi uma redução da média das alíquotas de 51,3% para 37,4%.

Dois elementos da Reforma da Tarifa Aduaneira de 1988 devem ser destacados. Em primeiro lugar, Tavares de Araújo não pensava que um insulamento burocrático frente à sociedade fosse essencial à implementação das reformas. Na visão do economista, o Estado deveria fornecer o maior número de informações possíveis sobre os custos da proteção, para que a sociedade se engajasse em um debate em torno da liberalização (ARAÚJO JUNIOR, 1991, p. 11). Além disso, nesse momento a abertura não era vista como um instrumento de contenção de preços. Tavares de Araújo é bastante enfático nesse ponto. Afirma que não recebeu qualquer instrução do governo para que as tarifas fossem reduzidas com o objetivo de conter a elevação dos preços domésticos. O economista diz que nesse momento ele nem mesmo cogitava essa possibilidade, porque a proteção era um fim, e não um instrumento de qualquer outra política.⁴² Esses dois elementos distinguem o processo de liberalização nos governos Sarney e Collor, já que neste a abertura foi vista como uma forma de conter a alta de preços, que deveria ser implementada mediante a centralização do processo de formulação da política comercial.

⁴¹ Decreto-Lei n. 2.434, de 19/05/1988.

⁴² José Tavares de Araújo, entrevista ao autor, 21 de janeiro de 2009.

3.3.

Governo Collor: liberalização e reforma institucional

Um ponto central da campanha eleitoral de Collor foi sua crítica aos “marajás”, que faziam da política brasileira o espaço para a consecução de interesses privados. Pode-se dizer que o eleitorado, ao endossar a proposta da campanha, forneceu legitimidade às reformas realizadas no Estado com o intuito de extirpar a participação de setores do empresariado da definição da política comercial, pelo que talvez não se possa caracterizar o insulamento burocrático subsequente como um caso de “estelionato eleitoral”. O imperativo da separação entre o interesse público, representado pelo Estado, e o interesse privado, defendido por pessoas “infiltradas no aparelho estatal”, que permeou a retórica de Collor, encontrou eco na crítica feita por diversos economistas quanto à participação do setor privado na formulação da política comercial.⁴³ Dessa maneira, o segundo momento da abertura brasileira foi uma grande guinada na política comercial praticada até então, quando as propostas políticas do presidente convergiram com críticas econômicas dirigidas ao regime comercial. Grande parte dos autores comenta que a Reforma da Tarifa Aduaneira de 1988 foi apenas uma preparação para a mudança que seria implementada por Collor.

3.3.1.

Idéias econômicas: abertura, modernização e estabilização

Ainda atuando de fora do aparelho do Estado, no final da década de 1980 alguns economistas da PUC-Rio especializados em política comercial passaram a incorporar em seus textos diversas críticas à política comercial praticada durante o modelo de industrialização por substituição de importações. O argumento desenvolvido por esse grupo era que uma das causas do desequilíbrio fiscal do governo no final dos anos 1980 estava na relação entre Estado e empresariado, que permitia que o setor privado participasse da formulação da política comercial e industrial, mantendo benefícios e preferências insustentáveis para a economia naquele momento. Essa relação havia sido uma das causas do parco resultado

⁴³ O próprio José Tavares de Araújo, responsável pela reforma tarifária de 1988, embora tivesse defendido em textos da época que a sociedade deveria se engajar em um debate sobre a liberalização, comenta, em entrevista, que quando assumiu o posto passava suas tardes atendendo a empresários que lhe vinham solicitar benesses na definição da alíquota.

obtido na reforma tarifária de 1988, onde grupos de interesse se organizaram para que não houvesse uma liberalização mais ampla da economia. Instituições como a CPA e a Cacex, ao permitirem a consulta ao empresariado, perpetuavam esse vício do Estado que conspirava contra o interesse público de combate à inflação. A Cacex estaria especialmente contaminada por esse tipo de política, pois licenças de importação⁴⁴ eram fornecidas de maneira errática, com o objetivo principal de evitar o dispêndio das reservas de moeda estrangeira com as importações (ABREU, 1994; ABREU; FRITSCH, 1986, 1987, 1996; FRANCO, 1998; FRANCO; FRITSCH, 1992a, 1992b; FRITSCH; FRANCO, 1988, 1989).

Alguns desses economistas foram incorporados à equipe econômica do governo Collor e passaram a participar não apenas da formulação da política comercial do novo governo, mas também dos programas de estabilização. Eduardo Modiano atuou nesta área, enquanto Winston Fritsch e Gustavo Franco foram os principais protagonistas da reforma da política comercial implementada no início desse governo.⁴⁵

Mário F. Presser (2001) faz uma análise da evolução do pensamento desse grupo de economistas ao longo da década de 1980. A maioria deles havia sido treinada no *mainstream* anglo-saxão, mas reconhecia certas particularidades no desenvolvimento econômico brasileiro. Quase todos haviam produzido trabalhos onde defendiam argumentos neo-estruturalistas (como no combate à inflação, por sugerirem causas “inerciais”), mas no final dos anos 1980 sua produção intelectual passou a incorporar políticas de estabilização e reformas – incluindo liberalização comercial – que concomitantemente eram prescritas pelo que se convencionou chamar de “Consenso de Washington” (PRESSER, 2001, p. 49). Vale ressaltar que, nesse momento, o grupo da PUC-Rio não era o único defensor dessa visão na academia brasileira, também compartilhada, por exemplo, por economistas do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

⁴⁴ Para uma definição de licenças à importação e sua utilização no Brasil, ver glossário.

⁴⁵ Marcelo de Paiva Abreu, entrevista ao autor, 18 de fevereiro de 2009.

3.3.1.1. Crise fiscal e interesses privados

Esse grupo advogava, no que tange às políticas de estabilização, um receituário ortodoxo que incluía medidas de controle fiscal-monetário como a elevação da carga fiscal, redução do consumo público e privado, e renegociação da dívida externa.⁴⁶ No início dos anos 1990, alguns economistas desse grupo passaram a sugerir que a produtividade dos investimentos no Brasil poderia ser elevada caso se adotasse também uma *liberalização comercial* que permitisse maiores importações de bens de capital e incentivasse a inovação (CARNEIRO; WERNECK, 1990).

A restrição fiscal do Estado seria superada, por sua vez, por uma ampla reforma do setor público, que deveria incluir medidas como a privatização de empresas públicas, eliminação de gastos com subsídios e incentivos fiscais, entre outras. As privatizações, além de reduzirem o dispêndio governamental com empresas que não demonstravam lucros em seus balancetes, aumentariam a poupança externa necessária ao investimento e crescimento, pela atração de investimento direto estrangeiro (IDE). Em um primeiro momento, antes do governo Collor, ainda não estava plenamente incorporada à proposta do grupo a necessidade de uma liberalização financeira acelerada (PRESSER, 2001, p. 52).

Entre as políticas defendidas para a estabilização, a única que encontrava suporte político entre o empresariado era a redução do dispêndio público. A elevação da carga tributária e o corte de subsídios e incentivos fiscais, importantes para o ajuste da economia, não tinham aceitação do setor privado. A oposição de grupos privados e de certos setores governamentais a reformas econômicas fortaleceu a idéia, entre setores do governo e da academia, de que a solução para alguns problemas econômicos só ocorreria com o insulamento burocrático das arenas de decisão (PIO, 2001). De fato, a liberalização no governo Collor foi precedida por reformas administrativas que colocaram a formulação da política comercial nas mãos de um pequeno grupo de técnicos.

⁴⁶ Alguns integrantes do grupo eram favoráveis a medidas heterodoxas como congelamento de preços.

A idéia de que as reformas econômicas deveriam ser protegidas da lógica política para terem eficácia não surgiu apenas nesse governo, e tampouco foi uma bandeira exclusiva desse grupo de economistas, embora apenas com Collor tais idéias tenham ganhado implementação política. O próprio Bresser-Pereira havia criticado algumas formas de participação de setores privados no governo, ao ressaltar que *“o governo Sarney, particularmente a partir de 1987, foi dominado pelos representantes de um tipo de capital mercantil, arcaico, formado por políticos e empresários dependentes dos favores do Estado”* (BRESSER-PEREIRA, 1989). Além disso, após o fracasso do plano Cruzado foram muitos os que apontaram como uma das causas do malogro erros administrativos de sua implementação ou o “populismo econômico” praticado por Sarney, que manteve o congelamento de preços além do tempo necessário (SARDENBERG, 1987, p. 298). Dessa forma, a política passou a ser vista como um impedimento à consecução das leis do mercado que, se administradas corretamente pela burocracia técnica, poderiam retirar o país da inflação. O isolamento da burocracia responsável pela condução da política econômica seria uma forma de garantir a solução de alguns dos problemas econômicos do país.

Os argumentos defendidos sobre estabilidade de preços são importantes para se entender como se consolidou, entre economistas que ocuparam o governo com Collor, a concepção de que a) o insulamento burocrático, que deveria proteger o processo decisório do conflito político-partidário e da infiltração de interesses privados, seria necessário para sanar alguns problemas econômicos e b) a liberalização comercial poderia ser um instrumento para o objetivo maior da contenção da inflação. Esses dois fatores estiveram menos presentes durante o governo Sarney do que com Collor.

No que tange à política comercial, o problema da relação Estado-empresariado residia principalmente nos regimes especiais de importação, administrados pela Cacex, que emitia licenças de importação com grande discricionariedade (KUME, 1990). Devido à possibilidade de comprarem mercadorias sem o pagamento do imposto de importação, muitas empresas pleiteavam o enquadramento em algum regime especial existente ou

pressionavam para a criação de novos regimes. Segundo Kume, isso levou à proliferação desses mecanismos e à expansão da parcela de importações com benefício fiscal, anulando o intento inicial das licenças, que era economizar moeda estrangeira. O autor ressalta que, entre 1977 e 1985, 69% das importações (exclusive petróleo e lubrificantes) receberam isenção ou redução dos tributos (KUME, 1990, p. 3).

Kume, que ocupou a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) durante o governo Collor e foi responsável pela elaboração do cronograma de liberalização de 1991, defendia a idéia de que tais regimes, além de não produzirem o efeito desejado de incentivar a importação de categorias de bens não produzidos domesticamente, imprimiam um viés anti-exportador à economia e geravam um dispêndio do governo com setores da indústria sem efeito “multiplicador” sobre demais setores.⁴⁷ As conclusões levantadas pelo autor em estudo realizado no final dos anos 1980 foram que a) tal sistema de proteção, baseado em barreiras não tarifárias e regimes especiais, tinha impacto negativo sobre o nível de proteção à indústria interna e a receita tributária; b) a renúncia fiscal do governo correspondia a uma transferência de recursos produtivos das atividades parcialmente desprotegidas para os setores favorecidos; c) o crescimento das importações viabilizado pelos regimes especiais não tinha efeito sobre o nível de atividade interna; e d) o efeito direto sobre o gasto em divisas era nulo (KUME, 1990, p. 11). As conclusões do autor reforçam a idéia de que a política comercial vigente transferia renda ao setor privado sem proporcionar uma redução dos gastos em moeda estrangeira, que era um problema importante para o Brasil, que chegou a decretar moratória parcial em 1987. Kume estimou que a renúncia fiscal do governo foi da ordem de US\$ 4,5 bilhões, em 1981, e US\$ 2,6 bilhões, em 1985. Em 1985, essa cifra representou 12,3% da receita tributária total (1990, p. 18).

⁴⁷ “A terceira fase, iniciada em 1975, destaca-se, de um lado, pelo *retorno do viés anti-exportação*, provocado pela elevação generalizada das tarifas e a ampliação do controle administrativo sobre as importações, ambas decorrentes de crises cambiais; e, de outro, pela redução dos subsídios às vendas externas, devida ao controle dos gastos públicos e às pressões de nossos parceiros comerciais” (KUME, 1990, p. 1). Kume explica o viés anti-exportador da seguinte forma: medidas protecionistas levam ao aumento do preço relativo dos produtos importáveis com relação aos exportáveis (e também aos não-transacionáveis). Como consequência, há uma sobrevalorização do câmbio real, e um câmbio sobrevalorizado leva à estagnação das exportações.

Tal sistema de proteção, considerado “irracional” do ponto de vista de equilíbrio fiscal, só pôde perpetuar-se devido à pressão política desses setores beneficiados pelas medidas. É com esse argumento que Kume explica os poucos resultados alcançados na reforma tarifária da CPA de 1988, que buscava reduzir a participação das compras externas pelos regimes especiais de 66,4% para 39%.

“Entre a proposta **técnica** da CPA e a **política de importação** aprovada em 1988 ocorreram **pressões políticas para manter os privilégios obtidos**. O Decreto-Lei n. 2.434, de 17/06/1988, manteve a maioria dos regimes especiais (...). Além dos regimes sugeridos pela CPA, foram mantidas as isenções para as importações de papel de imprensa, para a área de informática, para instituições científicas, educacionais e religiosas. O regime de contingenciamento foi assegurado para gêneros alimentícios de primeira necessidade, fertilizantes, defensivos agrícolas e suas matérias-primas. Em síntese, os regimes mantidos alcançaram cerca de 44% das importações globais de 1985, exceto petróleo. (...) a eliminação parcial dos regimes especiais reduz a perda fiscal em aproximadamente US\$ 366 milhões. Ou seja, a renúncia da receita tributária passa a US\$ 1.244 milhões, correspondente a 0,55% do PIB e 5,9% da receita fiscal” (KUME, 1990, pp. 22, 23, 24) (Grifos meus).

A pressão política que impediu uma maior liberalização na reforma de 1988 teria sido responsável também por manter os canais institucionais de participação do empresariado na definição da política comercial durante o governo Sarney. Isso se deu com a publicação do Decreto-Lei n. 2.433, de 17/06/1988, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) atribuindo-lhe, novamente, poder de conceder incentivos setoriais dentro dos programas setoriais integrados (PSI), através da redução de até 80% do Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nas importações de setores considerados prioritários (KUME, 1990, p. 22). Dessa forma, como os canais de participação foram mantidos, a reforma da CPA de 1988 “*ensejou a formação de grupos de pressões visando a manutenção das alíquotas anteriores, (...) de modo que ocorreram modificações significativas, principalmente, nos setores têxtil, vestuário, automóveis, bens de capital com controle numérico, química fina, etc.*” (KUME, 1990, p. 24). Essa constatação fortaleceu a idéia de que o regime de importações vigente agravava o problema inflacionário, pois gerava constantes déficits fiscais, e também deu corpo à proposta de que a superação desse modelo requeria a eliminação de canais institucionais de participação do empresariado na formulação da política industrial e comercial.

A crítica quanto à participação do empresariado na formulação da política comercial era também compartilhada por Gustavo Franco e Winston Fritsch, principais formuladores das medidas de liberalização adotadas nos primeiros dias do governo Collor. Para esses autores, no modelo vigente de política comercial a proteção era exercida por controles administrativos *ad hoc*, gerenciados por um círculo muito fechado de políticos que se relacionavam com empresários. A Cacex, que administrava o sistema de licenciamento às importações com base no exame de similaridade⁴⁸, era uma das principais agências desse sistema. Quando uma empresa solicitava uma licença para importar, a Cacex verificava se existia similar nacional que pudesse ser utilizado, porque assim se economizam reservas. No entanto, quando havia muitos pedidos de importação vinculados a um grande projeto de uma empresa, o procedimento consistia basicamente em negociar uma proporção de conteúdo nacional⁴⁹ para o projeto como um todo, que iria determinar as importações permitidas para o projeto. Para os autores, essa era uma maneira pouco “racional” de definir a política comercial, perpetuada pela aliança espúria entre o interesse do governo em economizar divisas e o interesse do empresariado em extrair benefícios preferenciais, e que incentivava comportamentos *rent-seeking* dos empresários e burocratas brasileiros (FRITSCH; FRANCO, 1989, p. 3).

3.3.1.2.

Modernização e atração de Investimento direto estrangeiro

Winston Fritsch e Gustavo Franco foram mais importantes na implementação das reformas administrativas que levaram ao insulamento burocrático do que Honório Kume, já que este foi incorporado à equipe do governo apenas quando as reformas administrativas já haviam sido realizadas. Partindo da constatação da perda de funcionalidade do modelo de substituição de importações na década de 1980, esses economistas começaram a investigar as causas do viés anti-exportador das indústrias brasileiras e a forma de superá-lo.

⁴⁸ Para uma definição mais acurada do exame de similaridade, sistema de licenciamento à importação e sua aplicação no Brasil, ver glossário.

⁴⁹ Para uma definição mais acurada da exigência de conteúdo nacional, ver glossário.

Em trabalhos apresentados no final da década, Fritsch e Franco chegaram à conclusão que as subsidiárias de empresas transnacionais no Brasil tinham maior propensão a exportar do que as empresas privadas nacionais: “*No Brasil, a propensão a exportar é pelo menos três vezes maior em empresas estrangeiras do que nas firmas nacionais*” (FRITSCH; FRANCO, 1988, p. 4).⁵⁰ Os economistas argumentam que, nos países em desenvolvimento, grande parte do progresso tecnológico ocorria pela incorporação de capacidade produtiva dos países do Centro. Ou seja, nos países em desenvolvimento se instalavam indústrias que antes atuavam nos países do Centro e traziam consigo conhecimento e técnicas de produção. Esse foi um padrão de transferência tecnológica que permitiu a instalação de muitas indústrias nos países do Sul, fomentou a incorporação de tecnologia e contribuiu para a formação do parque industrial brasileiro. Os altos índices de investimento estrangeiro direto são uma evidência desse fato. Claro que, como os países em desenvolvimento são “*late comers*”, esse processo foi acompanhado de restrições às importações, por um longo período de tempo, até que as empresas nascentes estivessem em condições de competir na produção desse bem, produzido com tecnologia transferida do Centro (FRITSCH; FRANCO, 1989, p. 13).

No entanto, no final dos anos 1980 dois fatores estariam afetando essa possibilidade de desenvolvimento baseado na incorporação de progresso técnico com alta proteção. Em primeiro lugar, o dinamismo da fronteira tecnológica, posto que inovações ocorriam muito rapidamente no Centro, deixando os países em desenvolvimento sempre um passo atrás com relação às técnicas de produção. Como consequência, estaria havendo uma redução no ciclo de vida dos produtos. Ou seja, quando há uma grande inovação, que modifica significativamente um produto, geralmente sua versão anterior deixa de ser consumida. Isso ocorre, por exemplo, na indústria de computadores, onde o aparelho se torna obsoleto em um tempo bastante rápido (FRITSCH; FRANCO, 1989, p. 14).

Esses dois fatores colocavam uma dificuldade para o modelo anterior de política industrial no Brasil: o país incorporava tecnologia por via da transferência de capacidade produtiva, passava diversos anos para superar as dificuldades de um “*late comer*”, e quando tinha condições de competir internacionalmente o

⁵⁰ Tradução do autor.

produto já não era mais comercializado no mercado, porque inovações o tinham deixado obsoleto. A proteção brasileira à informática foi um exemplo desse padrão, que acabava conspirando contra a capacidade exportadora da indústria e agravando os desequilíbrios comerciais, em um período especialmente crítico para o setor externo da economia brasileira. Essas empresas encontravam ainda mais dificuldade de competir porque deviam cumprir exigências de conteúdo nacional, onde a produção tinha que utilizar produtos de empresas nacionais muitas vezes mais caros e de menor qualidade.⁵¹

Segundo Fritsch e Franco, esse problema poderia ser resolvido caso subsidiárias de corporações transnacionais passassem a produzir no país bens de alta tecnologia. Os autores argumentam que, em alguns países em desenvolvimento os investimentos diretos estrangeiros (IDE) ofereciam um caminho viável para solucionar o problema trazido pelo curto ciclo de vida dos produtos para as economias periféricas. Isso se deu a partir da constatação de que havia uma correlação entre o grau de competitividade e a nacionalidade da empresa, sendo que empresas transnacionais tinham melhor desempenho exportador do que as brasileiras. Os autores se referem a diversos estudos que sinalizavam que as empresas estrangeiras tinham maior propensão a exportar. Em um momento em que o país precisava de moeda estrangeira, essa parecia ser uma solução viável para a escassez de capital, que traria concomitantemente a incorporação tecnológica ao processo produtivo (FRITSCH; FRANCO, 1988, p. 16).⁵²

As implicações políticas desse argumento teórico são bastante claras, já que propunham uma ampla reforma da política comercial brasileira praticada durante o período substitutivo de importações. Durante este regime, o Estado erigia diversas barreiras às importações para incentivar a instalação de novas plantas industriais no país. Posteriormente, a proteção deveria ser mantida para que essa empresa pudesse adquirir o conhecimento técnico necessário para competir com

⁵¹ “The message is very clear, namely, that under faster technological progress the feasibility of the promotion of infant industries, especially in newer high tech industries, involves stiffer trade-offs between vertical integration – or the levels of “national content” – and the speed of domestic technological acquisition” (FRITSCH e FRANCO, 1989, p. 19).

⁵² “(...) ownership was recently found to be a strong and independent influence on export propensity – when controlling for concentration, size, and other firm and market characteristics –

firmas estrangeiras. Dessa maneira, a proteção às indústrias nacionais seria uma forma de aumentar o desenvolvimento tecnológico do país. O argumento de Fritsch e Franco, por sua vez, reforça a idéia de que uma proteção excessiva é um desincentivo à inovação tecnológica nas empresas, e propõe também que filiais de empresas estrangeiras podem ser agentes do desenvolvimento econômico brasileiro, porque produzem com padrões de eficiência mais elevados do que as nacionais.

Dessa maneira, investimento em tecnologia e inovação por corporações transnacionais poderiam ser importantes para reduzir os desequilíbrios na balança comercial brasileira. A título de ilustração, em 1980 empresas estrangeiras haviam sido responsáveis por 38,3% das exportações totais, uma cifra relevante se tomamos em conta que elas representavam uma pequena parcela do parque industrial (FRITSCH; FRANCO, 1988, p. 16). Essa visão, que postulava causas exógenas para o aumento de produtividade, contrastava com outra vertente do debate sobre produtividade no final da década de 1980. A segunda visão, pouco enfatizada por Fritsch e Franco, explicava o aumento de produtividade dos setores industriais como resultado de um processo longo de maturação das empresas, onde elas adquiriam conhecimento técnico após anos de operação no país (PRESSER, 2001, p. 58). Esse argumento havia sustentado a defesa de muitas indústrias nascentes durante o período de substituição de importações, até que os setores protegidos tivessem condições de competir internacionalmente.

Levando em consideração que os IDE eram extremamente sensíveis aos regimes de comércio e investimentos, o Brasil deveria perseguir uma reforma da política comercial que resolvesse os dois problemas a um só tempo: a) aumento da produtividade do parque industrial, com base em uma redução do nível de proteção, sendo necessário, para tanto, b) a eliminação de canais de participação do setor privado na definição da política comercial. Dessa maneira, a nova política comercial deveria eliminar os regimes especiais, que não produziam o efeito desejado e transferiam a renda já escassa do governo às indústrias beneficiadas. Segundo Kume, a nova política comercial deveria

a result that studies for earlier periods in Brazil have failed to produce”(FRITSCH; FRANCO, 1988, p. 16).

“induzir uma mudança nos preços relativos favorável à atividade exportadora, proporcionada, desta vez, pela redução da proteção à indústria doméstica. Essa liberalização das importações não significa[ria] uma tendência ao livre-comércio, mas a elaboração de uma política protecionista estável, transparente e temporária aos setores prioritários, mantendo, ao mesmo tempo, o estímulo à eficiência através da concorrência externa” (KUME, 1990, pp. 1, 2).

Kume retoma o argumento de José Tavares de Araújo Jr., protagonista da revisão da tarifa aduaneira de 1988, de que a competição externa estimularia a concorrência, com ênfase agora na eliminação das barreiras não tarifárias à importação e na extinção dos regimes especiais que permitiam exceções a essas barreiras.

Além de promover a inovação por meio da atração do IDE, a abertura seria uma forma de incentivar as próprias empresas brasileiras a inovarem. Esse ponto havia sido também defendido por José Tavares de Araújo Jr., responsável pela reforma tarifária de 1988. Honório Kume defendia que a política comercial deveria reduzir as tarifas gradativamente, estimulando a eficiência da indústria via ameaça da competição externa (KUME, 1990, p. 7). Essa foi exatamente a medida adotada quando Kume ocupou a Coordenadoria Técnica de Tarifas, ao definir um cronograma de reduções tarifárias.

3.3.2.

Espaço institucional: reforma administrativa, centralização decisória e insulamento burocrático

Quando ocorreram as primeiras eleições presidenciais diretas após a redemocratização, em 1989, alguns economistas da PUC-Rio, filiados ao PSDB ou ideologicamente afeitos à candidatura de Mário Covas, foram convidados para elaborar a proposta de política industrial do então candidato. O encarregado para a formulação foi o próprio Winston Fritsch, que convidou outros economistas, entre eles Gustavo Franco, para auxiliá-lo na tarefa.⁵³ Após a derrota de Mário Covas no primeiro turno, Fritsch foi convidado por outro colega da PUC-Rio, Eduardo Modiano, para integrar a equipe que prepararia o programa de governo de Collor, sob a coordenação de Zélia Cardoso de Mello (PIO, 2001, pp. 224, 225).

⁵³ O grupo completo era Winston Fritsch, Gustavo Franco, Eduardo A. Guimarães, Wilson Suzigan, José Roberto Mendonça de Barros e Fátima Dibb. Privilegio as idéias de Fritsch e

No mesmo período, Modiano convidou Marcelo de Paiva Abreu, também da PUC-Rio, especializado em política comercial e negociações comerciais, para participar de uma reunião com Zélia. Nessa reunião ficou definido que Abreu prepararia uma proposta de liberalização comercial para o futuro governo. Abreu, porém, deixou a equipe devido a desentendimentos com Zélia, que não abriu mão de indicar os nomes que comporiam a equipe de Abreu, embora este tenha apresentado a proposta de liberalização conforme lhe fora solicitado.⁵⁴ O convite a Fritsch para que elaborasse a política industrial, no entanto, foi mantido.

Após a vitória de Collor, tiveram início os trabalhos de preparação da proposta de política comercial e industrial. Novamente, Fritsch convidou alguns dos economistas que haviam participado com ele na preparação do programa de Mário Covas – Gustavo Franco, Eduardo A. Guimarães e Fátima Dibb – para se engajarem no novo trabalho. Como diversos documentos haviam sido produzidos para a proposta de Covas, eles foram utilizados na formulação das medidas de abertura, após o aval de pessoas importantes do PSDB (PIO, 2001, p. 225). O principal resultado do trabalho desse grupo foi a medida provisória n. 158, que representou a maior guinada já ocorrida na política comercial brasileira; a portaria do MEFP n. 56; e a exposição de motivos n. 48, que justificava o novo modelo de política comercial a ser implementado. Em termos sucintos, foram eliminados quase todos os instrumentos de política comercial utilizados no período da ISI - licenças à importação, regimes especiais, tarifas elevadas, subsídios. Além disso, o trabalho desse grupo serviu de base para a formulação da medida provisória n. 161, que eliminou diversos incentivos fiscais que compunham a política industrial do modelo anterior.

Além da redução do grau de proteção, houve reformas administrativas das instituições de política comercial existentes – CPA e Cacex – que resultaram na eliminação dos canais de participação do setor privado na definição da política comercial e na centralização das decisões em política comercial nas mãos de

Franco, antes de tudo, porque foi Fritsch quem escolheu sua equipe de trabalho, com os quais tinha afinidade; e segundo porque publicou diversos trabalhos conjuntos com Gustavo Franco.

poucos economistas. A centralização das decisões em política comercial em uma única instância decisória e a total reformulação da equipe econômica foram essenciais para que focos de oposição à liberalização dentro do governo – como a Cacex havia sido durante o governo Sarney – fossem eliminados.

Em primeiro lugar, foi criado o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), que acumulou funções dos antigos Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Fazenda e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Seplan). Em segundo lugar, houve a criação do Departamento de Comércio Exterior (Decex), subordinado à recém-criada Secretaria Nacional de Economia (SNE), sob os auspícios do MEFP, que passou a centralizar as ações de política comercial. A Cacex, anteriormente vinculada ao Banco do Brasil, foi extinta e sua função transferida à Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC), subordinada à Decex/SNE/MEFP; e as funções da antiga CPA, também extinta, foram transferidas à Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), também subordinada ao Decex/SNE/MEFP (PIO, 2001, pp. 228, 229).⁵⁴ Dessa maneira, a reforma eliminou canais de relação Estado-empresariado, como a Cacex e a própria CPA, que dificultavam a modificação do regime anterior. As reformas bateram às portas do MRE, mas não afetaram o ministério de maneira significativa. As principais medidas foram a divisão da Secretaria-Geral em três subsecretarias menores e a redefinição de algumas competências em política comercial. O embaixador Celso Amorim, então chefe do Departamento Econômico, diz que passou os primeiros dias de trabalho nesse departamento tentando reaver algumas prerrogativas do Itamaraty que haviam sido alteradas com a reforma administrativa (AMORIM, 1997).

A Secretaria Nacional de Economia também controlava o Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), o que possibilitou que a política comercial fosse utilizada como instrumento do controle de preços quando a autoridade monetária assim entendeu. Nesse momento, órgãos colegiados, que eram formados por diversas agências burocráticas, foram eliminados, como a própria CPA, o

⁵⁴ Marcelo de Paiva Abreu, entrevista ao autor, 18 de fevereiro de 2009. Isso fortalece a visão de que Zélia tenha tido um papel fundamental na reorientação ocorrida, pela intransigência com idéias contrárias.

⁵⁵ Decreto n. 99.244, de 10/05/90.

Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho da Indústria Siderúrgica (Consider), entre outros (PIO, 2001, p. 228).

É difícil definir quem foi o responsável pela decisão política de realizar a reforma administrativa, embora a ministra Zélia Cardoso de Mello possa ser imputada como uma pessoa importante, já que controlava o topo da hierarquia em assuntos econômicos. A ministra tinha ampla liberdade perante o presidente Collor na decisão de questões econômicas e se utilizou de justificativas desenvolvidas nos trabalhos dos economistas que prepararam a abertura para implementar as reformas desse governo.⁵⁶ O presidente Collor, por sua vez, desfrutava de ampla legitimidade para utilizar os meios que achasse necessários para sanar um problema que cada vez mais foi considerado como um tema técnico e não político – a inflação –, posto que era o primeiro presidente eleito de forma direta após a redemocratização. Com a nova estrutura institucional, o plano de estabilização Collor I colocaria, pela primeira vez entre os planos heterodoxos, a abertura comercial como instrumento de contenção de preços.

Depois do anúncio das medidas de liberalização, nos dois primeiros dias de governo, o grupo de economistas da PUC-Rio deixou a equipe de Collor, que passou a ser constituída por João Maia na SNE, José Artur Denot Medeiros na Decex/SNE/MEFP, e Honório Kume para a CTT/Decex/SNE/MEFP. Nesse período, a principal medida de abertura foi o cronograma de redução tarifária preparado por Kume, já que outras medidas não foram aprovadas pelo Congresso (PIO, 2001, p. 230).

3.3.3. Implementação política: liberalização comercial

O resultado da conjunção das concepções teóricas dos economistas que formularam a política comercial do novo governo com a reforma institucional que se seguiu é bastante conhecido. Uma carta enviada pelo novo órgão responsável pela política comercial, Decex, ao Ministério das Relações Exteriores ilustra quais seriam as diretrizes da política comercial a partir de então:

⁵⁶ Marcelo de Paiva Abreu, entrevista ao autor, 18 de fevereiro de 2009.

“A nova Política de Comércio Exterior, ao promover a abertura ao mercado externo, refletiu adequadamente as prioridades da atual política econômica, isto é: a **promoção de maior competitividade industrial**; o oferecimento de melhores condições para o exercício da política de abastecimento e preços e, portanto, do **combate à inflação**; e a **retomada dos investimentos estrangeiros** no Brasil”.⁵⁷

Como se pode notar, as diretrizes da Decex expressavam as concepções de que a abertura seria importante para: 1) elevar a produtividade e a competitividade do parque industrial; 2) combater a inflação; e 3) atrair investimento estrangeiro. O segundo ponto é especialmente relevante, pois esteve ausente nas diretrizes de política comercial no período Sarney.⁵⁸ Com os sucessivos fracassos dos planos de estabilização, durante esse governo consolidou-se o diagnóstico de que a liberalização poderia ser instrumentalizada para o controle de preços e também que a influência política deveria ser eliminada nas decisões econômicas. A reforma administrativa no início do governo Collor refletiu esses conceitos, ao verticalizar as decisões sobre política comercial no Decex/SNE/MEFP, agora sob os auspícios da Secretaria Nacional de Economia (SNE), responsável pelo controle de preços. O Plano Collor I, pela primeira vez, colocou a liberalização como instrumento do controle inflacionário.

A primeira mudança significativa na política comercial foi a eliminação do regime de licença prévia às importações, em 15 de março de 1990.⁵⁹ Até aquele momento, para que ocorressem importações a Cacex deveria emitir uma guia de autorização. Desde 1976, essa agência divulgava uma lista de produtos considerados supérfluos, não-essenciais e com reconhecida produção doméstica, para os quais a emissão da guia estava temporariamente suspensa com o objetivo de evitar o dispêndio de reservas. Às vésperas do governo Collor, a lista de importações proibidas, conhecida como “Anexo C” da Cacex, continha 1.165 produtos.⁶⁰ Pelo novo sistema, o Anexo C foi eliminado e determinou-se que a maioria das importações seria automaticamente permitida dentro de um período

⁵⁷ Despacho telegráfico n. 96. Comitê de balanço de pagamentos. Consulta com o Brasil. Primeira versão do documento brasileiro, preparado pela DECEX. De: Exteriores para DELBRASGEN. Em 16 de abril de 1991. Pasta XCOI-GATT-L00. (Grifo meu).

⁵⁸ José Tavares de Araújo Jr., entrevista ao autor, 21 de janeiro de 2009.

⁵⁹ Portaria MEFP n. 56, de 15/03/90.

⁶⁰ Despacho telegráfico n. 96. Comitê de balanço de pagamentos. Consulta com o Brasil. Primeira versão do documento brasileiro, preparado pela DECEX. De: Exteriores para DELBRASGEN. Em 16 de abril de 1991. Pasta XCOI-GATT-L00.

de cinco dias. O regime de licença prévia não foi eliminado imediatamente para algumas categorias de importação relacionadas a equipamentos eletrônicos digitais, conforme estabelecido na Lei de Informática de 1984. Entretanto, o governo declarou que restrições a essa categoria de produtos, que deveriam expirar em outubro de 1992, não seriam renovadas. Em resposta à desobstrução das importações e à declaração de Collor de que enviaria ao Congresso proposta de regulamentação do setor de informática, o governo dos EUA anunciou a suspensão da investigação iniciada sob a legislação “super 301” da Lei de Comércio de 1988 e a retirada de sobretaxas que haviam sido impostas sobre as exportações brasileiras durante o contencioso das patentes.

Ainda em 15 de março de 1990, os “Programas de Importação” foram extintos.⁶¹ Essa era uma exigência feita pela Cacex às empresas que tencionavam realizar compras externas, na qual eram listados os bens, a finalidade, a quantidade, entre outras informações. No regime vigente até então, todos os importadores cujas expectativas de importação fossem superiores a US\$ 100.000 seriam obrigados a apresentar tais programas.⁶² Também em março de 1990 foram revogadas as isenções e reduções do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que caracterizavam os regimes especiais de importação.⁶³

No ano seguinte, em fevereiro de 1991, foi eliminada a exigência de prazos mínimos de financiamento para o pagamento das importações.⁶⁴ De acordo com o regime vigente até então, as operações de importação de valor superior a US\$ 200.000 deveriam ter um prazo mínimo de pagamento de 2 anos; partes e peças e componentes, um prazo mínimo de pagamento de 180 dias; e demais produtos, um prazo mínimo de pagamento de 90 dias. Também foram eliminados incentivos fiscais diretos à exportação, como maneira de reduzir o desequilíbrio fiscal do governo e controlar a inflação.⁶⁵

⁶¹ Portaria MEFP n. 56, de 15/03/90.

⁶² Comunicado da Cacex n. 207, de 21/11/1988.

⁶³ Medida provisória n. 158, de 15/03/1990.

⁶⁴ Resolução n. 1798 do Conselho Monetário Nacional, de 27/02/91.

⁶⁵ Medida provisória n. 161, de 15/03/1990.

Além das medidas referentes a barreiras não tarifárias, a ministra Zélia expressou, em 26 de junho de 1990, a intenção do novo governo de estabelecer alíquotas tarifárias que ficassem entre 0% e 40% *ad valorem* até 1994, com uma tarifa média de 20%. Seguindo essa diretriz, no dia 1º de fevereiro de 1991 foi anunciado um novo cronograma de reduções tarifárias que cobria 13.500 produtos e propunha uma redução gradual a ser iniciada em 19 de fevereiro. De acordo com a proposta, as reduções se estenderiam até 1994. A tarifa média de importação, que era algo próximo a 32% em 1990, seria reduzida a 25,3% em 1991, a 21,1% em 1992, a 17,1% em 1993, e 14,2% em 1994.⁶⁶ Essa era uma redução significativa se considerarmos que ao final do governo Sarney, cerca de um ano antes da assunção de Collor, a alíquota modal era 40% variando em um intervalo de 0% a 105%, e a média aritmética (não ponderada), que havia sido reduzida de 57,5% para 32,1% em 1989, chegaria a 14,2% em 1994.

É importante ressaltar, no que se refere às reduções tarifárias, que as alíquotas apresentadas no calendário de reduções não eram automaticamente consolidadas no GATT. Em outras palavras, embora houvesse adotado um cronograma de liberalização, o Brasil resguardava o direito de elevar as tarifas no momento em que bem entendesse. Essa autonomia da política comercial apenas foi reduzida no final da Rodada Uruguai, quando o Brasil comprometeu-se a consolidar suas tarifas de produtos industrializados a 35%.

Com as medidas anunciadas no início do governo, o Brasil praticamente aboliu as restrições não-tarifárias adotadas, no passado, por razões de balanço de pagamentos. Durante um largo espaço de tempo essas restrições haviam sido justificadas no GATT com apelo ao Artigo XVIII(B), que permitia que países em desenvolvimento adotassem restrições quantitativas com vistas a sanar os desequilíbrios nos seus respectivos balanços de pagamentos. Esse dispositivo havia resultado de uma batalha entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos para que o GATT reconhecesse a condição específica da Periferia, na qual os desequilíbrios no balanço de pagamentos decorrem do esforço de desenvolvimento e de industrialização. Com a liberalização, o Brasil deixou de ter motivos para recorrer a tal dispositivo, que havia sido muito importante para que a

⁶⁶ Portaria MEFP n. 58, de 31/01/1991, preparada no período em que Honório Kume esteve na Coordenadoria Técnica de Tarifas.

comunidade internacional não oferecesse resistência a algumas medidas comerciais adotadas durante o modelo de industrialização por substituição de importações.

Tabela 1: Medidas selecionadas de comércio exterior e política industrial, governos Sarney e Collor

	Data	Medida	Conteúdo
SARNEY	19/05/88	DEL 2.433	- Estabelece diretrizes de política industrial; - Estabelece regimes especiais de redução de II e IPI com fins de modernização.
	19/05/88	DEL 2.434	- Elimina o IOF em operações de câmbio realizadas para o pagamento de bens importados ao amparo da guia de importação; - Elimina a Taxa de Melhoramento de Portos; - Elimina alguns regimes especiais, mas mantém exceções previstas no DL 2.433 e DL 2.324; - Mantém a competência da CPA para alterar o II, garantindo autonomia na implementação da Reforma da Tarifa Aduaneira.
	19/05/88	DEL 2.435	- Elimina o controle prévio à exportação.
	19/05/88	DEC 96.056	- Reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Industrial (composto pelos ministérios da Indústria e Comércio; Fazenda; Minas e Energia; Ciência e Tecnologia; Interior; e Secretaria do Planejamento).
COLLOR	15/03/90	EM 48	- Expõe orientações da política industrial e de comércio exterior.
		MP 158	- Elimina os regimes especiais de importação: isenções e reduções do II e do IPI que beneficiam bens de procedência estrangeira; - Reduz imediatamente em 50% os percentuais do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); - Estabelece a extinção, a partir de 01/01/1991, do AFRMM e Adicional da Tarifa Portuária.
		MP 161	- Elimina incentivos fiscais à exportação.
		Port. MEFP 56	- Elimina o regime de licença prévia às importações (e o Anexo C da Cacex); - Elimina os Programas de Importação instituídos pela Cacex; - Elimina a exigência de anuência prévia dos órgãos da Administração Federal para a importação de produtos específicos.
	10/05/90	DEC 99.244	- Reforma administrativa que cria o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.
	13/09/90	Res. BACE N 1749	- Financiamento à importação de bens de capital.
	21/09/90	DEC 99541	- Anuência prévia na importação de informática.
	31/01/91	Port. MEFP 58	- Cronograma de reduções tarifárias (a média chegaria a 14,2% em 1994).
	27/02/91	Res. CMN 1798	- Elimina a exigência de prazos mínimos de financiamento para o pagamento das importações.
	11/4/91	Port. MEFP 221	- Restringe a eliminação da incidência do II a alguns capítulos da TAB.

Fonte: Pio (2001); Kume (1990); www.planalto.gov.br (acesso em 06/11/2009).

3.4. Conclusão

Ao longo desse capítulo procurei mostrar que, no final da década de 1980 e início da década de 1990, foi conduzida uma reforma da política comercial pela qual o Brasil adotou uma série de políticas anteriormente prescritas pelo regime multilateral de comércio. Durante o governo Sarney, o movimento reformista teve início em algumas instituições construídas na década de 1950, como a Comissão de Política Aduaneira, e logrou certo êxito devido à atuação de políticos desvincilhados da burocracia atuante no modelo anterior e não identificados com o regime adotado até então. Nesse primeiro governo, a reforma foi apenas parcial, e concomitantemente à revisão da tarifa aduaneira de 1988 foi lançada uma Nova Política Industrial que manteve regimes preferenciais para diversos segmentos empresariais.

No final do governo Sarney, diversos economistas passaram a advogar que a paralisia do processo decisório em política econômica, que havia contribuído para o fracasso do Plano Cruzado e havia feito com que a reforma da política comercial fosse tímida, era causada pela infiltração de interesses políticos na formulação das diretrizes econômicas, um assunto predominantemente técnico. Também se disseminou entre alguns grupos a idéia de que a relação simbiótica entre burocracia estatal e empresariado reproduzia um modelo de política comercial em que, por meio de trocas de favores, se perpetuavam muitos dos benefícios – como subsídios e fornecimento de guias de importação – que agravavam a crise fiscal do Estado e levavam ao aumento da inflação.

Esse conjunto de idéias, aliado à visão de que o desenvolvimento tecnológico seria promovido por meio de uma maior exposição da indústria à competição externa e por meio da atração de investimento estrangeiro, deu sustentação teórica a uma ampla reforma administrativa do Estado realizada logo no início do governo Collor, que centralizou as decisões de política comercial em poucas agências e contribuiu para a implementação de um profundo programa de abertura econômica. Como resultado, o Brasil alterou as instituições que haviam sido criadas no período “desenvolvimentista” com base nas prescrições da Cepal, de que o desenvolvimento seria alcançado por meio da industrialização promovida

por uma aliança entre o Estado Nacional e a burguesia industrial. Houve tanto uma retração do Estado na promoção do desenvolvimento – por meio da privatização de empresas estatais e da redução das barreiras ao comércio – como a eliminação dos canais de consulta aos setores industriais na formulação da política comercial.

As mudanças foram acompanhadas por um discurso de que o Brasil caminhava rumo à inserção competitiva na economia mundial e em direção ao Primeiro Mundo. Com as reformas, perdeu substância o argumento de que o Brasil, enquanto país da Periferia, possuía condições específicas de desenvolvimento que requeriam um tratamento diferenciado no regime de comércio. Essa reorientação teve reflexos para as negociações comerciais no GATT, já que o Brasil deixou de atuar conjuntamente com os países do Terceiro Mundo e incorporou uma série de regras anteriormente criticadas pelos negociadores brasileiros.

Esse será o tema tratado no próximo capítulo, onde será avaliada a forma como o Itamaraty se posicionou durante as negociações da Rodada Uruguai, especialmente com relação a temas importantes para o pensamento cepalino da década de 1950. Será feita uma análise da forma como novos conceitos sobre desenvolvimento econômico, que propunham uma redução da participação do Estado na economia, permearam aquele ministério.

Tabela 2: Tarifa de importação do Brasil (%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Média	51,3	37,4	32,2	25,3	17,1	14,2
Moda	30	20	40	20	20	20
Amplitude	0 - 105	0 - 85	0 - 85	0 - 85	0 - 50	0 - 40

Fonte: Markwald (2006), Kume (1990) e Pio (2001).

4

O Fim do consenso: o Ministério das Relações Exteriores e a redefinição da posição brasileira na Rodada Uruguai

A incorporação do Brasil ao regime multilateral de comércio – pela difusão de seus princípios, regras e normas entre políticos e instituições – se deu em fases distintas durante os governos de Sarney, Collor e também Itamar, ao longo das quais os responsáveis pela condução da política comercial foram gradualmente incorporando à prática política prescrições disseminadas em instituições como o GATT.

No capítulo anterior vimos como ocorreu a reorientação da política comercial em instituições do Ministério da Fazenda. Em um primeiro momento, houve a disseminação de críticas ao regime de importações, compartilhadas tanto por técnicos do governo quanto por políticos de hierarquia mais alta; posteriormente, durante o governo de Fernando Collor, ocorreu uma centralização decisória e insulamento burocrático que abriram caminho para que a implantação desse conjunto de prescrições econômicas não fosse obstruída por posições contrárias à reorientação.

Este capítulo será uma descrição da forma como ocorreu a reorientação da política comercial no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Serão estudadas as idéias dos principais atores das negociações comerciais e a forma como ganharam espaço entre grupos da burocracia entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990, quando foram eliminados alguns dos elementos que conferiam continuidade ao pensamento econômico prevalecente no Itamaraty até então. Esse movimento contribuiu para a reorientação da posição brasileira nas negociações da Rodada Uruguai do GATT (1986 – 1994).

As mudanças na formulação da política comercial no âmbito do Ministério das Relações Exteriores guardaram algumas particularidades em comparação com

o Ministério da Fazenda. A primeira se refere a diferenças institucionais entre as duas agências, que contribuíram para que o processo de reorientação no MRE ocorresse de forma mais lenta do que na Fazenda, como a cultura organizacional, a estrutura de promoção e indicação de cargos, a grande capacidade de criar paradigmas de política externa e a relativa autonomia perante outras burocracias e perante a sociedade na formulação da política externa (ARBILLA, 2000; CHEIBUB, 1985; LIMA, 1994, p. 33; SILVA, 1998). Esses fatores ajudam a compreender por que posições favoráveis à abertura da economia demoraram a ganhar espaço no MRE, em comparação à forma como ocorreu na Fazenda. No Itamaraty, não houve a verticalização do processo decisório e a modificação completa da equipe, como no Ministério da Fazenda.

Deve-se destacar também que os termos em que se estabeleceram os debates sobre a reorientação da política comercial foram distintos no MRE. Em grande medida, o abandono da concepção cepalina na formulação da posição brasileira nas negociações comerciais ocorreu com a diluição da idéia de um mundo dividido entre Centro e Periferia, que havia conferido identidade ao Brasil na atuação do GATT e também UNCTAD durante muito tempo (LIMA, 1994, p. 35). Ao longo da Rodada Uruguai, perderam espaço instituições concepções que afirmavam que o comércio livre baseado nas vantagens comparativas tendia a acentuar o abismo econômico e tecnológico entre os países centrais e periféricos. Essa reorientação trouxe implicações significativas para a postura brasileira nas negociações, especialmente porque veio atrelada à idéia de que era necessário construir uma agenda positiva com os EUA no final dos anos 1980.⁶⁷ Gradualmente, disseminou-se entre a corporação diplomática a visão de que a abertura econômica e a regulação de questões relacionadas aos “novos temas” poderiam favorecer a competitividade das empresas, o crescimento econômico, e poderiam inclusive contribuir para a contenção de preços. Quando o Brasil assinou a Ata Final da Rodada Uruguai, em 1994, o estabelecimento de empresas estrangeiras no país era visto não como uma ameaça ao modelo de

⁶⁷ Marcílio Marques Moreira (2001, pp. 218, 219) afirma que a construção de uma agenda positiva com os EUA teria sido, em grande medida, uma iniciativa do secretário geral do MRE durante o governo Sarney, Paulo Tarso Flecha de Lima. Ele ressalta que foi indicado para a embaixada em Washington com esse intuito.

desenvolvimento autônomo, mas sim como uma solução para a escassez de capital dos países em desenvolvimento.

Essas idéias não surgiram desvinculadas da realidade material do sistema internacional, pois o Brasil e outros países intermediários haviam se industrializado bastante em comparação com os demais do Terceiro Mundo, e isso poderia indicar que nossos interesses se diversificavam nas questões comerciais. A crise dos anos 1980 e o fim da Guerra Fria tiveram também um impacto significativo na reorientação da política econômica de grande parte do globo. Esse argumento é defendido por Marcelo de Paiva Abreu (2007), que considera o distanciamento do Brasil dos países da Periferia um resultado da diversificação de sua pauta de exportações. No entanto, ênfase nesse capítulo elementos cognitivos, ideacionais, porque os mesmos fatos – industrialização brasileira, crise dos anos 1980 e fim da Guerra Fria – deram origem a posições distintas entre diplomatas acerca da pertinência da categoria de Periferia para descrever o Brasil. Enquanto alguns membros da corporação diplomática passaram a defender a revisão do modelo protecionista, outros defendiam seu aprofundamento.

4.1. Idéias econômicas: a continuidade do pensamento econômico no MRE

4.1.1. Características institucionais

O Itamaraty é conhecido pela grande continuidade das diretrizes de política externa ao longo do tempo, entre gerações distintas de diplomatas. Alguns autores explicam a linearidade com base em fatores institucionais, que se referem tanto a caracteres formais daquele ministério, como o sistema de promoção e admissão à carreira, quanto a atributos normativos ou cognitivos, como a cultura organizacional e a grande legitimidade da corporação na formulação de “paradigmas” de política externa, que fortalecem a autonomia do MRE perante a sociedade e outras agências governamentais. Segundo Campbell (2001, p. 160), estruturas normativas e formais são muito importantes na definição de políticas; primeiro porque restringem o leque de idéias que as elites consideram aceitáveis, e segundo porque mediam o grau em que elites transportam suas visões às arenas

de decisão. Nesta parte do trabalho ressalto os elementos institucionais de continuidade do Itamaraty porque, em grande medida, a reorientação da posição negociadora do Brasil no GATT ocorreu quando esses fatores, que conferiam linearidade ao pensamento econômico da corporação diplomática, foram rompidos.

Uma característica importante para explicar a continuidade nas diretrizes de política externa é a cultura organizacional do Itamaraty, construída em torno de legados dos grandes patronos da diplomacia, que fundaram uma tradição que se transmite ao longo das gerações. A imagem do Barão do Rio Branco está sempre presente para os membros da corporação, trazendo-lhes à memória o “acervo” da Casa, que inclui o pacifismo, respeito a tratados, pragmatismo, e que confere à atuação diplomática determinado sentido histórico. Cheibub (1985, p. 120) afirma que “*a gestão do Barão do Rio Branco representou um marco histórico fundamental na vida institucional do Itamaraty*”. Essa característica fortalece a cultura organizacional dessa burocracia, que se assemelha muito às organizações militares no que tange à identificação com símbolos e estrutura de carreira.⁶⁸ Nesse sentido, é difícil que uma idéia completamente nova sobre política externa ganhe legitimidade imediata entre os membros da corporação. Não é fortuito o fato de que novos conceitos da diplomacia geralmente venham atrelados a tradições anteriores, com vistas a garantir sua legitimidade perante a corporação diplomática.⁶⁹

Indivíduos que estiveram à frente do ministério em períodos de mudanças na ordem internacional reconhecem o peso da tradição no delineamento das políticas da instituição. Em depoimento, o ex-ministro Celso Lafer afirmou que, “*em uma conjuntura completamente diferente, [se] sentia ligado a uma trajetória política a que, de uma forma ou de outra, estava dando continuidade*” (1993, p. 11). Da mesma forma, Marcílio Marques Moreira, ao comentar a reação do Itamaraty diante das reformas implementadas no governo Collor, descreveu a influência do ministério na formatação da visão dos agentes: “*o problema não*

⁶⁸ Para uma análise do período de formação da formação do Estado burocrático brasileiro e uma comparação entre as organizações militar e diplomática, ver BARROS (1977).

⁶⁹ O entrelaçamento de idéias novas a conceitos anteriores, com a intenção de que sejam legitimados pela tradição, é tratado por (CAMPBELL, 2001, p. 175). A autoridade tradicional é

*eram as pessoas em si, muitos deles brilhantes diplomatas, era a cultura do Itamaraty, ainda impregnada da herança dos barbudinhos*⁷⁰” (2001, p. 234).

Outro elemento de continuidade se refere à capacidade dessa corporação de formular conceitos de política externa e angariar apoio doméstico para sua implementação, garantindo certa estabilidade aos paradigmas de atuação política (LIMA, 1994, p. 34). Para Cheibub (1985, p. 130), a legitimidade do Itamaraty como agência responsável pela condução de assuntos internacionais (alocando inclusive quadros em outras burocracias do governo) deriva da “crença” ou “consciência” de que o diplomata tem uma preparação adequada para a condução dos assuntos do Estado. Dessa forma, além de acervos mais ou menos permanentes, a diplomacia tem formulado diferentes paradigmas, que são teorias de ação diplomática a informar a atuação externa do país.

A credibilidade do Itamaraty enquanto agência responsável por conduzir a política externa fortalece a autonomia dessa instituição perante outras burocracias e perante a sociedade. Para Lima (1994, p. 34), esse fator pode fragilizar a posição do ministério em alguns momentos, tendo em vista que o exercício pleno de suas funções depende de autorização presidencial. De fato, em alguns momentos do período Collor a posição da delegação brasileira em Genebra foi definida em função de diretrizes presidenciais, que eram contrárias ao que os diplomatas defendiam até então. Com relação ao distanciamento da sociedade, pode-se dizer que durante a Rodada Uruguai a participação do setor privado na formulação das decisões do Itamaraty foi irrisória (CUNHA, 2008), ao contrário do que acontecia na Fazenda. A Fiesp/CNI era uma das poucas organizações que buscavam intervir no processo decisório, ainda que pontualmente e sem periodicidade.⁷¹ Esse

um conceito estudado por Max Weber (2002, p. 64), como um dos três fundamentos da legitimidade política: carismática, racional-legal e tradicional.

⁷⁰ “Barbudinhos” foi uma expressão conferida pelo embaixador norte-americano Anthony Motley a um grupo de diplomatas que ingressou no MRE na década de 60 e que atuou no período em que as teses de congelamento de poder mundial e do não-alinhamento automático eram o corolário político do “desenvolvimento em marcha forçada” de Geisel. O termo “barbudinhos” referia-se tanto à sua aparência física quanto a semelhanças com o pensamento de Fidel Castro. Entre eles se destacam o embaixador Celso Amorim, assessor de gabinete do ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira (1974 – 1979) e Roberto Abdenur, assessor de gabinete do secretário-geral Ramiro Saraiva Guerreiro nesse mesmo período (ARBILLA, 2000, p. 376).

⁷¹ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009; Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 25 de dezembro de 2008; Minuta de telegrama n. 1219. Rodada Uruguai. Representante da CNI. Em 20 de outubro de 1990. Pasta XCOI-GATT, de 01/08/1990 a 31/10/1990. Caixa 3, Prateleira 3, Estante G89.

distanciamento e autonomia do Itamaraty perante a sociedade foram importantes porque o eximiu das reformas administrativas de Collor que visavam extirpar o interesse privado das decisões econômicas do Estado, como ocorreu na criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Um terceiro elemento que contribui para a relativa estabilidade das diretrizes no MRE é o critério de promoção de diplomatas (CALDAS, 1998, p. 57). Com exceção da promoção para a classe de Segundo Secretário, que pode ocorrer por antiguidade, a promoção de diplomatas ocorre por meio de votação, com base em uma lista administrada pela Comissão de Promoções, que seleciona os candidatos com base no desempenho profissional. Ministros de Primeira Classe, Ministros de Segunda Classe, Conselheiros e Primeiros-Secretários votam para promover os diplomatas de classe inferior.⁷² Dessa forma, os recém admitidos têm poucos incentivos para se opor a burocratas hierarquicamente superiores, pois isso pode comprometer seu futuro profissional, o que tende a perpetuar a reprodução de certas idéias entre a corporação. Uma vez investido da patente de Ministro de Primeira Classe, com experiência prática na atuação diplomática, se torna difícil realocar um diplomata a postos inferiores ou alijá-lo do processo de tomada de decisões dentro do Itamaraty.⁷³

Por fim, um elemento importante para a linearidade das diretrizes políticas diz respeito à formação de diplomatas no Instituto Rio Branco, que ameniza a heterogeneidade de seus quadros e mantém um elevado grau de coesão e “espírito de corpo” entre os funcionários da Casa (CHEIBUB, 1985, p. 129). Nos cursos do Instituto Rio Branco, geralmente tinha início a especialização profissional dos diplomatas, já que após o período de formação eles deveriam ser alocados em diferentes departamentos do ministério. Ao iniciarem seus estudos, os recém admitidos optavam entre duas grandes carreiras de atuação: uma orientada para “temas políticos” e outra para “temas econômicos”. Essa divisão fazia com que

⁷² Atualmente, o sistema de promoções da carreira diplomática é regulado pelo decreto n. 6.559, de 8 de setembro de 2008.

⁷³ Vale abrir um parêntese para comparar essa forma de organização burocrática com o padrão vigente no Ministério da Fazenda, onde não havia uma carreira consolidada e tampouco uma cultura organizacional tão pautada em tradições e “linhas de continuidade”, como as que conferiam linearidade à política do Itamaraty. Apenas a título de ilustração, nos primeiros oito anos de governo pós-redemocratização o Ministério da Fazenda foi dirigido por dez pessoas, que trouxeram consigo suas equipes, indicando a grande renovação do topo da burocracia. Essa renovação da burocracia técnica não ocorreu de maneira tão acelerada e acentuada no MRE.

diplomatas afeitos a questões econômicas fossem alocados em postos relacionados a comércio e economia, como o Departamento Econômico, Divisão de Produtos de Base, a Divisão de Política Comercial e a Missão Brasileira em Genebra, que era uma das posições mais importantes da carreira econômica, pois estava a cargo das negociações no GATT.⁷⁴

Cheibub (1985, p. 129) afirma que os primeiros diplomatas com formação econômica foram Roberto Campos, Otávio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, Edmundo Barbosa da Silva. Na década de 1950, segundo esse autor, o Itamaraty teria sido dominado pelo “economicismo” desse grupo, que se via encarregado de tirar o país da condição de subdesenvolvimento. Foi nesse período que ocorreu a consolidação do Itamaraty como instituição autônoma e responsável pela condução da política exterior brasileira, o que fortaleceu a atuação do grupo de diplomatas com formação econômica em determinados postos do ministério. Rubens Ricupero afirma que havia um sentimento de “espírito de corpo” entre esses diplomatas economistas, que lhes conferia uma identidade comum.⁷⁵ Como tantas outras regras não escritas de comportamento, a especialização de diplomatas em certos temas era uma tradição que pautava a indicação de cargos, inclusive na representação brasileira em Genebra, e favorecia a reprodução de idéias econômicas entre os membros desses grupos. Isso porque os diplomatas adquiriam conhecimento prático trabalhando com pessoas que já traziam determinadas concepções, para depois serem indicados para postos importantes.

4.1.2.

O grupo dos “diplomatas economistas” e a perpetuação do pensamento desenvolvimentista

No início da década de 1980, os diplomatas experimentados em temas econômicos⁷⁶ constituíam um grupo bastante coeso de pensamento no Itamaraty,

⁷⁴ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008; Embaixador Marcos Castrioto Azambuja, entrevista ao autor, 10 de fevereiro de 2009; Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

⁷⁵ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

⁷⁶ Ao longo do trabalho refiro-me a esse grupo como sendo os “diplomatas economistas”, embora a formação de seus integrantes fosse muito mais heterogênea do que aquilo que se entende por uma carreira de economista hoje. Diante da inexistência de cursos de graduação em economia no Brasil, o aprendizado em temas econômicos ocorria, em grande medida, pela experiência de trabalho nas divisões econômicas do ministério e pela realização de cursos no exterior.

que se encontrava disseminado tanto na Missão Brasileira em Genebra como no Departamento Econômico do ministério – as duas principais instâncias de decisão sobre as negociações comerciais no GATT.⁷⁷ Alguns de seus principais integrantes eram os embaixadores que haviam representado o Brasil em Genebra - George Álvares Maciel, que chefiou a delegação entre 1974 e 1983, e Paulo Nogueira Batista, que permaneceu no posto entre 1983 e 1987. A atuação do grupo na formulação de diretrizes de política comercial era fortemente amparada pelo ministro Ramiro Saraiva Guerreiro (1979 – 1985), que entre 1970 e 1974 foi o principal negociador brasileiro no GATT. Guerreiro compartilhava das teorias da dependência que haviam informado a diplomacia brasileira na busca da reforma do sistema multilateral durante a década de 1970 (CERVO, 2008, p. 16). No início da década de 1980, outros diplomatas atuantes em temas relacionados às negociações multilaterais e herdeiros da formação cepalina eram Samuel Pinheiro Guimarães, Clodoaldo Hugueneu Filho, Sebastião do Rego Barros, Francisco Thompson Flores.⁷⁸

Alguns deles haviam trabalhado durante o período em que o Brasil negociava os acordos de produtos de base, com vistas a estabilizar o preço das *commodities* no mercado internacional. Como visto no primeiro capítulo, essa

⁷⁷ Caldas (1998) afirma que, durante a Rodada Uruguai, o processo decisório no Ministério das Relações Exteriores se centrava fundamentalmente no Chefe da Missão Brasileira em Genebra. Outros atores importantes participavam da definição das posições, como o Secretário Geral e diplomatas atuantes no Departamento Econômico do Itamaraty, embora de maneira mais esporádica. Esse autor ressalta a importância da Secretaria Geral no processo decisório, que realizava o contato das missões brasileiras no exterior com o Ministério. Em questões rotineiras, muitas vezes o ministro era apenas informado das decisões tomadas (1998, p. 48). Farias (2007) questiona a visão de Caldas e defende que as unidades decisórias em negociações comerciais no GATT eram menos definidas (estáticas) do que supõe aquele autor, já que muitas vezes agências distintas do governo eram chamadas a participar na formulação da posição brasileira relacionada a temas que o MRE tinha pouco conhecimento.

Como no capítulo anterior foram analisadas iniciativas tomadas pelo Ministério da Fazenda, durante essa parte do trabalho me restringi a analisar a postura de diplomatas que ocuparam a chefia da Missão Brasileira em Genebra, o Departamento Econômico, e a Secretaria Geral do MRE. A análise centrada no Itamaraty é também bastante importante porque os setores privados tinham uma participação reduzida na formulação da posição negociadora brasileira (CUNHA, 2008). O embaixador Ricupero também endossa essa visão ao comentar, em entrevista, que durante o período em que chefiou a delegação brasileira em Genebra as decisões eram tomadas na delegação e posteriormente comunicadas ao MRE. Apenas em raros casos diplomatas do Ministério se pronunciavam contrariamente ao que fora decidido. Além disso, nas fases iniciais das discussões (especialmente serviços e propriedade intelectual), onde se definiam conceitos e modalidades, a participação do MRE era predominante. Outras agências, de fato, participaram em estágios finais, como foi o caso da oferta tarifária brasileira, preparada pela DECEX/MFAZ.

⁷⁸ Outros diplomatas que compartilhavam essa visão, mas não atuavam mais no Itamaraty à época eram Miguel Ozório de Almeida, Lindenbergue Sette, Correa Costa, Carlos Augusto de Proença Rosa.

atuação era amparada na idéia de Prebisch de que a volatilidade do preço dos produtos primários deveria ser combatida politicamente pela negociação de acordos de preço mínimo para tais produtos (GUERREIRO, 1995, p. 26). Em um período em que o café representava mais de 50% das exportações brasileiras, isso era essencial para reduzir a vulnerabilidade, mas perdeu importância conforme o Brasil foi modificando sua pauta de exportações, já que no início dos anos 1990 o café representava menos de 5% das exportações brasileiras.

O estudo das concepções econômicas dos formuladores de política externa é particularmente relevante porque, na época, havia poucos estudos quantitativos que informassem os diplomatas sobre os impactos de uma possível liberalização na balança comercial brasileira. Esse ponto é enfatizado por Farias (2007) no que diz respeito a negociações agrícolas e endossado por Ricupero, que afirma que não tinha certeza se a liberalização agrícola seria de fato benéfica ao país.⁷⁹ De maneira semelhante, Batista sustentou, no que tange às negociações sobre serviços, que *“nos encontramos diante de um panorama de acusada insuficiência de informação, tanto de um ponto de vista qualitativo como quantitativo”* (BATISTA, 1987, p. 64). Dessa maneira, muitas das posições brasileiras em Genebra eram defendidas por questões de princípios e não por uma estimativa dos impactos sobre o balanço de pagamentos do Brasil.

George Maciel havia sido um dos protagonistas da defesa do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento durante a Rodada Tóquio (1973 – 1979), que resultou na adoção da Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Participação de Países em Desenvolvimento, em 1979, que concedeu uma exceção permanente ao Acordo Geral para a adoção de regimes preferenciais aos países em desenvolvimento sob o Sistema Geral de Preferências (LIMA, 1986). A argumentação defendida pelo Brasil durante a rodada estava baseada em uma clivagem Norte – Sul, onde a Periferia subdesenvolvida do sistema capitalista deveria participar do regime de comércio sob condições favoráveis ou preferenciais, devido às necessidades específicas do desenvolvimento periférico.

⁷⁹ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

Um ponto central da visão de Maciel era que os países subdesenvolvidos (posteriormente chamados de “em desenvolvimento”) tinham condições econômicas específicas, que deveriam ser refletidas nas regras multilaterais de comércio. Esse diplomata defendia fortemente a tese de que o Brasil, embora houvesse se industrializado durante o “milagre econômico” (1967 – 1973), pertencia à categoria dos países em desenvolvimento e não estava pronto para assumir compromissos em uma base recíproca no GATT (MACIEL, 1986, p. 89). A visão de Maciel contrastava com as teses, advogadas por alguns países desenvolvidos, que sustentavam que com o tempo os países em desenvolvimento alcançariam padrões de progresso semelhantes ao Primeiro Mundo e deveriam, portanto, assumir maiores compromissos de liberalização. Para Maciel, a abertura econômica era vista como uma ameaça às indústrias nascentes brasileiras.

A visão crítica esposada por Maciel quanto à funcionalidade do comércio livre na promoção do desenvolvimento da Periferia pautou a posição brasileira no GATT no início da década de 1980, contrária a uma nova rodada de negociações comerciais (MACIEL, 1986, 1995). Essa posição foi defendida na Reunião Ministerial de 1982, quando os EUA acenaram para a necessidade de ter início uma nova rodada de negociações (BARROS NETTO, 1987, p. 8).⁸⁰ Essa concepção também informou a oposição ao tratamento no GATT dos chamados novos temas: serviços, investimentos, bens falsificados e de alta tecnologia. De maneira semelhante ao que defendia o Brasil na década anterior, Maciel argumentava que o foro adequado para o tratamento de serviços, caso houvesse consenso em sua discussão, deveria ser a UNCTAD, e que havia uma instituição específica para o tratamento de questões de propriedade intelectual, que era a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) (MACIEL, 1986, p. 90).

A crítica às teorias neoclássicas de comércio, comum aos economistas desenvolvimentistas, foi também amplamente utilizada pelo sucessor de Maciel em Genebra, Paulo Nogueira Batista, quando se opôs à incorporação de serviços nas negociações do GATT. Batista foi um dos grandes críticos da expansão do escopo do Acordo Geral para além do comércio de bens. De acordo com o embaixador,

⁸⁰ O lançamento de uma nova rodada apenas foi formalmente proposto alguns anos mais tarde, pelo Japão.

“a sugestão de aplicar os princípios teóricos da vantagem comparativa ao comércio de serviços revela, em efeito, algumas contradições inerentes, que emergem claramente com a definição de comércio de serviços proposta pelos partidários do enfoque do livre comércio” (BATISTA, 1987, p. 65).

Batista também não via grande utilidade na liberalização comercial para os países periféricos – seja para a modernização do parque industrial, seja para a normalização das relações com os EUA – a menos que tivesse como contrapartida o acesso das exportações brasileiras ao mercado de outros países: “*Não estamos dispostos a fundamentar o nosso trabalho na cândida hipótese teórica da doutrina do livre comércio, segundo a qual se deve optar unilateralmente pela liberalização, como algo intrinsecamente positivo*” (BATISTA, 1987, p. 63). O embaixador era especialmente crítico da posição dos EUA na Rodada Uruguai. Em sua visão, a liberalização econômica propugnada pelo presidente norte americano, Ronald Reagan, era uma forma de aumentar a competitividade das empresas americanas mediante uma imposição de políticas não nos EUA, mas em todo o resto do mundo. Nesse sentido, era fortemente combativo às propostas dos EUA no GATT, que impeliam o Brasil a abandonar a defesa de suas indústrias e a abdicar da autonomia na proteção do balanço de pagamentos (BATISTA, 1992, p. 110).

Alguns anos após deixar o posto de Chefe da Missão Brasileira em Genebra, Batista escreveria um artigo bastante polêmico, questionando a relação causal tão disseminada entre economistas durante o governo Collor que supunham que a abertura econômica levaria à modernização do parque industrial brasileiro. Segundo Batista, ao aderir às teses “ultra-liberais” o Brasil teria se conformado à posição de Periferia do sistema, sempre fadada a produzir bens de baixo valor agregado e tecnologicamente ultrapassados. Batista defendia que a competitividade seria desenvolvida não por meio da concorrência, mas sim pela atuação do Estado, entre outras coisas, na produção do conhecimento e no desenvolvimento de capacidades. Dessa forma, as “vantagens comparativas” de uma nação poderiam ser criadas, desde que houvesse participação do Estado no fomento às empresas (BATISTA, 1993).

Visão semelhante à de Batista e Maciel era defendida por Samuel Pinheiro Guimarães, que também compartilhava diversas premissas dos “diplomatas economistas” no que tange à utilidade do comércio na promoção do

desenvolvimento. Guimarães esteve no Departamento Econômico do Itamaraty entre 1988 e 1990, e foi um dos grandes críticos à incorporação de propriedade intelectual nas discussões do GATT. Guimarães sustentava uma visão bastante singular acerca do processo de desenvolvimento, mas sugeria prescrições políticas semelhantes às de Batista e Maciel. Esse diplomata defendia abertamente a importância de um mercado competitivo no desenvolvimento de inovações tecnológicas. Seu argumento retoma a visão de Schumpeter, segundo a qual a busca por inovação de empresas tentando se diferenciar das demais em um mercado competitivo seria benéfica para a economia como um todo. No entanto, para Guimarães o retorno à condição de competição perfeita seria cada vez mais difícil no “mundo real”, pois as empresas buscavam evitar a disseminação do conhecimento utilizado na produção, criando mercados oligopolistas. A desregulamentação do mercado tenderia, portanto, a levar ao distanciamento da competição perfeita. A criação de regras de apropriação do conhecimento – como as regras de propriedade intelectual advogadas pelos EUA no GATT – poderia dificultar ainda mais o retorno das economias a seu ideal competitivo, minando a inovação e modernização do parque industrial (GUIMARÃES, 1993).

A crítica feita à incorporação da propriedade intelectual no GATT foi sustentada por diversos negociadores brasileiros, mesmo após a perda de hegemonia desse grupo de diplomatas nas instituições de política comercial. O sucessor de Batista em Genebra, Rubens Ricupero, embora se mostrasse favorável à inclusão de serviços no GATT, considerava inaceitável a inclusão de direitos de propriedade intelectual sob as regras do sistema multilateral de comércio.

Vale a pena destacar que, embora esses diplomatas defendessem que o desenvolvimento deveria ocorrer com o apoio forte do Estado ao empresariado, não havia canais de participação formais dos setores privados na definição da posição negociadora do Brasil. Em raros casos a Fiesp e CNI defendiam seus interesses, embora, em geral, a definição da posição negociadora se centrasse no Itamaraty.⁸¹ Durante a Rodada Uruguai, foram criados o Grupo Interministerial sobre Bens (GIB) e o Grupo Interministerial sobre Serviços (GIS), que reuniam representantes de diversos ministérios, com o objetivo de conferir maior

⁸¹ Embaixadores Sebastião do Rego Barros, Marcos Castrioto de Azambuja e Rubens Ricupero, entrevista ao autor.

legitimidade à posição defendida pela delegação no GATT. Farias (2007, p. 69) afirma que a participação do setor privado nesses grupos se dava com a coleta de informações e definição dos interesses dos setores pertinentes, embora a Divisão de Política Comercial, subordinada ao Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores, ocupasse a Secretaria Executiva de ambos os grupos.⁸²

Rubens Ricupero sustenta que, ainda que não houvesse canais institucionalizados de relação entre Estado e empresariado, o grupo de diplomatas economistas favorecia a perpetuação de certa tradição de pensamento no Itamaraty, e

“essa tradição (...) no fundo trabalhava muito em comum com a Cacex, com a Fiesp, porque a Fiesp era uma das poucas instituições que acompanhavam as negociações, pra manter intacto o aparelho de defesa da indústria. Havia uma articulação entre esse grupo dentro do Itamaraty, outros grupos no aparelho do Estado, que basicamente eram da Fazenda ou do Banco do Brasil (Cacex)”.⁸³

Dessa forma, pode-se dizer que a atuação dos diplomatas com formação econômica, que possuíam uma identidade comum e forte “espírito de corpo”, foi importante para a continuidade da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais, baseada em uma clivagem Norte – Sul que conferiu unidade à diplomacia econômica multilateral do Brasil durante um longo período.

4.2. Avanço institucional: desestruturação da identidade dos “diplomatas economistas”

A crítica de recorte cepalino ao sistema multilateral de comércio começou a se enfraquecer entre a burocracia do Itamaraty em meados da década de 1980, quando teve fim o regime militar. Com a ascensão de ministros alheios à corporação diplomática após 1985, o grupo identificado com Maciel e Batista começou a perder espaço dentro do ministério, e isso ajuda a compreender a mudança na posição brasileira durante a Rodada Uruguai. Um elemento particularmente relevante nesse processo foi a ocupação progressiva de postos econômicos por diplomatas sem formação na tradição de pensamento econômico

⁸² O GIB e GIS foram criados, respectivamente, pelos decretos n. 92.466 e 92.467, de 17 de março de 1986.

⁸³ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

da Cepal. Um segundo fator importante na desestruturação da identidade do grupo foi a revisão ocorrida no pensamento de alguns dos “diplomatas economistas”, que diante da crise da dívida e recente industrialização brasileira passaram a questionar a pertinência da categoria de Periferia para explicar a condição econômica do Brasil durante a década de 1980.

4.2.1. Missão Brasileira em Genebra

4.2.1.1. Sarney: o início do fim

A continuidade conferida pela atuação do grupo de “diplomatas economistas” no Itamaraty começou a ruir quando um embaixador alheio a essa corrente de pensamento foi indicado para o principal posto econômico: a Missão Brasileira em Genebra. A indicação foi feita em 1987, diretamente pelo presidente José Sarney, que indicou Rubens Ricupero para o cargo. Até aquele momento, Ricupero não havia tido qualquer formação em assuntos econômicos, tampouco conhecia profundamente o funcionamento do GATT, e por isso dedicou-se exaustivamente a estudar o sistema multilateral de comércio. Em suas palavras,

“como sentia essa falta de experiência, eu li muito. Li quase todos os livros que encontrei na biblioteca, estudei. E você sabe que isso acabou sendo pra mim uma grande vantagem, porque as pessoas que adquirem conhecimento pela prática muitas vezes pensam que sabem e não sabem”.⁸⁴

Alguns anos depois Ricupero escreveria um artigo em tom de justificativa, afirmando que naquele momento via como um consenso a necessidade de se buscar um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil (RICÚPERO; DIDONET, 1995).

A indicação de Ricupero para Genebra rompeu com uma antiga tradição, segundo a qual os chefes de delegação percorriam uma carreira de postos “econômicos” no Itamaraty, passavam pelo Departamento Econômico e posteriormente ascendiam a Genebra, para conduzir as negociações no GATT, garantindo certa continuidade à política comercial. O embaixador Sebastião do Rego Barros, então chefe do Departamento Econômico, afirma que a indicação de

Ricupero causou alarido entre diplomatas experimentados em temas econômicos, que vislumbravam a possibilidade de serem indicados para Genebra. Não tardou para que, em algumas ocasiões, emergissem pontos de desentendimento entre a posição defendida por Ricupero e a postura advogada por grupos mais tradicionais do ministério.⁸⁵

Ricupero não representava um pensamento acentuadamente liberal, que encontrava poucos adeptos dentro do MRE, mas foi crucial para romper a continuidade de um grupo fortemente identificado com as teses advogadas pela Cepal dos anos 50. Embora não defendesse uma abertura indiscriminada da economia, durante o período em que chefiou a delegação brasileira Ricupero incorporou algumas prescrições favoráveis à liberalização. Em publicações de fevereiro de 1990, o embaixador sugeriu que a liberalização econômica poderia ser importante para o combate à inflação. Em um período em que a escalada inflacionária era o grande fantasma do crescimento econômico, essa postura colocava um forte argumento a favor da abertura. Como vimos anteriormente, a idéia de que a liberalização seria um instrumento para o controle inflacionário só foi incorporada ao Ministério da Fazenda durante o governo Collor e contribuiu para que as reformas da política comercial ganhassem força. Em palestra proferida no seminário do Fórum Nacional em 13 de fevereiro de 1990, Ricupero afirmou que *“não se vê como seria possível combater a inflação sem dispor de alguma flexibilidade no sentido de uma maior abertura das importações”* (RICUPERO, 1990, p. 256), mostrando que começava a se alinhar com algumas visões disseminadas no âmbito da Fazenda.

Ricupero defenderia o mesmo argumento em seminário no Chile, após a posse de Collor, onde questionou economistas que sugeriam que a liberalização deveria ocorrer apenas após a estabilização de preços. Nesse momento, o embaixador sustentou que a liberalização e estabilização eram objetivos complementares, que deveriam ser implementados concomitantemente. Mesmo defendendo que a abertura seria do interesse do país, Ricupero ressaltou que sua consolidação no GATT deveria ser negociada, para obter contrapartida de parceiros comerciais.

⁸⁴ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

⁸⁵ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

Com relação a propriedade intelectual, o embaixador compartilhava alguns dos argumentos dos diplomatas formados na tradição cepalina, embora com reticência. Em sua visão, o dinamismo do comércio internacional tendia a se concentrar nos bens de alta tecnologia. Seu argumento se sustentava em estudos do GATT que indicavam que, no biênio 1987 – 1988, o comércio de eletrônicos havia crescido duas vezes mais do que o comércio de manufaturas e, no mesmo tempo, havia declinado o comércio de aço. Dessa forma, a proibição da difusão de certas formas de conhecimento pelas regras de propriedade intelectual se mostrava como um risco para países pouco avançados nessa área, como o Brasil. No entanto, o embaixador afirmava que em muitos domínios tecnológicos as políticas brasileiras levaram muito mais à reserva de mercado do que à criação de capacidade exportadora. Nesse sentido, Ricupero sugeria que talvez o Brasil devesse examinar se sua política industrial era a mais apta para “*construir uma indústria eficiente, autônoma e competitiva*” (RICUPERO, 1988, p. 242).

A adesão de Ricupero a argumentos favoráveis à liberalização também se deu com a percepção de que algumas diretrizes de política comercial tinham o efeito de criar privilégios no Estado em benefício de um número reduzido de pessoas. Nesse sentido, o embaixador argumentava que os anseios “nacionalistas” de determinados grupos dentro da burocracia deveriam ser ponderados para que não se perdesse de vista a maioria dos consumidores de baixa renda, que eram obrigados a consumir produtos de pior qualidade e a um preço mais elevado (RICUPERO, 1988, p. 240).

Durante o período Sarney, é difícil dizer se a indicação de uma pessoa pouco afeita a questões econômicas foi uma decisão tomada com a “intenção” de modificar a postura brasileira no GATT. De qualquer forma, pessoas superiores na hierarquia - tanto o presidente Sarney, como o ministro Olavo Setúbal e também o Secretário-Geral do Itamaraty, Paulo Tarso Flecha de Lima - viam como “ideológica” a posição obstrucionista do Brasil na Rodada Uruguai formulada por George Álvares Maciel e defendida por Paulo Nogueira Batista.⁸⁶ Quando

⁸⁶ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

indagado por Tachinardi (1993, p. 232) sobre se o Brasil desejava assumir liderança do Terceiro Mundo no GATT, Flecha de Lima responde que

“essa foi a primeira fase da Rodada Uruguai... **o Paulo Nogueira Batista tinha uma visão muito obstrucionista do processo.** Foi até Punta Del Este. Depois de Punta Del Este (onde foi lançada a Rodada) eu vi que aquilo não iria conduzir a nada. Nós tínhamos uma aliança com a Índia, a Iugoslávia, o Egito, eram cinco países. **O interesse da cada um diferia dos demais, porque, por exemplo, o grau de inserção internacional da Índia é muito menor que o nosso.**”(Grifo meu).

Paulo Tarso, além de criticar o alinhamento ao Terceiro Mundo, foi um dos responsáveis pela tentativa de renovar a agenda brasileira com os EUA, retirando alguns pontos de controvérsia com aquele país (MOREIRA, 2001, pp. 218, 219).

Com relação a Setúbal, Ricupero afirma que ele via com certo ceticismo a posição do Brasil contrária ao lançamento de uma nova rodada, porque “*achava que havia nisso um lado um pouco de ideologia, de doutrina, que ele não acompanhava inteiramente*”.⁸⁷ Da mesma forma, o embaixador afirma que Sarney, além de ver uma pitada de “ideologia”, queria sinceramente a normalização da relação com os EUA, e essas posturas foram importantes para que se chegasse a um compromisso na Reunião Ministerial de Punta Del Este, permitindo o início de uma nova rodada que incluía negociações sobre serviços. Essa visão contrasta bastante com a defesa feita pelo antecessor de Ricupero em Genebra, que argumentava que

“o pólo de referência de nossa atuação no GATT não podia deixar de ser os EUA, tanto pelo fato de serem proponentes de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais, que viria a ser a Rodada Uruguai, quanto em função do contencioso bilateral criado por numerosas ações de salvaguarda aplicadas pelos EUA contra a entrada de produtos brasileiros, sob alegação de práticas desleais de comércio ou de discriminação no Brasil contra interesses norte-americanos em matéria de informática ou propriedade intelectual” (TACHINARDI, 1993, p. 239).

A posição de Setúbal, menos “obstrucionista” do que a de Paulo Nogueira Batista, foi também expressa durante reunião informal de ministros realizada em Estocolmo, Suécia, em julho de 1985. Nessa ocasião, o ministro das Relações Exteriores sinalizou que poderia aceitar uma nova rodada, flexibilizando a posição defendida pela delegação brasileira até então (CALDAS, 1998, p. 21). Como veremos adiante, foi apenas após a chegada de Ricupero em Genebra que o Brasil aceitou um *framework* para a negociação de serviços; concordou com um conceito

⁸⁷ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

amplo para sua definição; e incorporou os princípios de tratamento nacional, liberalização progressiva e transparência à questão.⁸⁸ No entanto, nesse período o Brasil manteve a oposição à regulamentação da propriedade intelectual no GATT, durante a Reunião de Montreal, em 1988.

4.2.1.2.

Collor: aprofunda-se a desestruturação do grupo

Ricupero permaneceu como principal negociador do GATT até agosto de 1991, quando foi realocado para a embaixada brasileira em Washington, já durante o governo Collor. Durante esse governo, o alijamento dos “diplomatas economistas” de postos econômicos no Itamaraty foi mantido e acentuado, quando Paulo Nogueira Batista deixou o MRE e o embaixador Celso Amorim, também com pouca experiência em assuntos econômicos, foi indicado para a Missão Brasileira em Genebra.

Durante esse governo, a interferência da Presidência da República nos assuntos da corporação diplomática foi importante para a quebra da continuidade do pensamento cepalino. A reforma administrativa de Collor que criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento redefiniu algumas atribuições das negociações comerciais. Entretanto, a grande autonomia do Itamaraty perante a sociedade e sua legitimidade na formulação da política exterior foram importantes para que a reforma administrativa não trouxesse impactos maiores para a posição negociadora brasileira. Durante esse período, a autonomia do MRE permitiu que os negociadores brasileiros defendessem, em um primeiro momento, uma posição contrária à regulação da propriedade intelectual no GATT, ainda que no plano bilateral (com os EUA) o presidente se comprometesse com a adoção de padrões internacionais de regulação do setor.

O embaixador Celso Amorim havia tido alguma atuação em temas comerciais quando trabalhou no Ministério de Ciência e Tecnologia, mas vinha do Departamento de Promoção Cultural do MRE. Embora não experimentado em assuntos econômicos, Amorim havia ingressado no Itamaraty na década de 1960 e trabalhado no Gabinete do ministro Azeredo da Silveira (1974 - 1979), quando era

⁸⁸ Ver glossário para a definição de tais conceitos e sua aplicação ao comércio de serviços.

forte a atuação do Brasil em busca de reformas na ordem econômica internacional. Segundo Luiz Felipe Lampreia, que o sucedeu em Genebra, as posições de Amorim eram demasiadamente “nacionalistas e ideológicas”⁸⁹, mas sua identificação com algumas posições anteriores foi importante para conferir legitimidade à reorientação do Brasil com relação aos novos temas na Rodada Uruguai. Na visão do embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, que o indicou para o Departamento Econômico e posteriormente para Genebra, Amorim “*não sacrificou as coisas que ele acreditava antes, mas (...) fez uma ‘ponte’, sobretudo porque nesse momento a grande batalha econômica internacional brasileira se dava dentro da Rodada Uruguai do GATT (...).*” Segundo Azambuja,

“nós tínhamos uma negociação difícil porque havia os que queriam que o GATT continuasse fiel a antigamente, não tratasse de serviços, não tratasse de propriedade intelectual, não tratasse de problemas ligados a patentes, ficasse apenas no gerenciamento do comércio de bens (...). Havia no Itamaraty os que queriam, como o Paulo Nogueira Batista, ‘fazer o relógio andar para trás’, e [isso] não era possível”.⁹⁰

Arbilla (1997) argumenta que o chanceler Celso Lafer (1992) teria sido importante para atrelar o signo de mudança do MRE às tradições que haviam pautado há décadas a prática da diplomacia. Segundo o autor, o conceito de “adaptação criativa”, confeccionado por Lafer, foi importante para que a corporação aceitasse idéias novas sobre a inserção internacional do país, pois as vincularam a diretrizes fortemente cristalizadas da prática diplomática. Um exemplo dessa vinculação entre tradição e renovação seria o conceito de “autonomia pela participação”, que representava a idéia de que a mesma autonomia, defendida desde há muito pelos patronos da diplomacia, deveria ser buscada pela inserção do Brasil em uma ordem mundial nova. Campbell (2001) ressalta que, em algumas instituições (como no Itamaraty), o apego a símbolos, tradições, legados, são limites normativos para a adoção de novas idéias e políticas. Nesses casos, é importante que novas concepções sejam veiculadas por indivíduos que lhes confirmem legitimidade frente aos membros da corporação. Pode-se dizer que Amorim, originário do grupo dos “barbudinhos” do ministério, representou, na área comercial, o vínculo entre a tradição cepalina de pensamento econômico e o ímpeto modernizante que se espalhava entre membros da

⁸⁹ Embaixador Luiz Felipe Lampreia, entrevista ao autor, 08 de abril de 2009.

⁹⁰ Embaixador Marcos Castrioto Azambuja, entrevista ao autor, 10 de fevereiro de 2009.

corporação diplomática. Amorim afirma que buscou ponderar a volição reformista do presidente Collor no momento em que atuou no ministério, não apenas com relação às negociações de propriedade intelectual, mas também no que tange à competência para conduzir as negociações comerciais, uma vez que com a reforma administrativa de Collor, que criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, não ficou claro quem era incumbido de determinadas funções nas negociações comerciais, este ou o MRE (AMORIM, 1997, p. 3).

No governo Collor, o afastamento de pessoas ligadas às tradições cepalinas, ou melhor, a perpetuação e aprofundamento do isolamento desse grupo, ocorreu de forma mais intencional do que no governo Sarney, levando à prevalência de idéias concomitantemente defendidas por economistas que formulavam a política comercial no Ministério da Fazenda. No dia de sua posse, o presidente Collor fez um discurso, na opinião de Azambuja “*o melhor discurso de posse de toda história republicana*”⁹¹, onde afirmava que o Brasil caminhava em direção ao Primeiro Mundo. O discurso fora preparado por dois diplomatas importantes do Itamaraty, José Guilherme Merquior e Gelson Fonseca Junior, e deixava transparecer a visão de que o Brasil estava abandonando idéias que não tinham mais validade, que deveriam ser revistas. A vontade de aproximação do Brasil ao Primeiro Mundo e a sugestão de que o desenvolvimento seria alcançado com políticas semelhantes às adotadas no Centro representou um duro golpe na diferenciação entre Centro e Periferia, tão cara aos diplomatas de formação cepalina.

Lima (1994) afirma que durante o período Collor houve uma centralização do processo decisório em política externa na Presidência da República, o que reduziu o protagonismo do Itamaraty no estabelecimento de diretrizes. De fato, a atuação de pessoas de fora da diplomacia favoreceu a mudança da posição brasileira em Genebra, mas a revisão do modelo econômico do Brasil já vinha ganhando alguns adeptos mesmo entre membros da corporação. Em carta enviada ao presidente dos EUA, Collor afirmou que “[*havia*] *acompanhado pessoalmente a evolução das negociações nesse estágio final da Rodada [Uruguai] e [havia]*

⁹¹ Marcos Castrioto de Azambuja, entrevista ao autor, 10 de fevereiro de 2009.

dado instruções relevantes aos negociadores por meio do ministro das Relações Exteriores e ministro da Economia".⁹² Dessa maneira, na área de negociações comerciais a atuação do líder do Executivo foi importante não simplesmente porque retirou do Itamaraty o papel de formulador de política comercial, mas sim porque deu contornos mais claros a uma mudança de concepções que já vinha ocorrendo entre membros da corporação, o que precipitou a modificação da posição brasileira em Genebra.

A atuação de Collor foi importante na indicação de ministros e secretários-gerais do MRE mais favoráveis às idéias de modernização, defendidas pelo presidente e sua equipe econômica. Nesse período, foram nomeados ministros alheios à corporação diplomática, como Francisco Rezek (1990 - 1992) e Celso Lafer (1992),⁹³ e foi indicado para a Secretaria Geral o embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, fortemente alinhado às posições agora hegemônicas no Ministério da Fazenda, não apenas no que tange ao esgotamento da posição de Terceiro Mundo, mas também com relação à funcionalidade da liberalização para o aumento da competitividade das indústrias brasileiras. Com essas medidas, o projeto de modernização via liberalização, abraçado pelo presidente, ganhou adesão entre importantes membros da burocracia do Itamaraty.

Na visão de Azambuja, a política externa do início da década de 1990 deveria ser uma ferramenta para ampliar a competitividade do Brasil, ampliando seu acesso a mercados, créditos e tecnologia (AZAMBUJA, 1991). Assim, a constatação de que o novo impulso de crescimento econômico do Brasil se daria com o aumento da competitividade do parque industrial brasileiro passou a ser compartilhada por pessoas dentro do Itamaraty, em consonância com o que se vinha defendendo no Ministério da Fazenda. Em discursos realizados nesse período, também se iniciou a defesa de que a competitividade das empresas seria beneficiada não apenas com uma maior abertura econômica, mas também com a atração de investimento estrangeiro ao país.

⁹² Carta do Presidente Collor ao Presidente George Bush, 31 de outubro de 1990. Minuta de fax. 118. De Exetiores para Brasemb Washington. Rodada Uruguai. Carta do Presidente Fernando Collor. Em 30 de outubro de 1990. Pasta XCOI-GATT, de 01/08/1990 a 31/10/1990. Caixa 3, Prateleira 3, Estante G89.

⁹³ Embora Celso Lafer fosse considerado como "da casa", sua atuação foi importante para a criação de novos conceitos de política externa.

Durante o período Collor, em 1991, ocorreu a negociação do Acordo sobre Questões de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio (TRIPs), onde foram aceitas algumas regulamentações às quais o Brasil se opunha desde o início das negociações. Amorim, embora já defendesse a regulamentação de serviços, não era favorável à adoção de regras multilaterais para tratar de propriedade intelectual, mas nesse tema específico cedeu às orientações dos escalões superiores do governo, tentando ponderá-las com o reconhecimento da condição preferencial aos países em desenvolvimento. Em uma avaliação *ex post facto*, o embaixador diria que a adoção de regras em propriedade intelectual foi benéfica para que o Brasil pudesse negociar de uma maneira mais normal no GATT, eliminando alguns pontos de contencioso e adotando uma postura de demandante em questões de seu interesse, embora isso não fosse claro para ele no momento (AMORIM, 1997, p. 2).

4.2.1.3. Itamar e o novo modelo

Foi apenas no governo Itamar Franco que a Missão Brasileira em Genebra passou a ser ocupada por representantes cujas concepções estavam definitivamente alinhadas às defendidas pelos economistas da Fazenda. Dessa forma completou-se um período de gradual abandono do pensamento cepalino nas negociações multilaterais de comércio. Batista se opunha ao lançamento de uma nova rodada e à inclusão de novos temas no GATT. Seu sucessor, Ricupero, vislumbrava que a regulamentação de serviços poderia ser benéfica, embora fosse contrário à adoção de regras em propriedade intelectual. Essa postura foi levada à Montreal, em 1988, embora o Brasil tenha “perdido” na questão de propriedade intelectual. Amorim, que chegou a Genebra em 1991, era também contrário à regulamentação em propriedade intelectual, mas acatou as diretrizes presidenciais de que o Brasil deveria deixar de se opor à questão. Por fim, Luiz Felipe Lampreia, que ocupou o último período da rodada, após 1993, achava que a regulamentação em propriedade intelectual e também serviços seria de fato benéfica ao desenvolvimento econômico do Brasil.

As negociações em TRIPs haviam sido finalizadas em 1991, mas foi sob a chefia de Lampreia que a Ata Final da Rodada Uruguai foi aceita, em

Marraqueche, em abril de 1994. Alguns diplomatas identificados com a crítica cepalina questionaram no momento se seria viável para o Brasil aceitar a Ata Final, ou se o país deveria vincular sua adoção a avanços maiores em temas do interesse brasileiro, como agricultura. Essa era a postura defendida por Batista, por exemplo, que criticou a posição do governo de imediatamente sinalizar que aceitaria qualquer acordo entre CE e EUA na solução do impasse agrícola (BATISTA, 1992).

De qualquer maneira, quando ocorreu a finalização da Rodada Uruguai, a equipe negociadora do Brasil já compartilhava várias prescrições econômicas que antes eram fortemente combatidas pelo Brasil. Lampreia considerava que a regulamentação de serviços e propriedade intelectual seria benéfica para a atração de investimentos para o país.⁹⁴ Essa foi uma mudança significativa de discurso. As restrições aos desequilíbrios do balanço de pagamentos, o grande fantasma do final dos anos 1980, deveriam ser agora solucionadas não com a proibição de importar, mas com a criação de condições atrativas ao investimento estrangeiro – que passava pela liberalização e regulação de propriedade intelectual e serviços. Além disso, o embaixador incorporou a defesa de que a liberalização seria crucial para o plano de estabilização econômica em andamento. É difícil ponderar o quanto as posições defendidas pela delegação brasileira nesse momento foram coordenadas com membros do Ministério da Fazenda. No entanto, Lampreia reconhece que, durante sua atuação junto ao GATT, manteve reuniões periódicas com Winston Fritsch, um dos economistas que articulou a reforma da política comercial do governo Collor.⁹⁵

Essas idéias de Lampreia – que a abertura seria importante para a estabilidade macroeconômica e para a atração de investimentos - eram compartilhadas pelo ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (1992 – 1993), que posteriormente ocuparia a pasta da Fazenda e articularia o plano de estabilização implementado logo após deixar a chancelaria. A importância da liberalização para a estabilização macroeconômica havia permeado o discurso de Ricupero apenas de maneira tangente, mas foi com Lampreia e Cardoso que essa idéia ganhou força política. Na visão de Cardoso,

⁹⁴ Embaixador Luiz Felipe Lampreia, entrevista ao autor, 08 de abril de 2009.

⁹⁵ Embaixador Luiz Felipe Lampreia, entrevista ao autor, 08 de abril de 2009.

“é do nosso interesse que o GATT se afirme definitivamente como instrumento de expansão do comércio e que a Rodada Uruguai **tenha êxito na tentativa de regulamentação dos novos temas como serviços e propriedade intelectual**” (1994, p. 29) (Grifo meu).

Alguns autores argumentam que no governo Itamar – durante o período em que Cardoso foi chanceler e Lampreia o principal negociador no GATT – teria havido uma ponderação do impulso liberalizante da política externa, com a *“adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento”* (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11). Embora esse movimento tenha ocorrido em certas áreas de atuação, o que se nota com relação à Rodada Uruguai foi um aprofundamento da posição defendida durante o governo Collor, de flexibilizar a oposição aos novos temas. Em grande medida, a defesa da regulação da propriedade intelectual e da abertura comercial por Cardoso e Lampreia ocorreu quando se consolidou a idéia de que essas políticas seriam o caminho seguro para se realizar os imperativos de atração de investimento estrangeiro direto e de estabilização inflacionária – prioridades inquestionáveis naquela conjuntura. Na visão de Abreu (1994), como resultado o Brasil aprovou um documento final da rodada que não contemplava grande parte dos interesses iniciais brasileiros, mas assegurava um acesso mais diversificado ao país ao sistema de comércio internacional.

O embaixador Roberto Abdenur, que por curiosidade também havia composto o grupo dos “barbudinhos”, afirma que no período

“o Brasil dissociou-se de tentativas **improdutivas**, em voga até o início dos anos 80, de questionamento global da ordem econômica internacional. Continuamos a criticar (...) aspectos injustificáveis como o protecionismo comercial dos países desenvolvidos ou, ainda, as restrições ‘a difusão de tecnologias de ponta’. No entanto, essas críticas têm uma orientação objetiva e tópica, **despida de qualquer conotação de um enfrentamento Norte-Sul**” (ABDENUR, 1994, p. 43) (Grifo meu).

4.2.2.

Departamento Econômico: a ocupação reticente

4.2.2.1.

Quebra do consenso cepalino

O Departamento Econômico e outras posições da Secretaria de Estado, por sua vez, foram importantes para a manutenção de muitos diplomatas identificados

com o pensamento cepalino no processo decisório pois, como anteriormente exposto, o sistema de promoções da corporação dificulta a total renovação de uma equipe dentro do ministério. No entanto, durante a “década perdida” rompeu-se o consenso do grupo de diplomatas economistas acerca das medidas que poderiam alavancar o desenvolvimento brasileiro. Alguns membros do grupo passaram a questionar a utilidade do alinhamento brasileiro com países em desenvolvimento, pois nosso país havia diversificado significativamente sua pauta de exportações durante o “milagre econômico” (1967 – 1973). Além disso, após anos de estagnação, alguns começaram a ver que uma relativa abertura poderia ser benéfica para a modernização do parque industrial. Os mais influentes e importantes “dissidentes” foram Sebastião do Rego Barros, que chefiou o Departamento Econômico entre 1985 e 1988 e a Subsecretaria Geral para Assuntos Econômicos e Comerciais entre 1988 e 1990; Francisco Thompson Flores, que foi subsecretário para Assuntos Econômicos e Comerciais entre 1985 e 1988 (embora tenha trabalhado mais no processo de aproximação Brasil – Argentina à época do que em questões comerciais multilaterais); e Clodoaldo Hugueneu Filho, que chefiou o Departamento Econômico entre 1991 e 1993, embora suas posições fossem mais moderadas do que as de Rego Barros e Thompson Flores.

Sebastião do Rego Barros foi indicado para o Departamento Econômico em 1985, onde passou a defender que alguns pontos da posição brasileira deveriam ser revistos. Rego Barros, embora houvesse tido uma carreira econômica semelhante a Maciel e Batista, havia aderido às idéias de mudança e sustentava que o Terceiro Mundo não mais servia como foco de atuação para o Brasil. Em suas palavras,

“aquela divisão muito clara entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, nos anos 1970 e 1980, foi se esmaecendo em termos ‘de facto’. Ficou um divórcio muito grande entre os que tinham se industrializado mais – os Tigres Asiáticos -, países intermediários - como Brasil, Índia, Egito e de certa maneira Argentina e México -, e aqueles países mais atrasados”.⁹⁶

O embaixador havia inclusive sido protagonista da decisão do Brasil de aderir ao grupo de Cairns, que propunha a liberalização agrícola e incluía países desenvolvidos e em desenvolvimento, decisão que fora criticada por Paulo

⁹⁶ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

Nogueira Batista, que preferia impedir o avanço da liberalização. Segundo Rego Barros, após a saída de Batista o Brasil apenas sustentou por algum tempo a posição de resistência ao GATT “*para salvar a cara do Paulo Nogueira, que tinha jogado nisso*”.⁹⁷

Algumas reformas administrativas realizadas durante o governo Sarney sugerem que o afastamento do grupo cepalino de fato ocorreu com a intenção de flexibilizar a posição brasileira no GATT. Nesse período, foi criada, por orientação do Secretário Geral, Paulo Tarso Flecha de Lima, uma Subsecretaria Geral para Assuntos Econômicos e Comerciais, que centralizou o processo decisório referente às negociações multilaterais. Os departamentos Econômico, de Promoção Comercial, de Cooperação Científica e Tecnológica, e a Divisão Especial de Pesquisa Econômica foram subordinados à nova subsecretaria. Ao mesmo tempo em que houve uma verticalização do processo decisório, foi indicado para o novo órgão o embaixador Francisco Thompson Flores, que via com bons olhos a conclusão da Rodada Uruguai e era bastante alinhado à posição de Paulo Tarso (CALDAS, 1998, p. 49; FLORES NETO, 2000, p. 184). Thompson Flores também possuía uma formação cepalina, mas após a crise dos anos 1980 e diante da relativa industrialização brasileira via que o modelo de desenvolvimento econômico poderia ser revisto em alguns pontos. Embora hierarquicamente superior a Rego Barros, durante esse período Thompson Flores esteve mais centrado no processo de aproximação com a Argentina que levaria à criação do Mercosul do que com a Rodada Uruguai.

Ricardo Caldas (1998, p. 48) defende esse caráter intencional de Paulo Tarso Flecha de Lima no reordenamento de quadros no Itamaraty com o objetivo de flexibilizar a posição brasileira em Genebra. O autor argumenta que Flecha de Lima teria indicado Azambuja, que naquele momento já defendia a abertura econômica, para o Comitê de Carreiras, responsável pela alocação de indivíduos dentro do ministério. Dessa forma, Flecha de Lima teria tido mais controle sobre a definição de cadeias de comando dentro da burocracia do Itamaraty, uma

⁹⁷ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

ferramenta importante para a eliminação de resistências à distensão das relações com os EUA e à reorientação da política comercial.

Rego Barros foi promovido a subsecretário de Assuntos Econômicos e Comerciais em 1988, após a saída de Thompson Flores. A partir de então, o Departamento Econômico passou a ser ocupado por Samuel Pinheiro Guimarães (1988 - 1990), que reconhecia que a competição externa poderia ter um papel importante na modernização do parque industrial brasileiro, mas via com muito ceticismo a Rodada Uruguai, especialmente no que tange aos novos temas. Na época, esse diplomata era bastante crítico quanto à inclusão no GATT de questões relacionadas à propriedade intelectual, mas reconhecia, citando Schumpeter (1961), que a exposição das empresas brasileiras a uma maior competição poderia trazer benefícios para o crescimento econômico. Dessa forma, não rejeitava de maneira absoluta os benefícios da abertura comercial, mas ressaltava que isso poderia acentuar a instalação de monopólios por empresas transnacionais, agravando o problema de falta de concorrência. Para Guimarães, a transformação do conhecimento em uma propriedade privada (e sua regulamentação pelo GATT) dificultaria ao Brasil auferir os benefícios que poderiam advir de uma maior competição com outros mercados. Ele esposava a idéia de Schumpeter segundo a qual a competição entre empresas no mercado poderia fomentar a busca por inovações, mas ressaltava que o acesso restrito ao conhecimento dificultava a superação de certos monopólios criados com as inovações (GUIMARÃES, 1993, p. 45).⁹⁸

A atuação de Guimarães junto à burocracia do Itamaraty foi importante para que idéias reformistas não avançassem com muita rapidez no ministério. Com a saída de Guimarães, em 1990, o Departamento Econômico foi chefiado por um breve período por Celso Amorim (1990 - 1991), mas depois ficou sob os auspícios do embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho (1991 - 1993), quando Amorim foi indicado para o cargo de principal negociador brasileiro junto ao GATT. O

⁹⁸ Essa dualidade no pensamento econômico de Guimarães foi expressa durante entrevistas a burocratas da época. Enquanto Rubens Ricupero e Luiz Felipe Lampreia se referiram a Guimarães como um defensor do “protecionismo”, outros entrevistados como José Tavares de Araújo e Marcelo de Paiva Abreu afirmaram que, na época, Guimarães era bastante liberal.

embaixador Hugueney havia sido um importante articulador das idéias de Batista no Itamaraty entre 1983 e 1987, período em que ocupou a Divisão de Política Comercial, mas relativizou sua postura contrária à rodada quando Batista foi afastado e as visões defensivas do Brasil começaram a ser vistas como contrárias ao interesse brasileiro.

Dessa maneira, o Departamento Econômico do Itamaraty mostrou-se um local de alternância entre diplomatas mais favoráveis à revisão da política comercial brasileira e diplomatas defensores do modelo anterior.

Tabela 3: Evolução da burocracia e posição negociadora na Rodada Uruguai

	Ministro	Sec. Geral	Genebra	Ano	Posição Negociadora
SARNEY	Setúbal	Flecha de Lima	Batista	1985	<u>Discussões preparatórias:</u> posição contrária ao lançamento de nova rodada. <u>Serviços:</u> deveriam ser tratados na UNCTAD. <u>PI:</u> deveria ser tratada na OMPI.
				1986	<u>Ministerial de Punta del Este:</u> Brasil defende GATT restrito a bens, mas caso houvesse tratamento de serviços, as discussões deveriam ser independentes.
	Abreu Sodré		Ricupero	1987	<u>Serviços:</u> princípios de liberalização progressiva e transparência incorporados às negociações. <u>PI:</u> Brasil contrário às negociações.
				1988	<u>Ministerial de Montreal:</u> <u>Serviços:</u> Brasil aceita a definição de serviços como comércio transfronteiriço (modalidade 1), mas não como presença comercial (modalidade 3). <u>PI:</u> contrário às negociações.
				1989	<u>Reunião CNC de abril:</u> <u>PI:</u> Brasil é derrotado com o destravamento da agricultura. Tratamento nacional, não discriminação e transparência são incorporados ao mandato negociador de PI.
	Com a derrota, MRE instrui negociadores para darem ênfase na diferença do Brasil com Índia, que se mantinha contrária a PI.				
COLLOR	Rezek	Azambuja	Amorim	1990	<u>PI:</u> relação entre regulação da PI e atração de investimentos é incorporada ao discurso; Collor defende revisão da postura em PI.
				1991	<u>Serviços:</u> lista de ofertas inclui majoritariamente itens da modalidade 3 (presença comercial).
					<u>Proposta Dunkel:</u> <u>PI:</u> incorpora padrões mínimos em direitos autorais, patentes, marcas e desenhos industriais, combatidos pelo Brasil.
Lafer	Corrêa		1992	<u>Reunião das Partes Contratantes:</u> Rezek manifesta concordância com relação à proposta de Dunkel.	
ITAMAR	Cardoso	Lampreia	Amorim	1993	Redução do protagonismo brasileiro após a proposta de Dunkel
	Amorim	Abdenur			Lampreia

Fonte: elaboração própria, a partir de arquivos do MRE e Gatt.

4.3.

Resultado político: a evolução da posição brasileira na Rodada Uruguai do GATT em serviços e propriedade intelectual

Nesta seção, serão apresentados os momentos de mudança da posição brasileira no GATT, durante a Rodada Uruguai (1986 – 1994), quando o Brasil incorporou certos princípios liberais antes severamente combatidos por economistas e diplomatas responsáveis pela formulação da política comercial. O contraste é bastante nítido nos chamados “novos temas”, especialmente em serviços e propriedade intelectual, onde o Brasil gradualmente passou a aceitar, a partir de 1988, os princípios de *transparência, liberalização progressiva e não-discriminação*. Em alguns casos a mudança foi “forçada” por medidas bilaterais adotadas pelo governo dos EUA, em outros, partiu de uma decisão do governo brasileiro, e teve ainda questões onde o Brasil manteve sua posição inicial até que Arthur Dunkel, diretor geral do GATT, apresentasse uma proposta de acordo.

As instruções à delegação brasileira em Genebra, responsável pelas negociações no GATT, eram formuladas pelo MRE, com consulta eventual a outros ministérios. Por isso a defesa da abertura comercial por membros da corporação diplomática foi importante na modificação da postura brasileira. Assim como o Ministério da Fazenda promoveu importantes reformas na política comercial quando passou a ser ocupado por economistas favoráveis à abertura, no Itamaraty também ocorreram redefinições nas instruções à Missão Brasileira em Genebra quando idéias desenvolvimentistas perderam espaço entre a corporação diplomática.

4.3.1.

A posição inicial brasileira

4.3.1.1.

Entre 1982 e 1986: a formação da posição brasileira

Pode-se dizer que as negociações dos temas tratados na Rodada Uruguai tiveram início ainda em 1982, quatro anos antes da Reunião Ministerial de Punta del Este, quando surgiram propostas de se iniciar a uma nova rodada de

negociações. Oficialmente, o mandato da Reunião Ministerial de 1982⁹⁹ previa a discussão dos problemas que estavam afetando o sistema multilateral de comércio e a definição de prioridades de ação para a década que se iniciava, mas acabou sendo o princípio das discussões dos temas que seriam tratados a partir de 1986. Naquele momento, houve uma cisão a respeito das medidas que deveriam ser adotadas para se conter o avanço do protecionismo.

De um lado, EUA, Japão e Canadá sugeriam o lançamento de uma nova rodada de negociações e propunham a incorporação de novas modalidades de trocas comerciais ao regime multilateral – serviços, bens falsificados, bens de alta tecnologia e investimentos. Em conformidade com o pensamento cepalino prevalecente até então, o Brasil era contrário ao lançamento de uma nova rodada de liberalização comercial. Sugeria, em vez disso, que o aprofundamento do sistema multilateral de comércio deveria ocorrer com o cumprimento de compromissos assumidos anteriormente pelos países desenvolvidos. Além disso, o Brasil defendia que o GATT deveria resolver uma série de questões que os acordos anteriores não haviam tratado antes de discutir temas novos. Entre os temas antigos figuravam as restrições voluntárias às exportações (VRE), o comércio de produtos agrícolas, a revisão do Acordo Multifibras (MFA) e a liberalização de produtos tropicais. De acordo com a delegação brasileira, existiam organizações apropriadas ao tratamento de questões de propriedade intelectual e serviços, como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), respectivamente. A Comunidade Européia inicialmente também adotou uma posição reticente quanto à introdução de novos temas na agenda da instituição.

A reunião de 1982 foi o momento oportuno para os EUA introduzirem o debate sobre novos temas na agenda do GATT. O embaixador brasileiro em Genebra à época, George Álvares Maciel, consciente que essa proposta emergiria no encontro, foi contrário até mesmo a sua realização (CALDAS, 1998, p. 4). Para fortalecer a posição, os negociadores brasileiros buscaram apoio de países em desenvolvimento que se alinhavam a sua postura, contrária tanto ao lançamento de uma nova rodada quanto ao aumento do escopo do GATT, dando origem ao

⁹⁹ Ocorrida em Genebra, entre os dias 24 e 29 de Novembro de 1982.

Grupo dos 10 (G-10).¹⁰⁰ Depois de alguns dias de discussão, o encontro de novembro de 1982 terminou com uma declaração que prorrogava para 1984 a decisão sobre o tratamento de serviços nas negociações multilaterais e instava os países membros a realizarem estudos domésticos acerca da questão. No que se refere a propriedade intelectual, a declaração instruía o Conselho do GATT a examinar a questão de bens falsificados e pronunciar-se sobre a conveniência de ação conjunta no âmbito daquela instituição.¹⁰¹

No Itamaraty, o estudo sobre serviços foi encomendado ao Departamento de Política Comercial (DPC), chefiado pelo embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho, que deveria conduzir consultas com setores privados e outras burocracias do governo para embasar a defesa brasileira na questão. Tamanha era a resistência em relação ao tema que o governo não apresentou o referido estudo na Sessão Anual das Partes Contratantes do GATT, em 1984.¹⁰² Os negociadores argumentavam que não existia uma definição comum de “serviços”, que sua diferenciação dos bens era muito difícil em alguns casos e que não havia estatísticas confiáveis para a comparação entre países (CALDAS, 1998, p. 15). Dessa forma, enquanto não fossem superadas tais barreiras, sua comercialização deveria ser tratada em outros foros, como a UNCTAD, e não poderia ser incluída nas negociações do GATT.¹⁰³ A posição brasileira era enfática na defesa de que esse organismo deveria restringir-se à regulação do comércio de bens. No que diz respeito a propriedade intelectual, na sessão de 1984 os países desenvolvidos propuseram a formação de um Grupo de Peritos, aberto à participação de todas as Partes Contratantes, com vistas a elaborar um mandato mais abrangente para as negociações do tema. Os EUA sustentaram também que era fundamental a aprovação de um código anti-falsificação, com mecanismos de solução de controvérsias sob auspícios do GATT. A proposta americana tinha o objetivo de

¹⁰⁰ O G-10 era composto por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia. Sua composição alterou-se em negociações futuras.

¹⁰¹ Documento do GATT L/5424, distribuído em 29 de novembro de 1982.

¹⁰² O estudo sobre serviços foi apresentado apenas por 13 países: Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Suécia, Suíça, Noruega, Holanda, Comunidade Européia, Reino Unido.

¹⁰³ A posição de 22 LDCs, incluindo Brasil, foi expressa em junho de 1985 no documento do GATT n. L/5818, na reunião do Conselho de Representantes, em maio de 1984, no documento n. L/5647, e na Sessão das Partes Contratantes, em novembro de 1984, no documento n. L/5744. Já em novembro de 1984, Índia e Brasil falavam (documento n. L/5744) que não coadunariam com o lançamento de uma nova rodada se não fossem tratados temas anteriores do interesse dos PEDs.

estabelecer um mecanismo legal contra o comércio de bens falsificados, baseado em uma proposta de código por eles apresentada em 1982 (ALMEIDA, 1994, p. 48).¹⁰⁴

A ênfase brasileira para que a questão de serviços fosse tratada na UNCTAD refletia uma orientação geral da política externa brasileira, que visava a aplicar uma clivagem Norte – Sul nos debates sobre comércio. Isso porque a UNCTAD havia surgido com base na identidade “periférica”, conceitualizada por um grande número de economistas que atuaram na Cepal, que sustentavam que o livre comércio produzia efeitos distintos para os países do Centro e da Periferia – perpetuando o subdesenvolvimento destes. A superação do subdesenvolvimento passava, pois, pela reforma da ordem econômica internacional.

4.3.1.2.

O Compromisso de Punta Del Este: sinais de mudança?

O Brasil pôde sustentar a oposição ao lançamento de uma rodada de negociações até 1985. No entanto, em junho desse ano, durante reunião informal de ministros realizada em Estocolmo, Suécia, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Olavo Setúbal, flexibilizou a posição brasileira ao sinalizar que poderia aceitar uma nova rodada (CALDAS, 1998, p. 21). Nesse momento, Setúbal colocou-se em contraposição ao que vinha defendendo desde então Paulo Nogueira Batista, chefe da missão brasileira em Genebra. Em reuniões que ocorreram posteriormente, Batista manteve a oposição ao lançamento da rodada e à introdução de serviços na agenda. No entanto, a partir da reunião informal de ministros a delegação brasileira incorporou ao seu discurso a possibilidade de uma nova rodada (mesmo que não apoiasse a iniciativa) e passou a sustentar que, caso houvesse tratamento multilateral do comércio de serviços, as seguintes condições deveriam ser observadas: a) não deveria haver paralelismo entre as iniciativas multilaterais de serviços e de bens; b) os dois processos de negociação deveriam ser independentes, não podendo haver *trade-offs* e *cross-linkagens* entre eles; c) as regras e princípios do GATT não poderiam ser empregados na ação multilateral

Declarações importantes posteriores a 1985 podem ser encontradas nos documentos n. N. L/5647 e TM/W/4/Rev.3.

¹⁰⁴ Documento do GATT L/5382, distribuído em 18 de outubro de 1982.

de serviços; e d) as negociações deveriam ser conduzidas por organismo internacional pré-acordado.

Tal postura representou uma mudança do discurso brasileiro, que continuou enfatizando que o GATT deveria restringir-se ao comércio de bens, mas reconheceu que caso houvesse a discussão sobre serviços, elas deveriam seguir certas condições.¹⁰⁵ O conteúdo básico da proposta do Brasil, que sugeria a separação entre as negociações em bens e em serviços, ficou conhecida como “*dual track*”, e posteriormente foi fortalecida com o apoio da Comunidade Européia (MELLO, 1994, p. 65).¹⁰⁶

Vigevani (1995, p. 238) afirma que, depois de anos de resistência à inclusão de serviços no GATT, foram se dando passos que “redefiniriam” a posição brasileira, inclusive porque havia sinalizações de dentro do Itamaraty nesse sentido. O autor sustenta o argumento relatando um encontro ocorrido entre o embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho, então chefe da Divisão de Política Comercial (DPC) do Itamaraty, e Mike Smith, do US Trade Representative, onde trataram de uma “terceira via” para as negociações em serviços, redefinindo a postura brasileira contrária a sua inclusão no GATT.

Como o mandato negociador ainda não estava definido, nas discussões do Comitê Preparatório o Brasil aliou-se ao G-10 contra a inclusão de serviços, propriedade intelectual e investimentos na nova rodada.¹⁰⁷ No entanto, o grupo havia perdido força entre os países em desenvolvimento, pois a postura dos dois principais membros – Índia e Brasil – obstruía qualquer tentativa de compromisso (MELLO, 1994, p. 69). O distanciamento desses dois países resultou na apresentação de uma proposta de compromisso, em julho de 1986, pela Colômbia e Suíça (conhecida como proposta *café au lait*), subscrita por 20 países em desenvolvimento, além dos EUA, CE, Japão e outros países desenvolvidos, na qual defendiam a ampliação do mandato do GATT para incorporar serviços,

¹⁰⁵ A posição brasileira, em julho de 1985, pode ser consultada nos documentos do GATT n. L/5852, distribuído em 22 de julho de 1985, n. C/W/479, onde o Brasil diz, pela primeira vez que, caso houvesse a discussão sobre serviços, não deveria haver paralelismo.

¹⁰⁶ Documentos do GATT n. L/5876 e L/5925, distribuído em 28 de novembro de 1985.

¹⁰⁷ A posição do G-10 foi apresentada em uma proposta de declaração para o encontro ministerial que ocorreria setembro, em Punta Del Este, com o fito de anunciar o lançamento de uma nova rodada. Ver documento do GATT n. PREP.COM(86)W/41, distribuído em 23 de junho de 1986.

investimentos e propriedade intelectual.¹⁰⁸ Dessa forma, mesmo alguns países em desenvolvimento aderiram à proposta de regulação em novos temas, embora nesse momento a delegação brasileira rejeitasse a idéia.

O impasse no Comitê Preparatório não foi resolvido até a Reunião Ministerial de Punta Del Este, em 1986, quando houve um acordo tentativo entre as delegações da Índia e dos EUA pelo qual se adotou a abordagem *dual track* para serviços. Apesar do enfraquecimento do G-10, que havia levado à dissidência da Colômbia, a proposta do grupo ganhou força na Reunião Ministerial de Punta Del Este devido à retirada do apoio da CE à proposta Suíço-Colombiana. Basicamente, a CE negou o apoio devido à relutância da França em aceitar o conteúdo do texto no que se refere à agricultura (MELLO, 1994, p. 73).¹⁰⁹

Ao final do encontro de Punta Del Este, a declaração reconheceu a “terceira via” (mais conhecida como *dual track*), que estabelecia a separação entre serviços, de um lado, e o comércio de bens, de outro. Na Parte I da declaração as Partes Contratantes estabeleceram 14 grupos de negociação, incluindo TRIMs (*Trade-Related Investment Measures*) e TRIPs (*Trade-Related Intellectual Property Rights Including Trade in Counterfeit Goods*), aos quais seriam aplicados os mecanismos e regras do GATT para o comércio de bens. Tais grupos reportariam os trabalhos ao Grupo Negociador sobre Bens (GNB), sob os auspícios do Comitê de Negociações Comerciais (CNC). Por sua vez, a Parte II da Declaração criou o Grupo Negociador sobre Serviços (GNS), que também se reportaria ao CNC, com o objetivo de estabelecer um “quadro multilateral de princípios e regras para o comércio de serviços”. O compromisso estabelecia que não deveria haver negociação cruzada entre os dois grupos, mas isso posteriormente se mostrou irrealizável (ALMEIDA, 1994, p. 60).¹¹⁰

¹⁰⁸ Documento do GATT PREP.COM(86)W/47, distribuído em 18 de julho de 1986.

¹⁰⁹ A Argentina distanciou-se do G-10 nas reuniões preparatórias e apresentou uma proposta, com ênfase na questão agrícola, mas que não chegou a ser considerada na Reunião Ministerial de Punta Del Este. Documento do GATT PREP.COM(86)W/49, distribuído em 30 de julho de 1986.

¹¹⁰ “Ministerial Declaration on the Uruguay Round”, Documento do GATT MIN.DEC, distribuído em 20 de setembro de 1986.

4.3.1.3.

Início da Rodada Uruguai: aprofundamento das posições e discursos maximalistas

Durante o primeiro ano de discussões no GNS, as posições mantiveram-se praticamente as mesmas. O embaixador Paulo Nogueira Batista, representante do Brasil, foi um dos primeiros a se pronunciar no grupo.¹¹¹ Os argumentos retomaram o discurso do G-10 sustentando até então. Em linhas gerais, a diferença marcada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento requeria um tratamento especial ao segundo grupo. Batista enfatizou que as negociações deveriam promover o desenvolvimento, e não a liberalização a qualquer custo. Nesse sentido, ressaltou que deveria ser resguardada a autonomia dos países na regulação nacional dos setores de serviços, que seria “*vital para a consecução de objetivos de política nacional*”. Em sua visão, as negociações não deveriam questionar a legitimidade da adoção de políticas de desenvolvimento e isso implicava, em outros termos, a legitimidade de discriminar entre empresas **nacionais** e **estrangeiras** no estabelecimento de políticas nacionais de desenvolvimento, que poderiam implicar a seletividade de incentivos governamentais.

A defesa da possibilidade de derrogação do princípio do tratamento nacional produzia efeitos sobre o conceito de serviços que seria discutido naquele grupo negociador. Já nesse momento, a delegação brasileira defendeu que o GATT poderia, em último caso, regulamentar apenas transações que incluíssem o fluxo transfronteiriço de serviços (modalidade 1), não sendo aplicável àqueles cujo provimento necessitasse do **estabelecimento de fornecedores** (modalidade 3) da empresa no país anfitrião, pois isso se caracterizaria como investimento.¹¹² Batista defendeu que uma regulação ampla de serviços, que incorporasse o direito de estabelecimento dos fornecedores, criaria uma nova divisão internacional de trabalho, onde os países periféricos estariam fadados à produção de manufaturas pouco intensivas em tecnologia. Além disso, o movimento dos fatores de produção (capital e trabalho) entre as fronteiras nacionais ia contra os princípios das teorias clássicas de livre-comércio, cujo funcionamento dependia de fatores de produção fixos, com base nos quais se definiam a vantagem comparativa de um

¹¹¹ Documento do GATT MTN.GNS/W/3, distribuído em 11 de março de 1987.

país. A normatização desses setores no GATT resultaria no “congelamento de poder” expresso pelas vantagens comparativas, que acabaria com a vocação industrialista do Brasil. Dessa forma, os princípios de **tratamento nacional, liberalização progressiva e reciprocidade**, centrais ao Acordo Geral, não deveriam se aplicar ao comércio de serviços, que era fundamentalmente distinto do comércio de bens.

Durante todo o ano de 1987, o G-10 argumentou que a falta de consenso com relação à definição de serviços, a indefinição referente a conceitos e princípios aplicáveis às negociações e o parco levantamento de estatísticas sobre os setores em cada país impediam o avanço das negociações.¹¹³ Nesse momento, a postura brasileira, acompanhada por declarações da Índia, colheu os resultados esperados de retardar o andamento das negociações (MELLO, 1994, p. 114).

A postura dos países agrupados no G-10 era frontalmente contrária à proposta dos EUA. Em declaração apresentada em outubro, o governo americano deu a entender que já havia relativo consenso em torno de um *framework* para as negociações que incluísse os princípios de **transparência, não discriminação e liberalização progressiva** em um possível código a ser adotado.¹¹⁴ A proposta deixava para futuras negociações os setores que seriam incluídos. Dessa maneira, empresas estrangeiras deveriam receber o mesmo tratamento conferido a indústrias nacionais, o que ia contra a posição defendida até então pelo Brasil.

Em novembro, o Brasil respondeu à declaração dos EUA afirmando que o “relativo consenso” a que se haviam referido os americanos se restringia ao consenso entre poucos países desenvolvidos, já que não existia acordo no grupo nem mesmo com relação a definição e conceitos.¹¹⁵ Esta foi a última declaração brasileira sob a liderança de Paulo Nogueira Batista, já que em 15 de novembro desse ano Ricupero o substituiu no posto.

Logo após a chegada de Ricupero a Genebra, na reunião do GNS de 14 e 15 de dezembro, o embaixador colombiano Jaramillo, presidente do grupo, logrou

¹¹² Para definições das modalidades do comércio em serviços, ver glossário.

¹¹³ Outros documentos da participação brasileira: MTN.GNS/W/19, de 15 de setembro de 1987; MTN.GNS/W/20, de 17 de setembro de 1987; MTN.GNS/W/21, de 17 de setembro de 1987; MTN.GNS/W/27, de 5 de novembro de 1987.

¹¹⁴ Documento do GATT MTN.GNS/W/24, distribuído em 27 de outubro de 1987.

que os países chegassem a um acordo provisório referente a alguns conceitos e princípios, com base em uma proposta apresentada pela CE, que atrelava a **liberalização progressiva** e os princípios de **transparência e reciprocidade** ao respeito por **objetivos nacionais** e ao direito ao **desenvolvimento**.¹¹⁶ O entendimento sobre princípios permitiu que as negociações passassem debater a estrutura de um possível acordo sobre serviços, os setores que seriam incluídos e questões conceituais.¹¹⁷ Esses temas só seriam definidos, no entanto, na Reunião de Meio Período, em 1988, em Montreal.

A flexibilização da posição do Brasil ocorreu após a chegada de Ricupero em Genebra, que era mais favorável à adoção de um compromisso do que Batista. Ricupero não compartilhava das concepções econômicas de Batista, para quem o comércio livre aprofundava o subdesenvolvimento. O próprio embaixador ressalta que a tática de bloqueio das negociações era muito difícil naquele momento, porque o GATT tem uma “cultura de liberalização”, onde é difícil impedir o avanço das negociações sem oferecer nada em troca. Ao mesmo tempo, durante o período da Rodada Uruguai o Brasil adotou uma série de medidas unilaterais de liberalização, que reduziram a credibilidade de posturas protecionistas nas negociações.¹¹⁸

Com relação a aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio, a posição brasileira não teve modificações substantivas após o início da rodada: o GATT deveria restringir-se ao comércio de bens; e a regulamentação de propriedade intelectual deveria ficar a cargo de organizações já existentes. Essa postura foi apresentada em reunião do grupo realizada em junho de 1987, quando o Brasil sugeriu que os membros do GATT aderissem ao Acordo de Madri Relativo à Repressão das Falsas Indicações de Proveniência das Mercadorias,

¹¹⁵ Documento do GATT MTN.GNS/W/27, distribuído em 5 de novembro de 1987.

¹¹⁶ Telegrama n. 2113. Rodada Uruguai. GN de serviços. Reunião em 14-15.12.87. Em 16 de dezembro de 1987. Pasta XCOI-GATT, de 01/11/1987 a 31/12/1987. Caixa 3, Prateleira 1, Estante G89.

¹¹⁷ A proposta da CE foi apresentada no Documento do GATT MTN.GNS/W/29, distribuído em 10 de dezembro de 1987. O relatório do encontro do GNS se encontra em MTN.GNS/12, distribuído em 19 de janeiro de 1988.

¹¹⁸ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008. Documentos da posição brasileira podem ser encontrados em MTN.GNS/W/34, distribuído em 30/03/1988; e MTN.GNS/W/48, distribuído em 19 de outubro de 1988.

administrado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).¹¹⁹ A proposta brasileira foi uma resposta à solicitação do secretariado para que as delegações apresentassem propostas de acordo para o combate à comercialização de bens falsificados nos encontros seguintes. O Brasil sustentava que havia outros acordos internacionais que regulamentavam os direitos de propriedade intelectual. Os principais instrumentos à época eram a Convenção de Berna para a Proteção de Trabalhos Artísticos e Literários, assinada em 1886 e revista em 1971, e a Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Intelectual, assinada em 1883 e revista em 1963 (TACHINARDI, 1993, p. 72). Por sua vez, EUA, CE, Japão e Canadá sugeriam que o GATT deveria adotar um novo acordo contra a comercialização de bens falsificados. Esses países argumentavam que os instrumentos existentes à época eram insuficientes para evitar os danos causados por esse tipo de comércio.¹²⁰

Nesse momento, o Brasil tinha o objetivo de resguardar a autonomia na implementação de políticas de incentivo a novas tecnologias, como no caso das farmacêuticas e da informática, já que há pouco tempo o governo havia anunciado uma Lei de Informática, que criava uma reserva de mercado para as indústrias brasileiras. A intenção dos que defendiam a introdução de propriedade intelectual no GATT, mesmo tendo em vista a existência de novos organismos, era criar formas de obrigar o seu cumprimento pelo mecanismo de solução de controvérsias. Em termos usados pelos negociadores, os EUA queriam “colocar dentes” na regulamentação da propriedade intelectual. A justificativa econômica para esse argumento era que a proteção da propriedade intelectual era essencial para fomentar a inovação e os investimentos em ciência e tecnologia – necessários ao crescimento tanto dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento.

Nesse quesito, a argumentação brasileira era frontalmente contrária à dos EUA e assim se manteve durante todo o período do governo Sarney. Para a delegação brasileira, a regulamentação em propriedade intelectual a) causaria um aumento artificial nos custos de produção, contribuindo para a elevação dos

¹¹⁹ Documento do GATT MTN.GNG/NG11/W/11, distribuído em 9 de julho de 1987.

¹²⁰ Telegrama n. 1934. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre aspectos de direitos de propriedade intelectual relacionados a comércio. Reunião de 24.10.87. Em 16 de novembro de 1987. Pasta XCOI-GATT, de 01/11/1987 a 31/12/1987. Caixa 3, Prateleira 1, Estante G89.

preços; b) reduziria a variedade de produtos comercializados entre os países; c) perpetuaria o lento progresso científico e tecnológico dos países em desenvolvimento e d) favoreceria a criação de monopólios, que são prejudiciais ao comércio.¹²¹ De acordo com subsídios enviados pela Secretaria de Estado à Missão em Genebra,

“os desenvolvidos sustentam existir relação direta entre o nível de proteção a direitos de propriedade intelectual em um país e o fluxo de IED que para ele ocorre. Comprovadamente, porém, os fluxos de investimentos são determinados em função das estratégias econômicas e comerciais globais dos grandes investidores, à luz da saúde econômica e estabilidade política” (Grifo meu).¹²²

A posição era bastante pautada na visão dos diplomatas de formação cepalina acerca do comércio internacional e de como a proteção rígida da propriedade intelectual favorecia a perpetuação de monopólios. Havia a idéia de que a proteção de direitos de propriedade intelectual conspirava contra o desenvolvimento da Periferia, pois significava o congelamento da estrutura de poder mundial expressa pela divisão internacional de trabalho.

A postura brasileira em propriedade intelectual se manteve basicamente a mesma até a Reunião de Meio Período, em 1988. Houve poucas alterações no discurso, ainda que o chefe da delegação brasileira tenha mudado em 1987.

4.3.2. Modificação da posição brasileira

4.3.2.1. Revisão de Meio Período: Montreal, 1988

A Declaração de Punta Del Este, de 1986, estabeleceu que em 1988 deveria ocorrer uma reunião a nível de ministros, onde seria avaliado o andamento das negociações. O objetivo era que o Comitê de Negociações Comerciais (CNC) – que presidia tanto o Grupo de Negociações sobre Serviços (GNS) quanto o Grupo de Negociações sobre Bens (GNB) – pudesse emitir uma declaração ressaltando os entendimentos alcançados nas diversas áreas, para que não houvesse retrocesso

¹²¹ Documento do GATT MTN.GNG/NG11/W/30, distribuído em 31/10/1988.

¹²² Telegrama n. 1094. GATT. Conselho de Representantes. Brasil – EUA. Química-fina. Subsídios para a intervenção brasileira. De: Exteriores para Delbrasgen. Em 20 de setembro de 1988. Rolo 2700: Desptel do 2º Semestre de 2008.

futuro. Algumas decisões poderiam inclusive ser implementadas após a reunião caso houvesse acordo.

Quando teve início o encontro, realizado em Montreal, entre os dias 5 e 9 de dezembro de 1988, nove grupos negociadores não haviam chegado a um consenso, sendo que as questões mais sensíveis eram agricultura, serviços e propriedade intelectual. Ao longo do encontro foram resolvidas as disputas em diversos grupos, mas os temas das salvaguardas e de têxteis se mostraram de difícil encaminhamento. Com relação à agricultura, havia um desacordo fundamental entre os EUA e a CE. Os EUA defendiam uma postura maximalista, denominada *option zero*, reivindicando a revogação de qualquer política nacional que gerasse distorções ao comércio; enquanto a CE, comprometida com a Política Agrícola Comum, considerava inaceitável o estabelecimento de prazos para a retirada dos subsídios.

O tema de serviços, que em 1986 parecia ser o de mais difícil solução, foi resolvido de maneira relativamente rápida na Reunião de Montreal. O texto que havia sido preparado pelo GNS¹²³ para ser apresentado ao CNC sofreu diversas modificações, e os participantes aceitaram um novo entendimento que incorporava questões bastante sensíveis para a posição inicial brasileira.¹²⁴ Com relação à definição, ficou decidido que o comércio de serviços seria referente à movimentação transfronteiriça de serviços, de consumidores ou de **fatores de produção**, quando isto fosse essencial para os fornecedores. A aceitação dessa definição pela delegação brasileira representou uma mudança importante, já que o Brasil deixava de sustentar que a movimentação dos fatores de produção (que em alguns casos resultaria no estabelecimento de fornecedores no país) era um grande problema para os países em desenvolvimento.

Com relação à cobertura do acordo, nesse momento decidiu-se que nenhum setor seria excluído *a priori*, mas que a aplicabilidade dos conceitos, regras e princípios definidos no *framework* de Montreal seriam avaliados caso-a-caso. Os participantes concordaram também com a adoção dos princípios de

¹²³ Documento do GATT MTN.GNS/21, distribuído em 25 de novembro de 1988.

¹²⁴ Documento do GATT MTN.TNC/7(MIN).

transparência, que previa o compartilhamento de informações da legislação nacional referente a serviços; **liberalização progressiva**, que previa a abertura comercial nos diferentes setores em negociações futuras, levando em consideração o respeito a políticas nacionais e necessidades de desenvolvimento; **tratamento nacional**, pelo qual os serviços estrangeiros deveriam ter o mesmo tratamento dispensado aos nacionais; **não-discriminação / nação mais favorecida**, segundo o qual os benefícios concedidos a uma parte contratante seriam estendidos às demais; e **participação crescente dos países em desenvolvimento**, que sugeria o incremento da participação dos PEDs no comércio de serviços. Dessa forma, ao conseguir algumas concessões dos países desenvolvidos referentes ao tratamento especial aos países em desenvolvimento, o Brasil aceitou uma série de princípios liberais aos quais se opunha frontalmente até então.

Após resolvida a questão de serviços, ficou claro que não haveria como contornar o impasse entre as duas grandes economias com relação à agricultura. Nessa questão, o Brasil se alinhava ao grupo de Cairns, cujo núcleo era a defesa da liberalização agrícola. Entretanto, na Reunião de Montreal essa coalizão mostrou-se inadequada para a articulação dos interesses defendidos pela delegação brasileira. Caso não fosse solucionado o impasse entre a CE e os EUA, as negociações prosseguiriam com avanços substantivos em 11 dos grupos negociadores, mas sem nenhum aprofundamento na liberalização agrícola nos países ricos. Nesse momento, a delegação brasileira elaborou uma estratégia de bloqueio, que consistiu em negar o consenso em todos os demais grupos caso o impasse em agricultura não fosse superado.¹²⁵

Deve-se dizer que, em 1988, o Brasil não era um sincero demandante da liberalização agrícola. Apesar de estudos posteriores mostrarem que o país se beneficiaria com uma possível abertura, isso não era claro para os negociadores brasileiros. Para o embaixador Rubens Ricupero,

“nessa época o Brasil tinha entrado no grupo de Cairns, mas ainda não havia uma convicção de que a agricultura, o balanço da liberalização agrícola, iria favorecer o

¹²⁵ Um dos princípios das negociações era o “*single undertaking*”, segundo o qual só se aceita a decisão como um todo. Isso porque é necessário o consenso para se chegar a um resultado.

Brasil (...), nessa época ninguém havia feito um estudo quantitativo pra mostrar se o balanço da liberalização agrícola ia ser favorável ao Brasil”.¹²⁶

A decisão de colocar a questão agrícola como uma condição para o avanço de outros temas foi uma estratégia brasileira para impedir o avanço de temas aos quais o Brasil se opunha, já que os europeus não haviam dado à Comissão Européia um mandato que permitisse a liberalização.

“Então, a posição – eu estou te dizendo qual era minha posição na época, porque eu acho que o Brasil preferia que não desse certo, porque se desse certo ele ia ter que engolir sapos gigantescos - tinha que ser a de um grande advogado da liberalização agrícola, do ‘unfinished business of the Tokio Round’, e eu espousei isso de corpo e alma, tanto antes como depois de Montreal”.¹²⁷

Nesse momento, a delegação brasileira tentou encontrar apoio suficiente para dar respaldo a sua estratégia. Inicialmente recorreu ao grupo de Cairns, que não aceitou devido à oposição da Nova Zelândia e do Canadá (que posteriormente se mostrou como um infiltrado no grupo), que desejavam a liberalização dos temas que o Brasil buscava bloquear, e do México e Jamaica, que eram importadores líquidos de produtos agrícolas.¹²⁸ Dessa maneira, o Brasil acabou encontrando apoio de um novo arranjo, dos países latino americanos membros de Cairns, que eram Argentina, Colômbia, Uruguai e Chile. A delegação brasileira foi a principal articuladora da proposta de negar o consenso em Montreal, embora a idéia inicial tenha surgido da Argentina, que era um grande demandante nessa área. Montreal foi a primeira ocasião em negociações do GATT em que países em desenvolvimento “negaram o consenso”. Na visão de Ricupero, isso só foi possível com a mudança de estratégia da delegação brasileira, que atrelou o avanço em certos temas à liberalização de outros (agricultura e têxteis), porque seria muito difícil para os negociadores recusarem o acordo dos 11 demais grupos sem qualquer proposta positiva.

Após o resultado em Montreal, foi decidido, em reunião onde estiveram presentes o Brasil, os EUA e a CE, que os quatro grupos que não haviam chegado ao consenso (propriedade intelectual, agricultura, salvaguardas e têxteis) ficariam paralisados até a reunião do Comitê de Negociações Comerciais, em abril 1989,

¹²⁶ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

¹²⁷ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

¹²⁸ Os importadores agrícolas se beneficiavam dos subsídios em terceiros países, pois tinham acesso a produtos com preço menor.

onde seriam apresentadas novas propostas. Os resultados alcançados nos 11 grupos restantes ficariam “suspensos” até a solução do impasse.

Foi nesse momento, em abril de 1989, que a delegação brasileira viu a posição que defendia em propriedade intelectual ser derrotada, quando o impasse entre CE e EUA referente à agricultura foi superado. Com o desatamento do nó entre os dois grandes atores, o Brasil teve que aceitar um texto referente a propriedade intelectual que era contrário ao que defendia naquele momento. Da forma como foi colocado pelo principal negociador brasileiro,

“nessa reunião de abril se considerariam papéis novos, novas propostas para essas áreas, que era agricultura, propriedade intelectual e mais duas. E foi isso que desbloqueou. Foi aí que nós perdemos, em abril de 1989, (...) em TRIPs. Nós ficamos muito isolados e tivemos que aceitar negociar. (...) Eu reconheço que era muito difícil ter mantido a posição mas, até o momento atual (eu considero e tenho dito isso por escrito), o maior erro que jamais se cometeu no sistema multilateral do comércio foi o Acordo em TRIPs”.¹²⁹

Com relação a propriedade intelectual, não houve uma modificação de postura semelhante a serviços, e a aceitação de um entendimento deveu-se à derrota da tática de obstrução brasileira e às constantes pressões bilaterais exercidas pelos EUA com relação aos contenciosos da informática e farmacêutico. Nesse momento, não havia intenção do governo brasileiro de modificar a Lei de Informática de 1984, que garantia reserva de mercado às empresas brasileiras, e essa política doméstica foi defendida pelos negociadores em Genebra (VIGEVANI, 1995, pp. 62, 228). O GATT não previa a adoção de padrões de proteção em propriedade intelectual. Assim, havia a percepção, por delegados brasileiros, de que essa instituição poderia proteger os países intermediários como o Brasil contra os mecanismos de retaliação bilateral previstos pela Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA, que tentavam impor a regulação de direitos de propriedade intelectual por meio de sanções comerciais (AMORIM, 1997, p. 2; RICÚPERO, 1998, p. 17).¹³⁰

¹²⁹ Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

¹³⁰ “A Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 autoriza o presidente dos EUA a adotar medida apropriada, incluindo a retaliação, para obter a remoção de qualquer ato, política ou prática de um governo estrangeiro que viole um acordo internacional de comércio ou que seja injustificada, não razoável (*unreasonable*) ou discriminatória, que restrinja o comércio norte-americano” (TACHINARDI, 1993, p. 95).

O documento aprovado na Reunião de Montreal, embora provisório, avançou em pontos contrários ao que defendia o Brasil.¹³¹ Isso porque foi aprovado um mandato negociador que sugeria a adoção dos princípios de **tratamento nacional, não discriminação e transparência**; e também expressava que deveriam ser buscados meios de obrigar os países a respeitarem os direitos de propriedade intelectual, ressaltando a importância de se trazer as disputas para o mecanismo de solução de controvérsias do GATT. Dessa forma, reconheceu-se que o GATT poderia se constituir como foro de negociação da regulamentação da proteção da propriedade intelectual e que o mecanismo de solução de controvérsias poderia ser colocado a seu favor, como uma forma de obrigar o cumprimento dos compromissos acordados. Com isso a posição brasileira, que sustentava que a Convenção de Berna e a Convenção de Paris eram suficientes para regulamentar a questão (justamente por não possuírem mecanismos para forçar o cumprimento), sofreu a primeira derrota. A Declaração de Montreal determinou que as negociações sobre TRIPs seriam conduzidas no GATT, mas ressaltou que somente ao final seria decidido a instituição que cuidaria da implementação de um possível acordo.

Houve, nesse momento, práticas coercitivas adotadas pelos EUA que facilitaram a reorientação com relação a propriedade intelectual. Em 30 de outubro de 1988, os EUA aplicaram retaliações ao Brasil referentes à falta de patentes para produtos farmacêuticos, com base na Seção 301 da Lei de Comércio. Foram impostas tarifas de 100% *ad valorem* sobre certos tipos de papéis, produtos químicos e artigos eletrônicos, acarretando prejuízos de mais de US\$ 250 milhões ao Brasil. Para tentar evitar as retaliações, o governo Sarney havia adotado patentes para processos farmacêuticos, em junho, mas isso foi considerado insuficiente pelos EUA, porque o Brasil poderia chegar à produção do fármaco por engenharia reversa (os EUA queriam a adoção de patentes para processos e produtos) (TACHINARDI, 1993, p. 110). Ricupero comenta que, de acordo com sua percepção, as sobretaxas foram adotadas com vistas a modificar a posição brasileira em Genebra, já que cerca de 80% mercado farmacêutico brasileiro era dominado por empresas multinacionais, sendo 40% do total das

¹³¹ A proposta americana em abril de 1989 tinha apoio de Nova Zelândia, Israel, México, Hong Kong, Grupo Nórdico, ASEAN, Japão e CE (ALMEIDA, 1994, p. 109).

empresas de nacionalidade norte-americana. Além disso, não foram aplicadas retaliações sobre outros países que não adotavam patentes sobre produtos, como a Índia.¹³²

Pode-se resumir, com relação a dois dos novos temas, que na Reunião de Montreal houve a incorporação de princípios liberais nas negociações de serviços e propriedade intelectual. Com relação ao primeiro tema a reorientação foi acompanhada de uma mudança nas principais instâncias decisórias do Itamaraty, quando Ricupero assumiu a chefia da Missão Brasileira. Esse negociador via que a oposição ao andamento da rodada se tornava uma insustentável à medida que as negociações avançavam. Seria difícil para o Brasil obter qualquer demanda sem fazer alguma oferta de liberalização. Com relação a propriedade intelectual, por outro lado, a reorientação adveio da derrota da tática brasileira de vincular o avanço das negociações ao entendimento entre EUA e CE. Após o entendimento entre as duas economias, o Brasil teve que aceitar um texto que contrariava as teses defendidas pelo Itamaraty.

4.3.2.2. A proposta de Dunkel e a oferta em serviços

Encerrada a Reunião Ministerial de Montreal, os trabalhos foram retomados nos diferentes grupos, levando em consideração os pontos acordados no encontro.

Na segunda fase das negociações, as declarações brasileiras nos novos temas permaneceram defensivas, continuando a enfatizar a necessidade de contemplar os objetivos nacionais de desenvolvimento, mas as objeções foram nitidamente atenuadas. Em 1989, a delegação brasileira passou a ressaltar, no que se refere a princípios aplicáveis a propriedade intelectual, a

“diferença entre a **posição indiana de não admitir a aplicabilidade de conceitos do GATT a questões de propriedade intelectual e a do Brasil** de buscar, mesmo com relação a esses princípios, formas de aplicação a questões de propriedade intelectual adequadas às [suas] posições”¹³³. (Grifo meu).

¹³² Embaixador Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

¹³³ Minuta de telegrama n. 946. Rodada Uruguai. Grupo negociador sobre TRIPs. Reunião de 11 a 13/09. De Exteriores para Delbrasgen. Em 09 de setembro de 1989. Pasta XCOI-GATT (E06), de 01/09/1989 a 30/07/1990. Caixa 4, Prateleira 3, Estante G89.

As instruções enviadas à Genebra, para que fossem ressaltadas as diferenças entre Índia e Brasil, evidenciava o enfraquecimento da coesão obstructionista do G-10, que se fundamentava basicamente em uma aliança entre esses dois países. Também em serviços o Brasil demonstrou ter abandonado a oposição mais frontal, tentando reduzir os compromissos a serem assumidos e se beneficiar das preferências negociadas em um possível acordo (MELLO, 1994, p. 136).

Após o entendimento sobre conceitos e princípios, o Grupo Negociador sobre Serviços (GNS) passou a discutir os setores que seriam incluídos em um futuro acordo. Nesse momento, houve divergências importantes entre CE e EUA com relação à aplicabilidade da cláusula de nação mais favorecida. Enquanto os europeus defendiam a aplicação incondicional da cláusula da nação mais favorecida, os EUA sustentavam que a extensão de preferências comerciais deveria estar condicionada à barganha de compromissos específicos. Os EUA mantinham acordos bilaterais em serviços com alguns parceiros comerciais e não desejavam estender as preferências a terceiros sem contrapartida. A posição brasileira nesse momento foi de buscar a aplicação incondicional da cláusula. Segundo Cunha (2008, p. 85), havia a percepção de que, para um país com pequena parcela no comércio internacional, seria importante resguardar a universalidade das preferências negociadas.

Ao mesmo tempo, o Brasil buscou limitar o número de setores que poderiam ser enquadrados em um futuro acordo. Para tanto, a delegação brasileira defendeu o modelo de “listas positivas”, segundo o qual seriam regulados apenas os setores ofertados pelos países. O modelo alternativo, de “listas negativas”, sugeria que todos os setores seriam incluídos, em princípio, em um futuro acordo, com exceção daqueles indicados em listas por cada participante (CUNHA, 2008, p. 85).

Durante a fase de ofertas que precedeu a assinatura do GATS, houve outra modificação importante da posição brasileira. A lista inicial de ofertas, apresentada em 1991, continha apenas propostas relativas ao chamado “modo 3”¹³⁴, que previa a **presença comercial do fornecedor estrangeiro** no país, sob a argumentação de que isso “*privilegiava o estabelecimento de empresas no*

¹³⁴ Para maiores detalhes sobre essa modalidade de prestação de serviços, ver glossário.

Brasil” (CUNHA, 2008, p. 88).¹³⁵ A oferta era diametralmente oposta à posição brasileira defendida por Batista no período em que eram discutidos no GNS conceitos e princípios aplicáveis a serviços, antes da Reunião de Montreal. Naquele momento, uma das principais batalhas da delegação era justamente para impedir a positivação do **direito de estabelecimento de fornecedores no país**, visto como uma ameaça para o Brasil. Com a mudança da posição, a diplomacia brasileira demonstrava a inversão desse valor, antes fortemente compartilhado pela corporação diplomática.

Segundo o diplomata brasileiro responsável pelas negociações em serviços na Missão Brasileira em Genebra entre 1991 e 1994, ministro Luis Antonio Balduino, a mudança se deveu a um processo de “aprendizado” no decorrer da Rodada Uruguai, em que os negociadores constataram que era mais fácil realizar compromissos de liberalização comercial para o estabelecimento de fornecedores do que para a prestação transfronteiriça de serviços, devido à legislação brasileira (CUNHA, 2008, p. 89). Dessa maneira, a posição do Brasil em Genebra passou a espelhar uma modificação importante no pensamento econômico dos negociadores, que agora viam o estabelecimento de empresas estrangeiras como benéfico ao país.

Em propriedade intelectual, a posição brasileira teve poucas modificações entre a resolução de Montreal e a apresentação da Ata Final por Arthur Dunkel, em dezembro de 1991.¹³⁶ Quando começaram a ser apresentadas propostas de um futuro acordo em TRIPs, o Brasil sustentou que o GATT deveria restringir-se à regulação do comércio de bens falsificados, tema diretamente relacionado ao comércio, enquanto o estabelecimento de padrões e normas de regulação de propriedade intelectual, defendido pelos EUA, deveria ser prerrogativa exclusiva das legislações nacionais.¹³⁷ Conforme apontado por Amorim,

¹³⁵ A lista completa de ofertas brasileira pode ser consultada em MTN.GNS/W/116, distribuído em 14/06/1991.

¹³⁶ GATT doc. n. MTN.TNC/W/FA, distribuído em 21 de dezembro de 1991.

¹³⁷ Minuta de Fax n. 74. GATT. Rodada Uruguai. Reunião do TNC. Participação Brasileira. Declaração. Em 03 de agosto de 1990. Pasta XCOI-GATT, de 01/08/1990 a 31/10/1990. Caixa 3, Prateleira 3, Estante G89.

“a delegação brasileira, de acordo com as instruções recebidas, procurou concentrar-se nas questões que sugerissem maior dificuldade para a legislação nacional, bem como naquelas que pudessem configurar inovações perigosas, seja pelo conteúdo em si do padrão (por exemplo, ‘trade secrets’), seja pelo risco potencial que teria, na hipótese de o acordo em TRIPs for concluído no GATT, como no caso de ampliação dos direitos do titular de uma patente.”¹³⁸

Apenas no início dos anos 1990 o Brasil começou a sinalizar que a regulação em propriedade intelectual poderia ser importante para a atração de investimento para o país.¹³⁹

O impasse entre as posições apenas foi superado em dezembro de 1991, quando o Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, apresentou uma proposta de Ata Final. O texto referente a propriedade intelectual foi preparado pelo Presidente do Grupo Negociador em TRIPs, que buscou uma solução balanceada entre as propostas divergentes. O texto proposto espelhava, em grande medida, a proposta dos EUA para um acordo em TRIPs. Foram adotados padrões mínimos em direitos autorais, patentes, marcas e desenhos industriais superiores às convenções de Paris e Berna, e se definiu que mecanismos multilaterais no âmbito do GATT seriam adotados para garantir sua implementação.

A apresentação de uma proposta contrária a muitas das demandas dos países em desenvolvimento foi possível porque, com a adoção de reformas econômicas em diversos países, tornou-se pouco crível a posição contrária à regulamentação e propriedade intelectual. No caso brasileiro, a ameaça de negociadores de que um texto que adotasse regras estritas para propriedade intelectual não seria ratificado domesticamente perdeu totalmente a credibilidade, diante dos compromissos assumidos pelo líder do Executivo. Além disso, em dezembro, durante Reunião das Partes Contratantes, o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, mostrou-se favorável ao acordo proposto por Dunkel, ainda que houvesse divergências entre os EUA e CE referente à agricultura que impediram a finalização da rodada naquele momento¹⁴⁰ (ALMEIDA, p. 141).

¹³⁸ Minuta de Fax n. 324. Grupo negociador de TRIPs, realizada de 9 a 13 de julho de 1990. Em 08 de agosto de 1990. Pasta XCOI-GATT, de 01/08/1990 a 31/10/1990. Caixa 3, Prateleira 3, Estante G89.

¹³⁹ Minuta de telegrama n. 836. Rodada Uruguai. GIB. Propriedade intelectual. Em 16 de julho de 1990. Pasta XCOI-GATT(E06), de 01/09/1989 a 30/07/1990. Caixa 4, Prateleira 3, Estante G89.

¹⁴⁰ GATT doc. n. SR.47/ST/7, distribuído em 20 de dezembro de 1991. A posição de Rezek mostrou-se mais clara por ocasião da visita de Dunkel ao Brasil nesse período.

Entre a apresentação da proposta de Dunkel e a finalização da Rodada Uruguai, houve um desenvolvimento importante nas negociações do mecanismo de solução de controvérsias, lideradas pelo embaixador Celso Amorim. Naquele momento, surgiram propostas dos EUA e CE para que pudessem ser adotadas retaliações cruzadas entre bens e os novos temas. Ou seja, infrações em propriedade intelectual e serviços poderiam levar a retaliações no comércio de bens. A proposta de Amorim, incorporada à Ata Final, foi que a retaliação cruzada deveria ser adotada também no sentido inverso, ou seja, poderiam ser suspensos direitos de propriedade intelectual em caso de desrespeito às regras do GATT referentes a bens.

Durante o governo Collor, em grande medida, a flexibilização da posição brasileira em propriedade intelectual decorreu de reorientações da política de informática doméstica e de pressões bilaterais exercidas pelo governo americano com relação aos contenciosos da informática e de produtos farmacêuticos. Com a iniciativa do líder do Executivo de regulamentar os direitos de propriedade intelectual, tornou-se difícil para os negociadores em Genebra sustentarem uma posição contrária à regulamentação do tema no GATT. Aos poucos perdeu credibilidade a postura de que o estabelecimento de padrões e normas de propriedade intelectual contrariava os interesses nacionais, tendo em vista que Collor dava sinais contrários no âmbito doméstico. Em janeiro de 1990, antes mesmo de assumir a presidência da República, Collor enfatizou que pretendia rever a posição brasileira sobre propriedade intelectual. Durante visita aos EUA, o presidente eleito e a ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, garantiram à USTR Carla Hills que tomariam as medidas necessárias para garantir a proteção de patentes farmacêuticas. Segundo defendeu Hills, o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual seria importante para a promoção de investimentos no Brasil e a transferência de tecnologias de ponta (ALMEIDA, p. 120).

4.3.2.3.

Marraqueche e o fechamento das negociações

Embora as negociações substantivas em serviços e propriedade intelectual tenham sido finalizadas em Collor, foi durante o governo Itamar que a Ata Final foi finalmente assinada, em Marraqueche, em 15 de abril de 1994. Nesse período,

o Itamaraty já era ocupado por indivíduos com idéias sobre comércio e investimentos totalmente distintas do grupo dos diplomatas de origem cepalina. A partir de 1993, a Missão Brasileira em Genebra foi chefiada por Luiz Felipe Lampreia, que sustentava que a atração de investimento estrangeiro seria uma forma importante de fortalecer a economia do país, e que a abertura econômica era importante para o plano de estabilização. O investimento, por sua vez, seria alavancado com a regulação de direitos de propriedade intelectual e de serviços. Dessa forma, posições econômicas avessas ao investimento estrangeiro e à regulação de propriedade intelectual deixaram por fim de permear o pensamento econômico no Itamaraty, reduzindo uma possível resistência à adoção da Ata Final. Essas idéias eram defendidas também por Fernando Henrique Cardoso, que após deixar o cargo de ministro das Relações Exteriores ocupou a pasta do Ministério da Fazenda.

Dessa forma, com a assinatura da Ata Final em 1994 houve a incorporação brasileira ao regime multilateral de comércio, quando foram aplicados a serviços e propriedade intelectual os mesmos princípios liberais que regulavam o comércio de bens. A aceitação do resultado espelhou a prevalência entre a burocracia do Itamaraty de concepções econômicas totalmente distintas das prevalecentes em 1986, quando foi lançada a Rodada Uruguai.

4.4.

Conclusão: A erosão do pensamento desenvolvimentista no Itamaraty

O que se depreende desse processo de desocupação das instituições de política comercial pelos diplomatas economistas é que, em primeiro lugar, não se consolidou um grupo com pensamento coeso em política comercial após a desestruturação do grupo de formação cepalina. Ricupero, Amorim e mesmo Lampreia não tinham sido formados em uma mesma tradição de pensamento, e a falta de coesão foi importante para que o Brasil relativizasse algumas de suas posições em Genebra contrárias à incorporação de princípios liberais aos novos temas. A falta de um novo pensamento hegemônico também explica a demora dos negociadores brasileiros em Genebra em redefinir a postura brasileira ao longo da Rodada Uruguai, que se deu de forma paulatina ao longo dos governos de Sarney,

Collor e Itamar. Posteriormente, o ministro Celso Lafer e o embaixador Gelson Fonseca Jr. tentariam dar coerência a algumas das idéias que passaram pela corporação à época, estruturando conceitos como “inserção competitiva”, “autonomia pela participação”, que expressavam a visão de que o Brasil deveria se abrir ao mundo com o objetivo de adquirir novas tecnologias e elevar a competitividade da indústria. A volição normativa de diplomatas durante e após o governo Collor, que enfatizavam a importância de o Brasil aderir a regimes, expressava a reorientação do pensamento econômico no ministério, que agora via como uma das soluções para a escassez de capital a atração de investimento estrangeiro. O fluxo de investimentos só se elevaria com o aumento da credibilidade do Brasil, lograda com a adesão a regimes internacionais – inclusive em temas antes criticados pela diplomacia, como serviços e propriedade intelectual.

Em segundo lugar, a tradição do Itamaraty e alguns elementos que lhe conferem legitimidade e autonomia foram importantes para que a reforma da política comercial se desse de maneira gradual. Ainda que o grupo cepalino tivesse perdido espaço entre a burocracia, o Brasil sustentou a posição anterior brasileira seja “*para salvar a cara de Paulo Nogueira*”,¹⁴¹ seja pela “*cultura do Itamaraty, ainda impregnada pela herança dos barbudinhos*” (MOREIRA, 2001, p. 234). O sistema de carreiras e promoções do ministério também contribuiu para que a reorientação da política comercial se desse de maneira gradual, pois não permitiu a renovação total da equipe como ocorria no Ministério da Fazenda sempre que se diagnosticava a falência de um plano econômico.

Ainda que não se tenha formado um novo pensamento hegemônico no Itamaraty, a desarticulação do consenso doméstico em torno das teses cepalinas dos anos 1950 teve uma repercussão importante em certas áreas negociadoras do GATT. Em momentos anteriores, o conceito de Periferia havia conferido identidade à atuação brasileira em busca de uma nova ordem econômica internacional. Durante a Rodada Uruguai, o Brasil deixou de atuar de maneira coordenada com os países em desenvolvimento, como havia feito em momentos

¹⁴¹ Embaixador Sebastião do Rego Barros, entrevista ao autor, 05 de março de 2009.

anteriores. Pode-se dizer, nesse sentido, que houve uma erosão gradual do pensamento que situava o Brasil na Periferia do sistema internacional, entre o governo Sarney e Itamar, cujo ponto alto foi o discurso de Collor no dia de sua posse, preparado por diplomatas, onde dizia que o Brasil “caminhava para o Primeiro Mundo”.

Nas negociações do GATT, não houve uma coalizão semelhante ao G-77 da UNCTAD. O G-10, que era contrário ao lançamento de uma nova rodada e à inclusão de novos temas, foi perdendo expressão ao longo das discussões; e a defesa da liberalização agrícola ganhou cada vez mais importância na agenda brasileira, sendo articulada no Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento. Na Revisão de Meio Período, em 1988, o Brasil praticamente abandonou a postura obstrucionista ao aceitar uma definição de serviços que incluía o tratamento nacional e liberalização progressiva. Ricupero, como chefe do Conselho de Representantes, lutou para que se chegasse ao compromisso. Ainda assim, a relativa demora do MRE em redefinir sua postura, se comparado à Fazenda, se explica porque em uma instituição bastante autônoma e com um processo de socialização bastante forte, idéias antigas demoram a ceder espaço a novas concepções caso não haja uma desestruturante reforma institucional, como ocorreu na Fazenda.

Como resultado desse processo, ao longo da Rodada Uruguai houve a reorientação paulatina da posição brasileira, que passou a defender os princípios de tratamento nacional, não discriminação e liberalização progressiva. A primeira mudança importante ocorreu em Montreal, em 1988, quando o Brasil aceitou a aplicação de princípios e conceitos em um *framework* para as negociações em serviços que incluíam tais princípios. Nesse momento, no entanto, o Brasil se manteve contrário à inclusão de temas relacionados a propriedade intelectual no GATT, embora o desfecho do impasse agrícola tenha levado à derrota da oposição brasileira.

Ao longo da década de 1990, ocorreram novos avanços. Em 1991 o Brasil fez uma oferta em serviços que continha apenas itens do modo 3, caracterizado pelo estabelecimento de empresas estrangeiras no país. A oferta foi um segundo

momento importante de modificação da posição negociadora brasileira, já que a oposição a essa modalidade de serviços no GATT havia sido uma das grandes batalhas do Brasil até a chegada de Ricupero na delegação.

Em propriedade intelectual, durante o governo Collor, a modificação da postura deveu-se à perda de credibilidade dos negociadores, e não de uma revisão das diretrizes do Itamaraty. O Brasil continuou a defender que o GATT deveria restringir-se ao tratamento de bens falsificados, não cuidando de padrões e normas de regulação da propriedade intelectual – uma competência do Legislativo nacional. Entretanto, com medidas de abertura da economia e regulamentação dos direitos de propriedade intelectual tomadas pelo presidente, a posição brasileira passou a ser desacreditada, o que permitiu que Arthur Dunkel apresentasse, em 1991, uma proposta de acordo que avançava em temas sensíveis ao interesse brasileiro.

O Brasil apenas se tornou um sincero advogado da regulação de propriedade intelectual em 1993. Nesse momento, a regulamentação do setor já era vista – tanto por pessoas no Ministério da Fazenda como no Itamaraty – como necessária para a atração de investimento estrangeiro, importante para a inserção competitiva do Brasil no mundo e para a contenção da inflação. Durante o governo Collor, essa visão era pouco abraçada pelos negociadores, mas isso mudou bastante quando a ata final foi assinada. Nesse momento não apenas a equipe econômica, mas também a delegação brasileira em Genebra via como essencial para o desenvolvimento do país a atração de investimento estrangeiro direto, e para isso era necessária a regulamentação de propriedade intelectual.

Ao final, as prescrições econômicas no Ministério da Fazenda, segundo a qual a superação da crise dos anos 1980 se daria pela atração de poupança (ou investimento) externa, foi também esposada pela diplomacia econômica brasileira. Primeiramente com relação a serviços, quando o Brasil aceitou que o direito de estabelecimento poderia ser um princípio para guiar as negociações; e posteriormente com relação à propriedade intelectual, quando se notou que a regulamentação seria importante para a atração de investimentos. Esse foi o caminho que levou à “autonomia pela participação”, à “inserção competitiva” do

Brasil no mundo. A corporação diplomática demorou, relutou, mas finalmente incorporou imperativos econômicos trazidos pela crise dos anos 1980.

5 Conclusão

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o Brasil realizou uma reforma da política comercial sem precedentes, que levou à eliminação de uma grande quantidade de barreiras à importação que visavam economizar divisas ao mesmo tempo em que incentivavam a implantação de indústrias no país. A redefinição do regime de importações foi acompanhada pela revisão de diretrizes da diplomacia econômica brasileira, que passou a defender, na Rodada Uruguai do GATT, a incorporação dos princípios de liberalização progressiva, transparência e não-discriminação ao comércio de serviços e a questões de propriedade intelectual relacionadas ao comércio.

Ao longo deste trabalho procurei mostrar alguns determinantes domésticos para a modificação na política comercial brasileira. Para tanto, inicialmente foram apresentadas as origens do modelo de industrialização por substituição de importações, as principais idéias que lhe davam sustentação, e a forma como foram incorporadas às instituições responsáveis pela formulação da política comercial. Duas idéias foram especialmente importantes para a construção do modelo de política comercial vigente até o final dos anos 1980. Primeiro, que restrições à importação cumpriam a finalidade tanto de reduzir o dispêndio de reservas em moeda estrangeira quanto de incentivar a instalação de novas indústrias no país. Dessa maneira, as barreiras às importações levariam a um círculo virtuoso de crescimento, onde novas indústrias, com efeito multiplicador sobre o restante da economia, impulsionariam as sociedades pré-capitalistas da Periferia em direção ao progresso. A atuação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) foi crucial para o desenvolvimento e disseminação dessas idéias no âmbito multilateral, já que o próprio Prebisch, formulador da tese da deterioração dos termos de intercâmbio, acabou sendo o primeiro secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Um segundo conjunto de idéias especialmente importantes para o desenho da política comercial brasileira prevalecente até o final da década 1980 sugeria que o desenvolvimento econômico seria promovido por meio de uma aliança entre burguesia industrial e Estado nacional, que levaria à instalação de indústrias no país. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), incorporado à burocracia do Estado na gestão de Café Filho (1954 – 1955), foi importante para a cristalização desse conjunto de idéias nas instituições de política comercial. Alguns anos mais tarde, em 1957, foi realizada uma reforma tarifária que criou o Comitê de Política Aduaneira (CPA) e a Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), responsáveis pela definição das alíquotas de importação e pelo gerenciamento do regime não tarifário de controle às importações. Essas duas instituições carregaram consigo a idéia de que restrições às importações levariam ao desenvolvimento econômico, ao estabelecerem um regime estrito de controle de importações baseado na concessão de licenças e altas tarifas; e a concepção de que a participação do empresariado na formulação da política comercial ajudaria a promover a industrialização do país. Concomitantemente, a atuação da Cepal e do Iseb se deram em um momento em que a corporação diplomática, o Itamaraty, passava pela fase de estruturação e consolidação como agência responsável pela condução das relações exteriores do Brasil, o que contribuiu para a institucionalização da idéia de que o desenvolvimento seria promovido por medidas restritivas às importações, necessárias para incentivar a instalação de indústrias nacionais.

A incorporação dessas concepções econômicas às instituições políticas teve efeitos diversos para a política comercial brasileira. A CPA, a Cacex e o MRE desfrutavam de ampla autonomia perante outras burocracias estatais, o que contribuiu para que, em momentos de crise, fossem adotadas medidas restritivas às importações – defendidas pela diplomacia econômica no âmbito multilateral. Os choques de petróleo da década de 1970 foram especialmente importantes nesse sentido, quando o Brasil divulgou listas que proibiam a importação de diversos produtos, ao mesmo tempo em que criou regimes especiais, pelos quais algumas importações “essenciais ao desenvolvimento” eram desobstruídas. A diplomacia multilateral do Brasil defendeu ferrenhamente esse modelo, sustentado na visão de que a Periferia deveria participar do regime multilateral de comércio sob

condições preferenciais, haja vista que o processo de desenvolvimento periférico se traduzia em desequilíbrios no balanço de pagamentos, que deveriam ser corrigidos com restrições às importações. Com base nessa concepção, o Brasil participou ativamente da Rodada Tóquio de negociações comerciais, e ao final conseguiu incorporar ao GATT uma derrogação permanente à cláusula de nação mais favorecida, pela qual os países desenvolvidos poderiam conceder acesso preferencial a produtos originários de países em desenvolvimento. Antes disso, o GATT havia reconhecido a particularidade do desenvolvimento de países periféricos ao permitir a aplicação de medidas restritivas ao comércio por motivos de balanço de pagamentos.

Esse modelo de política comercial, alicerçado em determinadas concepções sobre a relação entre Estado e desenvolvimento, começou a ruir quando as idéias que lhe garantiam sustentação foram colocadas em xeque, em um período que ficou conhecido como a “década perdida” pelos míseros indicadores de crescimento econômico. O primeiro ataque dirigido ao modelo anterior questionava a utilidade da participação do Estado na promoção do desenvolvimento. Ou seja, barreiras às importações passaram a ser vistas não apenas como uma política inútil para a modernização do parque industrial, mas também como um agravante da crise fiscal do Estado. Ao longo da crise dos anos 1980, reverteu-se o mecanismo de causalidade prevalecente até então. Se, em um primeiro momento, restrições eram vistas como forma de economizar divisas e promover a industrialização, durante a década perdida passaram a ser vistas como responsáveis pela crise fiscal e pelo perfil anti-exportador da economia como um todo. Proliferaram teorias que sugeriam que a interferência do Estado nos mecanismos de mercado contrariava o “interesse público” e que o regime de licenciamento às importações era propício para comportamentos de “*rent-seeking*”, que utilizavam o Estado para auferir renda a setores privados. Dessa maneira, a relação entre Estado e empresariado, antes interpretada como indutora da modernização, foi vista como um agravante do déficit fiscal que também dificultava a realização de reformas, devido à participação de setores contrários à abertura no processo decisório. A implementação de reformas econômicas deveria ocorrer, pois, com a eliminação de canais de consulta do governo aos setores

atingidos pela política comercial. Ao mesmo tempo, se consolidou entre algumas burocracias a idéia de que a modernização da indústria poderia ser promovida com uma maior competição externa, que seria um incentivo à incorporação de novas técnicas de produção às empresas. Por fim, durante o governo Collor ganhou ímpeto a idéia de que a abertura comercial seria também um instrumento de contenção inflacionária. Em um momento em que a elevação dos preços era um dos principais problemas do país, essa vinculação entre abertura e estabilização conferiu força à reforma da política comercial.

Durante o governo Sarney, a implementação dessas prescrições econômicas ocorreu com base em instituições construídas durante o período “desenvolvimentista”, quando a CPA foi ocupada por indivíduos que vislumbravam que as tarifas de importação deveriam ser revistas. Esse processo resultou na reforma da tarifa aduaneira de 1988, que reduziu significativamente os níveis de proteção à indústria nacional. O segundo momento importante da abertura ocorreu com Collor. Nesse governo, foram eliminados os impedimentos políticos à realização de reformas econômicas por meio de uma ampla reforma administrativa, que centralizou o processo decisório em política comercial sobre os auspícios do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; de uma renovação profunda da equipe econômica; e do insulamento burocrático das instâncias de decisão de setores governamentais que poderiam obstruir a liberalização. Com essa reforma, foram extintas a CPA e Cacex, instituições construídas durante o período desenvolvimentista. O resultado foi a eliminação do sistema de licenciamento às importações e a adoção de um cronograma de liberalização que reduziria as tarifas a um nível médio próximo a 14% em 1994.

O Ministério das Relações Exteriores não sofreu uma reforma institucional de grande impacto. Suas atribuições na formulação da política comercial mantiveram-se praticamente inalteradas durante o período de transição. Isso ajuda a compreender porque não houve uma redefinição brusca da posição brasileira na Rodada Uruguai logo após a chegada do governo Collor. Em grande medida, a mudança de postura brasileira pode ser imputada à desestruturação do grupo de diplomatas formados em uma tradição cepalina de pensamento, para quem o comércio livre tinha efeitos distintos para o Centro e a Periferia do sistema capitalista, agravando o subdesenvolvimento dos países pobres. Esses “diplomatas

economistas” tradicionalmente ocupavam os postos responsáveis pela formulação da posição negociadora do Brasil nas rodadas multilaterais de comércio – a Missão Brasileira em Genebra e o Departamento Econômico do Itamaraty. Após a redemocratização, com a indicação de pessoas de fora da corporação diplomática para o cargo de chanceler – Setúbal, Abreu Sodré, Rezek, Lafer, Cardoso – o grupo começa a perder hegemonia. A desestruturação se inicia com a saída de Paulo Nogueira Batista da missão em Genebra e a indicação de Ricupero para o posto, pelo próprio presidente da República. O cargo de principal negociador na Rodada Uruguai seria posteriormente ocupado por Amorim e Lampreia, que tampouco haviam tido uma formação econômica com base em pressupostos desenvolvimentistas. Paralelamente, diplomatas que até então entendiam que o Brasil deveria pautar sua atuação em uma aliança com o Terceiro Mundo, em prol da reforma da ordem econômica internacional modificaram sua percepção, após o “milagre brasileiro” e a crise dos anos 1980. Alguns integrantes do grupo de “diplomatas economistas” passaram a defender que após a industrialização do Brasil e a diversificação de sua pauta exportadora não fazia sentido apoiar uma coalizão tão ampla como fora o G-77.

Devido à reestruturação do pensamento econômico no Itamaraty e à realocação de diplomatas em certos cargos, o Brasil gradualmente passou a aceitar, nas negociações em serviços e propriedade intelectual do GATT, a incorporação dos princípios de liberalização progressiva e não discriminação. Essa mudança foi bastante significativa porque até então o Brasil era decididamente contrário à expansão do escopo do GATT ao comércio de serviços e à regulação da propriedade intelectual. Durante o governo Sarney, a delegação brasileira passou a aceitar a regulamentação de serviços, mas foi contrária à inclusão de TRIPs em um futuro acordo. Sua posição, no entanto, foi derrotada na Reunião de Montreal, em 1988, após o acordo entre EUA e CE com relação a agricultura. No governo Collor, os negociadores brasileiros continuaram contrários à incorporação de TRIPs, mas a decisão do líder do Executivo em apresentar ao Congresso uma proposta de regulamentação de direitos de propriedade intelectual fragilizou a posição brasileira. A adoção de medidas unilaterais de liberalização por diversos países em desenvolvimento possibilitou que Arthur Dunkel, diretor geral do GATT, apresentasse uma proposta de acordo

que avançava em muitos pontos aos quais a delegação brasileira se opunha inicialmente. Apenas no governo Itamar, quando Cardoso era o chanceler e Lampreia o principal negociador, o Brasil passou a defender os benefícios que adviriam da regulação em TRIPs. Nesse momento a atração de investimento estrangeiro direto foi vista como uma urgência para o país, e o Brasil passou a advogar, no plano multilateral, pela regulamentação do setor.

Ao contar o enredo da forma como certas idéias foram incorporadas às instituições de política comercial, procurei contribuir para a literatura que estuda a liberalização comercial. Existe uma explicação econômica para a reorientação da posição brasileira na Rodada Uruguai que sustenta que a dissolução do G-77 e o distanciamento do Brasil do Terceiro Mundo ocorreram quando o país modificou sua pauta de exportações (ABREU, 2007). Sem negar a importância da diversificação da pauta exportadora, busquei mostrar ao longo do trabalho que a redefinição da posição brasileira no GATT e do regime de importações do Brasil se deram não como um epifenômeno de sua estrutura econômica, mas sim como resultado de um processo político em que instituições de política comercial passaram a incorporar em seus quadros indivíduos com novas idéias acerca do processo de desenvolvimento e das medidas necessárias para se superar a crise dos anos 1980, não mais condizentes com o modelo substitutivo de importações.

Para tanto, amparei-me em uma bibliografia teórica que sustenta que a incorporação de determinadas idéias causais e normativas em instituições do Estado produzem resultados políticos, podendo inclusive levar à ruptura institucional. Instituições em geral, como normas, regras e procedimentos, conferem estabilidade à política, a despeito da variação dos agentes. No entanto, em momentos de crise prolongada, as certezas a respeito da funcionalidade de certas instituições para a promoção de resultados desejados (desenvolvimento econômico) podem ser abaladas. Por isso, como salienta Blyth (2002), momentos de crise são propícios para a emergência de novas teorias, conceitos, que estabelecem novas relações de causalidade como forma de superação dos problemas econômicos. O reaparecimento de teorias liberais ao longo dos anos

1980, que prescreviam a redução do papel do Estado como solução para a crise econômica, pode ser entendido nesse contexto.

Dessa maneira, a reestruturação do pensamento econômico tanto no âmbito do Ministério da Fazenda como no Itamaraty – agências legalmente responsáveis pela condução da política comercial – contribuíram para a reorientação da política comercial operada durante a Rodada Uruguai do GATT. Ambas as burocracias foram permeadas por indivíduos que compartilhavam os pressupostos de que a redução do papel do Estado seria uma das medidas necessárias para a superação da estagnação. Por isso, a liberalização comercial não pode ser imputada apenas a um ministério, mas sim à gradual disseminação, entre burocratas e políticos responsáveis pela formulação da política comercial, da idéia de que o modelo de desenvolvimento econômico do Brasil deveria ser reformado. Na Fazenda, o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) havia sido sustentado tanto pelo pensamento desenvolvimentista dos políticos e burocratas que chefiaram as instituições de política comercial quanto pela atuação de grupos privados, com interesses específicos na manutenção de um sistema de proteção, junto a essas mesmas instituições. A reforma teve início, pois, quando alguns economistas chegaram ao consenso de que a relação Estado-empresariado agravava a crise fiscal e perpetuava o perfil anti-exportador das indústrias. No Itamaraty, por sua vez, a diplomacia que sustentava a ISI, crítica à ordem econômica internacional, era amparada no consenso da corporação diplomática em torno da idéia de Prebisch sobre os efeitos do comércio livre para a Periferia. A participação do empresariado ocorria de maneira não institucionalizada e esporádica nas decisões desse ministério. Dessa maneira, a reforma da política comercial ocorreu quando teve fim o consenso dos diplomatas responsáveis pela condução de assuntos econômicos sobre a aplicabilidade das idéias de Prebisch para promover o desenvolvimento brasileiro, e isso convergiu com a defesa, no ministério da Fazenda, da necessidade de se reformar o regime de importações.

Embora idéias econômicas semelhantes tenham permeado a burocracia dos dois ministérios, diferenças institucionais explicam a demora do Itamaraty, com relação à Fazenda, em incorporar princípios liberais à posição no GATT. Como colocado por Campbell (2001), estruturas normativas e formais das instituições contribuem para a reprodução de determinadas idéias ao longo do tempo, assim

como determinam de que forma as novas concepções serão incorporadas ao processo político. Isso porque essas estruturas contêm normas, regras, valores e procedimentos referentes à tomada de decisão que definem a legitimidade de novas idéias diante de uma tradição consolidada, ou mesmo determinam o acesso de novos indivíduos às arenas de formulação política. Dessa forma, as instituições são, assim como as idéias, um importante elemento explicativo da política.

O Itamaraty é uma burocracia onde prevalece um forte espírito de corpo entre os membros, baseado na identificação dos integrantes com uma longa tradição, que lhes antecede no tempo e oferece diretrizes seguras de ação. Isso torna difícil a difusão de idéias completamente novas entre os diplomatas, comprometidos com uma tradição consolidada. Além disso, a forma de admissão à carreira, o sistema e promoções, e o curso de formação do Instituto Rio Branco contribuem para que recém chegados à Casa não se oponham frontalmente às teses defendidas por superiores. Essas características estruturais do Itamaraty restringem o acesso de novas idéias e indivíduos ao processo decisório em política externa, em comparação com outras burocracias do Estado. Por esses motivos, o Itamaraty tardou em incorporar, nas instruções à Missão Brasileira em Genebra, princípios liberais de comércio que iam contra uma tradição de defesa das idéias da Cepal. Em grande medida, o rompimento do consenso cepalino contou com o suporte de ministros de fora da corporação, que indicaram indivíduos não socializados no grupo de “diplomatas economistas” para cargos importantes para as negociações multilaterais. No ministério da Fazenda, por sua vez, houve a completa renovação da equipe responsável pela política comercial tão logo idéias liberais foram esposadas por políticos importantes. Nesse caso, não houve tradição ou plano de carreira que pesasse contra a realização de reformas institucionais, que acabaram por centralizar o processo decisório, eliminando resistências à abertura.

Em ambos os ministérios houve momentos em que as regras, normas e procedimentos das instituições de política comercial foram colocados a serviço do ideal de abertura. No Itamaraty, as modificações foram mais brandas e adotadas principalmente no governo Sarney, quando ocorreu a criação da Subsecretaria Geral para Assuntos Econômicos e Comerciais. Embora a reorganização tenha cumprido a função de centralizar o processo decisório e reduzir resistências

internas à adoção de uma nova agenda, não foi possível saber em que medida ela foi resultado de uma ação intencional dos agentes com vistas a redefinir políticas, ao contrário do que ocorreu na Fazenda. Com Collor, houve a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a extinção da Cacex e CPA, e a criação do Decex, sob a órbita da SNE, responsável pela estabilização dos preços. Essa redefinição foi tomada com os objetivos expressos de colocar a política comercial a serviço da estabilização inflacionária e de reduzir resistências à implementação de uma nova agenda de liberalização.

As reformas institucionais realizadas no Ministério da Fazenda levam-nos a última conclusão. Pode-se dizer que uma análise das idéias dos formuladores políticos será tanto mais importante quanto mais insulada for a burocracia nas quais atuam. Em instituições onde o processo decisório ocorre de maneira autônoma frente a pressões externas – tanto frente a outras agências burocráticas quanto diante de setores privados – a vontade dos membros da corporação e a maneira como elas são canalizadas para as decisões políticas são muito importantes na definição de resultados. Esse é o caso do Itamaraty, que conta com forte legitimidade na formulação da política externa, o que lhe confere certa autonomia na definição das diretrizes de ação externa. Durante o início do governo Collor, a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento ocorreu com o objetivo de conferir, também a esse ministério, maior autonomia na formulação política comercial frente a setores privados. Essa ruptura institucional concedeu maior peso às visões de mundo compartilhadas pelos economistas que ocuparam os cargos decisórios, razão pela qual o estudo de suas idéias se mostra tão importante para a explicação da liberalização comercial brasileira.

6

Referências bibliográficas

Entrevistas

Embaixador Luiz Felipe Lampreia
Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja
Embaixador Rubens Ricupero
Embaixador Sebastião do Rego Barros
José Tavares de Araújo Jr.
Marcelo de Paiva Abreu

Arquivos

Arquivo Histórico do Itamaraty, Brasília.
Documentos do GATT, disponíveis em <http://www.wto.org>

Livros, artigos, teses e dissertações

- ABDENUR, R. A política exterior brasileira e o 'sentimento de exclusão'. In: G. Fonseca Jr. S. H. Castro (Orgs.); **Temas de política externa II**. v. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- ABREU, M. D. P. O Brasil na rodada Uruguai do GATT: 1982-1993. In: G. Fonseca Jr. S. H. Castro (Orgs.); **Temas de política externa brasileira II**. v. 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- ABREU, M. D. P. **Comércio exterior: interesses do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- ABREU, M. D. P.; FRITSCH, W. Determinantes exógenos dos padrões de comércio e dívida na América Latina. **Contexto Internacional**, v. 3, n. 2, p. 33-52, 1986.
- ABREU, M. D. P.; FRITSCH, W. Brazil, Latin America and the Caribbean. In: J. Whalley (Org.); **Dealing with the North**. London: Centre for the Study of International Economic Relations, 1987.
- ABREU, M. D. P.; FRITSCH, W. Aspectos estratégicos da política comercial brasileira. In: J. A. G. Albuquerque (Org.); **Diplomacia para o desenvolvimento**, Sessenta anos de política externa brasileira: 1930 - 1990. v. 2. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.
- ALMEIDA, J. L. Q. N. **A política externa brasileira nas condições de propriedade intelectual no GATT**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1994.

- AMORIM, C. Depoimento ao CPDOC, 1997.
- ARAÚJO JUNIOR, J. T. D. **Uma estratégia não liberal para a abertura da economia brasileira**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1991.
- ARAÚJO JUNIOR, J. T. D. **Schumpeterian competition and its policy implications : the Latin American case**. Buenos Aires: LATN, 2000.
- ARBILLA, J. M. **A diplomacia das idéias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)**. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1997.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000.
- AZAMBUJA, M. C. D. A política externa do governo Collor. **Estudos Avançados**, Coleção documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 13, 1991.
- BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.
- BARAN, P. **A economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- BARRETO FILHO, F. P. D. M. **O tratamento nacional de investimentos estrangeiros**. Brasília: IRBr/FUNAG/CEE, 1999.
- BARROS NETTO, S. D. R. O GATT de Havana a Punta Del Este. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 9, n. jan/fev 1987, p. 2-10, 1987.
- BARROS, A. A formação das elites e a continuação da construção do Estado Nacional brasileiro. **Dados**, n. 15, 1977.
- BATISTA, P. N. El comercio de servicios: la opinión de Brasil sobre el proceso de negociación. **Capítulos del SELA**, v. 16, p. 61-66, 1987.
- BATISTA, P. N. Perspectivas para a Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 16, p. 103-116, 1992.
- BATISTA, P. N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso. **Política Externa**, v. 1, n. 4, p. 106-135, 1993.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BLYTH, M. **Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Ideologias econômicas e democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 3, n. 6, p. 46-63, 1989.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Contra a corrente no Ministério da Fazenda. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 7, p. 05-30, 1992.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. A inflação decifrada. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 4 (64), p. 20-35, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. **Dados**, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.
- CALDAS, R. W. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT : the evolution of Brazil's position in the Uruguay Round, with emphasis on the issue of services**. p.272. Aldershot: Ashgate, 1998.
- CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. In: J. L. Campbell O. K. Pedersen (Orgs.); **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. p.159-189. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. (ORGS.). **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CARDOSO, E.; HELWEGE, A. Import Substitution Industrialization. In: J. A. Frieden; M. Pastor Jr.; M. Tomz (Orgs.); **Modern political economy and Latin America: theory and policy**. p.155-164. Boulder: Westview Press, 2000.
- CARDOSO, F. H. Originalidade da cópia: a Cepal e a idéia de desenvolvimento. In: **As ideias e seu lugar : ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. p.17-56. Petrópolis: CEBRAP, 1980.
- CARDOSO, F. H. Discurso na cerimônia de posse do Embaixador Luiz Felipe Lampreia no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores (09/10/1992). In: **Política Externa em Tempos de Mudança: a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty (5 de outubro de 1992 a 21 de maio de 1993)**. p.23-31. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina. In: R. Bielschowsky (Org.); **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados**. v. 2, p.427-474. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CARNEIRO, D.; WERNECK, R. Dívida externa, crescimento econômico e ajustamento fiscal. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1990.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. p.297. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- CRUZ, J. H. D. B. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). In: S. Danese (Org.); **Ensaio de**

História Diplomática do Brasil (1930-1986). p.65-76. Brasília: FUNAG/IPRI, 1989.

CUNHA, R. C. **Preferências domésticas e diplomacia comercial: a posição negociadora brasileira sobre o comércio de serviços nas rodadas Uruguai e Doha.** Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília. Recuperado de http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4327, 2008.

EPSTEYN, J. C. **Evolución histórica de modelos institucionales de política comercial: los casos de Estados Unidos e Brasil en perspectiva comparada.** Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.

FARIAS, R. D. S. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa.** Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2007.

FINLAYSON, J. A.; ZACHER, M. W. The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions. **International Organization**, v. 35, n. 4, p. 561-602, 1981.

FLECHA DE LIMA, P. T. Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70. In: J. A. G. Albuquerque (Org.); **Diplomacia para o desenvolvimento**, Sessenta anos de política externa brasileira: 1930 - 1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

FLORES NETO, F. T. Integração e cooperação Brasil-Argentina. In: J. A. G. Albuquerque (Org.); **O desafio geoestratégico**, Sessenta anos de política externa (1930 - 1990). v. 3, p.175-186. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

FRANCO, G. A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 3, 1998.

FRANCO, G.; FRITSCH, W. Los avances de la reforma de la política comercial e industrial in Brasil. In: E. Cardoso J. Vial (Orgs.); **Adonde va América Latina? Balance de las reformas económicas.** Santiago: Cieplan, 1992a.

FRANCO, G.; FRITSCH, W. The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990's. In: . Santiago, 1992b.

FRITSCH, W.; FRANCO, G. **Foreign direct investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: notes with reference to the Brazilian experience**, Textos para discussão. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 1988.

FRITSCH, W.; FRANCO, G. **The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: the current debate**, Textos para discussão. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 1989.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.
- GUERREIRO, R. S. O diálogo Norte-Sul e a Conferência de Cancun. **Boletim de diplomacia econômica**, n. 19, p. 18-35, 1995.
- GUIMARÃES, S. P. Inovação tecnológica e poder. **Política Externa**, v. 1, n. 4, p. 31-50, 1993.
- HIRSCHMAN, A. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. **Quarterly Journal of Economics**, v. 82, n. 1, p. 1-32, 1968.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.
- KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- KUME, H. **A política tarifária brasileira no período 1980-88 : avaliação e reforma**, Estudos de política industrial e comércio exterior. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.
- LAFER, C. Entrevista com Celso Lafer. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 271 - 284, 1993.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: UNICAMP, 1975.
- LIMA, M. R. S. **The political economy of brazilian's foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Nashville, Vanderbilt, 1986.
- LIMA, M. R. S. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.
- LIMA, M. R. S. O Brasil e as Relações Sul-Sul. **Dossiê Cebri: Desafios da Política Externa Brasileira, Edição Especial**, v. 1, n. Ano 7, p. 63-64, 2008.
- LOBO, O. C. O Brasil na presente conjuntura do comércio internacional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 32, n. 1, p. 57-82, 1971.
- MACIEL, G. Á. O Brasil e o GATT. **Contexto Internacional**, v. 3, n. 2, p. 81-91, 1986.
- MACIEL, G. Á. A dimensão multilateral. O papel do GATT na expansão da economia. A Rodada Uruguai e a criação da OMC em 1994. **Boletim de diplomacia econômica**, n. 19, 1995.
- MARKWALD, R. A. The political economy of foreign trade policy: the brazilian case. In: R. Bouzas (Org.); **Domestic determinants os national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile**. [Paris]: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006.
- MELLO, F. D. C. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1994.

- MOREIRA, H. C. CPA: uma proposta racionalizante atenta às metas do setor privado. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 15, p. 10-12, 1988.
- MOREIRA, M. M. **Diplomacia, política e finanças: de JK a Collor 40 anos de história por um de seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- OEA; BID; CEPAL. **Dicionário de termos econômicos**, 2003.
- OLIVEIRA, G.; ALLAIN, M. **The recent Brazilian trade liberalization in historical perspective**. São Paulo: FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1992.
- PIO, C. R. **A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985 – 1995)**. Tese de doutorado, Instituto Universitário do Rio de Janeiro, 2001.
- PRESSER, M. F. Ecletismos em dissenso. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 49-66, 2001.
- RICUPERO, R. O Brasil e o futuro do comércio internacional. In: **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. p.209 - 246. Rio de Janeiro: Record, 1988.
- RICUPERO, R. A inserção internacional desejada e a inserção possível. In: **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. p.259-268. Rio de Janeiro: Record, 1990.
- RICUPERO, R. Integration of developing countries in the multilateral trading system. In: J. Bhagwati M. Hirsch (Orgs.); **The Uruguay Round and beyond: essays in honour of Arthur Dunkel**. p.09-49. New York: Springer, 1998.
- RICUPERO, R.; DIDONET, E. A abertura comercial brasileira. **Boletim de diplomacia econômica**, n. 19, 1995.
- RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SAMUELSON, P. A. **Fundamentos da análise econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SARDENBERG, C. A. **Aventura e agonia: nos bastidores do Cruzado**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SETTE, L. L. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945 - 1964). In: J. A. G. Albuquerque (Org.); **Diplomacia para o desenvolvimento**, Sessenta anos de política externa brasileira: 1930 - 1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.
- SIKKINK, K. **Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1991.

- SILVA, A. D. M. E. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998.
- SIMONSEN, M. H. Dívida externa e crescimento econômico. **Simposium**, v. 14, 1982.
- SOLA, L. **Idéias econômica, decisões políticas**. São Paulo: EdUsp, 1998.
- TACHINARDI, M. H. **A guerra das patentes: o conflito Brasil x EUA sobre propriedade intelectual**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 11 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- UNCTAD. The Kennedy Round estimated effects on tariff barriers (Doc. n. TD/6/Rev. 1), 1968.
- VELASCO E CRUZ, S. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume Dará / Editora da Unicamp, 1997.
- VIGEVANI, T. **O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: Editora Alfa-Omega/EdUSP, 1995.
- WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**, A obra-prima de cada autor. p.128. São Paulo: Martin Claret, 2002.

7 Glossário

7.1. Instrumentos de política comercial

Controle cambial: diz respeito à utilização de medidas de câmbio como instrumento de política comercial. No Brasil, o regime cambial foi regulamentado em 1957 pelo decreto n. 42.820, que alterou as leis n. 1.807/53, 2.145/53, 3.244/57. Entre outras coisas, o decreto previa que as importações de mercadorias estariam sujeitas à prévia aquisição, nos pregões públicos das Bolsas Oficiais de Valores, de promessas de venda de câmbio. Por esse regime, a emissão da licença de importação pela Cacex era condicionada à comprovação da promessa de câmbio. Outro dispositivo cambial utilizado como instrumento política comercial diz respeito a taxas múltiplas de câmbio, que estabelecia diferentes taxas de câmbio conforme critérios de essencialidade do bem.

Exame de similaridade: consistia na apuração da existência de produção nacional que atendessem às mesmas condições oferecidas pelo concorrente estrangeiro (PIO, 2001, p. 179). No Brasil, a lei n. 3.244, de 14 de agosto de 1957, estabeleceu as bases para a implementação do exame de similaridade, que estava a cargo da Comissão de Política Aduaneira (CPA). O artigo 4º da referida lei estabelecia que quando não houvesse produção nacional de matéria-prima e de qualquer produto de base, ou a produção nacional desses bens fosse insuficiente para atender ao consumo interno, poderia ser concedida isenção ou redução do imposto para a importação total ou complementar, conforme o caso. Dessa maneira, o exame de similaridade foi um dos critérios adotados para a concessão de benefícios fiscais e isenção do Imposto de Importação, previstos para alguns produtos pelos regimes especiais de importação.

Exigência de conteúdo nacional: exigência de utilização de produtos nacionais na produção como requisito para a concessão de certos benefícios. No Brasil, o artigo 4º da lei n. 3.244, de 1957, definiu que quando a produção

nacional de matéria-prima ou qualquer outro produto de base fosse insuficiente para atender ao consumo interno poderia ser concedida isenção ou redução do imposto para a importação complementar. No entanto, a isenção ou redução do imposto deveria ser concedida mediante prova de aquisição de determinada quota do produto nacional, na fonte de produção, ou prova de recusa, ou incapacidade de fornecimento, dentro do prazo e a preço não superior ao do similar estrangeiro acrescido do imposto de importação.

Exigência de depósito prévio: estabelece que a importação de um produto está condicionada ao depósito prévio, junto a autoridade competente, do montante a ser importado. No Brasil, tal regime esteve presente durante diversos períodos, e foi regulamentado pelo decreto-lei n. 1.427, de 1975, segundo o qual a emissão da guia de importação era condicionada ao recolhimento da quantia correspondente ao valor FOB constante da guia, que seria reembolsada ao importador em 360 dias, não incidindo juros ou correção monetária sobre o depósito. Competia ao Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelecer condições para o recolhimento e devolução da quantia, alterar o seu montante e o prazo de devolução e relacionar as mercadorias cuja emissão da guia de importação não dependia do depósito prévio. Em 1975 definiu-se que o prazo para restituição do depósito prévio seria de um ano, por meio da resolução n. 331 do Banco Central, de 1975 (KUME, 1990, p. 3).

Licença de importação: procedimento administrativo que requer a apresentação de uma solicitação ou outra documentação (diferente da necessária para efeitos de despacho aduaneiro) ao órgão administrativo pertinente, como condição prévia para efetuar a importação de mercadorias. As licenças podem ser automáticas, quando são emitidas em todos os casos; ou não automáticas, quando existe um controle administrativo com vistas a restringir a importação de determinados produtos. No Brasil, o regime de importações dividia os cerca de 11 mil produtos que integravam a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) entre itens com importação permitida e aqueles cuja importação estava temporariamente suspensa ou proibida, que eram relacionados na “Lista de produtos com Importação Temporariamente Suspensa” da Cacex, que chegou a conter 18% do total de produtos listados na TAB (PIO, 2001, p. 177). A importação de parte dos produtos permitidos deveria ocorrer mediante a obtenção uma licença não

automática, conhecida como “guia de importação”, cuja emissão estava também a cargo da Cacex. As guias eram solicitadas a toda importação que envolvesse o uso de parte das reservas internacionais do país, ou seja, importações com cobertura cambial. O Brasil extinguiu o regime de licenças à importação no governo Collor, por meio da portaria MEFP 56, de 1990. A emissão de licenças de importação foi regulamentada na OMC pelo Acordo sobre os Procedimentos em Matéria de Licenças de Importação.

Medidas não tarifárias: São aquelas impostas sobre o fluxo comercial, mas que não são de natureza tarifária. Algumas dessas medidas podem constituir-se barreiras não tarifárias à importação, devido ao seu impacto protecionista, como cotas e regimes de licenciamento à importação.

Regimes especiais de importação: consistiam em isenções ou reduções do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a produtos considerados prioritários pela autoridade competente. No Brasil, foram instituídos uma série de regimes especiais a partir do primeiro choque de petróleo (KUME, 1990).

Requisitos de desempenho: impõem a produtores de bens e/ou prestadores de serviços certas obrigações. Por exemplo, constam de alguns acordos de comércio os seguintes requisitos de desempenho, entre outros: i) que determinado nível ou porcentagem de mercadorias ou serviços seja exportado; ii) que mercadorias importadas sejam substituídas por mercadorias ou serviços da Parte que concede uma isenção de tarifas aduaneiras; iii) que uma pessoa beneficiada por uma isenção de tarifas aduaneiras compre outras mercadorias ou serviços em território da Parte que a concede ou dê preferência a mercadorias ou serviços de produção nacional; iv) que uma pessoa beneficiada com uma isenção de tarifas produza mercadorias ou preste serviços em território da Parte que a concede, com determinado nível ou porcentagem de conteúdo produzido internamente; ou v) que o volume ou o valor das importações seja vinculado de qualquer forma ao volume ou ao valor das exportações ou ao montante de entrada de divisas (verbete integralmente extraído de OEA, BID e CEPAL (2003)).

7.2. Verbetes de negociações comerciais¹⁴²

Modalidades do comércio de serviços: formas sob as quais são negociados os serviços. Há quatro modalidades de prestação de serviços, quais sejam: comércio transfronteiriço (Modalidade 1), consumo no exterior (Modalidade 2), presença comercial (Modalidade 3) e movimento temporário de pessoas físicas (Modalidade 4). Essas modalidades de fornecimento requerem a movimentação tanto do próprio serviço (Modalidade 1) como do consumidor do serviço (Modalidade 2) ou do prestador do serviço (Modalidades 3 e 4).

Presença comercial (modalidade 3): modalidade de prestação ou comércio de serviços em que estes são proporcionados por meio de qualquer tipo de estabelecimento comercial ou profissional, como, por exemplo, investimento externo direto, de uma parte do Acordo Geral no território de outra parte. Esse é o caso do estabelecimento de uma filial de um banco estrangeiro ou de uma loja de franquia numa localidade estrangeira.

Tratamento de nação mais favorecida: princípio constante de acordos de comércio e investimento que obriga as Partes de um acordo de comércio a dispensar o tratamento mais favorável, acordado para qualquer de seus parceiros comerciais, a todas as demais Partes, pronta e incondicionalmente. Assegura que os serviços e os prestadores de serviços estrangeiros (de outro país Parte de um acordo de comércio) recebam, pelo menos, o mesmo tratamento dispensado a qualquer outro serviço ou prestador de serviço estrangeiro (ou recebam o melhor tratamento dispensado a qualquer outro).

Transparência: princípio segundo o qual as Partes de um acordo de negócios devem publicar ou tornar disponíveis legislações, regulamentos ou decretos nacionais ou qualquer tipo de ato administrativo que afetem o comércio de serviços e prestadores de serviços estrangeiros com respeito às disciplinas constantes do Acordo. As obrigações em matéria de transparência nos acordos de comércio podem incluir a publicação, notificação, direito a comentário prévio e a

¹⁴² Verbetes extraídos de OEA, BID e CEPAL (2003).

esclarecimentos quanto à adoção de leis ou regulamentos e a prestação de informação às Partes interessadas, a pedido destas.

Tratamento Nacional: princípio constante de acordos de comércio e de capítulos sobre serviços que assegura a não-discriminação entre cidadãos estrangeiros e nacionais. Com isso os serviços e os prestadores de serviços estrangeiros (de outro país parte de um acordo de comércio) têm a garantia de receber, pelo menos, tratamento não menos favorável que ao dispensado aos serviços e prestadores de serviços nacionais. Quando referido ao comércio de bens, diz respeito à disposição legal que visa a evitar discriminação e protecionismo na aplicação de tributos internos e medidas regulatórias. Em geral estabelece que, uma vez que as importações tenham entrado no território de uma Parte importadora, 1) os tributos internos devem ser aplicados igualmente às importações e aos produtos nacionais similares, e 2) a legislação nacional não deve dispor tratamento “menos favorável” para as importações que o concedido a produtos nacionais similares.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)