"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo, motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO

PROTECIONISMO
– COMPLEXIDADE E PERSISTÊNCIA –

André Luís Grotti Clemente

Orientador: Prof. Dr. Simão Davi Silber

SÃO PAULO
2005

Prof. Dr. Adolpho José Melfi
Reitor da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Ricardo Abramovay
Chefe do Departamento de Economia

Profa. Dra. Basília Maria Aguirre
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia das Instituições e Desenvolvimento

T330.1 C626p
T87459
20600027813
FEAUSP
Powered by RfidProStar - www.logprocess.com.br

ANDRÉ LUIS GROTTI CLEMENTE

DEDALUS - Acervo - FEA
20600027813

PROTECIONISMO
– COMPLEXIDADE E PERSISTENCIA –

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Simão Davi Silber

SÃO PAULO

2005

USP - FEA - SBD
DATA DA DEFESA 17/06/05

87459

Dissertação defendida e aprovada, em 17.06.2005, no Programa de Pós-Graduação em Economia, pela seguinte comissão julgadora:
Prof. Dr. Simão Davi Silber
Prof. Dr. Guilherme Leite da Silva Dias
Prof. Dr. Honório Kume

Clemente, André Luís Grotti
Protecionismo : complexidade e persistência / André Luís Grotti Clemente. -- São Paulo, 2005.
82 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005.
Bibliografia.

1. Economia política 2. Comércio internacional 3. Protecionismo I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD –
330.1

Agradecimentos

Aos meus pais e a minha família pelo incentivo nestes anos todos. Aos Professores Simão Davi Silber e Guilherme Leite da Silva Dias pela paciência e dedicação na orientação. Ao Professor Fernando Limongi, presente na minha banca de qualificação, pelas críticas e sugestões valiosas. Ao Prof. Nelson Machado pelo apoio incondicional, sem o qual dificilmente esta dissertação seria possível. Aos meus amigos Silvio, Marcelo, Carlos e Walter por lerem os originais e me propiciarem um ambiente profícuo para discussões. E finalmente a Mônica, por estar presente e pela dedicação que sempre demonstrou.

"The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggereated compared with the gradual encroachment of ideas.... But, soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil..."

John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*

Resumo

O fenômeno do protecionismo tem desafiado os economistas desde o advento da ciência econômica. Embora o livre comércio seja postulado como a solução ótima para grande parte das economias mundiais, a imposição de barreiras ao comércio é uma tônica, em maior ou menor grau, em quase todas as nações. Este trabalho busca entender as causas do fenômeno, sobretudo através das contribuições mais recentes da literatura. Algumas contribuições seminais, entretanto, foram revisitadas de forma a compor um amplo painel sobre o tema. Na primeira parte, destacamos os modelos de economia política de comércio que salientam a importância da composição dos grupos de interesse e das instituições na determinação do protecionismo. Na segunda parte, analisamos as contribuições da inserção da abordagem sobre competição imperfeita e estratégias de comércio que se notabilizou como uma das principais contribuições para o entendimento do protecionismo na década de 80. Na terceira parte, enfocamos a questão da hegemonia para a sustentação do sistema de comércio livre comércio e as conseqüências de sua crise. Na quarta parte, abordaremos a importância das instituições e de um sistema de crenças como determinantes para a emergência do protecionismo. Concluímos que o a complexidade e persistência do protecionismo deve-se a diversidade institucional e a ampla gama de questões as quais se subordina a política de comércio das nações.

Sumário

1.Introdução.....1
2. A política de coalizões e o problema da ação coletiva.....4
2.1 O modelo de Formação Endógena de Tarifas – A Abordagem da Democracia Direta.....5
2.2 A Economia Política da Proteção Tarifária e abordagem do Law and Economics.....9
2.2.1 O modelo Regulador de Stigler-Peltzman.....9
2.3 A Abordagem de Hillman: a indústria declinante e a democracia direta.....13
2.4. Magee, Brock e Young e o modelo de competição eleitoral 14
2.5 O modelo de Grossman e Helpman: direcionamento e influência.....16
2.6 Clivagens sociais e protecionismo: comércio e coalizões.....21
2.7 O Papel da Mobilidade de Capitais: uma ponte entre dois modelos.....28
2.8 O Crescimento do Comércio Intraindustrial.....32
3. Competição Imperfeita, Estratégia e Comércio.....36
4. Protecionismo e Hegemonia.....42
5. Idéias, Instituições e a Dinâmica da Política de Comércio dos EUA: A Abordagem de Goldenstein.....46
5.1 O Papel do Estado.....47
5.2 O credo liberal na política de comércio americana.....48
5.3 Comércio Justo (*Fair Trade*) 50
5.4 O custo do ajuste – Proteção Social.....52
6.Considerações Finais.....54
7.Anexo I.....61
8. Anexo II.....64
9.Referências.....68

Capítulo 1

Introdução

De meados do século XIX às últimas décadas do século XX, o mundo assistiu por duas vezes a ascensão e queda dos regimes de liberalização comercial. No século XIX, o período da *Pax Britânica* garantiu a estabilidade necessária às relações de comércio, afiançando o sistema monetário, assegurando o transporte de mercadorias e fixando regras de comércio. Os pilares do sistema assentavam-se sobre o pacto colonial e o modelo centro periferia, com a Grã Bretanha fornecendo produtos manufaturados e demandando produtos primários do resto do mundo. Quando o pacto colonial ruiu e a GB não tinha mais condições de avalizar o sistema de comércio, os conflitos entre as nações se acirraram e a estrutura de liberalização comercial desmoronou. Somente depois de duas Guerras Mundiais e o surgimento de uma nova potência econômica capitalista, os EUA, é que o mundo viu renascer um sistema de liberalização comercial. Entretanto, nas décadas seguintes os EUA acumularam sucessivos déficits em conta corrente e a competitividade da economia americana declinava. A retomada das economias européias, a industrialização de alguns países subdesenvolvidos (NICs) - em alguns casos com indústrias altamente competitivas, principalmente as asiáticas – pressionavam constantemente a opinião pública americana, adicionando o fermento necessário ao crescimento das reivindicações para proteção estatal pelos setores prejudicados.

O ressurgimento do protecionismo, ou do *Novo Protecionismo,* segundo terminologia corrente na literatura, despertou os analistas para a persistência e complexidade do fenômeno. Grupos de interesse e associações de classe se mobilizavam questionando uma

política externa de livre comércio, levando a opinião pública e a seus representantes constituídos os custos destas políticas em termos de desemprego da força de trabalho e de desagregação social. A pretexto de incentivar alguns setores estratégicos, governos erigiam barreiras comerciais e subsidiavam indústrias locais a fim de promover enclaves regionais de desenvolvimento e patrocinar os "interesses nacionais". Concomitantemente um novo ator surge no cenário internacional: as empresas multinacionais. Com bases produtivas espalhadas pelo globo, impulsionadas pela revolução da tecnologia de informação e pelo decréscimo dos custos de transporte, integra suas linhas de produção e distribuição fazendo com que o comércio intraindustrial tome grande vigor.

O objetivo deste trabalho é mapear estas contribuições teóricas, que têm o protecionismo como um fenômeno fundamental para a explicação do padrão de relações entre estados, e como uma das pedras basilares que norteiam o funcionamento das economias nacionais.

***

Para alguns autores, o fenômeno do protecionismo seria explicado fundamentalmente pelos jogos de coalizões doméstico, onde interesses definidos agem para tirar proveito das falhas do processo decisório. Ao endogenizar as variáveis sociais, emergem do sistema a política comercial resultante. Nesta perspectiva, a política de comércio das nações resulta de um extravasamento das disputas domésticas e deve variar segundo a natureza e a intensidade de suas forças sociais constitutivas. Este conjunto de proposições será analisado na primeira parte do estudo e nos referiremos a eles como modelos de formação endógena de políticas comerciais.

Outros autores enxergarão os determinantes do processo como condicionados por ações estratégicas de governos buscando promover interesses nacionais. Em um ambiente

de concorrência imperfeita, com rendimentos crescentes de escala ou com internalização de aprendizado de técnicas produtivas, governos nacionais protegem suas industrias para que estas possam tirar o máximo proveito do comércio internacional. Iremos nos referir a esta abordagem como modelos de estratégia comercial.

Uma outra abordagem para a compreensão do protecionismo é possível enfocando as questões de comércio a partir do jogo de poder entre os estados nacionais. O alicerce destas proposições encontra-se na necessidade de um "orientador" de preferências, um ator cujo poderio seja capaz de ditar o ritmo do comércio internacional e garantir suas instituições geratrizes. Este conjunto teórico constitui as chamadas teorias de hegemonia e será analisado na terceira parte do trabalho.

Há ainda aqueles que entendem o fenômeno do protecionismo como sendo explicado por um complexo de interação de idéias, que em dado momento determinam a gênese da política de comércio pela repercussão que possuem na constituição e funcionamento das instituições. Como o arcabouço institucional molda o processo decisório, a política comercial é vista, sobretudo, como produto da interação de idéias. Esta será a temática do quarto capítulo.

Nos comentários finais, destacaremos a contribuição de cada uma destas teorias e seus limites explicativos.

Aos anexos será reservada a apresentação de alguns textos que não se enquadram em nenhuma das tipologias anteriores. No primeiro anexo iremos expor teorias de autores relevantes no debate acadêmico, mas que ainda parecem carecer de evidência empírica mais conclusiva. No segundo, anexo iremos expor sucintamente o argumento já consagrado da teoria da indústria nascente e de alguns de seus desdobramentos mais recentes.

Capítulo 2

2.A política de coalizões e o problema da ação coletiva

O protecionismo pode prevalecer sobre o livre comércio porque a política comercial pode ser enfocada como sendo um bem público. Dessa forma, o problema do carona (*free rider)* emerge como no problema da provisão de bens públicos em geral (Olson, 1965). A política comercial tem a característica de um bem público, desde que o beneficiário por uma política de, por exemplo, livre comércio não pode ser excluído dos seus benefícios, mesmo que ele seja uma das pessoas que não contribuiu para tal política. A decisão de contribuir para campanhas de políticos favoráveis ao livre comércio tem a mesma estrutura de um jogo com dilema dos prisioneiros para o consumidor individual que demanda bens públicos. Se cada consumidor crê que sua contribuição é tão pequena que não afeta o resultado da política, o indivíduo irá concluir que o melhor que tem a fazer é não contribuir, a despeito dos outros consumidores contribuírem ou não para a provisão do bem. Assim, a estratégia dominante para cada consumidor é não contribuir para as campanhas pró-livre comércio, terminando em situação pior do que se tivessem contribuído.

Já os interesses favoráveis ao estabelecimento de instrumentos de proteção comercial são muito mais concentrados e coesos que aqueles associados ao livre comércio. Por isso a ação coletiva destes grupos se mostra muito mais efetiva, seja porque conseguem monitorar e punir aqueles que se recusam a contribuir, seja porque há homogeneidade de interesses entre os componentes do grupo.

Uma contestação à teoria de Olson (1965) em matéria de políticas de comércio, encontra-se em Caves (1976), ele argumenta que um setor geograficamente disperso pode obter mais suporte de um número maior de políticos do que um setor geograficamente

centralizado, uma vez que um pequeno nível de concentração irá atrair um grande número de empresas que possuam relações com o setor. Até o momento, entretanto, não foram elaborados trabalhos empíricos que corroborem a hipótese de Caves.

A conclusão fundamental desta análise parece estar contida na relação entre a estrutura de mercado e a consecução de obtenção de proteção. Setores mais concentrados tem melhores condições, pelos motivos já expostos, de estruturar *lobbies* que busquem proteção, enquanto que setores menos concentrados tendem a pegar carona nestes setores pelo incentivo advindo do problema do carona.

2.1 O modelo de Formação Endógena de Tarifas – A Abordagem da Democracia Direta

Segundo Baldwin (1989) há uma extensa gama de modelos de formação de tarifas cujas premissas comportamentais dos agentes baseiam-se na busca do auto-interesse, sejam eles eleitores, *lobbies*, políticos ou quaisquer outros agentes que interfiram no processo de determinação das políticas de comércio.

Mayer (1984) propõe um modelo no qual a fixação da tarifa é determinada exclusivamente pela relação entre os grupos de interesse no interior do país. A proposta central do artigo é estudar a determinação de tarifas através de um modelo de equilíbrio geral. Sua particularidade consiste em avaliar a dependência dos níveis tarifários à distribuição da propriedade dos fatores de produção, a elegibilidade dos eleitores e as regras de participação, e os graus de mobilidade de fatores e diversificação na economia.

Contrariamente ao modelo seminal de Baldwin (1976), que supõe que cada agente irá deter somente um fator de produção, Mayer (1984) trabalha sob a hipótese de que os

agentes podem deter simultaneamente dois fatores de produção[1]. Como resultado o número de detentores de fatores de produção votando a favor ou contra uma alteração no nível de tarifas não será fixo, mas dependerá do nível em que as tarifas se encontram. Uma vez que a lealdade do eleitor pode se alterar, o equilíbrio será obtido quando nenhuma maioria através do voto consiga aumentar ou reduzir as tarifas. Quando da determinação do ponto de equilíbrio tarifário, seu nível, positivo (proteção), zero (livre comércio) ou negativo, dependerá em última instância da distribuição na sociedade da propriedade dos fatores de produção.

Dada a distribuição da propriedade dos fatores de produção, o equilíbrio tarifário será afetado pelas regras de elegibilidade do eleitor e/ou os custos de participação[2] no processo eleitoral. Alguns agentes não podem se candidatar. Outros podem, mas não possuem incentivos para fazê-lo. Mayer (1984) considera esta restrição institucional em seu modelo.

Mayer (1984) emprega a estrutura convencional de um modelo Heckscher-Ohlin, com dois setores e dois fatores de produção. Conquanto a estrutura com apenas dois setores seja muito mais facilmente tratável matematicamente, ela não nos permite inferir conclusões mais robustas. Isso porque somente na presença de multisetores é que

---

[1] Nestes modelos geralmente trabalhamos sob a hipótese de que só há dois fatores de produção: capital(K) e trabalho(L)

[2] Peltzman, M. "Toward a More General Theory of Economic Regulation", Jornal of Law & Economics, Agosto 1976, 19, identifica dois tipos de custo associado a participação no processo eleitoral:

1. Custos decorrentes do gasto com a necessidade de se informar sobre as implicações para si das políticas que serão adotadas pelos candidatos e mesmo de quais são as propostas dos candidatos. Este é um custo associado à informação.
2. Custos associados à organização. Não basta aos grupos identificarem suas necessidades, mas também agir para dar suporte ao político cujas propostas mais se adequam aos seus interesses.Quanto maior o grupo, maiores serão os custos de mobilização e maior será a propensão dos agentes a pegar carona na contribuição do outro.

Na verdade o mesmo já se encontra em Olson (1965)

conseguimos o resultado comumente observado em que setores com reduzida participação obtêm benefícios consideráveis enquanto outros setores sofrem pequenas perdas individuais de bem-estar.

Por fim, a hipótese fundamental do modelo consiste na suposição de que a receita decorrente da imposição de uma tarifa será redistribuída ao público na proporção da renda; esta proposição está definida como a hipótese da neutralidade.

A essência dos resultados de Mayer é bastante simples. Suponha que um país tenha que decidir sobre o nível de uma determinada tarifa. Denotaremos τ_i como sendo 1 mais a tarifa sobre o produto *i*[3]. Então pode-se derivar a forma reduzida da função indireta de utilidade para cada eleitor *j*, $\hat{v}_i(\tau_i, \gamma^j)$, onde γ^j é um vetor das características dos eleitores. Essas características podem incluir sua dotação (tais como suas habilidades, e as ações de companhias no seu *portfolio*) ou parâmetros descrevendo suas preferências de consumo. Se o indivíduo *j* for consultado sobre o nível de tarifas que ele prefere, irá escolher τ_i que maximiza $\hat{v}_i(\tau_i, \gamma^j)$. Seja $\hat{\tau}_i(\gamma^j)$ a solução desse problema como função das características individuais. Assumir que $\hat{\tau}_i(\gamma^j)$ é uma função significa que haverá somente um ponto de máximo (*single-peaked*). Nestas circunstâncias, quando em eleições são apresentados aos eleitores pares de alternativas de níveis tarifários, a proposta vencedora será τ_i^m, que representa o resultado escolhido pelo eleitor mediano.

[3] Quando τ_i é maior que um e o bem é importado, nós temos uma tarifa propriamente dita. Alternativamente, quando τ_i é menor que um e o bem é importado, nós teremos um subsídio às importações. Se o bem for exportado e τ_i é maior do que um nós temos um subsídio a exportação e se τ_i é menor que um e o bem é exportado nós teremos uma tarifa a exportação.

Há duas importantes construções no modelo de Mayer que devem ser explicitadas. A primeira consiste em um equilíbrio no qual são criadas tarifas para beneficiar um determinado fator de produção intensivo na indústria. Por exemplo, um país cuja estrutura econômica possui um viés na produção trabalho intensiva, caso sejam erigidas tarifas para proteger o setor, todos aqueles que estiverem dentro ganharão. Já os agentes vinculados ao setor capital intensivo perderão renda. Dessa forma, o ganho ou perda dos grupos será determinado pelo viés dos fatores da atividade produtiva.

Em seguida, Mayer abandona a hipótese do viés de produção, supondo que todos os setores empregam a mesma quantidade relativa de capital e trabalho. No novo equilíbrio, a variação da renda real dos agentes dependerá do valor da renda nacional, da parcela dos fatores de produção que cada um irá possuir, mas, mais importante para nós, dependerá do tamanho relativo do setor protegido e da quantidade absoluta do fator de produção que o setor detêm. A assimetria dar-se-á pela diferença relativa da participação dos setores no produto nacional e na quantidade de fatores de produção que ele emprega. Neste ponto, a hipótese de multisetores na estrutura econômica é fundamental, porque dispersa pelo sistema os ganhos e perdas dos agentes. Se for implementada uma tarifa que proteja alguns setores, estes ganharão e os demais perderão. Mas então, por que os eleitores não votam contra a imposição da tarifa? A explicação de Mayer, retomando Olson e complementado por Peltzman, é de que o benefício de alguns setores é inferior ao custo para votar. Sendo assim, os agentes cujo custo é superior ao benefício não possuem incentivos para participar das eleições e o número de eleitores potenciais cai significativamente. Nesta nova recomposição o somatório dos agentes que votarão contra a tarifa pode, e por construção é, menor do que aqueles que votarão favoravelmente. Não só isso, a depender da

concentração dos fatores de produção em um agente específico, os ganhos para este serão maiores quanto maior for a tarifa para o seu setor. Todavia os ganhos não serão indefinidos, haverá um momento em que a elevação das tarifas fará com que a oposição crie força, ao mesmo tempo em que os ganhos aumentam a taxas decrescentes até um máximo e depois caem. O equilíbrio dar-se-á no ponto em que as forças de oposição não podem ser contidas pelos grupos de interesse organizados antes do ponto de renda máxima, ou no ponto de renda máxima, caso as forças não sejam suficientes para frear o processo antes do ponto ótimo ser atingido.

2.2 A Economia Política da Proteção Tarifária e abordagem do Law and Economics

A moderna Economia Política de comércio tem conferido grande importância aos modelos de regulação de Stigler-Peltzman (S&P). Isso porque o que se busca é descrever o equilíbrio político para uma indústria protegida. Nosso ponto de partida, portanto, será expor sucintamente o modelo de S&P.

2.2.1 O modelo Regulador de Stigler-Peltzman

Este modelo busca demonstrar os efeitos da ação dos *lobbies* no mercado político com o intuito de determinar os preços regulados. O preço fixado para um determinado setor regulado é estipulado pelo suporte político que o setor confere às autoridades reguladoras.[4] Segundo S&P, quanto maior forem as expectativas de lucros das empresas maiores serão os recursos canalizados pelo setor para intervir no mercado político e capturar o regulador, mas, ao mesmo tempo, quanto maiores forem os preços que maximizem o lucro do setor, maior será a pressão dos consumidores no sentido oposto. Vale dizer, à medida que o lucro

do setor regulado via elevação de preços aumenta a propensão marginal a intervir no mercado político diminui e a propensão dos consumidores a formar coalizões em sentido oposto aumenta.

As autoridades utilizam seus poderes reguladores para maximizar o suporte político que o setor lhes confere através da política de fixação dos preços para o setor, observada a reação dos consumidores. Mais precisamente, a autoridade reguladora irá igualar o benefício marginal de obter suporte do setor, com o custo marginal de obter reação dos consumidores.

O preço que satisfaz esta equalização à margem encontra-se entre o preço de monopólio e o preço de livre concorrência. Isto porque nem o setor consegue impor a totalidade dos seus interesses fixando o preço de monopólio nem os consumidores conseguirão impor o preço de livre concorrência[5].

A transposição do modelo de S&P para a teoria do comércio internacional dá-se por via do modelo de equilíbrio geral de Ricardo-Viner. Neste modelo o produto é gerado por firmas competitivas que empregam fatores de produção móveis e fatores específicos à indústria. Fatores móveis recebem retornos condizentes com uma estrutura de competição perfeita, enquanto fatores específicos ao setor recebem retornos residuais. Indivíduos cuja renda deriva da propriedade de fatores específicos indubitavelmente se beneficiarão da proteção ao seu setor. Se enxergarmos a demanda por proteção do setor como advindas de firmas buscando lucros extraordinários a questão das **barreiras à entrada** é de alguma importância.

---

[4] Parte-se do pressuposto de Stigler de que o regulador é passível de ser capturado pelo regulado.

Se as empresas conseguem obter lucros extraordinários através de proteção tarifária, que afasta a concorrência internacional dos seus produtos e está inserida em um setor com grandes barreiras à entrada, então estes lucros se perpetuarão por algum tempo. Contudo, se não houver barreiras à entrada, novas firmas serão atraídas para o setor e a possibilidade de ganhos extraordinários irá se dissipar. Por isto, nos setores com fatores específicos, as barreiras à entrada são erigidas concomitantemente com ação do *lobby* no mercado político para capturar a agência reguladora.

No caso de *indústrias declinantes* há um desincentivo natural para que novas firmas entrem no setor. Entretanto, se a estrutura de proteção tarifária garantir a obtenção de lucros extraordinários por um período suficiente de tempo é possível que este quadro se reverta, e novas indústrias sejam atraídas mesmo que a decadência do setor seja patente. É importante notar que a decadência do setor é inexorável, a política de proteção comercial do governo interfere somente no período de tempo em que o setor irá declinar, os ganhos e perdas de bem estar estão presentes e dificilmente serão mensuradas com precisão. Por um lado, a associação da proteção tarifária a preços internacionais declinantes, com o qual a indústria doméstica não tem condições de competir, fará com que os consumidores posterguem ganhos de bem-estar decorrentes de preços mais baixos, por outro, se associarmos ao governo alguma função de justiça social que busque preservar o nível de empregos na economia, haverá ganhos temporários a depender da proporção de trabalhadores empregados no setor. A persistência do nível de proteção tarifária estará vinculada estreitamente aos preços internacionais; uma baixa acentuada no mercado internacional pode precipitar uma ação organizada de consumidores ou outros *lobbies*

---

[5] Estamos omitindo por enquanto, o cerne da questão que se encontra no problema da ação coletiva estudado por Olson (1965) na Teoria da Ação Coletiva e nos custos de transação envolvidos na negociação de ambas as

interessados em adquirir os bens sem a imposição de tarifa, a perda política do regulador pode ser de tal monta que ele prefira abdicar do apoio político do setor declinante e abrir a economia engendrando o fim do setor.

Tosini & Tower (1982) encontraram em um teste estatístico para a economia americana, evidência significativa de que setores, mesmo que declinantes, mas que empreguem um grande percentual da mão de obra, mobilizam votos favoráveis no Congresso no sentido de um aumento da proteção a estes setores.

---

partes, como primeiramente explorado por Coase e retomado por Williamson.

2.3 A Abordagem de Hillman: a indústria declinante e a democracia direta

No modelo de Hillman (1982) trabalha-se sob a hipótese de participação direta dos eleitores na determinação do nível de tarifas, sob um conjunto de suposições, a análise implica que se o bem importado for produzido de maneira trabalho intensiva, um trabalhador nesta economia ao se deparar com termos de troca fixos no mercado internacional, irá ser favorável à imposição de tarifas à importação, enquanto os detentores de capital serão favoráveis ao livre comércio. Conseqüentemente, sob uma regra de votação baseada na maioria, a proteção ao mercado doméstico será o resultado mais provável, uma vez que o número de trabalhadores é maior que o número de capitalistas. A possibilidade de livre comércio pode surgir caso haja algum mecanismo nesta economia que possibilite aos capitalistas mais que compensar a perda provável dos trabalhadores na situação de livre comércio, e, evidentemente, este esquema redistributivo só será proposto caso o livre comércio seja a proposta vencedora.

O resultado proposto por Hilmman (1982) pode ser alterado se houver custos significativos de redistribuição e de votação. Caso o benefício que os capitalistas possam obter do livre comércio seja suplantado pelo montante requerido para a redistribuição mais o custo a ela associado, não haverá incentivos para se opôr às barreiras comerciais. Da mesma forma, caso os beneficiados pelo livre comercio sejam muitos e o ganho particular de cada um deles não ultrapassar o custo de votação, o livre comércio não irá emergir como proposta vencedora.

2.4 Magee, Brock e Young e o modelo de competição eleitoral

Contrariamente às demais abordagens, Magee, Brock e Young (1989) advogam a ênfase na competição eleitoral. De acordo com a visão dos autores, os grupos de interesse dão contribuições aos partidos políticos e aos candidatos, com o intuito de elevar suas chances de ser eleito. O modelo de MBY (1989) utiliza dois partidos competindo em uma eleição, cada qual se compromete com uma política **antes** que os grupos de interessem manifestem suas preferências. Dessa forma, a escolha dos grupos de interesse para efetuar as contribuições aos partidos, não afeta a escolha de políticas, mas a probabilidade do partido ser eleito. Entretanto, antecipar as razões políticas (ou seja, antecipar o que os grupos de interesse gostariam que fosse proposto) nas campanhas eleitorais dá aos partidos a chance de escolher as políticas que mais atrairão fundos para as suas campanhas.

Mais formalmente suponha que há dois partidos políticos e dois *lobbies*. Cada *lobby* está alinhado com um único partido. Em MBY (1989), há um partido pró-capital com o qual os detentores de capital se alinharão, e um partido pró-trabalho, com o qual os trabalhadores se alinharão. Ou ainda, seja um partido A e um partido B, um *lobby* 1 e um *lobby 2*. O *lobby* 1 esta alinhado com o partido A e o *lobby* 2 esta alinhado com o partido B. O partido A será eleito com probabilidade q $(\sum_{i=1}^{2} C_i^A, \sum_{i=1}^{2} C_i^B, \tau^A, \tau^B)$[6], onde C_i^k representa as contribuições do *lobby i* para a campanha política do partido K e τ^K é a política de comércio do partido K. A probabilidade de A vencer a eleição é maior quanto maior for o aporte de recursos do *lobby* 1, quanto menor for a quantidade de recursos que o

[6] Perceba que a equação pressupõe que tanto o lobby 1 quanto o 2 podem contribuir para a campanha de A e B, mas isso esta afastado por enquanto. Mais adiante relaxaremos essa hipótese, por isso utilizamos a equação mais geral. Evidentemente, não há nenhum prejuízo formal.

lobby 2 irá disponibilizar para B, quanto menos destorsiva for τ^A e quanto mais destorsiva for τ^B.

No segundo estágio do jogo, após os partidos terem se comprometido com suas políticas de comércio, os *lobbies* decidem para qual campanha irão contribuir. Seja $W_i(\tau)$ a função de benefício do *lobby i* quando a política de comércio é τ. Sendo assim, este *lobby* irá esperar o benefício $W_i(\tau^A)$ com probabilidade *q(.)* e benefício $W_i(\tau^B)$ com probabilidade 1-q(.). Os *lobbies* escolhem suas contribuições não cooperativamente. Portanto, as contribuições são um equilíbrio de Nash em um jogo no qual cada *lobby* maximiza seu benefício líquido esperado. A reação do *lobby i* dado o nível de contribuição do outro *lobby* é dada pela solução da seguinte equação:

$$\max_{C_i^A \geq o, C_i^B \geq 0} q\left(\sum_{i=1}^{2} C_i^A, \sum_{i=1}^{2} C_i^B, \tau^A, \tau^B\right) W_i(\tau^A) + \left[1 - q\left(\sum_{i=1}^{2} C_i^A, \sum_{i=1}^{2} C_i^B, \tau^A, \tau^B\right)\right] W_i(\tau^B) - \sum_{K=A,B} C_i^K$$

No equilíbrio de Nash resultante os níveis de contribuição serão função da política tarifária. Substituindo as funções de reação em *q(.)* resulta em uma forma reduzida de função de probabilidade que depende somente das políticas, $\tilde{q}(\tau^A, \tau^B)$. A função $\tilde{q}(\tau^A, \tau^B)$ antecipa o jogo de contribuições que será jogado por cada *lobby* para cada escolha de política efetuada pelos partidos. No primeiro estágio, os partidos jogam um jogo não cooperativo. Cada qual escolhe a sua política para maximizar a probabilidade de ganhar as eleições. Assim, o partido A escolhe τ^A para maximizar $\tilde{q}(\tau^A, \tau^B)$ enquanto o partido B escolhe τ^B para maximizar 1- $\tilde{q}(\tau^A, \tau^B)$. O equilíbrio de Nash desse jogo identifica o nível de equilíbrio das tarifas.

2.5 O modelo de Grossman e Helpman: direcionamento e influência

No modelo anterior trabalhávamos com a suposição de dois *lobbies* e dois partidos políticos. Embora a última suposição seja muito razoável para um grande número de países, a primeira realmente parece-nos muito pouco realista. Na maior parte das nações notamos, a presença de um grande número de grupos de interesse que contribuem para os partidos políticos. Assim, a contribuição individual de cada um geralmente possui uma pequena participação sobre o total dos fundos de campanha, e dessa forma, o resultado das eleições é afetado apenas marginalmente pelas contribuições dos *lobbies*. Sob essas condições é mais provável que as contribuições interfiram muito mais na escolha das políticas do que no resultado do pleito propriamente dito. Por isso, Grossman & Helpman (1994) constroem um modelo com um grande número de grupos de interesse organizados, no qual a motivação eleitoral é negligenciável.

De acordo com esta abordagem, os grupos de interesse se movem primeiro, oferecendo às campanhas dos políticos contribuições que dependem da sua posição de políticas (*policy stance)*. Evidentemente que se parte do pressuposto de que os grupos de interesse querem maximizar o bem-estar de seus membros. Então os políticos escolhem a posição de suas políticas, sabendo que sua escolha determina o volume de recursos que irão receber. Os políticos buscam maximizar sua função objetivo, que depende das contribuições de campanha e do bem-estar público. A função objetivo dos políticos deve ser compatível com a competição eleitoral.

O modelo

Em uma economia como na descrita pelo modelo de Mayer (1984), mas com a diferença de que nela iremos inserir uma função objetivo dos gestores de políticas públicas designada por $C + aW$, onde C representa as contribuições para a campanha, W representa o bem-estar público e a é um parâmetro que representa a taxa marginal de substituição entre W e C. Quanto maior for a, maior o peso atribuído ao bem-estar público em detrimento das contribuições de campanha. As contribuições dependem da escolha política e também do bem-estar público[7], o gestor de políticas públicas irá maximizar sua função política objetiva.

Em seguida, G&H (1994) descrevem os grupos de interesse. Suponha que há um subconjunto de setores, denotados por $\Psi \subset \{1,2,...,n\}$, os proprietários dos fatores específicos de produção formarão grupos de interesse organizados. Seja α_i a fração de pessoas que detêm os fatores de produção. Além disso, assumiremos que cada pessoa detenha ao menos um tipo de fator específico ao setor. Destarte, a função agregada de bem-estar dos indivíduos e ao qual pertencem os *lobbies* é dada por:

$$W_i(\tau) = l_i + \Pi_i(\tau_i) + \alpha_i \sum_{j=1}^{n} [(\tau_j - 1)M_j(\tau_j) + S_j(\tau_j)]$$

O primeiro termo no lado direito da equação representa a participação na oferta de mão de obra, o segundo termo representa a renda do setor fator específico e o último termo representa a participação da redução tarifária (incremento de bem-estar devido à redução nas tarifas) e o excedente do consumidor (uma forma de mensurar o bem-estar do

consumidor). O propósito do *lobby* é maximizar $W_i(\tau)-C_i$, onde $C_i \geq 0$ é a contribuição do *lobby i*. Portanto, como o *lobby* irá alocar suas contribuições?

Os grupos de interesse i tomam a função de contribuições $C_j(\tau)$ de todos os demais grupos de interesse $j \neq i$ como dada. Ademais, é sabido que se os *lobbies* não forem formados, o gestor de políticas públicas irá se ater a função de bem-estar política $G_{-i} = \max \tau \left[\sum_{j \neq i} C_j(\tau) + aW(\tau) \right]$; ou seja, o gestor de políticas públicas irá escolher o vetor τ que maximiza sua função objetivo desconsiderando as preferências dos *lobbies i*. Segue que, se cada *lobby* quer afetar o resultado das políticas, ele deve oferecer uma função de contribuição que induza uma alteração de políticas e proporcione ao gestor de políticas públicas ao menos G_{-i}. A saber, sua função de contribuição deve satisfazer

$$C_i(\tau) \geq G_{-i} - \left[\sum_{j \neq i} C_j(\tau) + aW(\tau) \right] (*)$$

Para que seja implementada τ. Naturalmente, o *lobby* não tem nenhuma intenção de contribuir com mais do que o mínimo necessário para induzir a ação política dos gestores. Portanto, ele escolhe a função de contribuição que satisfaz (*) no equilíbrio. Segundo G&H (1994), o vetor de políticas que maximiza a função objetivo do *lobby* é dado por:

$$\tau_i \in \arg\max_{\tau} W_i(\tau) + \left[\sum_{j \neq i} C_j(\tau) + aW(\tau) \right]$$

A função de contribuição, então, é desenhada de forma a implementar este vetor de políticas, e, normalmente, há muitas funções de contribuição que satisfazem o equilíbrio. Apesar do *lobby* ser indiferente as funções de contribuição que maximizam sua função objetivo, sua decisão afeta a atuação dos outros *lobbies*. Por isto, nem toda a solução

possível é factível, o que adiciona outra série de restrições ao problema. G&H (1994) impõem as seguintes restrições:

$$\text{(a) } \tau^0 \in \arg\max_{\tau} W_i(\tau) + \left[\sum_{j \neq i} C_j^0(\tau) + aW(\tau) \right] \text{ para todo } i \in \Psi$$

$$\text{(b) } C_j^0(.) \textit{ implementa } \tau^0 \textit{ para todo } j \in \Psi$$

$$\text{(c) } \sum_{j \in \Psi} C_j^0(\tau) + aW(\tau) = G_{-i} \textit{ para todo } i \in \Psi$$

Finalmente, estamos em condições de esboçar a solução de equilíbrio. G&H (1994) o faz em duas etapas. Primeiro, analisa o caso particular no qual há somente um grupo organizado e, em seguida, generaliza a solução do problema para a situação em que há *n* grupos organizados. Por não haver nenhum ganho didático em expor o caso particular, nos ateremos à situação geral.

Quando há vários grupos de interesse G&H (1994) demonstram que a solução em torno de τ^0, o vetor de equilíbrio de políticas, deve satisfazer $C_i^0 = W_i(.)$. O que conduz a fórmula da tarifa de equilíbrio

$$\tau_j - 1 = \frac{I_j - \alpha_\Psi}{a + \alpha_\Psi} \frac{X_j}{(-M_{\cdot j})}$$

onde $\alpha_\Psi = \sum_{j \in \Psi} \alpha_j$ representa a fração de pessoas que detêm fatores específicos de produção. X_j representa as exportações do setor M_j as importações e I_j a renda. As conclusões importantes que surgem da situação de equilíbrio são as seguintes:

(a) A taxa de proteção no setor Ψ é maior quanto mais concentrada for a estrutura de mercado (porque o *lobby* se preocupa menos com a perda gerada a sociedade),

(b) A taxa de proteção no setor Ψ é maior quanto menor peso o gestor de políticas públicas atribui ao bem-estar relativamente às contribuições (porque é mais fácil influenciar as políticas que serão adotadas pelo gestor),

(c) A taxa de proteção no setor Ψ é maior quanto maior for o nível de produção do setor (porque eleva o benefício devido à influência nas políticas)

(d) A taxa de proteção no setor Ψ é maior quanto menos elástica for a função de demanda por importações (porque menor é o excesso de gravame imposto a sociedade, que determina as ações do gestor).

Uma característica adicional desse modelo é que nele todos os setores organizados conseguem obter algum nível de proteção, enquanto aqueles incapazes de formar *lobbies* terão um nível negativo de proteção. No caso extremo, quando todos os setores formarem *lobbies*, haverá livre comércio porque as forças dentro do sistema se anularão.

2.6 Clivagens sociais e protecionismo: comércio e coalizões

Até aqui argumentamos tendo em mente modelos analíticos cuja argumentação partia de um escopo teórico no qual os grupos de interesse tomavam relevo preponderante. De acordo com esta abordagem os fatores explicativos do protecionismo são dados pela coesão dos grupos de interesse, sua relação com o mercado político e a associação com outros grupos, visando à consecução de um determinado objetivo, cujo sucesso dependerá da sua capacidade em suplantar ou acomodar interesses de coalizões com interesses conflitantes.

Na análise de Rogowski (1989), embora imbuída de alguns elementos de Economia Internacional Neoclássica, o conflito entre os grupos de interesse é entendido a partir de outra perspectiva. Nesta abordagem, os embates são determinados pela oposição de classes (capital *versus* trabalho) ou pelo conflito decorrente da superação de um modo de produção por outro (capitalistas *versus* aristocratas proprietários de terras). O tipo de conflito que preponderará em uma nação dá-se em função da escassez relativa de fatores de produção nesta economia, este, aliás, é o elemento característico de Rogowski (1989).

A abordagem parte do teorema de Stolper Samuelson "segundo o qual em quase todas as sociedades a proteção comercial beneficia (e a liberalização comercial prejudica) proprietários de fatores no qual, relativamente ao resto do mundo, aquela sociedade é escassa, assim como os produtores que utilizam este fator de produção de forma intensiva. Em oposição, a proteção comercial prejudica (e a liberalização beneficia) aqueles fatores que, de novo, relativamente ao resto do mundo, uma dada sociedade possui em abundância,

e os produtores locais que utilizam estes fatores de produção intensivamente"[8]. Assim, em um país capital intensivo e trabalho escasso, os capitalistas seriam favoráveis à liberalização comercial e os trabalhadores contrários, uma vez que a os primeiros seriam beneficiados e os últimos prejudicados.

Como em todo modelo analítico faz-se necessárias algumas hipóteses para seu desenvolvimento. São três as hipóteses:

a) os beneficiários da abertura irão tentar acelerá-la e ampliá-la, enquanto os prejudicados tentarão retardá-la.

b) aqueles que sofrerem um aumento da sua renda corrente ou do seu estoque de riqueza serão capazes de expandir sua influência política

c) à medida que o desejo político relativo a determinado conjunto de preferências particulares aumenta, cresce a probabilidade de que os "empreendedores" políticos irão buscar mecanismos institucionais que possam superar o problema da ação coletiva.

O ponto importante a ser ressaltado, conseqüência lógica das hipóteses acima, é que os setores que forem beneficiados com a liberalização terão maior poder de influência política, buscando um desenho institucional que se adeque a suas demandas; enquanto os setores perdedores serão enfraquecidos, e seu poder de influência limitado.

---

[8] Rogowski (1989), pg 3

O Modelo

Cada país possui três tipos de fatores de produção: capital, trabalho e terra. Assume-se que a relação trabalho/terra nos fornece informação suficiente para inferir a dotação destes dois fatores de produção em um país. Um alto valor deste coeficiente nos diz que o país é abundante no fator trabalho e escasso em terras, já um baixo valor implica em escassez de trabalho e abundância em terras. Por hipótese, um país não pode ser abundante nos dois fatores simultaneamente[9]. Uma economia avançada será aquela cujo fator abundante é o capital. O passo seguinte é definir uma taxonomia de casos possíveis: 1) países capital e terra abundantes e trabalho escassos; 2) países capital e trabalho abundantes e terra escassos; 3) países terra intensivos e capital, trabalho escassos; 4) países trabalho abundantes e capital, terra escassos.

[9] O que segundo Rogowski (1989) é uma hipótese bastante razoável, uma vez que engloba quase todas as situações conhecidas, com exceção da Rússia no séc XIX e de alguns países da Ásia, que serão discutidos em posteriormente no texto.

Abundante: Capital Terra Escasso: Trabalho	Abundante: Capital Trabalho Escasso: Terra
Abundante: Terra Escasso: Trabalho Capital	Abundante: Trabalho Escasso: Capital Terra

quatro principais tipos de dotação de fatores

A partir da construção apresentada é possível inferir possíveis conflitos políticos decorrentes de uma abertura comercial. No primeiro caso, no canto superior esquerdo do quadro uma abertura comercial ensejaria ganhos para os setores capital e terra intensivos e perdas para o setor trabalho intensivo, gerando uma disputa entre capitalistas e proprietários rurais e trabalhadores. Em Economia Marxista esta é uma situação típica de conflito de classes. No segundo caso, no canto superior direito do quadro, os setores capital e trabalho intensivos serão beneficiados pela abertura, enquanto o setor terra intensivo será prejudicado, a disputa se dará em termos de um conflito campo/cidade. Nesta situação, o conflito espelha uma disputa pela superação de um modo de produção por outro. Na terceira situação, descrita no canto inferior esquerdo, encontraremos novamente um conflito entre o setor rural (terra intensivo) e os setores urbanos (capital e trabalho intensivos), mas desta vez o sentido do conflito se altera. Neste caso, os proprietários rurais serão beneficiados por uma liberalização comercial, enquanto os capitalistas e trabalhadores

serão prejudicados, mais uma vez, o conflito pode ser descrito como uma disputa entre campo e cidade, mas agora, capital e trabalho querem manter o *status quo*. Na quarta situação, canto inferior direito, terá novamente um conflito de classes, opondo capitalistas e proprietários rurais a trabalhadores, mas, a exemplo do que ocorreu na situação três, há uma inversão do sentido do conflito em relação à situação um. Agora trabalhadores são pró-livre comércio enquanto capitalistas e proprietários rurais são pró-protecionismo.

Conforme visto no parágrafo anterior, podemos subclassificar os quatros tipos apresentados inicialmente em duas espécies de conflito: de um lado conflitos de classes, opondo capitalistas e proprietários rurais a trabalhadores; de outro, conflito campo-cidade, opondo trabalhadores e capitalistas a proprietários rurais. O sentido do conflito, isto é, quem assumirá a posição pró-livre comércio ou pró-protecionismo, dependerá a dotação relativa de fatores do país.

É possível afirmar que as situações descritas pelo modelo são realistas? Rogowski (1989) apresenta-nos alguns momentos em que há fortes evidencias favoráveis. No último terço do século XIX os Estados Unidos e a Alemanha foram bons exemplos das situações três e quatro. Ambos eram capital escassos, porém na Alemanha havia abundância relativa do fator trabalho e escassez de terras, enquanto nos EUA havia abundância de terras e escassez de trabalho. No caso da Alemanha, a teoria prevê um conflito de classes opondo trabalhadores a uma aliança de capitalistas e proprietários rurais, o que parece bastante razoável a partir das experiências do socialismo alemão e da aliança entre o "ferro e o centeio", no qual a insipiente classe industrial alemã se associou a aristocracia (*Junkers*) para combater os interesses pró-comércio dos trabalhadores. Nos EUA, um país até então escasso em capital, o modelo prevê um conflito campo-cidade, no qual os proprietários

rurais (uma vez que a terra é o fator abundante) assumirão uma posição pró-comércio enquanto trabalhadores e capitalistas se associarão em uma aliança pró-protecionismo, o que, mais uma vez, é bastante razoável se temos em mente o populismo americano do final do século XIX[10]. Na Grã-Bretanha, país em que há abundância de capital e trabalho e escassez de terras, o modelo prevê um conflito campo-cidade, mas contrariamente ao caso americano, os proprietários rurais assumem uma posição protecionista ao passo que a aliança entre capitalistas e trabalhadores apóia o livre comércio. O próprio autor alerta-nos sobre a demasiada simplificação deste modelo, que pode esconder várias e importantes nuances, contudo, possibilita-nos a apreensão da essência de alguns processos.Por exemplo, importantes diferenças entre o desenvolvimento político da GB e da Alemanha neste período. Enquanto na GB a aliança entre trabalhadores e capitalistas possibilitou o surgimento de importantes alterações institucionais, como a expansão do direito de voto e a limitação dos poderes da aristocracia; na Alemanha, por outro lado, o sistema eleitoral foi um dos fatores institucionais que, longe de erodir os poderes da aristocracia, fortaleceu ainda mais seus mecanismos de dominação.

Mas o que dizer de situações nas quais o fluxo de comércio é comprometido por fatores externos, tais como a crescente insegurança das rotas de transporte, decorrentes da eminência de guerra, por exemplo, que elevam substancialmente os custos e constrangem o

---

[10] A respeito deste período é interessante notar a passagem contida em Neré (1991) :"(...) É sobretudo em matéria aduaneira que a preponderância do Nordeste faz sentir seus efeitos: **reforçasse o protecionismo** (grifo meu), nomeadamente pela adoção da tarifa Mac Kinley (1890), apesar dos esforços do presidente democrata Cleveland. Ora, como antes, o protecionismo é duplamente nocivo à agricultura, que, exportadora, pode vir a sofrer as medidas de represália dos países estrangeiros e acima de tudo, paga mais caros os produtos industriais protegidos. Descontentamento econômico, impotência política, ausência de vida social do pioneiro isolado em suas terras, tudo concorre para dar uma amplitude especial à agitação agrária e às suas expressões, o movimento dos Celeiros, que tem mais de 800.000 membros em 187, depois a Aliança dos Fazendeiros, finalmente o Partido Populista. Este se forma no fim de 1889, com um programa audaz, que inclui, em especial, a supressão dos bancos nacionais, a nacionalização das estradas de ferro e a supressão do

comércio? Nestas situações, o jogo de coalizões pode ser entendido simplesmente invertendo-se alguns resultados obtidos anteriormente. Quando o comércio é prejudicado, aumentando a "proteção" do mercado doméstico, um país no qual há abundância de capital e terras e escassez de mão de obra, terá a coalizão de trabalhadores fortalecida economicamente por um ganho adicional (uma vez que a proteção do mercado doméstico a beneficia) e provavelmente traduzindo este ganho em influência política. Isto fará com que capitalistas e proprietários rurais formem uma aliança para se opor à coalizão de trabalhadores. "Um bom exemplo deste processo foram os EUA na década de 30, um país com escassez de mão de obra, mas com abundância de capital e terras, no qual emergiram sindicatos fortes e políticas de Estado que em parte acomodavam este poderio, como foi o caso do *New Deal*" Rogowski (1989).

No mesmo período é importante atentar para o caso Alemão, onde havia abundância de capital e trabalho e escassez de terras. "Neste país a crescente expansão do poderio político da agricultura, propiciou-lhe ganhos bastantes expressivos durante a ditadura Nazi e o mandato de Hindenburg, mas uma vez um indício de que sua influência política crescia às custas do aumento de sua riqueza" (Rogowski ,1989).

Por último, o caso de Brasil e Argentina, ainda durante a década de 30, países com escassez de trabalho e capital e abundância de terras, que passaram por regimes populistas, no Brasil Getúlio Vargas e na Argentina Perón, marcados por uma aliança entre a classe operária e segmentos da classe média contra a oligarquia rural.

---

mercado a termo de cereais. Não demora, porém, que a reivindicação essencial se apresente de ordem monetária: em razão de seu endividamento, os fazendeiros desejam dinheiro barato e a inflação.(...)"

2.7 O Papel da Mobilidade de Capitais: uma ponte entre dois modelos

A literatura de economia política de comércio está dividida em duas grandes vertentes de análise: de um lado a tradição dos modelos de política endógena de comércio, na qual a ação dos grupos de interesse através de um conjunto de instituições dadas, determinaria o resultado das políticas comerciais, prol livre comércio ou prol protecionismo; de outro a tradição de Rogowski (1989), na qual o conflito que enseja as políticas de comércio é determinado sobretudo pela posição relativa dos proprietários dos fatores de produção em uma multiplicidade de contextos históricos.

A evidência empírica, entretanto, suporta ambas as teorias em situações específicas (Hiscox,2002). Por um lado, há forte evidência de que o papel dos grupos de interesse foi preponderante no resultado das votações para criação do NAFTA (Baldwin et al 1998), por outro, as políticas de comércio dos EUA e da Alemanha na segunda metade do século XIX e no período que antecede a segunda guerra mundial parecem ser amplamente explicadas pelas "clivagens" existentes dentro da estrutura social de então. Para (Hiscox,2002), estas tradições analíticas são complementares e sua adequação a um determinado contexto dependerá da configuração da mobilidade interindustrial de fatores. Este é justamente o cerne de sua obra e sobre esta assertiva é que se dará todo o seu desenvolvimento. Em contextos nos quais a mobilidade de capital é alta, ou seja, em contextos nos quais os proprietários de fatores (terra, capital e trabalho) podem mover-se livremente entre as indústrias, o efeito do comércio sobre a renda dos proprietários move-os na direção de um conflito de classes ou de um conflito campo-cidade, independentemente de estarem ou não na mesma indústria. Diversamente, em uma situação de baixa mobilidade de fatores, o comércio divide os grupos segundo a indústria nas quais eles se encontrem alocados; assim,

é possível encontrar proprietários do mesmo fator de produção, trabalho, por exemplo, em situação oposta (trabalhadores do setor de aço e aeronaves nos EUA).

"Colocada de forma simples e intuitiva a tese poderia ser assim formulada: os proprietários de fatores, que investiram ou estão empregados em uma determinada indústria, se alinharão a uma política de comércio indústria específica somente se não possuírem como mover seus ativos de um setor a outro".*Hiscox (2002)*

A mobilidade de fatores dentro e entre países varia ao longo do tempo e dos setores de atividade. A análise do autor indica que nos primeiros estágios da industrialização houve um grande incremento de mobilidade tanto do trabalho quanto do capital em todos os países pesquisados, isto porque as inovações tecnológicas de então reduziram o custo de transporte e de comunicação e diminuíram sensivelmente a necessidade de qualificação da mão de obra. Entretanto, constatou-se também que com o advento da segunda revolução industrial a complementação entre capital e trabalho aumenta, tornando tanto o capital quanto o capital humano mais setores específicos. Nas últimas décadas do século XX esta tendência, qualquer que seja o indicador utilizado, parece se acentuar significativamente.

Dados os pressupostos acima, podemos esboçar possíveis configurações políticas acerca do livre comércio. Tudo o mais constante, esperamos que as associações de classe sejam mais unidas em torno de demandas coerentes, protecionistas (no caso de fatores escassos) ou pró-comércio (no caso de fatores abundantes), se a mobilidade de capital entre a indústria for alta. Se, entretanto, a mobilidade de capital for baixa, esperamos que grupos de interesse vinculados a uma determinada indústria sejam coesos em torno de uma posição pró-comércio (no caso de uma indústria exportadora) ou protecionista (no caso de uma indústria que compita com produtos importados). Mas e o que dizer no caso da coesão e

coerência partidárias em torno da política comercial? Se os partidos forem identificados fortemente com classes sociais, como é o caso do partido socialista francês ou do trabalhista inglês, esperamos posições bastante coerentes quando a mobilidade de fatores for alta. Se, por exemplo, o país tem como fator abundante o trabalho e a mobilidade de capital é alta e, além disso, há um partido fortemente identificado com a classe trabalhadora, é bastante provável que a posição em torno da questão do comércio seja bem coesa, neste caso pró-livre comércio. Todavia, se a mobilidade de capital for baixa entre a indústria, e a identificação partidária não se alterar, haverá posições conflitantes dentro do partido; em alguns setores serão defendidas posições protecionistas, enquanto em outros, posições pró-livre comércio.

Em síntese:

Nível de mobilidade de Fatores	Tipo de Coalizões	Efeito sobre a coesão partidária	Efeito sobre os grupos de interesse
Baixa	Indústria específica	Internamente dividido sobre a questão comercial. Adoção de posições ambíguas relativas ao comércio.	*Lobbies* ativos em torno de posições protecionistas(indústria que compete com importados) e em torno do livre comércio(indústrias exportadoras)
Alta	Classe específica	Unidade interna relativamente a questão comercial adotando posições protecionistas coerentes (no caso de fatores escassos) ou livre comércio (no caso de fatores abundantes)	Inativos

2.8 O Crescimento do Comércio Intraindustrial

Em *Resisting Protectinism,* Helen Milner aborda a questão do protecionismo a partir de um referencial levemente distinto dos modelos até aqui apresentados. Em todos os modelos analisados a política de comércio era entendida como um extravasamento da política doméstica. Desta forma, a distribuição de poder entre os atores e as regras que determinavam sua interação na arena doméstica eram vitais, e porque não dizer, suficientes para compreender a política comercial vigente.

Helen Milner adota um referencial diverso. Embora não menospreze a importância do jogo de coalizões internas, enfatiza uma dimensão a que poucos autores fizeram referência. A crescente internacionalização das relações econômicas a partir do final da II Guerra Mundial e a cristalização de vínculos comerciais intrafirmas na década de 70 do século passado, parecem ter dado ao comércio internacional uma nova estrutura cujo impacto em termos da dinâmica do protecionismo divergem daqueles da década de 20, quando, segundo a autora, havia condicionantes macroeconômicos e internacionais bastante semelhantes.

Em síntese, o argumento consiste na importância da integração entre a economia doméstica e a internacional no que se refere à alteração das preferências dos atores domésticos, privados, e que, portanto irá influir no resultado das políticas de comércio.

"O aumento da interdependência econômica no pós II Guerra Mundial foi decisivo para limitar o avanço protecionista nas décadas de 70 e 80. Certamente os efeitos da grande integração comercial alteraram as preferências dos atores domésticos, preferências que por sua vez trabalharam contra o recurso ao protecionismo".

A evidência empírica, obtida através de estudos de caso, mostra que indústrias orientadas para uma integração maior com resto do mundo são menos protecionistas que setores orientados para o mercado doméstico em tempos de adversidade econômica. Esta integração se dá, sobretudo, pela importação e exportação de produtos acabados, insumos e componentes intermediários em cadeias de produção integradas. O crescimento do comércio intrafirma reduz seu interesse na obtenção de proteção para seus produtos no mercado doméstico, é precisamente neste sentido que se pode afirmar que as preferências dos atores mais internacionalizados se alteram.

A internacionalização da indústria dá-se basicamente segundo duas formas: (1) dependência de mercados externos porque estes se constituem em seu principal nicho de mercado, (2) multinacionalidade. Quaisquer que sejam os canais, todavia, o resultado esperado é o mesmo, que as indústrias se mostrem menos protecionistas **mesmo em períodos nos quais a competição com produtos importados aumente.**

Neste ponto é importante acolher a um questionamento que certamente já deve ter ocorrido ao leitor. Mas, e se as empresas multinacionais não se comportarem como entes dependentes do mercado internacional, constituindo-se em unidades produtoras domésticas autônomas? Neste caso, pode ser que as plantas fabris possam ser criadas justamente com o intuito oposto àquelas unidades dependentes do comércio intrafirma. As empresas entram em um país e se instalam, justamente para burlar as barreiras comerciais a elas impostas; quando materializam a decisão de investimento querem desfrutar dos mesmos benefícios concedidos a indústria. Assim sendo, constituir-se-iam em vozes amplificadoras do protecionismo e não o contrário. Certamente que esta é uma crítica pertinente, e por isto mesmo, a autora não partiu da análise da empresa em sua individualidade, mas da indústria.

87459

Em nível mais agregado é possível identificar mais claramente qual a estratégia setorial, antecipar posições e identificar mais claramente preferências futuras com relação à proteção de mercados.

O passo seguinte foi construir tipos ideais de comportamento da indústria, dados os seus vínculos com a economia internacional. O primeiro tipo são as indústrias que possuem dependência mínima do mercado externo, pois produzem e demandam insumos exclusivamente no mercado doméstico. Este tipo será francamente favorável a medidas protecionistas. O segundo tipo possui um alto grau de dependência da economia internacional, tanto no que diz respeito à destinação da sua produção, quanto à relação com os fornecedores, a empresa demanda fatores e oferta produtos exclusivamente no mercado externo. Este tipo será francamente favorável a abertura da economia. As indústrias que produzem para o mercado doméstico, mas que também têm uma fatia expressiva de suas vendas no mercado doméstico, oscilarão em comportamento a depender do seu grau de inserção na economia internacional. Indústrias nas quais uma parcela substantiva do seu produto se destina as exportações tenderão a ser favoráveis ao livre comércio, enquanto àquelas que possuam um grau inferior de inserção optem pelo protecionismo. O comportamento de ambas, entretanto, dependerá de uma avaliação de custo e benefício relativamente à abertura do setor.

Em síntese podemos construir o seguinte quadro:

Tipo IV Interesses mistos, menos protecionista que o tipo I. Protecionismo seletivo	Tipo II Pró-livre comércio
Tipo I Protecionista	Tipo III Interesses mistos. Menos livre comércio do que o tipo I, menos protecionista que o tipo IV e I

Capítulo 3

3. Competição Imperfeita, Estratégia e Comécio

Até aqui nos ativemos a questões de economia política mencionando a estrutura de mercado somente de passagem. Entretanto ao longo da década de 80 alguns desenvolvimentos teóricos passaram a dar grande relevo ao assunto. A flexibilização dos modelos de comércio internacional deu-se, sobretudo, pela inclusão de estruturas de concorrência imperfeita, ressaltando aspectos informacionais e inserindo a hipótese de rendimentos crescentes de escala no lugar da tradicional hipótese de rendimentos constantes. Ao inserir estas hipóteses alguns modelos obtiveram resultados bastante surpreendentes, e pouco convencionais. Contrariamente a solução ótima de livre comércio obtida as custas de uma estrutura perfeitamente competitiva, a solução baseada em uma estrutura de concorrência imperfeita, sob certas condições específicas, tem sua otimalidade em uma política de restrição comercial! Nesta sessão iremos explorar estes modelos e analisar seus principais resultados.

Inicialmente reproduziremos os resultados de Brander & Spencer (1984), a idéia básica do modelo é mostrar como é possível fazer com os ganhos de uma empresa estrangeira sejam apropriados por uma empresa doméstica através de uma política de subsídios apropriada. No modelo há duas firmas, uma doméstica e outra estrangeira, ambas atuam exclusivamente no mercado externo. Neste mercado a estrutura concorrêncial é de um duopólio, por hipótese as firmas agem fixando quantidades para maximizar seus lucros e não há uma estrutura de incentivos capazes de promover um acordo crível entre elas, ou seja, a possibilidade de cartelização para maximização de lucros inexiste. Ambas as firmas fixarão suas quantidades vendidas simultaneamente, tendo como referencial a curva de

reação uma da outra. Fixadas as quantidades determina-se o preço de equilíbrio através da demanda de mercado. Nenhuma empresa tem incentivos para afastar-se do equilíbrio, porque ao fazê-lo, elevando a quantidade produzida para apoderar-se de uma parcela maior do mercado pode desencadear uma guerra de preços que causaria perdas para ambos os lados, uma vez que sua ameaça não é crível.

Todavia se uma das firmas tiver uma retração de seu custo marginal de produção, através, por exemplo, de técnicas de produção mais eficientes a ameaça de expandir sua produção permanentemente torna-se crível e certamente provocará uma retração da firma menos eficiente. Alterações na estrutura de custos de uma das empresas poderá ser motivada também por subsídios governamentais e, da mesma forma, se a competidora entender que estes subsídios são dados em caráter permanente retrairá sua produção e abrirá espaço para a empresa subsidiada tomar uma parcela maior do mercado. Por isto, um subsídio do governo a empresa doméstica possibilita-lhe ganhos maiores. Estes ganhos dar-se-ão em parte por uma redução dos custos, diretamente injetada na firma através de subsídios, e em parte decorrente do aumento do volume de vendas. Desta forma, o aumento de lucro da firma, mais que compensa o subsídio e neste sentido eleva o nível de bem estar do país. Com relação aos efeitos distributivos domésticos, sua configuração dependerá do desenho do sistema tributário do país; uma elevação dos lucros dos acionistas pode ser compensada por alíquotas maiores sobre ganhos de capital com vendas de ações ou sobre alíquotas maiores do imposto de renda incidente sobre rendas advindas do capital, mas este não é exatamente nosso assunto.

Com relação aos efeitos sobre a outra firma, não restam dúvidas que se trata de prática predatória. Todos os ganhos domésticos decorrem de uma perda da firma estrangeira, muito embora para os consumidores do resto do mundo o efeito seja positivo,

uma vez que os preços caem. O argumento central de Brander & Spencer (1984) não consiste, a meu ver, nos percalços distributivos que se seguem e sim na assertiva de que o governo tem instrumentos a sua disposição capazes de alterar o jogo de trocas no mercado internacional, elevando o nível de bem estar do país, embora as expensas de um jogo de soma zero.

O trabalho de Krugman(1984) adiciona alguns argumentos bastante fortes para legitimar a restrição ao mercado doméstico, sem fazer uso dos argumentos tradicionais vinculados a indústria nascente. A idéia é que ao restringir o acesso ao mercado doméstico acaba-se por beneficiar a empresa nacional no mercado externo. Este argumento torna-se factível porque Krugman(1984) pressupõe a presença de algum tipo de economia de escala. O caso mais simples consiste de uma redução no custo marginal, o custo devido ao incremento de uma unidade de produto, à medida que se eleva a quantidade produzida; por construção o modelo pressupõe concorrência oligopolística a la Cournot. O resultado relevante decorre do fato de que a empresa tem sua fatia de mercado restringida no exterior pelo fato de não possuir uma estrutura de custos suficientemente competitiva. Ao restringir o mercado interno a empresa nacional pode expandir sua fatia no mercado doméstico, elevando seu nível de produto e, consequentemente, reduzindo seu custo marginal de produção. Com custos reduzidos a empresa ganha competitividade no mercado externo e abocanhando uma fatia maior do mercado, uma vez que seus preços, tudo o mais constante, são mais baixos do que na situação de livre comércio.

Uma variante de modelo de Krugman(1984) abandona a hipótese de rendimentos decrescentes à escala mas incorpora a questão do custo de aprendizagem com o qual se defronta uma empresa ao entrar em um mercado específico. De forma muito similar ao modelo original, mas agora adotando rendimentos constantes de escala, restringimos o

acesso ao mercado nacional, elevando a fatia de mercado da empresa doméstica no país e, deste modo, possibilitando ao setor a ultrapassagem do ramo ascendente da curva de aprendizagem mais rapidamente, visto que o processo de apreensão de conhecimento tácito demanda a efetividade da produção, *learning by doing.*

"The effect of protection is now exactly parallel to its effect in the case of static scale economies. Excluding the foreign firm from some market increases the cumulative output of the domestic firm and reduces the cumulative output of the foreign firm for given μ_T, μ_T^* [1]. *The result is that the marginal cost of the foreign firm rises and the domestic one falls. This is in turn means that* x_i *rises and* x_i^* [2]*falls in all markets, whether they were direct protect or not."*

Outra referência é Venables(1984) , que, a exemplo de Krugman(1984) também explora a relação entre restrições no mercado doméstico e seu impacto nos mercados estrangeiros. Todavia, a hipótese de um duopólio internacional com uma firma doméstica e outra estrangeira é abandonada, agora o mercado é grande o suficiente para acomodar algumas empresas e as barreiras à entrada são suficientemente baixas para permitir um influxo de novas empresas de forma que os lucros sejam conduzidos ao seu "nível normal". A hipótese forte do modelo é de que os custos médios, e não os marginais, caem à medida que o produto se eleva. Assim como em Brander & Spencer (1984) a hipótese de concorrência imperfeita com um oligopólio a la Cournot é adotada.

---

[1] Custos marginais de produção da empresa doméstica e estrangeira respectivamente
[2] Produto da empresa doméstica e estrangeira respectivamente

Estuda-se então qual o efeito de uma tarifa ou de um subsídio sobre o nível de bem estar do país. Quando o governo fixa uma tarifa isto faz com que os custos médios das empresas estrangeiras se elevem, consequentemente a perda de competitividade da empresa estrangeira abre espaço para um aumento da fatia de mercado da empresa nacional, permitindo a ela a elevação do seu produto, reduzindo o nível de custo médio de produção e conferindo-lhe maior competitividade no resto do mundo. Devido à hipótese de livre entrada, o lucro das empresas não se altera, mas o preço do bem no mercado doméstico se reduz uma vez que a oferta há expansão da oferta. O resultado líquido em termos de ganhos de bem estar é positivo, mas diferentemente de Krugman(1984) estes ganhos advém da elevação do bem estar do consumidor, e não dos lucros das empresas.

O efeito de um subsídio à produção doméstica é similar, reduzindo o custo médio das empresas e permitindo ganhos de competitividade no resto do mundo as empresas expandem sua produção e a fatia em todo mercado.

Por fim analisaremos Brander & Spencer (1981), que, embora de menor valor empírico, segundo o próprio autor, consegue um resultado bastante perspicaz quanto aos seus efeitos distributivos. Inicialmente supõe-se que o mercado doméstico é suprido somente por empresas estrangeiras, quando o governo impõe uma tarifa as empresas irão relutar em transferir aumentos de custo, pois podem induzir empresas domésticas com estruturas de custo menos competitivas a entrar no mercado. O ganho de bem estar advém das receitas que o extraídas pelo governo. Entretanto, se o governo aumentar continuamente a tarifa, as empresas estrangeiras serão obrigadas a repassar a elevação de custos e empresas domésticas entrarão no mercado. O ganho de bem estar decorre desta vez não só das receitas do governo, como também do aumento do lucro das empresas. É evidente que esta conduta só é factível se barreira a entrada no mercado doméstico não for grande o

suficiente para demandar uma tarifa extremamente destorciva, situação na qual a perda de bem estar dos consumidores não será compensada pelo ganho do governo e das empresas.

Capítulo 4

Protecionismo e Hegemonia

Neste capítulo analisaremos outra possível abordagem a questão do protecionismo. Segundo alguns autores a estrutura de livre comércio só emergiria em momentos históricos específicos, quando alguns condicionantes permitissem o surgimento de uma potência hegemônica, entendida como àquela capaz de subjugar econômica e militarmente todas as demais nações. Seu poderio, sua ação afirmativa e principalmente, sua capacidade de manter a estabilidade do sistema, constituir-se-iam em "vetores orientadores" do sistema internacional, reunindo as condições que dariam ensejo ao livre comércio. A ausência deste ator poria em risco a estabilidade do sistema, conduzindo as nações de volta ao fechamento. A seguir analisaremos um dos artigos seminais sobre o tema, Krasner (1976).

Segundo o autor, as nações consideram fundamentalmente quatro variáveis quando da abertura de suas economias:

1.a renda nacional agregada

2.estabilidade social

3.poderio político

4. crescimento econômico

Por sua vez a relação entre estes objetivos e abertura da economia dependerá do poderio econômico de qualquer Estado. Para todos os efeitos, o poderio econômico será definido em termos do tamanho relativo das economias e do seu nível de desenvolvimento.

O passo seguinte é mostrar como, das possíveis distribuições de poder no cenário internacional, a hegemonia é a configuração mais provável de conduzir o sistema de comércio internacional ao livre comércio. Em seguida analisaremos cada uma das variáveis listadas.

A abertura comercial, segundo as abordagens convencionais de comércio, conduz as nações a níveis de bem estar mais elevados porque expandem suas possibilidades de consumo. Segundo Krasner (1976) estes benefícios são maiores quanto menor o tamanho relativo da economia. Assim, economias menores tenderiam a aderir mais facilmente ao

livre comércio, porque possuem uma dotação de fatores menos generosa que economias maiores, e por possuírem uma estrutura produtiva que lhes confere pouca margem para explorar ganhos de escala(ver capítulo sobre comércio estratégico). Contrariamente, economias maiores possuem menos incentivos para a abertura comercial.

Já o impacto da abertura comercial na estabilidade social vai em direção oposta. Quanto maior o grau de abertura, maior será o impacto nas economias relativamente pequenas em termos de instabilidade social. Isto ocorre porque a abertura comercial impõe recomposição dos fatores de produção, eles devem se locomover de um setor para outro para adequarem-se a estrutura de preços do mercado internacional. Em economias com um grau de desenvolvimento menor haverá, segundo o autor, maior dificuldade de realocação de mão-de-obra porque a participação de trabalhadores pouco qualificados é maior.

Segundo o autor a realocação deste tipo de trabalhador é mais difícil do que a de trabalhadores especializados. Creio, porém, que este é um argumento questionável, na medida em que estágios de desenvolvimento do capitalismo tendem a tornar os fatores, incluso o capital humano, mais fatores-específicos(ver Hiscox(2002)). Este pressuposto compõe a argüição de Krasner (1976), todavia, fica registrada a ressalva. A relação que se estabelece é inversamente relacionada ao tamanho relativo da economia e do grau de desenvolvimento do país, quanto menor ele for, maior será a instabilidade social advinda da abertura comercial, economias maiores e mais desenvolvidas possuem uma parcela menor de seu produto vinculada ao comércio internacional e por isto os efeitos da abertura comercial serão mitigados.

A relação entre o poderio político e a estrutura do comércio internacional é analisada segundo os custos de oportunidade do fechamento da economia para os parceiros comerciais.Quanto maiores forem os custos de oportunidade pelo fechamento da economia, mais fraca será a posição política do país. Krasner (1976) afirma que Hirschman separa estes custos em termos da perda direta de renda e do custo de realocação de fatores de produção. Seguramente estes custos serão menores quanto maior for o tamanho relativo das economias. Conclui-se que quanto maior for a economia maior será sua motivação para se engajar no comércio internacional, porque o custo de oportunidade de fechamento desta economia é pequeno. Desta forma, países com economias maiores e mais desenvolvidas podem ameaçar seus parceiros comerciais com o fechamento econômico para garantir

interesses econômicos ou não. As exceções são os países exportadores de petróleo, que a despeito do seu baixo nível de desenvolvimento tem um custo de oportunidade de fechamento muito baixo, por deter um ativo estratégico no mercado internacional.

A relação entre abertura comercial e crescimento é positiva tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento. Para os últimos a abertura conduziria a uma utilização mais eficiente dos seus fatores de produção e a um aumento das possibilidades de consumo, com exceção de alguns casos emblemáticos presentes na literatura. Para os países desenvolvidos o mesmo ocorreria, mas no longo prazo os benefícios advindos do comércio seriam menores, porque os países em desenvolvimento teriam maiores possibilidades de aprendizado e criariam suas próprias indústrias, reduzindo o mercado para os produtos dos países desenvolvidos, a menos que estes permanecessem como líderes no processo de inovação. Em resumo, a abertura impulsiona o crescimento dos países pequenos e grandes, desde que eles mantenham sua posição tecnológica relativa.

Dado o comportamento das variáveis descritas acima, é possível inferir um cenário de abertura ou fechamento do sistema internacional de comércio, segundo as preferências dos atores.

Se o sistema for constituído de alguns Estados grandes e com o mesmo padrão de desenvolvimento, o sistema irá convergir para a abertura. O livre comércio fará com que todos os países ganhem em termos de renda percapita, porque expandem suas possibilidades de consumo impulsionando suas taxas de crescimento, adicionalmente a instabilidade social é reduzida devido à pequena participação do comércio no seu produto, se forem países desenvolvidos o custo será ainda menor devido a mais fácil realocação de fatores de produção. Por último, o custo de oportunidade do fechamento será baixo porque o comercio internacional tem pouca representatividade na sua estrutura produtiva. Sendo assim, todos os atores são motivados a abrirem suas economias e o sistema converge para o livre comércio.

Se o sistema for composto por alguns grandes países em estágios de desenvolvimento distintos, o resultado mais provável é o fechamento. Isto porque os custos em termos de instabilidade social e de poderio político são grandes para os países em desenvolvimento, que possuem uma estrutura de dotação de fatores extremamente rígida.

Além do que, a depender do seu perfil produtivo, expectativas de taxas de crescimento maiores podem ser frustradas.

Por fim, a situação que anunciávamos no início desta sessão. Um cenário no qual existe apenas uma economia grande e relativamente mais desenvolvida que seus parceiros, um estado hegemônico. Neste cenário, os custos e benefícios da abertura não são simétricos para os atores envolvidos. O Estado hegemônico irá preferir uma situação de livre comércio. A abertura comercial irá proporcionar-lhe ganhos, aumentando o seu produto, e estimulando maiores taxas de crescimento. O seu poderio político é alto, porque o custo de oportunidade de fechamento da sua economia é baixo relativamente à de seus parceiros comerciais. Ademais, os custos relacionados à instabilidade social são minorados pela pequena participação do comércio no seu produto. E com relação aos demais Estados? Pequenos Estados serão francamente favoráveis a abertura de suas economias, pois os ganhos devido às taxas de crescimento mais elevadas e a renda nacional maior superam em muito os demais custos. O que dizer das economias maiores, com menor grau de desenvolvimento, ou de economias intermediárias, porém desenvolvidas? Neste caso o Estado hegemônico fará valer sua assimetria de poder econômico e militar, conduzindo os países refratários a aderirem ao sistema de livre comércio. Evidentemente que a força militar só será utilizada em casos extremos, e contra Estados frágeis. Na maior parte dos casos é a através do jogo de comércio que o Estado hegemônico conduzirá os Estados a aderirem ao sistema.

Importante lembrar, um Estado hegemônico só se firmará enquanto tal, se conseguir suprir o sistema monetário internacional de confiança e liquidez necessárias à estabilidade do sistema.

Em suma, o sistema de livre comércio emergirá com maior probabilidade quando houver um garantidor de ultima instância. Um Estado hegemônico para o qual os benefícios do sistema de trocas internacionais, não só os diretamente vinculados à estrutura produtiva, mas também aos seus interesses políticos mediatos, são significativamente maiores que os custos com os quais dever arcar. Não é demasiado lembrar que neste cenário a filiação dos demais Estados a estrutura de livre comércio far-se-á espontaneamente ou de forma impositiva, quando o Estado hegemônico fará valer seu poderio econômico e militar assimétricos.

Capítulo 5

5. Idéias, Instituições e a Dinâmica da Política de Comércio dos EUA: A Abordagem de Goldenstein

Goldenstein (1988) explicará a emersão do protecionismo nos EUA da década de 80 a partir do estudo dos arranjos institucionais domésticos responsáveis pelo filtro das demandas internas e internacionais relativas a seara comercial. O argumento apresentado consiste no fato de que as estruturas do Estado são historicamente determinadas e condicionadas pela visão dos gestores de políticas presentes na sua criação Goldenstein (1988).

A explicação do protecionismo Americano, deste ponto de vista, é determinado por três crenças:

1° Livre Comércio

2° Comércio Justo(*fair trade*)

3°Proteção Social (*welfare component*)

O primeiro significa que através do livre comércio o país irá auferir os melhores resultados em termos de eficiência e, conseqüentemente, de bem estar. O segundo postula que o comércio é desejável, desde que praticado de forma leal pelos parceiros comerciais. Se houver algum indício de que há conduta desleal por parte de um parceiro a intervenção estatal faz-se não só desejável como necessária. Será este o argumento que dará ensejo as leis *antidumping* americanas. O terceiro reconhece no comércio uma fonte de ganhos potenciais para a sociedade, não obstante, ressalte os custos sociais contidos no processo. Quando um país adere a estrutura de comércio internacional certamente haverá perdedores

temporários no processo, embora os ganhos sejam maiores, estes custos de ajuste ensejarão demandas sociais e as legitimarão. Mais uma vez há a crença de que a presença do Estado faz-se necessária para socorrer as empresas em condições precárias e os desempregados que certamente surgirão.

A constatação, aparentemente surpreendente, é que estas três crenças não são excludentes, ao contrário, elas coexistem e influenciam as políticas de governo. Por que isto ocorre? Nas palavras da autora:

"Most simply, these different policies exist because institutions, once created, live substantially beyond the mandate they originally served. Government organizations do change but more slowly than does their environment. In the US, a society embalmed in the "rule of law", legal constraints encourage the layering, rather than the replacing, of government institutions"

Dito de outra forma, as leis são criadas por algum condicionante social que emergiu em determinado instante e demandou uma solução institucional específica. Quando o condicionante deixa de existir, as leis já estão incorporadas no aparato jurídico e subsistem até que sejam extintas por um fato superveniente.

5.1 O Papel do Estado

Um dos pressupostos mais importantes contidos no trabalho de Goldenstein(1988) consiste no papel atribuído ao Estado. Em sua abordagem o Estado é tanto uma arena na qual os grupos sociais disputam a alocação de recursos escassos (como nos modelos de

formação endógena de tarifas) como um veículo necessário para traduzir constrangimentos internacionais e oportunidades em políticas públicas.(Goldenstein,1988). O que mais salta aos olhos é a idéia do Estado como um ator participante da arena política e não como um mero agente cuja existência é destituída de ação. Ao contrário, o Estado é a instituição que interpreta, com maior ou menor precisão, às necessidades nacionais; estas por sua vez são determinadas pela dinâmica do cenário internacional. É certo, porém, que nem sempre as unidades administrativas que o compõe são capazes de canalizar recursos sociais para a consecução de políticas ótimas.

Ação dos grupos sociais per se não é capaz de determinar o resultado das políticas de governo, ao invés disto, o resultado é determinado conjuntamente, pelo governo e pela sociedade. Se for verdade que no longo prazo a ação dos grupos sociais é capaz de alterar as "regras do jogo" e influir de forma mais contundente no resultado das políticas, no curto prazo o aparato legal e institucional limita as possibilidades destes grupos em traduzir sua ação em políticas.

5.2 O credo liberal na política de comércio americana

As origens do liberalismo comercial americano têm suas raízes em duas construções intelectuais: no pensamento inglês do século XIX e na filosofia política americana do século XVIII. Entretanto, sua institucionalização na política de comércio americana data da Grande Depressão. A falência do modelo adotado pela implementação do Smoot-Hawley act (1929-1930) que elevou de forma generalizada ás tarifas de comércio estadunidenses, levou a comunidade política a buscar modelos alternativos para contornar os problemas do passado e buscar novos rumos para o futuro. Esta alternativa deu-se pelo resgate do credo

liberal. É certo, todavia, que as idéias não falam por si mesmas, dois outros fatores institucionais corroboraram a implementação do livre comércio: 1)a responsabilidade institucional pela fixação das tarifas foi atribuída ao executivo – o Presidente da República possuía amplos poderes na elaboração da política de comércio americana – 2) um discurso bastante articulado e convincente que vinculava os maus resultados da gestão anterior as políticas protecionistas, as virtudes do novo modelo foram levadas inúmeras vezes ao Congresso pelo secretário Corden Hull. Mas mesmo esta comunhão entre idéias e o arcabouço institucional pouco valeriam se a economia americana não tivesse experimentado um crescimento econômico expressivo pós 1934(Destler, 1986).

A consolidação do processo só se tornou factível por dois outros fatores: o Congresso endossou várias vezes as decisões do executivo relativas a redução tarifária – o Congresso permanecia com alguns poderes de veto - e concomitantemente foi criada uma burocracia que objetivava empreender ações necessárias ao suporte do credo liberal, e, talvez a característica fundamental, o liberalismo foi aceito somente com salvaguardas. "Os canais de ação de grupos eventualmente prejudicados foram preservados, mas agora suas demandas migrariam do Congresso para as agências de regulação" (Goldenstein, 1988). Ademais, alguns "casos especiais" foram mantidos, os têxteis e alguns produtos agrícolas.(Dester, 1986)

A criação do ITC (*International Trade Commission*), órgão responsável por apreciar as demandas dos grupos eventualmente prejudicados, foi a pedra de toque da política americana de comércio do pós-guerra. O ITC era composto por uma burocracia independente e qualificada, que julgava procedente ou não a necessidade de salvaguardas. Somente mediante uma reclamação exaustivamente justificada é que a indústria prejudicada poderia valer-se das "cláusulas de escape", contidas na legislação de comércio.

Inicialmente, no pós-guerra, a legislação que regia os procedimentos do ITC continha termos bastante taxativos para que fosse evocada a cláusula de escape. Era necessário que as importações "contribuíssem substantivamente"[1] para prejudicar as atividades da indústria, em 1962 o termo foi substituído pelo "fator principal" e em 1974 o termo se mostrou ainda mais permissivo "a causa substancial"[2]. Outro critério previsto na legislação para invocar as cláusulas de escape dizia respeito à mensuração das importações. Inicialmente o artigo que dispunha sobre o tema prescrevia a necessidade de um aumento "relativo" no nível de importações. Nas reforma de 1962 e 1974 o substituiu-se o termo "relativo" por "absoluto", mais uma vez, fica patente o caráter permissivo da legislação.

5.3 Comércio Justo (*Fair Trade*)

"Uma peculiaridade do movimento dos EUA rumo ao livre comércio é que o processo ocorreu sem que houvesse o desmantelamento das instituições, dos valores e das normas pré-liberais" Goldenstein (1988). No período compreendido entre a Guerra Civil americana e o advento da lei *Smoot-Hawley* as diretrizes de política de comércio americana enxergavam os ganhos de comércio sob uma ótica mercantilista, a expansão do comércio era bem vinda deste que o saldo da balança comercial fosse aumentado, na verdade o que se almejava era a autarquia, e não uma economia dependente do resto do mundo. Até 1934 as leis de proteção a indústria nacional eram esparsas, não havia uma regulamentação clara sobre o assunto, em grande parte o que subsistia eram medidas de proteção pontuais. Datam

---

[1] que expressa, unicamente e sem reforço de outra, a substância (Dicionário Houaiss)

[2] que é considerado grande; considerável, avultado, vultoso(Dicionário Houaiss)

deste período a criação das leis antidumping, das medidas compensatórias impostas as empresas estrangeiras e da penalização às empresas estrangeiras que pratiquem preços predatórios no mercado nacional. Este assunto compreende uma gama imensa de leis e regulamentações administrativas, me aterei aqui só aos movimentos principais ocorridos no corpo da legislação e na forma como sua administração pelo governo americano foi se alterando ao longo do tempo.

Em primeiro lugar vale destacar a ampla possibilidade interpretativa que era conferida ao aplicador da lei. O Congresso só delimitava em linhas gerais os casos de práticas abusivas e o Departamento de Comércio determinava se a causa deveria ser enviada ao ITC, que a deliberava sobre a causa. Inicialmente o ITC procedia a uma ampla consulta a empresa acusada, se fosse comprovado prática abusiva o pedido de sansão era enviado ao Departamento de Tesouro, que deveria impor uma medida compensatória, uma elevação da tarifa de importação, por exemplo, para ressarcir a empresa nacional. Havia na decisão do Departamento de Tesouro um alto grau de discricionariedade, podendo optar ou não pela imposição da medida retaliatória e ainda, se optasse pela imposição, em montante diverso daquele recomendado pelo ITC. A partir de 1979 a discricionariedade do Departamento de Tesouro foi tolhida, na verdade coube a ele apenas impor as decisões do ITC, cuja ampla capacidade interpretativa foi reduzida. As decisões agora eram quase que totalmente vinculadas, ademais, a ampla consulta as empresas acusadas foi substituída por relatórios de cem páginas a serem entregues no prazo de uma semana!(Stiglitz, 1997). Com base nestes relatórios é que seriam estimadas as estruturas de custos da empresa estrangeiras para determinar se havia prática abusiva no mercado americano. Antes da Rodada Uruguai havia na legislação americana antidumping remédios legais realmente amargos para caracterização da ofensa. Por exemplo, se o preço médio de uma empresa no

seu país de origem fosse inferior ao preço praticado nos EUA a empresa seria condenada. Assim se a empresa vendesse uma mercadoria no seu país a U$5 na segunda-feira e U$10 na terça-feira e praticasse os mesmos preços nos EUA estaria caracterizado o dumping porque o preço médio no país de origem era de U$7,5, enquanto que nos EUA poderia ser escolhido o preço praticado na segunda-feira, U$5, superior em U$2,5 ao preço médio no mercado de origem! Stiglitz (1997) Outra medida de caráter marcadamente protecionista era a imposição de uma margem de lucro e um *overhead* elevado, empresas que praticassem margens de lucro abaixo de 8% e overhead menor que 10% eram consideradas como desleais. Outra prática que foi incorporada a legislação de regulamentação antidumping na reforma de 1979 foi a possibilidade do Chefe do Departamento de Tesouro prolongar as medidas compensatórias por tempo maior do que aquele inicialmente previsto, se isto contemplasse o interesse nacional.

Enfim, o que se quer demonstrar é que as práticas legais relacionadas ao comércio justo foram tomando um contorno cada vez mais protecionista, tão logo os EUA amargavam déficits comerciais maiores e declinava sua posição relativa frente ao resto do mundo. Saliente-se, no entanto, como foi dito no início, que o espírito destas leis já era marcadamente "mercantilista" desde sua constituição inicial.

5.4 O custo do ajuste – Proteção Social

"Em essência as políticas de ajuste tomam forma no pós *New Deal*. As políticas de ajuste são essencialmente compensatórias. O Estado compensa indústrias e trabalhadores adversamente afetados pela política de comércio, se algum cidadão é prejudicado ele têm o direito de ser compensado"(Goldesntein,1988). O cerne da política consiste de um

programa de transferências, objetivando redistribuir aos perdedores do processo de abertura parte dos ganhos do crescimento econômico.

A idéia de um sistema de compensações é central para a consecução e estabilidade da estrutura de livre comércio, sem esta a oposição às políticas tendem a tomar corpo e pressionar o governo para o fechamento. À medida que o montante da perda aumenta é necessário aumentar o valor do "suborno" aos grupos prejudicados para que estes não se oponham, mas esta conduta acaba por gerar uma pressão em sentido contrário de outros grupos. É por isto que em algum momento a restrição comercial pode ser a solução menos onerosa e, desta forma, a mais factível. Fato é que, sem uma agência dedicada a causa, munida de um arcabouço institucional necessário a sua efetivação a adoção do livre comércio torna-se improvável devido aos danos sociais próprios do processo de ajuste.

Capítulo 6

Considerações Finais

A exposição ora apresentada buscou caracterizar quatro abordagens que explicam o fenômeno do protecionismo comercial. Na primeira foram analisadas teorias que buscam a essência do fenômeno na ação de interesses organizados no processo democrático com o intuito de determinar o resultado da política de comércio. Em seguida, expusemos um conjunto teórico que identifica o comportamento estratégico de empresas no mercado internacional, apoiada por governos nacionais, como um dos focos irradiadores do protecionismo atual. No terceiro capítulo, enfocamos o fenômeno do protecionismo a partir dos condicionantes da unicidade e estabilidade da estrutura de comércio internacional, a qual, segundo o autor ali analisado, deveria ser avalizada por uma potência hegemônica. No quarto capítulo, nos ativemos à análise de uma abordagem que identifica na dinâmica das idéias o elemento fundador do protecionismo, porque molda o arcabouço institucional que em última instância define o matiz ideológico e o processo decisório que promoverão as ações de fechamento da economia. Após esta breve síntese, são oportunas algumas considerações críticas relativamente à literatura analisada, a fim de que possamos identificar suas possibilidades e destacar seus contornos.

Iniciamos a exposição adequando a análise de Olson (1965) à questão do protecionismo. A proposição consiste em afirmar que os interesses coletivos, como, por exemplo, os interesses dos consumidores, encontram-se dispersos e mal informados, ao passo que os interesses particulares são concentrados, bem informados e, por isto mesmo, conseguem superar o problema do carona e engendrar a ação coletiva. Assim, como já foi

dito antes, o livre comércio seria encarado como um bem público e como as partes beneficiadas, consumidores, dificilmente conseguem se organizar para pressionar o governo a adotar políticas de abertura os grupos de interesse capturam o sistema e impõe ao conjunto da sociedade um ônus. Segundo Kindelberger (1988b) esta abordagem é propensa a menosprezar o papel dos *traders* e dos interesses coletivos tendentes a impor ações de livre comércio. No caso dos *traders*, o autor lembra-nos que na Holanda do século XVIII estes forçaram o governo a reduzir as alíquotas tarifárias para importação e exportação, uma vez que o aumento de sua rentabilidade dependia do grande giro das operações, simultaneamente adotaram-se impostos que recaíram sobre a classe trabalhadora para financiar a marinha de guerra, que se encarregava da segurança além mar. Um exemplo de interesse coletivo que consegue impor-se sobre interesses particulares é o comércio de bens intermediários utilizados internamente na produção de alguns bens. Kindelberger (1988b) cita o caso do setor gráfico nos EUA, que conseguiu obstar o *lobby* das indústrias de tintas para impressão, as quais exigiam do governo medidas protecionistas, que, se implementadas, elevariam consideravelmente o preço de algumas publicações, reduzindo a lucratividade do setor e onerando os consumidores.

Em seguida analisamos as teorias de proteção endógena, que, segundo grande parte dos textos consultados, mesmo aqueles que se opõe a esta abordagem, domina a literatura sobre protecionismo. Esta literatura tem demonstrado que nas discussões sobre comércio quase sempre os argumentos protecionistas superam as posições pró-livre comércio porque a sociedade parece ter uma visão míope sobre o assunto. Sempre que a questão é colocada ações de curto prazo parecem gritar mais alto do que um ganho de bem estar a longo prazo. Colocado de outra forma, enquanto a teoria econômica tradicional enfatiza jogos de soma positiva através do comércio, focada em questões alocativas; este escopo teórico ressalta a

preponderância de jogos de soma zero no curto prazo, guiados por questões distributivas. Do ponto de vista da *Public Choice* – que é o referencial teórico no qual estes modelos estão inseridos - é perfeitamente natural que as preocupações distributivas tomem uma dimensão maior do que questões alocativas Pareto eficientes de longo prazo, pois são mais facilmente identificáveis e mensuráveis (em termos, por exemplo, de empregos perdidos, ou queda na renda de determinado grupo e região), enquanto que o apelo do livre comércio é muito mais abstrato e dificilmente compreendido por grande parte do eleitorado. Como nos lembra Peltzman (1989) "a grande contribuição destes modelos consiste na assertiva de que o interesse dos grupos organizados tende a restringir a concorrência no mercado doméstico e a dominar o sistema político".

Embora os modelos de proteção endógena preponderem no debate acadêmico acerca do protecionismo há alguns limites bastante claros na sua utilização. Primeiro, muito pouco pode ser dito acerca da dinâmica institucional que permeiam os modelos. As instituições são fundamentais para a consecução do resultado final, entretanto, o seu processo formativo assim como sua adaptabilidade a alterações históricas não pode ser compreendida pelo modelo. Segundo, e de certa forma uma decorrência da primeira, há uma ênfase bastante grande na questão do ajuste tarifário. É sabido que a adesão das nações ao GATT/OMC têm contribuído para sucessivas reduções nas tarifas praticadas no comércio internacional, todavia, o protecionismo ainda é uma questão persistente, mas praticada sob outras formas, como a legislação *antidumping*. Destarte, os modelos de proteção só conseguem obter a unicidade do equilíbrio ao restringir o espaço de políticas a uma única dimensão, a fixação de tarifas, sendo pouco provável que com a adesão de outras dimensões e atores torne-se factível a obtenção tão "fácil" de equilíbrios estáveis. Hannemmann (2001) alerta-nos, a exemplo de Rodrik (2001) - ver anexo-, que com a globalização não só os fluxos de

comércio aumentam, como também os fluxos de capital entre países, fato que, em nações mais frágeis, conduz ao aumento da instabilidade econômica. Segundo estes autores, este comportamento é uma fonte potencial de pressões protecionistas, visando restringir a oscilação destes sistemas. Esta dimensão do protecionismo parece estar completamente além dos limites desta abordagem.

Em Rogowski (1989) o fenômeno do protecionismo era explicado a partir das clivagens sociais decorrentes do processo de abertura da economia. O livre comércio fortalecia algumas coalizões, e enfraquecia outras, influindo, às vezes de forma preponderante, no enfrentamento social entre forças pró e contra o livre comércio. Ao inserir a discussão em uma perspectiva histórica, o autor resgata importantes contribuições que passam despercebidas nos modelos de proteção endógena; como a especificidade constitutiva da sociedade alemã do séc XIX, onde grupos industriais e aristocratas possuem uma relação bastante diversa daquela presente na sociedade inglesa de então. Entretanto, como ficou claro pela análise de Hiscox (2002) o texto é datado e pouca relação tem com o protecionismo nos dias de hoje. Verdade seja dita, o próprio Rogowski já nos alerta sobre a carência de atualidade de sua teoria no início da obra.

Com relação a Hiscox (2002) a pedra angular de sua abordagem consiste em unir as teorias anteriores em um *continuum* no qual ambas são situadas segundo a especificidade dos fatores e o grau de mobilidade do capital característico de determinado período.

Milner (1988) desperta-nos para a questão da crescente integração comercial entre países devido ao crescimento do comércio intraindustrial e suas repercussões em termos do jogo de coalizões interno. Diferentemente do restante da literatura que enxerga o jogo de coalizões doméstico como um sistema fechado, Milner (1988) joga luz em um importante ator: as empresas multinacionais; cuja inserção na estrutura de comércio internacional dá

novo ímpeto à relação de forças internas das nações, adicionando um vetor de forças no embate entre posições pró e contra abertura. A análise das limitações impostas pelas organizações internacionais (GATT/OMC) ou a formação de blocos de comércio, questões já bastante pertinentes à época da publicação do livro fogem-lhe ao exame, sem, contudo, comprometer a importância de sua contribuição.

A abordagem da estratégia de comércio invoca o crescimento de ações governamentais patrocinando interesses empresariais no mercado internacional, com o intuito de elevar o nível de bem estar do país. Se o ganho se dá via elevação de lucros das empresas ou do bem estar do consumidor é uma questão que dependerá das características da estrutura competitiva do mercado. Em casos nos quais a gestação e aperfeiçoamento de novas tecnologias têm relevo especial, como na indústria de semicondutores ou de aviação, o conjunto teórico encontra sua maior aplicabilidade. Brander (1989) traz uma advertência aos limites da norma de conduta postas por estes modelos. A generalização deste padrão pode conduzir ao desencadeamento de uma guerra comercial entre as nações, promovendo um ciclo de fechamento das economias. Um jogo no qual não cooperar, fechar a economia, torna-se a estratégia dominante, a menos que algum arranjo institucional (como o GATT/OMC) coordene as ações entre os atores. A contribuição da abordagem da estratégia de comércio é fundamental e atual, entretanto, dinamicamente o argumento é frágil.

No capítulo três expusemos a abordagem do protecionismo a partir do jogo de poder entre as nações. Esta abordagem postula que o livre comércio é mais provável de emergir quando houver uma potência hegemônica capaz de zelar pela manutenção do arcabouço institucional que engendra uma estrutura de livre-comércio internacional. A teoria parece se adequar muito bem a um mundo bipolar pós II Guerra Mundial, todavia, em um mundo multipolar, onde o poderio relativo das nações está mais diluído a teoria não consegue

prever porque, a exemplo da década de 20 do século passado, o mundo não ingressa em uma "corrida" rumo a práticas protecionistas generalizadas.

No quarto capítulo o protecionismo é visto a partir de uma perspectiva bastante particular: a das práticas comerciais americanas no século XX. De acordo com esta abordagem, a dinâmica do sistema de idéias que norteia a criação e sustentação do arcabouço institucional responsável pela política de comércio americana é o elemento central que explica o protecionismo naquele país. A abordagem possui especial interesse por constituir-se em uma tentativa de vincular uma gama de fatores interconexos à questão do protecionismo, deixando evidente a complexidade do assunto e a necessidade de uma abordagem mais específica – a digressão é feita somente para o caso particular dos EUA no século XX. Pode-se argüir, contudo, pela ausência de mecanismos causais mais precisos, principalmente no que diz respeito à regressão do modelo; por exemplo: se o liberalismo inglês do século XIX explica em parte o sistema de idéias que norteia a política de comércio americana, o que explica o liberalismo inglês do séc XIX? Se obtivermos esta resposta, quais seus nexos causais anteriores? Esta, porém, é uma crítica comum a estes tipos de modelos, pode-se dizer, inclusive, que se optamos por esta estratégia de abordagem pactuamos com esta deficiência.

Independentemente das possibilidades e limitações analíticas de cada uma das abordagens, o que fica patente é que o protecionismo comporta um conjunto bastante amplo de abordagens, às vezes, não excludentes. Seus fatores explicativos não são exaustivos, ao contrário, à medida que alterações institucionais e econômicas ganham forma, suas motivações se alteram, dando novo impulso a questão e ao surgimento de novos debates. Ao adicionarmos questões como a globalização, a formação de blocos comerciais ou a nova

configuração de poder internacional várias das posições anteriores podem ser relativizadas ou complementadas. Afora, como nos lembra Kindelberger (1988_a) :

"(...) não é somente através de objetivos econômicos que se desenham políticas de comércio. Há situações nas quais os objetivos são preponderantemente políticos ou militares. O próprio nacionalismo pode ser entendido, sob esta ótica, como um bem público necessário a construção de uma nação".

É justamente este conjunto de características que lhe conferem complexidade e persistência ao longo do tempo, e que renova sua atualidade.

ANEXO I

Mercados Incompletos de Seguro e Proteção Comercial

Se a incerteza é introduzida em um modelo de auto-interesse no qual os mercados de seguros são incompletos, vale dizer, mercados nos quais não há oferta de proteção (*hedge*) em níveis compatíveis com a demanda, agentes econômicos que sejam avessos ao risco irão preferir políticas que reduzam a variabilidade do preço ou das flutuações de livre comércio. Esta pode ser, no entender de (Newbery & Stiglitz, 1984), um das explicações possíveis pelas quais os países em desenvolvimento têm reclamado por uma maior estabilização de preços no mercado internacional de *commodities* que eles exportam.

O maior grau de certeza acerca dos efeitos restritivos das quotas em oposição às tarifas parece ter sido a razão principal pela qual os "caçadores de proteção"(*protection seekers*) geralmente formam *lobbies* com vistas a restrições quantitativas. Há também um risco maior associado a medidas de proteção tais como os subsídios, uma vez que eles são mais transparentes que as tarifas ou as quotas, desde que eles são explicitados no orçamento do governo e devem ser financiados pela arrecadação tributária ou por empréstimos. Consequentemente, setores que buscam assistência as flutuações do mercado internacional sabem que os subsídios serão mais difíceis de se obterem politicamente, ao mesmo tempo os políticos sabem que a perda de votos decorrentes de imposição de uma quota é muito menor do que se conferissem um subsídio para o setor, uma vez que há uma assimetria de informação considerável entre consumidores e empresas. Desta forma, apesar da imposição de restrições quantitativas as importações serem o instrumento de intervenção no comércio que mais gera perda de bem estar para o consumidor, este instrumento se sobrepõe aos demais por se apresentar mais factível politicamente.

Restrições Comerciais e a Demanda por Seguro Social : A abordagem de Rodrik

O argumento central do autor consiste em relacionar a exposição ao comércio internacional ao aumento do dispêndio governamental em programas de assistência

social, isto porque uma maior exposição internacional torna o país mais sensível a flutuações tanto de capital quanto do fluxo de comércio internacionais ocasionando um aumento do risco social e por conseqüência maiores demandas dos programas assistenciais.

O argumento na verdade já havia sido utilizado antes por Kazenstein(1985) - ver citação pagina 51 - frisando que "complementarmente a sua busca por uma economia internacional liberal alguns países buscavam uma estratégia de compensação doméstica ao aumento do risco social". O autor, no entanto, não generalizou o argumento para um amplo conjunto de países, restringiu-se na verdade à discussão dos casos da Suécia, Suíça, Holanda e Áustria. A importância do trabalho de Rodrik consiste em buscar uma evidencia cross country suficientemente robusta que embase seus argumentos ao mesmo tempo em que atualiza a discussão.

Alguns fatores bastante peculiares ao processo de globalização, cuja intensidade dos seus afeitos são mais fortemente sentidos à partir da década de 90, são postos à mesa caracterizando assim a especificidade do processo. Em primeiro lugar ressalta-se o aumento da mobilidade do capital entre países, dificultando sua tributação, uma vez que pequenos diferencias de alíquotas de imposto gera rentabilidades maiores em países com volatilidade de câmbio semelhantes. Consequentemente opta-se por financiar os déficits crescentes necessários ao processo de abertura comercial e inserção internacional através da tributação do trabalho, cujo grau de mobilidade entre países é inferior.

Há no entanto um limite a ação redistribuidora do Estado através do sistema tributário, uma vez que a base tende a se estreitar com o aumento da carga à depender

do patamar inicial do qual se parte, que no caso de alguns países europeus com cargas já bastante elevadas pode se exaurir rapidamente. Na impossibilidade de suprir a crescente demanda por programas sociais decorrentes da maior exposição ao risco internacional, e da pouca elasticidade de seus sistemas tributários, alguns países podem sucumbir a tentação de restringir seu grau de abertura para diminuir oscilações na atividade doméstica.

Para alguns países uma maior integração pode não implicar em aumento de risco social. Primeiro porque uma maior integração do mercado de capitais permite que os residentes no país diversifiquem seu *portfolio* no estrangeiro reduzindo o risco de uma queda no consumo interno. Segundo porque sendo o mercado internacional maior que o mercado doméstico choques países específicos podem ser absorvidos mais facilmente com um fluxo de capitais e de comércio maiores do que em uma economia mais fechada. A evidencia empírica, todavia, corrobora a existência de um *trade off* entre abertura e aumento do risco.

Em suma, a globalização parece estar causando um aumento das tensões internas em várias nações, uma vez que demandas sociais crescentes não podem ser respondidas com um aumento da receita tributária porque a maior mobilidade de capital e a exaustão da base tributária advinda do trabalho não o permitem. Ao mesmo tempo em que a tensão aumenta, a sociedade civil torna-se mais organizada e atuante, pressionando os governos para que e busquem soluções alternativas. Um caminho possível seria o aumento da proteção comercial com o intuito de reduzir tensões internas.

ANEXO II

Algumas teorias sobre a adoção de políticas comerciais de proteção à indústria nacional.

A estratégia de industrialização de grande parte dos países da América Latina no período que se estende de meados do séc.XX até o final da década de 80 guiou-se em grande parte pelo argumento da **indústria nascente**. Segundo esta abordagem teórica propugnada por economistas vinculados a CEPAL, dentre os quais se destacam Raul Prebisch, Osvaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, a indústria dos países em desenvolvimento têm uma vantagem comparativa potencial na indústria, mas as novas indústrias manufatureiras nos países em desenvolvimento não podem concorrer inicialmente com as manufaturas já estabelecidas nos países desenvolvidos.Para que as indústrias tornem-se competitivas, os governos podem apoiar temporariamente as indústrias novas, até que elas estejam consolidadas o suficiente para suportar a concorrência internacional. Faz sentido, de acordo com esse argumento, utilizar tarifas ou quotas de importação como medidas temporárias para viabilizar a industrialização.

Outro argumento Cepalino cuja concepção inicial não previa a imposição de uma tarifa, mas que acabou por engendre-la, foi a verificação de uma tendência a deterioração dos meios de troca. Segundo esta visão, a divisão do trabalho internacional gerava um aumento da dependência das economias em desenvolvimento em relação as economias avançadas. Isto porque os preços relativos das *commodities* - produzidas pelos países em desenvolvimento - frente aos produtos industrializados declinavam ao longo do período do estudo(1870 a 1930), assim, seriam necessários *quantuns* cada vez maiores de produtos

agrícolas para comprar produtos industrializados, gerando uma espécie de crescimento empobrecedor, daí a necessidade da **Industrialização por Substituição de Importações** e o argumento da indústria nascente. Este foi durante muito tempo um dos *puzzles* mais intrincados na literatura de Economia Internacional. O problema foi finalmente solucionado por Bhagwati, que publicaria em 1968 um artigo intitulado *Distortions and immiserizing growth: A generalization* na *Review of Economic Studies,* nele o economista afirmaria que quando um país grande por algum motivo(inovação tecnológica ou aumento da força de trabalho e ou capital) aumenta a oferta do seu produto no mercado internacional, haverá uma queda no preço do produto no mercado internacional que deteriorará os termos de troca do país. Este seria o primeiro caso de crescimento empobrecedor, que generalizaria o argumento Cepalino. Se, no entanto, o país impusesse uma tarifa as suas próprias exportações e supondo que o tributo fosse integralmente repassado para os preços, a relação de troca voltaria-se favoravelmente ao país, impedindo que os preços relativos do seu produto frente o resto do mundo caíssem a níveis tais que a situação antes do comércio fosse melhor para o país. Este argumento é conhecido na literatura como a **tarifa ótima**.

O argumento da tarifa ótima foi visto com muitas restrições por vários economistas. Johnson (1967) ressalta que a proposição de Bhagwati deve ser vista com muitas ressalvas e somente em casos muito específicos poderia corroborar a evidência Cepalina. Mas a grande contribuição do economista inglês está em demonstrar a fragilidade do argumento da indústria nascente. Segundo Johnson, quando um país pequeno impõe uma tarifa sobre as suas importações de bens distorce a alocação da produção na economia, se este país passar por um surto de crescimento com viés em algum dos produtos e for ao mercado internacional, provavelmente se confrontará com preços relativos internacionais diversos

dos preços domésticos. Esta distorção pode ser tal que conduza o país a uma situação de trocas tão desfavorável que acabe por gerar uma perda de bem estar para o país.

Esta parecia ser a pá de cal sobre a questão da indústria nascente e da deterioração dos meios de troca. Todavia a moderna literatura tem revivido o argumento Cepalino em duas versões renovadas. O primeiro argumento vai na direção dos mercados imperfeitos de capital. Se um país em desenvolvimento não tem um conjunto de instituições financeiras(como mercados eficientes de ações e bancos) que permita que a poupança dos setores tradicionais(como a agricultura) sejam utilizadas para financiar o investimento em novos setores(como as manufaturas), então o crescimento de novas indústrias será restringido pela capacidade das empresas nessa indústria receberem lucros correntes. Assim os lucros iniciais baixos serão um obstáculo ao investimento mesmo que os rendimentos de longo prazo nesse investimento sejam elevados. A melhor política é criar um mercado de capitais maior, mas a proteção das novas industrias, que elevaria os lucros e, portanto, permitiria um crescimento mais rápido, pode ser justificado como uma segunda opção de política econômica*(second best)*.

O segundo argumento, da apropriabilidadade ou das externalidades positivas, para a proteção da indústria nascente postula que as empresas da nova indústria geram benefícios sociais pelos quais não são compensadas. Estes benefícios podem decorrer do desenvolvimento de tecnologias que irão se irradiar para toda a sociedade ou da abertura de novos mercados que depois irão ser utilizados por um grande número de outras empresas. A melhor forma de compensar estas empresas seria através de uma política de ressarcimento dos benefícios sociais por ela gerados. Na ausência destes mecanismos a proteção comercial como a adoção de tarifas, subsídios ou quotas são políticas de *second best*.

Referencias

Baldwin, R. E. (1984) *The Political Economy of Postwar US Trade Policy* in *Trade Policy in a Changing World Economy :42-72 .*

Baldwin, R. E. (1989).*The Political Economy of Trade Protection* Journal of Economic Perspectives, Autumn,

Baldwin, R. E. (1996) *The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists* in The Political Economy of Trade Policy Papers in Honor of Jagdish Bhagwati (Cambridge 1996 MIT Press)

Becker, G.S. (1983) *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence* Quarterly Journal of Economics 98: 371-99.

Brander, J. A. (1992) *Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy* in *Strategic Trade Policy and The New International Economics* (Cambridge, Mass MIT Press, 1992)

Brander, J. A. and Spencer, B. J. (1981) *Tariffs and the Extraction of'Foreing Monopoly Rents Under Potential Entry* Canadian Journal of Economics vol 14 , 371:389

Brander, J. and Spencer, B. J. (1984) *Export Subsidies and International Market Share Rivalry* Journal of International Economics

Brander, J. A. (1986) *Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy.* In Krugman,Paul R. ed. *Strategic Trade Policy and The New International Economics.* Cambridge: MIT Press,

Caves, R. E. (1976)., *Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure* Canadian Journal of Economics, May

Colombatto, E. (2000) *An Explanation of the Dynamics of Protectionism* Open Economies Review, Vol 11, 279:293

Destler, I. M. (1986) *American Trade Politics : System Under Stress* Washington DC Institute for International Economics

Downs, A. (1957) *Uma Teoria Econômica* da Democracia (São Paulo, SP: Ed. Edusp, 1999).

Finger , J. M. et al (1982) *The Political Economy of Administered Protection* The American Economic Review , Vol. 72, n 3 , 452:466

Frey, B. S. (1984) *The Public Choice View of International Political Economy* International Organization, Vol. 38 , n 1 199:223

Goldenstein, J. (1988) *Ideas, Institutions, and American Trade Policy Economy* International Organization, Vol. 42 , n 1 179:217

Greenaway, D. (1987) *The New Theories of Intra-Industry Trade* Bulletin of Economic Research 39:2

Grossman, G.M. and Helpman, E. (1994). *Protection for sale* American Economic Review 84: 833–850.

Grossman, G.M. and Helpman,E. (1995) *The Politics of Free Trade Agreements* American Economic Review 85 (4): 667-90.

Grossman, G. M. and Helpman, E. (1994). *Electoral Competition and Special Interest Politics.* NBER working paper 4877

Hillman, A. L. (1982) *Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives* American Economic Review 72 : 1180-7.

Hillman, A. L.(1982) *Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives* AER, December.

Hiscox, M. J. (2002) *International Trade & Political Conflict – Commerce, Coalitions, and Mobility* (New Jersey: Ed. Princeton University Press, 2002).

Kindleberger, C. (1988_a) *Dominance And Leadership in International Economy Exploitation, Public Goods, and Free Rides* in *The International Economic Order : Essays in Financial Crisis and International Public Goods* (Cambridge, Mass MIT Press, 1988)

Kindleberger, C. (1988_b) *Governament and International Trade* in *The International Economic Order : Essays in Financial Crisis and International Public Goods* (Cambridge, Mass MIT Press, 1988)

Krasner, S. D. (1976) *State Power and the Structure of International Trade* World Politics , Vol. 28 , n 3 317:347

Krueger, A. (1991) *The Political Economy of Controls: American Sugar* NBER working paper 2504.

Krueger, A. (1993) *The Political Economy of Controls Complexity* NBER working paper.

Krueger, A. (1992) *Governament, Trade, and Economic Integration* The American Economic Review, Vol 82, n 2

Krugman, P. R. (1983) *Import Protection as Export Promotion* in H. Kierzkowski, *Monopolistic Competition and International Trade* Oxford : Oxford University Press

Krugman, P. R. (1992) *Thinking About Trade Policy* in *Strategic Trade Policy and The New International Economics* (Cambridge, Mass MIT Press, 1992)

Magee, S.; Brock, W. and Young, L. (1989) *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium* Cambridge: Cambridge University Press.

Mayer, W. (1984) *Endogenous Tariff Formation* American Economic Review 74 (5): 970-85.

Mayhew, D. R. (1974) *Congress – The Electoral Connection* (New Heaven and London: Ed. Yale University Press).

Milner, H. V. (1988) *Resisting Protectionism – Global Industries and the Politics of International Trade* (Princenton, New Jersey Princenton University Press)

Mitchell, W.C. and Munger, M. C. (1991) *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey* American Journal of Political Science 35 (2): 512-46.

Nelson, D. (2001) *Endogenous Tariff Theory : A Critical Survey* mimeo Whashington University in St. Louis

Neré, J. (1996) *História Contemporânea* , Bertrand Brasil , 4ª *ed* Rio de Janeiro

Newberry, D. M. G4., and Joseph E. Stiglitz (1984), *Pareto Inferior Trade*, Review of Economic Studies, 1984

Olson, M. (1965) *A Logica da Ação Coletiva* (São Paulo, SP: Ed. Edusp, 1998).

Peltzman, S. (1989) *A Teoria Econômica da Regulação Depois deUma Década de Desregulação. In:* Mattos, P. *Regulação Econômica e Democracia – O Debate Norte-Americano* (São Paulo, SP: Ed. 34, 2004).

Peltzman, S. (1976) *Toward a more General Theory of Regulation* Journal of Law and Economics 19: 211-40.

Posner, R. A. (1974) *Theories of Economic Regulation,* Bell Journal of Economics and Management Science V: 335-58.

Rogowski, R. (1989) *Commerce and Coalitions – How Trade Affects Domestic Political Alignments* (New Jersey: Ed. Princeton University Press).

Smith, R.A. (1995) *Interest Group Influence in the US Congress* Legislative Studies Quarterly XX, 1: 89-127.

Spencer, B. J. (1992) *What Should Trade Policy Target(* in *Strategic Trade Policy and The New International Economics* (Cambridge, Mass MIT Press, 1992)

Stigler, G. (1971) *The Theory of Economic Regulation* Bell Journal of Economics and Science 2: 3-21.

Tosini, S. and Tower E. (1987), *The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns*, Public Choice.

Venables, A. J. (1984) *International Trade in Identical Commodities, Cournot Equilibrium with Free Entry* Centre for Economic policy Research Discussion Paper n 9

Weck-Hannemann, H.(2001) *Globalization as a Challenge for Public Choice Theory* Public Choice, Vol 106 77:92