

Política Industrial após a Liberalização do Comércio Exterior: O Debate Teórico Contemporâneo

ANDRÉ L. NASSIF*

RESUMO Uma vez consolidado o processo de liberalização comercial, ainda subsistem argumentos robustos que justifiquem a adoção de políticas industriais de corte setorial nas economias dos países em desenvolvimento? Este artigo, de conteúdo predominantemente teórico, conclui que sim. O trabalho divide-se em dois blocos de seções: no primeiro (Seções 2 e 3), analisam-se os principais aspectos teóricos concernentes à liberalização comercial, com ênfase nos objetivos e principais benefícios esperados desse processo; no segundo (Seções 4 e 5), procura-se demonstrar que, num mundo regido por concorrência imperfeita e presença de externalidades econômicas positivas (estáticas e dinâmicas), alguns casos requerem a intervenção estatal em favor de indústrias específicas, mormente daquelas com maior potencial de difundir progresso tecnológico para o restante do sistema econômico.

ABSTRACT *This paper intends to analyze the arguments for the implementation of industrial policies under the current scenario of trade liberalization process consolidation. The paper is divided in two bloc of sections: in the first one (Sections 2 and 3), the author analyses the theoretical issues related to the trade liberalization, mainly those related to the objectives and expected benefits; in the second bloc of sections (Sections 4 and 5), it is showed that in an imperfect competition world and in the presence of static and dynamic positive externalities, there are some cases in which seems to justify the government intervention in favor of specific industries, especially those with great potential of technological spillovers through the economic system. In spite of not aiming at analysing the Brazilian economy directly, this paper suggests some instruments of industrial policy – especially of sectoral kind – which may be usefull to support the Brazilian economic development.*

* Economista do BNDES. Este artigo, que é uma versão ligeiramente modificada do Capítulo III de minha tese de doutorado em Economia, a ser apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, se beneficiou dos valiosos comentários e sugestões de Mário Luiz Possas, Mário Cordeiro de Carvalho Jr., Sander Magalhães Lacerda e Robson Grassi. Agradeço ainda aos pareceristas anônimos, que também fizeram interessantes observações. As idéias e propostas de política econômica são, entretanto, de minha exclusiva responsabilidade.

1. Introdução

A partir de meados da década de 80, os principais países latino-americanos – sobretudo aqueles castigados pelos impactos adversos da “crise da dívida externa” sobre a estabilidade macroeconômica – começaram, um a um, a introduzir reformas econômicas estruturais, com destaque para a liberalização comercial. No Brasil, em particular, embora tenha ocorrido um corte significativo de tarifas aduaneiras em diversos segmentos do setor industrial em 1988, considera-se março de 1990 como o marco efetivo da liberalização do comércio exterior, já que foram eliminadas não apenas grande parte das barreiras não-tarifárias e dos chamados regimes aduaneiros especiais, como também sepultadas de vez instituições que, embora tenham cumprido seu papel histórico durante o auge do modelo de substituição de importações, tinham notória identificação com a concepção de política industrial desenhada pelos idos dos anos 70.

Ao contrário do que previam muitos oponentes do processo de liberalização comercial no início dos anos 90, não houve sucateamento da indústria brasileira nem parece haver evidências convincentes de forte primarização da pauta de exportações. Nesse sentido, são inegáveis os benefícios atribuíveis, em grande parcela, à maior inserção do Brasil no comércio internacional, dentre os quais merecem menção o expressivo aumento da produtividade média da economia ocorrida ao longo daquela década e o melhor aproveitamento econômico dos recursos abundantes disponíveis no país.¹ No entanto, como já consagrado pela literatura teórica recente sobre comércio internacional, tais “ganhos de comércio” são tidos como benefícios estáticos, sobretudo porque, se não forem realimentados por outras forças que confirmam dinamismo à economia no longo prazo (mormente progresso tecnológico), tendem a se dissipar à medida que, em resposta à mudança de preços relativos ocorrida, o novo padrão de especialização internacional vai se adequando às estruturas tecnológicas de produção e à dotação relativa de fatores disponíveis no país.

A tarefa empreendida na década de 90 tanto pela literatura de linhagem metodológica de equilíbrio geral quanto pela neo-schumpeteriana consistiu justamente em aprofundar a análise dos prováveis impactos decorrentes da

¹ *Os trabalhos de Moreira e Correa (1996), Hay (1997) e Bonelli e Fonseca (1998) confirmam esse resultado.*

liberalização comercial sobre o padrão de desenvolvimento do país.² Na primeira abordagem, os efeitos esperados sobre as taxas de crescimento de longo prazo são ambíguos, dependendo da hipótese de que o conhecimento e o acesso às tecnologias lançadas pelos países inovadores se transmitam ou não para os países em desenvolvimento [Grossman e Helpman (1991)]. Entretanto, em uma situação ambas as abordagens chegam a resultados praticamente coincidentes: a de que, caso o maior acesso ao estoque de conhecimento tecnológico não se traduza necessariamente na incorporação dos serviços de tecnologia (*blueprints*, para utilizar a expressão designada pelos autores) relacionados ao estado da arte, o aprofundamento da integração econômica e do conhecimento tecnológico em termos globais pode não se refletir em maior taxa de inovações nos países com menor dotação relativa de capital humano, porquanto a maior abundância de trabalho não-qualificado nesses países acabaria reduzindo seu custo de oportunidade e incentivando, conseqüentemente, as atividades que utilizem intensivamente tais fatores.

Por outro lado, na abordagem neo-schumpeteriana, que incorpora a hipótese irrevogável de existência de *gaps* absolutos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento antes mesmo que o aprofundamento da integração comercial se efetive entre eles, as previsões teóricas são ainda mais incisivas que as do modelo de crescimento endógeno em economias abertas. Em especial, o modelo de Dosi, Pavitt e Soete (1990), resgatando a tradição do modelo clássico de Posner (1961), é bastante contundente ao concluir que, entre dois países com estruturas produtivas e tecnológicas fortemente dessemelhantes em termos absolutos, a liberalização comercial, quando não acompanhada de políticas complementares que induzam ao esforço tecnológico, mesmo que venha a produzir benefícios estáticos mútuos para ambos, sempre acabará favorecendo o mais adiantado em termos de maiores oportunidades para realização de seu potencial de progresso técnico e, portanto, de desenvolvimento econômico. Numa palavra, da hipótese de existência de *gaps* tecnológicos entre países em estágios distintos de desenvolvimento emerge o caso moderno mais poderoso para a defesa de políticas industriais de corte setorial.

Este artigo pretende analisar duas hipóteses fundamentais presentes no debate teórico contemporâneo no campo da economia internacional: em primeiro lugar, a de que a concepção e a implementação de programas de

2 Os dois livros clássicos sobre o assunto são o de Grossman e Helpman (1991), na abordagem de equilíbrio geral, e o de Dosi, Pavitt e Soete (1990), na corrente neo-schumpeteriana.

reformas comerciais nos países em desenvolvimento – sobretudo naqueles que ampararam seu processo de industrialização em políticas protecionistas seguidas décadas a fio – estão respaldadas em um conjunto de critérios de política econômica, cujo objetivo é, em última instância, melhorar o nível de eficiência e de produtividade do sistema econômico como um todo; e, em segundo, a de que a adoção de políticas industriais ativas e seletivas em setores considerados estratégicos ao desenvolvimento do país, longe de ser incompatível com a preservação de uma economia integrada no comércio mundial, está respaldada em argumentos precisos de racionalidade.

Como o teor do artigo é eminentemente analítico, suas conclusões normativas são extensivas à maioria dos países em desenvolvimento. No entanto, como as questões aqui tratadas foram inspiradas na experiência brasileira recente de liberalização comercial, as principais referências, bem como as sugestões de políticas industriais, estão associadas particularmente ao Brasil. O trabalho está organizado em cinco seções, afora esta Introdução: a Seção 2 procura aprofundar o conceito de liberalização comercial em perspectiva microeconômica; a Seção 3 discute os principais pontos controversos inerentes à sua implementação, com ênfase nos aspectos relacionados à velocidade e aos ajustamentos necessários nos casos em que a “mão invisível” se mostre incapaz de atenuar a médio prazo impactos socialmente indesejáveis, como, por exemplo, o desemprego setorial da mão-de-obra; a Seção 4 discute e defende os argumentos analíticos principais em prol de políticas industriais (de corte setorial, e não apenas de cunho “horizontal”) e de comércio exterior ativas – bem como as dificuldades práticas associadas à sua implementação e à incerteza quanto a seus resultados no longo prazo –, mesmo depois de consolidada a liberalização comercial; a Seção 5 faz uma brevíssima análise das críticas mais frequentes a que estão sujeitas as proposições modernas de política industrial de corte setorial, apresentando, ao mesmo tempo, os contra-argumentos básicos que tornam tais críticas inconsistentes; e a Seção 6 apresenta algumas notas conclusivas.

2. Os Fundamentos Teóricos da Liberalização Comercial no Mundo Real

Embora pareça intuitivamente óbvio, a expressão “liberalização comercial” tem sido analisada como três conceitos distintos na literatura teórica sobre política comercial. Em primeiro lugar, na vasta produção analítica que trata da economia política da proteção, ela pode ser interpretada implicitamente como a substituição de um regime de comércio dominado por restrições

quantitativas (notadamente quotas) por outro em que o aparato protecionista passa a ser regido predominantemente pela aplicação de tarifas aduaneiras [Corden (1974)]. Em segundo lugar, ela é vista como o processo mediante o qual o regime de comércio passa a ser neutro com respeito à concessão dos incentivos efetivamente concedidos às atividades exportadoras *vis-à-vis* os setores domésticos que competem com as importações [Bhagwati (1986), Michaely, Papageorgiu e Choski (1991) e Helleiner (1994, p. 14)]. Em terceiro lugar – e em perspectiva menos ortodoxa –, ela pode também ser definida como o processo que expõe os setores produtores domésticos a maior concorrência internacional, mediante a consolidação de tarifas aduaneiras médias mais baixas e convergentes para o padrão tarifário multilateral, sem eliminar, no entanto, algum grau de incentivo diferenciado, mas temporário, para setores ou segmentos industriais considerados estratégicos ao desenvolvimento econômico do país.

Embora os dois primeiros conceitos procurem analisar o processo de liberalização comercial quanto a seus efeitos positivos sobre a eficiência na alocação de recursos e ao nível de produtividade da economia, apenas o primeiro, por se tratar de metodologia de equilíbrio parcial, incorpora a hipótese de concorrência imperfeita, enquanto o segundo, porém, por se basear em análise de equilíbrio geral, pressupõe implicitamente que as atividades econômicas funcionam sob concorrência perfeita.

As subseções a seguir analisam separadamente os dois primeiros conceitos de liberalização comercial. O último conceito, por incorporar os argumentos modernos favoráveis à adoção de políticas industriais seletivas, ficará reservado para a Seção 4.

Liberalização como Tarifação das Quotas

A literatura neoclássica sobre proteção está assentada na proposição inicial de que, sob a hipótese de concorrência perfeita em todos os mercados e de inexistência de qualquer tipo de tarifa, subvenção ou outras formas de intervenção governamental, o livre-comércio proporcionaria o máximo bem-estar social no sentido de Pareto (*first-best*).³ Em contrapartida, para essa mesma abordagem analítica, o aparato protecionista só pode ser justificado se comprovada a existência de distorções e/ou falhas de mercado que tenham afastado o funcionamento e os resultados da economia de seu

³ É importante ressaltar que essa conclusão está apoiada numa análise de equilíbrio geral.

nível ótimo.⁴ Nessa linha de argumentação, por tautológico que possa parecer, a liberalização comercial nada mais é do que um processo em que se procuraria redirecionar a economia para um “eterno retorno” ideal, mediante a eliminação gradual das distorções criadas pela proliferação de uma diversidade de instrumentos protecionistas como tarifas aduaneiras elevadas, quotas de importação, barreiras administrativas, taxas múltiplas de câmbio, entre outros. Em outras palavras, embora se reconheça que a existência prévia de falhas de mercado tenha justificado a adoção de medidas protecionistas,⁵ os impactos adversos que elas teriam sobre a eficiência na alocação de recursos contribuiriam para agravar ainda mais as distorções microeconômicas de preços e de consumo da sociedade.

Além da busca de maior aproximação da economia rumo ao ótimo de Pareto, a corrente tradicional costuma apontar um forte argumento em prol da liberalização comercial, agora entendida como a substituição de um regime de proteção por quotas por outro regido por tarifas de importação: a não-equivalência entre tarifas e quotas quanto a seus efeitos microeconômicos nefastos,⁶ e nesse caso a análise é fundamentada em abordagem de equilíbrio parcial. Embora na análise clássica de Bhagwati (1965) tal conclusão tenha sido válida tanto para as hipóteses de concorrência perfeita quanto imperfeita, vamos nos limitar aqui apenas ao segundo caso.⁷ Além disso, como o objetivo é realçar os impactos da proteção sobre o aumento do poder de mercado das firmas estabelecidas na indústria, basta restringir

4 Como lembra Bhagwati (1971, p. 173), “a teoria das distorções é construída em torno do teorema central que relaciona livre-comércio e bem-estar, qual seja, o de que regimes de *laissez-faire* são tidos como Pareto-ótimos num sistema perfeitamente competitivo onde não haja qualquer poder de monopólio no comércio internacional”. Na literatura neoclássica de política comercial, apenas duas forças poderiam desviar o sistema econômico desse estado ideal: “distorções endógenas” criadas pelas próprias imperfeições da concorrência; ou distorções geradas pelo aparato de políticas econômicas existentes, notadamente as protecionistas.

5 De qualquer forma, para a corrente neoclássica, a adoção de medidas protecionistas sempre será uma opção do tipo *second-best*. Ver, a propósito, Corden (1974, p. 14-16).

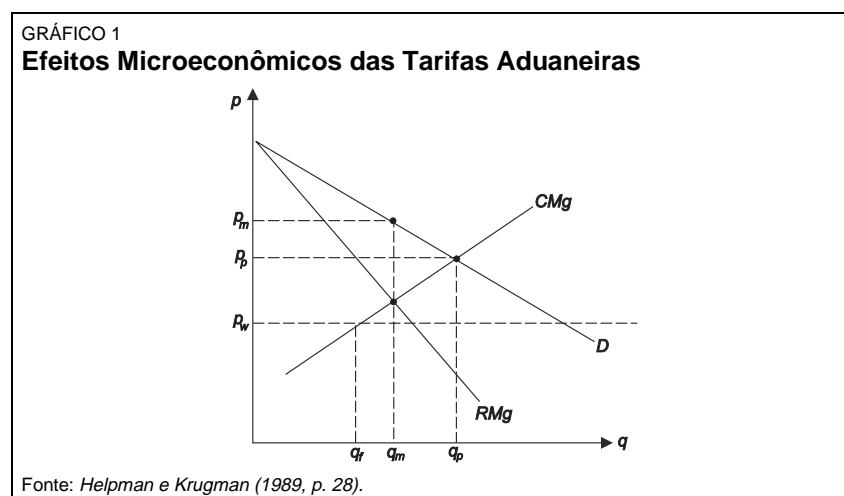
6 Nem sempre a análise teórica da economia política da proteção capta a prática real do protecionismo adotado em muitos países em desenvolvimento, sobretudo naqueles que orientaram seu processo de industrialização de acordo com o modelo de substituição de importações. No Brasil, por exemplo, não foram as quotas o instrumento preponderante para conferir proteção efetiva à indústria local – notadamente nas décadas de 70 e 80 –, mas sim as barreiras administrativas, sobretudo as que, anteparadas pela famosa “lei do similar nacional”, coíbiam a entrada de produtos estrangeiros de praticamente todos os setores manufatureiros. Ver, a respeito, Nassif (1995).

7 Em princípio, sob concorrência perfeita e numa análise de equilíbrio parcial, a tarifa exerce efeitos equivalentes à quota com respeito à variação de preços (aumento), produção doméstica (aumento) e consumo total da sociedade (redução). No entanto, mesmo nesse padrão de concorrência, as quase-rendas apropriadas pelos detentores das licenças de importação comprovam o efeito mais distorcivo da quota vis-à-vis a tarifa e, portanto, a não-equivalência entre ambos os instrumentos de proteção. Para o caso de concorrência perfeita, ver Bhagwati (1965), Corden (1974, Cap. 2) e Helpman e Krugman (1989, Cap. 2).

a análise ao caso do monopólio,⁸ o que segue de perto o tratamento dado por Helpman e Krugman (1989, Cap. 3).

Supõe-se uma firma monopolista cuja única contestabilidade a seu poder de mercado doméstico é dada pela concorrência efetiva ou potencial exercida pelas importações. Os Gráficos 1 e 2 reproduzem situações hipotéticas de proteção por tarifas aduaneiras e quotas, respectivamente. Começemos pelo primeiro caso.

No Gráfico 1, q é a quantidade produzida, p o preço unitário, D a curva de demanda doméstica, RMg a curva de receita marginal correspondente e CMg o custo marginal. Os subscritos denotam diferentes situações para as variáveis preço e quantidade: p_m é o preço que maximiza o lucro da firma (preço de monopólio), pressupondo ausência total de produtos importados concorrentes (e q_m a quantidade produzida correspondente); p_w é o preço internacional (e q_f a quantidade doméstica produzida sob livre-comércio); e p_p é um preço hipotético que, acrescido de determinado percentual de tarifa



8 O objetivo principal aqui é mostrar como a liberalização comercial, ao imputar às firmas locais maior concorrência com produtos importados, afeta seu poder de mercado. Embora no caso de oligopólios tanto setores domésticos quanto estrangeiros passem a sofrer a concorrência de indústrias fortemente concentradas, localizadas em todo o espaço econômico mundial, a limitação ao caso do monopólio tem o mérito de focar a análise no problema do poder de mercado doméstico, o que é suficiente para apreender os efeitos resultantes da maior exposição de indústrias locais – inclusive oligopólios – à competição com produtos importados.

aduaneira, confere proteção efetiva ao setor (logo, q_p é o volume de produção doméstica correspondente), impedindo a entrada de qualquer importação marginal. O foco principal dessa análise consiste em mostrar que, contanto que a tarifa aduaneira que passará a vigorar na fase posterior à liberalização comercial não seja elevada demais, a simples ameaça de entrada de produtos importados restringirá a autonomia da firma para maximizar lucros no curto prazo.

Ainda no Gráfico 1, visualizam-se de imediato duas prováveis estratégias de preços do monopolista: num extremo, na ausência de concorrentes importados, ele estaria livre para maximizar o lucro, impondo aos consumidores o preço p_m ; e, sob livre-comércio, por outro lado, p_w representaria o “preço-limite” máximo para a firma doméstica, uma vez que qualquer tentativa de ultrapassá-lo seria rechaçada pela entrada de produtos importados. Nesse caso, a concorrência (e o preço) internacional regeria de tal forma o comportamento do monopolista que, forçado a maximizar lucros como se atuasse em concorrência perfeita ($p = CMg$), produziria a quantidade q_f . O restante da demanda doméstica seria atendida por produtos importados.

O efeito de uma tarifa aduaneira t (*ad valorem* ou específica) sobre o preço e a produção domésticos dependerá de quão elevada ou baixa for sua incidência sobre o preço internacional. Na prática, três diferentes situações podem se efetivar:

- um nível de tarifa aduaneira relativamente baixa, de modo que $p_w + t < p_p$;
- um nível de tarifa exageradamente elevado que torne $p_m < p_w + t$; e
- um nível de tarifa moderado, de tal forma que $p_p < p_w + t < p_m$.

O primeiro caso ilustra, na prática, completa exposição da indústria à concorrência estrangeira, uma vez que, por revelar-se insuficiente para conferir proteção efetiva ao setor e, conseqüentemente, impulsionar maior volume de produção doméstica, a incidência tarifária mantém a posição de mercado da firma idêntica à que teria sob livre-comércio. Nesse caso, a firma monopolista, ao ser forçada a submeter-se ao preço internacional, acaba tendo de comportar-se como se operasse em concorrência perfeita, limitando-se a escolher o nível de produção compatível com a equalização de seus custos marginais ao preço – para ela exógeno – de livre-comércio.

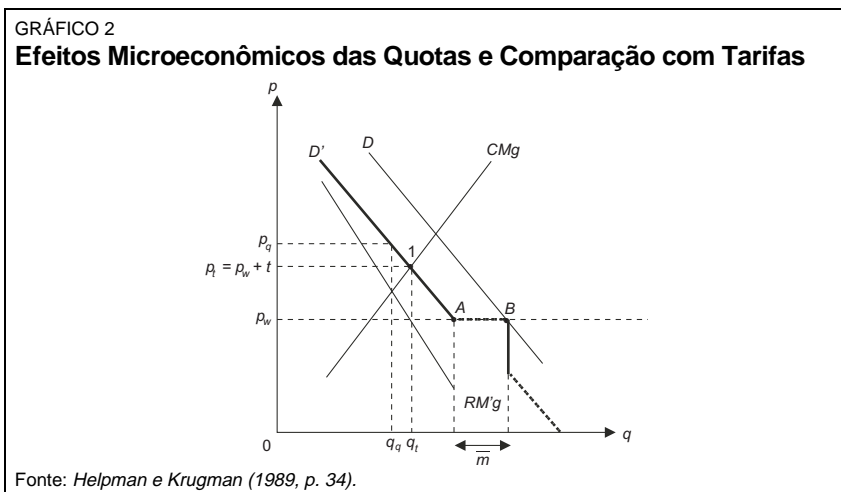
O segundo caso configura uma situação típica de superprotecionismo, uma vez que o setor seria beneficiado por uma tarifa aduaneira tão

elevada ($p_w + t > p_m$) que o efeito distorcivo adverso sobre a produção e os preços seria maximizado: com efeito, alijada da ameaça potencial e efetiva de entrada de produtos importados concorrentes, a firma ficaria livre não apenas para praticar o preço máximo de monopólio, mas também para manter a produção muito abaixo do socialmente desejado. Em outras palavras, uma situação como essa daria à firma a chance de operar com *mark-up* máximo e produção total mínima.

No último caso, embora o preço doméstico acrescido da tarifa venha a exceder o necessário para estimular maior produção doméstica, ainda assim a firma, por estar submetida a alguma disciplina pela ameaça de entrada de produtos importados, fica impedida de exercer plenamente sua posição monopolista e, por conseguinte, de praticar o preço máximo p_m . Ou seja, na prática é o nível de tarifas – nem exageradamente alto nem muito reduzido – que acaba norteando a estratégia de preços e maximização de lucros da firma: ela seria pressionada a fixar um preço doméstico igual ao preço internacional acrescido da tarifa ($p_w + t$), mas produzindo uma quantidade mais próxima ao socialmente desejado a esse preço.⁹ Note-se que, quando o preço é p_p , a tarifa, mesmo sem acarretar qualquer penetração adicional de importações, acaba agindo simultaneamente como instrumento protecionista e disciplinador da concorrência interna, impedindo a firma de fixar o preço de monopólio, provavelmente por meio de redução do *mark-up* efetivo. Cabe ressaltar, no entanto, que, à medida que se incrementa a incidência tarifária dentro desse intervalo, haverá um efeito fortemente distorcivo sobre preços, uma vez que a firma ficará mais livre para aumentar o grau de monopólio (e, portanto, os preços praticados), sem efetivamente aumentar a produção. Nesse sentido, um processo típico de liberalização comercial pode ser entendido como a fixação de um novo nível de gravame tarifário que equalize preços domésticos a preços internacionais – expressos numa mesma moeda –, de tal forma que as firmas nacionais, defrontando-se com uma pressão contínua da concorrência potencial com bens importados, sejam induzidas a aumentar o volume de produção e a reduzir os preços praticados em relação ao preço máximo de monopólio.

O Gráfico 2 mostra os efeitos decorrentes de uma estratégia de proteção por quotas, ao tempo que permite compará-los com os que resultariam de um nível de tarifas “equivalente”, quer dizer, cuja taxa *ad valorem* propiciasse um volume de importações correspondente ao da barreira quantitativa.

⁹ Se a firma maximizasse lucros fixando $p_w + t = CMg$, sua produção total excederia a demanda doméstica desejada àquele preço.



Admita-se inicialmente que, em determinada indústria, a quantidade de bens importados permitida pelo governo seja limitada em \bar{m} . Na verdade, a imposição de quotas máximas de importação obriga a firma a enfrentar curvas de demanda domésticas (D') – e curvas de receitas marginais a elas correspondentes (nesse caso, RMg') – menores que as que vigorariam caso não houvesse restrição quantitativa às compras externas (D).¹⁰ Assim sendo, uma vez prefixada a quota \bar{m} , para qualquer preço interno praticado acima do preço internacional p_w , a firma doméstica será incentivada a produzir apenas a quantidade necessária para suprir a demanda remanescente. Ou seja, ela maximiza lucros de acordo com a condição convencionalmente conhecida nos modelos de monopólio, escolhendo, portanto, a quantidade para a qual o custo marginal iguala-se à nova receita marginal (no gráfico, as quantidades e preços correspondentes às soluções de maximização são q_q e p_q , respectivamente).

O problema crucial a analisar é se a imposição de uma barreira comercial por quota que proporcionasse o mesmo volume de importações decorrente de um esquema de proteção por tarifa teria equivalência quanto aos efeitos

10 Observe-se que a curva de demanda “real” da firma D' possui três segmentos relevantes, que dependem dos preços praticados no mercado: para preços acima de p_w , ela se restringe ao segmento inclinado que se ergue a partir do limite inferior da quota de importação (no gráfico, a partir do ponto A); para preços exatamente iguais a p_w , ela é apenas o segmento horizontal correspondente ao dito preço (que se encontra entre os pontos A e B); para preços abaixo de p_w , ela corresponde à totalidade da curva de demanda doméstica D' propriamente dita (indicada pela linha cheia).

distorcivos de ambos sobre preços e oferta total domésticos. A resposta clássica de Bhagwati (1965) a essa conjectura é não. No Gráfico 2, é possível mostrar que, por não expor a firma à ameaça de entrada de importações proporcionada por uma tarifa relativamente moderada, a quota sempre a deixa livre para praticar um *mark-up* compatível com o preço máximo de monopólio, além de reduzir a produção. Para chegar a essa conclusão, suponha-se que o volume de importações permitido pela imposição da quota corresponda ao que resultaria caso determinada incidência tarifária t aumentasse o preço doméstico para $p_t = p_w + t$. Nesse caso, embora a curva de demanda residual pós-quota enfrentada pela firma deva passar obrigatoriamente pelo ponto 1 da coordenada (q_p, p_t) , a curva de receita marginal a ela correspondente fica abaixo desse ponto, o que implica que, para as mesmas condições de custo marginal, a firma não somente impõe aos consumidores um preço ainda mais elevado ($p_q > p_t$), como também limita a produção doméstica à quantidade $q_q (< q_t)$. Por conseguinte, haja vista que a quota sempre tende a incrementar o poder de monopólio da firma, é lícito entender a liberalização comercial como um processo por meio do qual o aparato de proteção caracterizado predominantemente por restrições quantitativas é substituído por um sistema de tarifas médias moderadamente baixas, cujo objetivo é induzir a produção e a competitividade dos setores produtivos domésticos, tornando mínimas as chances de que as firmas possam incrementar o *mark-up* desejado.

Afora essa conclusão, de cunho eminentemente analítico, um outro benefício prático costuma ser detectado nos processos em que um sistema de proteção por quantidades passa a ser substituído por um mecanismo de proteção por preços: ao contrário da quota, a tarifa aduaneira reduz sobremaneira o elevado grau de discricionariedade nas decisões – sobretudo aquelas concernentes à concessão dos documentos necessários à obtenção das divisas para importação –, permitindo maior transparência e previsibilidade no acesso aos recursos econômicos, minimizando as atividades *rent-seeking* e garantindo maior eficiência nos processos produtivos [Michaely, Papageorgiu e Choski (1991, p. 3)].

Liberalização Comercial como Maior Neutralidade na Concessão dos Incentivos

A partir dos anos 80, os estudos sobre reformas estruturais patrocinados pelo Banco Mundial passaram a dar ênfase à definição da liberalização comercial como qualquer percurso em que o sistema de incentivos destinados a proteger as atividades domésticas que competem com as importações *vis-*

à-vis os setores exportadores seja o mais neutro possível. A rigor, o arcabouço teórico dessa conceituação já havia sido erigido ao longo dos anos 70, em uma série de trabalhos patrocinados pelo próprio Banco Mundial ou, em alguns poucos casos, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre os quais se destacam os de Little, Scitovsky e Scott (1970), Balassa (1971), Krueger (1978) e Bhagwati (1978).¹¹

Enquanto os dois primeiros grupos de autores utilizaram o conceito de taxa de proteção efetiva (TPE)¹² para mensurar como as estruturas diferenciadas de proteção nominal para bens intermediários e bens finais afetam a alocação intersetorial dos recursos produtivos da economia, Krueger (1978) e Bhagwati (1978) passaram a avaliar os processos de liberalização comercial a partir da alteração dos regimes de comércio. Assim, os fluxos de comércio exterior de uma economia são ditos liberalizados quando, para a nova estrutura de proteção e de incentivos existentes na economia, o grau de assimetria (“viés”) contra as exportações é neutralizado.¹³

O conceito utilizado para proceder a essa mensuração é o de taxa de câmbio efetiva, que pode tanto medir os incentivos às exportações (TCE_x) quanto à produção doméstica substitutiva de importações (TCE_m). Com efeito, a TCE_x incluiria não somente os ganhos em moeda doméstica (digamos, real) resultantes do valor unitário da exportação expressa em moeda estrangeira (digamos, dólar) – considerada determinada taxa de câmbio real/dólar –, como também todos os demais incentivos existentes (subsídios, créditos

11 Na verdade, embora esse tipo de conceituação já tivesse sido empregado de forma relativamente independente nesses trabalhos, além de Bhagwati (1968), só nos anos 80 ele ganhou maior ressonância teórica e, principalmente, prática, com a implementação dos processos de liberalização comercial na maior parte dos países periféricos, sobretudo na América Latina.

12 A proteção efetiva, definida pioneiramente e de forma independente por Balassa (1965), Johnson (1965) e Corden (1966) como “o aumento percentual no valor adicionado unitário em determinada atividade econômica, resultante da estrutura tarifária vigente relativamente a uma situação em que há ausência de tarifas, mas com a mesma taxa de câmbio” [Corden (1966, p. 222)], pode ser formalmente representada como:

$$TPE_j = \frac{(t_j - \sum_i a_{ij} t_i)}{(1 - \sum_i a_{ij})}$$

onde TPE_j é a taxa de proteção efetiva da indústria j, t_i e t_j são as tarifas aduaneiras incidentes, respectivamente, sobre a indústria j (o setor final) e o insumo i e a_{ij} é o coeficiente técnico de insumo-produto. A relevância do conceito reside na constatação de que a proteção de determinado setor depende não somente da tarifa incidente sobre o bem produzido, mas também dos gravames impostos contra os insumos necessários à produção desse mesmo bem.

13 Dada a dificuldade prática de alcançar total neutralidade entre o nível de incentivos concedidos às atividades domésticas competitivas com as importações, de um lado, e às exportações, de outro, pode-se dizer que o objetivo da liberalização é, portanto, reduzir ao mínimo possível os vieses antiexportadores.

favorecidos, incentivos fiscais etc.). A TCE_m , por sua vez, agregaria à respectiva paridade cambial todas as barreiras acaso existentes contra a concorrência externa, como tarifas aduaneiras, restrições quantitativas etc. Formalmente, teríamos:

$$TCE_x = E_x (1 + s + r)$$

e:

$$TCE_m = E_m (1 + t + n + Q)$$

onde E_x e E_m são as taxas de câmbio nominais aplicadas às exportações e às importações, respectivamente, s são os subsídios às exportações, r são os demais incentivos às vendas externas, t é a tarifa média de importação, n são as demais taxas incidentes sobre as importações e Q são os prêmios associados à existência de restrições quantitativas (como as quotas, por exemplo) [ver Edwards (1993, p. 1.364-1.365)].

O grau de maior ou menor neutralidade da estrutura protecionista e de incentivos, medido por $B = TCE_m/TCE_x$, indica, simultaneamente, três possíveis tendências da orientação comercial e da estratégia de desenvolvimento de um país:

- substituição de importações: $TCE_x < TCE_m$ ($B > 1$);
- promoção de exportações: $TCE_x = TCE_m$ ($B = 1$); e
- superpromoção de exportações: $TCE_x > TCE_m$ ($B < 1$).

Em artigo posterior, Bhagwati procura dirimir algumas dúvidas prováveis sobre os referidos conceitos. Primeiramente, o autor distingue a estratégia de promoção exportadora da de *export-led growth*: “Essa última refere-se a uma situação em que o crescimento externo, que se origina dos efeitos sobre a renda propiciadas pelas exportações de um país, gera incremento na renda global, atribuível a ganhos diretos de comércio e efeitos positivos indiretos” [Bhagwati (1986, p. 13)].

Além disso, uma vez que esses resultados traduzem uma média de incentivos distribuídos na economia, o autor sugere que nem a segunda nem a terceira estratégias excluem uma virtual substituição de importações em setores selecionados. De todo modo, a substituição de importações seria a estratégia

menos recomendada enquanto modelo de desenvolvimento, porque acarreta forte viés contra as exportações.

Por outro lado, embora teoricamente políticas do tipo *laissez-faire* pressupõem obrigatoriamente a igualdade entre a TCE_x e a TCE_m , nem por isso a estratégia de promoção de exportações deixa de prescindir, na prática, de intervenções governamentais. Tomando os novos países industrializados (NICs) do leste da Ásia como paradigmas mais próximos dessa estratégia, Bhagwati (1986, p. 14-15) chega mesmo a reconhecer a importância da utilização racional dos instrumentos de política comercial para o sucesso da industrialização dos chamados tigres asiáticos, opondo-se, portanto, à própria interpretação inicial de economistas ligados ao *staff* do Banco Mundial, que atribuíam tal *performance* a práticas supostamente não-intervencionistas empreendidas pelos respectivos governos.¹⁴

De todo modo, é preciso reconhecer que, na prática, dificilmente políticas voltadas para fomentar a industrialização, quer em economias protegidas, quer em países que já tenham passado pela experiência de liberalização comercial, pautam-se por critérios de estrita neutralidade, pela simples razão de que requerem a adoção de instrumentos seletivos de políticas industriais.¹⁵

Por outro lado, Krueger (1978) e Bhagwati (1978) não se limitam a mensurar os efeitos das políticas de liberalização comercial em termos dos prêmios favoráveis ou contrários aos setores exportadores e aos que competem com as importações. Com base em diversas experiências fracassadas ou bem-sucedidas de abertura comercial, os autores procuram construir um referencial analítico através do qual as estratégias de desenvolvimento dos países abarcariam fases que se estenderiam de um regime fortemente protegido à completa liberalização comercial.¹⁶

14 Diversos autores desmontaram a tese segundo a qual a estratégia de industrialização dos países do leste asiático teria sido regida por políticas de *laissez-faire*. Dentre outros, merecem menção os trabalhos de Sachs (1987), Amsden (1989) e Moreira (1995).

15 Como bem observa Helleiner (1994, p. 21), “although there may be a theoretical preference for functional and ‘neutral’, rather than selective, governmental supports (and for factor market, rather than product market, interventions) such supports cannot, by their nature, always be totally neutral as between different kinds of industrial or other economic activities”. A discussão sobre os argumentos em prol de políticas industriais ativas – e seletivas – em países em desenvolvimento que já tenham consolidado a liberalização comercial está reservada para a Seção 4.

16 É necessário não confundir essa última fase (“completa liberalização”) com o conceito teórico de livre-comércio. Como observa Edwards (1993, p. 1.364), comentando os trabalhos de Krueger (1978) e Bhagwati (1978), “uma propriedade particularmente importante dessa definição é que ela não requer tarifas de importação zero ou mesmo muito baixas. De fato, de acordo com essa definição, é possível ter uma economia ‘liberalizada’ com tarifas bastante elevadas”.

O que torna essa classificação relevante é que ela permite identificar não apenas as características principais de uma economia “fechada”, como também os requisitos essenciais a serem contemplados durante o período de transição para uma economia “aberta”. Assim, a fase I corresponde ao estabelecimento dos principais tipos de controle quantitativos, normalmente em resposta a crises do balanço de pagamentos; na fase II, com a intensificação das restrições quantitativas, torna-se mais complexa e diversificada a administração dos mecanismos de controle de câmbio, reduzindo sobremaneira a conversibilidade das transações correntes do setor externo e levando à criação de elevados vieses antiexportadores; na fase III são implementadas as primeiras medidas de liberalização comercial, como a eliminação gradual das quotas de importação e, mormente, uma desvalorização da taxa de câmbio nominal;¹⁷ a fase IV corresponde à consecução do processo de liberalização comercial propriamente dito, sendo a conversão das quotas em tarifas aduaneiras (“tarifação das quotas”) a medida mais importante; finalmente, só se considera a economia liberalizada na fase V, se houver plena conversibilidade em conta-corrente e as quotas não forem mais utilizadas como meio de atenuar os desequilíbrios do balanço de pagamentos.

3. Liberalização Comercial: Implementação e Velocidade

A classificação anterior, ainda que evidencie *per se* o caráter seqüencial do processo de liberalização comercial, não aprofunda a discussão teórica acerca de, pelo menos, três aspectos fundamentais concernentes ao programa: os métodos pelos quais, uma vez eliminadas as barreiras quantitativas, podem (ou devem) ser reduzidas as tarifas de importação; os requisitos necessários para alcançá-las; e o ritmo ideal em que tal estratégia deve ser conduzida. No que se segue, procurarei discutir cada um desses aspectos separadamente.

17 Evidentemente, as desvalorizações nominais só serão eficazes se acarretarem aumento da taxa de câmbio real, requisito importante para reduzir o viés antiexportador ainda existente na fase inicial do processo de abertura e para atenuar os déficits em conta-corrente, que tendem a aparecer com a eliminação das barreiras não-tarifárias e a redução das tarifas aduaneiras. Por outro lado, o aumento da taxa de câmbio nominal pode não implicar desvalorizações reais se for acompanhado de políticas monetárias e fiscais expansionistas, ou mesmo rigidez de preços (por exemplo, salários nominais), que conduzam ao incremento dos preços dos bens não-comercializáveis (nontradeables), reduzindo, conseqüentemente, a rentabilidade dos setores que competem com as importações e demais setores que produzam bens comercializáveis (tradeables). Esse ponto será retomado adiante. Ver Edwards (1993, p. 1.367-1.371).

Reforma Tarifária: Métodos de Implementação

Com respeito ao programa de redução de tarifas, a literatura enumera duas “regras de bolso” possíveis [ver Corden (1974, Cap. 12) e Vousden (1990, Cap. 9)]: uma é linear e abrupta, conhecida como *across-the-board*, por meio da qual todas as tarifas aduaneiras são reduzidas na mesma proporção, de tal maneira que permanecem inalterados os preços relativos dos bens *tradeables*;¹⁸ e a outra é gradualista, conhecida como método *concertina*, por meio do qual o *policy-maker*, tendo planejado um nível de tarifas ótimo a ser alcançado ao longo de determinado período de tempo, antecipa aos agentes econômicos um cronograma de redução dos gravames aduaneiros. Nesse último caso, apenas um conjunto de setores que constituem a matriz insumo-produto da economia estará sujeito à redução tarifária, permanecendo os demais, pelo menos numa etapa inicial, com a estrutura tarifária nominal inalterada.

O principal atrativo da reforma comercial *across-the-board* reside na simplicidade de implementação. Além disso, como ressalta Corden (1974, p. 219), se todas as tarifas nominais são reduzidas num mesmo percentual, os níveis de proteção efetiva intersetoriais também se retraem em igual proporção. Todavia, a questão crucial a ser apurada é se programas de liberalização dessa natureza aumentam efetivamente o bem-estar social. Num modelo relativamente simples, Vousden (1990, p. 209-210) demonstra que, “quando todos os bens são comerciados (*traded*) e as distorções existentes decorrem somente de impostos incidentes sobre o comércio internacional, uma redução equi-proporcional em todas as tarifas externas aumentará o bem-estar”. Intuitivamente, esse resultado pode ser justificado pela simples constatação de que a incidência de uma taxa percentual uniforme nos preços de todos os bens transacionados acarretaria preços relativos idênticos aos que vigorariam sob eventual regime de *laissez-faire* e livre-comércio puro.

Na prática, porém, em virtude da presença de distorções criadas endogenamente pelo próprio sistema econômico – como a formação de monopólios e estruturas industriais fortemente concentradas –, dificilmente programas de liberalização do tipo *across-the-board* produzem resultados satisfatórios em termos de baixos custos econômicos e sociais de ajustamento ou incremento de bem-estar, mesmo a longo prazo. Afinal, como cortes lineares e significativos de tarifas de importação implicam rápido e expressivo incremento das taxas de desemprego nos setores em que ocorre maior penetração

18 Evidentemente, os preços relativos dos bens nontradeables aumentam vis-à-vis os dos tradeables.

das importações, é muito pouco provável que se consiga, num regime democrático, prosseguir com o programa de liberalização à medida que se agravam as demandas sociais.¹⁹ Antes que o curto prazo se transforme em longo prazo, o recrudescimento de demandas por proteção – incluída a possibilidade de protestos políticos – ter-se-á encarregado de abortar o processo de liberalização comercial.

Os conflitos que emergem de uma reforma do tipo *across-the-board* podem ser mais bem elucidados com o auxílio de uma matriz para a análise dos efeitos da política comercial, proposta originalmente por Rodrik (1992), mas adaptando-a para a estrutura da economia brasileira nos anos imediatamente anteriores (digamos, três anos antes) à implementação do processo de redução efetiva das tarifas de importação, conforme a tabela a seguir.²⁰

Ainda que se reconheça que a classificação contida na matriz simplifique demasiadamente as complexas inter-relações microeconômicas características do aparelho produtivo real,²¹ ela permite, no entanto, detectar os impactos esperados na alocação de recursos, bem como na distribuição setorial e pessoal da renda, decorrentes do processo de implementação da reforma comercial. As colunas (2) e (3) da tabela, se analisadas em conjunto, são, na verdade, equações por meio das quais se podem depreender os preços relativos relevantes para proceder à análise dos referidos efeitos. O primeiro desses preços relativos é obtido diretamente das duas primeiras equações:

$$\frac{p_m}{p_x} = \left(\frac{p_m^*}{p_x^*} \right) \cdot (1 + t_m) \cdot (1 + t_x) \quad (1)$$

Como, por definição, os preços dos bens *tradeables* resultam de uma média ponderada dos preços dos bens importáveis p_m (ou, o que é o mesmo, do preço dos bens produzidos domesticamente e que competem com as impor-

19 Em tese, é possível pensar num programa em que as tarifas de importação sofrem um corte linear, porém reduzido em termos percentuais. No entanto, é igualmente pouco provável o desenho de um programa de liberalização comercial que não contemple uma redução relativamente significativa da taxa média de proteção da economia – quer de uma única vez, quer de maneira gradual –, a menos que ela já não seja muito expressiva no momento inicial de implementação da reforma.

20 Como a maior parte das barreiras às importações costuma ser do tipo não-tarifária, subentende-se que todas tenham sido “tarifadas” antes de se iniciar o processo efetivo de redução das tarifas aduaneiras. Uma metodologia possível de reconversão seria comparar o preço dos bens produzidos no mercado interno com o preço internacional de substitutos mais próximos. Ver Rodrik (1992, p. 17).

21 Como reconhece Rodrik (1992, p. 16), muitos bens são simultaneamente exportados e importados, o que muitas vezes dificulta a sua respectiva classificação em um ou outro caso.

tações) e dos preços dos bens exportáveis p_x , eles podem também ser expressos como:

$$p_t = [ep_m^*(1 + t_m)]^\alpha [ep_x^*/(1 + t_x)]^{1-\alpha} = e[p_m^*(1 + t_m)]^\alpha [p_x^*/(1 + t_x)]^{1-\alpha} \quad (2)$$

sendo o ponderador dos preços dos bens importáveis. O segundo preço relativo relevante pode ser expresso pela relação entre os preços dos bens *tradeables* e *nontradeables*, obtido a partir da equação (2):

$$\frac{p_t}{p_n} = \frac{e[p_m^*(1 + t_m)]^\alpha \cdot [p_x^*/(1 + t_x)]^{1-\alpha}}{p_n} \quad (3)$$

que nada mais é do que a taxa de câmbio real.²²

As equações (1) e (3) permitem analisar os impactos alocativos e distributivos que se desdobram da liberalização comercial, porém de forma distinta quanto aos setores e grupos afetados. Com efeito, mudanças em p_m/p_x estão relacionadas ao grau de liberalização da economia: por um lado, quanto maior o grau de liberalização comercial, menor esse preço relativo e, por conseguinte, maior a participação das importações e exportações no valor do produto agregado, sendo, portanto, reduzido o grau de substituição de importações; e, por outro, a reforma comercial, ao tempo que reduz os preços relativos denotados pela equação (1), acentua o conflito distributivo em todas as indústrias que produzem bens tipicamente *tradeables*, provocando uma forte realocação de recursos nesta direção, mas preferencialmente para os segmentos que dispõem de inequívocas vantagens comparativas ou forte especialização decorrente do aproveitamento de economias de escala. Nesse caso, seguindo o teorema de Stolper e Samuelson (1941), esses setores tendem a captar expressivo fluxo de rendas reais provenientes das indústrias cujo padrão de eficiência produtiva está muito abaixo dos concorrentes internacionais. Mesmo que consigam promover a reestruturação de seus métodos produtivos e/ou organizacionais, tais indústrias tendem a perder rendas reais durante o período de transição; caso contrário, a bancarrota de empresas tornará inexorável o agravamento dos níveis de desemprego nessas indústrias.

22 Essa forma peculiar de definir a taxa de câmbio real é utilizada com o propósito de mostrar como a sua variação ao longo do tempo afeta o processo de alocação de recursos na economia. Assim, um aumento na taxa significa um incremento dos preços domésticos dos bens *tradeables* relativamente aos dos *nontradeables* (ou, o que é o mesmo, uma redução desses preços relativos, expressos em dólares), o que induz, por conseguinte, à substituição de importações interna, bem como à exportação. Ver Dornbusch (1988, p. 82-83).

Matriz para Análise do Processo de Liberalização Comercial

GRUPO DE SETORES (1)	PREÇO DOMÉSTICO (2)	RELAÇÃO COM O PREÇO INTERNACIONAL (3)	EXEMPLOS DE SETORES PRODUTORES DE BENS OU SERVIÇOS REPRESENTATIVOS (4)	GRUPOS DIRETAMENTE AFETADOS (Em Termos de Distribuição de Renda) (5)
Importáveis	p_m	$= e \cdot p_m^* (1 + t_m)$	Bens de capital tecnologicamente sofisticados, componentes eletrônicos, bens de informática	Indústrias substitutivas de importações com acentuada desvantagem comparativa (proprietários e trabalhadores organizados que atuam nessas indústrias)
Exportáveis	p_x	$= \frac{e \cdot p_x^*}{1 + t_x}$	Frutas e legumes (incluindo sucos e condimentos), celulose e calçados	Indústrias cuja produção é fortemente orientada para exportação (proprietários e trabalhadores que atuam nessas indústrias)
Não-Comerciáveis (Nontradeables)	p_n	–	Construção civil, serviços técnicos e setores informais	Setores informais, trabalhadores organizados que atuam nos setores <i>nontradeables</i> e trabalhadores não-organizados

Fonte: Adaptada de Rodrik (1992, p. 16). Exemplos baseados em dados de Moreira e Correa (1996, p. 29-30). Notações: p_m = preço doméstico do bem importável; p_x = preço doméstico do bem exportável; e = taxa de câmbio nominal; t_m = tarifa equivalente a todas as restrições às importações (incluindo quotas, barreiras administrativas etc.); t_x = tarifa equivalente a todas as restrições às exportações; e os asteriscos referem-se aos preços internacionais (expressos em dólares).

Já as mudanças nos preços relativos p_i/p_n estão mais intimamente vinculadas aos saldos da balança comercial (ou aos resultados do balanço de pagamentos em transações correntes, dado o estoque do passivo externo líquido do país): incrementos desses preços relativos implicam maiores saldos positivos na balança comercial. No entanto, como tais aumentos traduzem-se em aumento da taxa de câmbio real, a liberalização comercial só poderá ser considerada bem-sucedida se provocar uma redistribuição de recursos em direção aos setores *tradeables* – constituídos pelas indústrias domésticas que competem com as importações e pelos setores tipicamente exportadores – e, ao mesmo tempo, mantiver o ritmo de crescimento macroeconômico, sem o aparecimento de pressões inflacionárias. Essa realocação, porém, só será assegurada se o aumento da taxa de câmbio nominal e não vier acompanhado de um incremento mais que proporcional dos preços dos bens *nontradeables* p_n .²³ Do contrário, uma redução da taxa de câmbio real, ao minar os efeitos pró-competitivos decorrentes da liberalização comercial,

23 Como se pode verificar na equação (3), a taxa de câmbio real p_i/p_n depende fundamentalmente da taxa de câmbio nominal (localizada no numerador) e dos preços dos bens *nontradeables* p_n (que estão denotados no denominador).

acabaria provocando forte contração de indústrias domésticas – inclusive as que detêm algum potencial exportador – e redistribuindo rendas em favor de setores *nontradeables*.

Entretanto, ainda que sendo repetitivo, é preciso insistir em que os efeitos diretos da liberalização comercial (estritamente associada à política comercial propriamente dita) são distintos dos derivados da política cambial: a primeira penaliza os setores que, embora substituam importações, se defrontam com a impossibilidade de enfrentar a concorrência com produtos importados, mas tende a favorecer os grupos fortemente orientados para exportações; já a política cambial, por seu turno, afeta basicamente os preços relativos p/p_n , pois uma desvalorização da moeda nacional frente à estrangeira que se traduza em aumento da taxa real de câmbio acarreta redistribuição de rendas reais dos setores não afetados pela concorrência externa (os *nontradeables*) para os setores *tradeables*, magnificando a competitividade que venha a ser proporcionada pela própria liberalização comercial.

É justamente para atenuar esses conflitos que a literatura sobre liberalização comercial recomenda reiterada e veementemente que a execução do programa de reforma seja acompanhada por um aumento da taxa de câmbio real [ver, entre outros, Krueger (1978), Bhagwati (1978), Corden (1987), Michaely, Papageorgiu e Choski (1991) e Edwards (1993)]. Com isso, pode-se, também, por um lado, evitar déficits explosivos da conta-corrente do balanço de pagamentos e, por outro, favorecer a reabsorção dos trabalhadores desempregados, oriundos das indústrias altamente protegidas, pelos setores com vantagem comparativa, notadamente os tipicamente exportadores. Nesse caso, a desvalorização real atua como um mecanismo que permite não apenas amplificar a competitividade potencial de setores substitutivos de importações concorrentes, como também estimular o crescimento das exportações.²⁴

Nesse contexto, a série de pesquisas empíricas sobre experiências de liberalização comercial em diversos países, coordenada por Michaely, Papageorgiu e Choski (1991), comprova que a obtenção de algum nível de depreciação da taxa de câmbio real na etapa final do processo da abertura comercial – contanto que se assegure sua estabilidade no longo prazo –

24 Como acentua Corden (1987, p. 12), “alguma substituição de importação pode tornar-se econômica mesmo que anteriormente fosse não-econômica e, desse modo, gerar empregos extras, sendo beneficiadas as indústrias concorrentes com as importações que tinham recebido pouca ou nenhuma proteção”.

exerceu um dos papéis mais importantes para magnificar os resultados relacionados às eficiências alocativa e produtiva. Além disso, ao afirmarem que as desvalorizações nominais introduzidas no início do processo de abertura são o principal mecanismo condutor para a obtenção de desvalorizações reais na fase final (p. 196), corroboram a condição já anteriormente apontada por Krueger (1978) e Bhagwati (1978).

Por outro lado, embora o método *concertina* não garanta a eliminação dos conflitos distributivos analisados anteriormente, sua principal vantagem é que pode, em princípio, permitir uma alocação mais eficiente dos recursos entre os setores da atividade econômica, uma vez anunciado o cronograma de redução tarifária a ser implementado ao longo do tempo previsto para durar a reforma comercial. Com efeito, desde que os agentes econômicos que operam nas indústrias-alvo para retração de gravames aduaneiros possam antecipar decisões relevantes quanto à reestruturação de métodos produtivos e organizacionais ou ao redirecionamento de recursos de capital para outras atividades potencialmente lucrativas, é razoável esperar que os ganhos em termos de eficiência produtiva tendam a ser potencializados, ao passo que os custos sociais de ajustamento seriam arrefecidos.

Velocidade

No que concerne à velocidade de sua implementação, a experiência internacional oferece evidências convincentes de que o processo de liberalização comercial não deve ser nem muito rápido nem demasiadamente lento, a ponto de se arrastar por longo período de tempo. A primeira recomendação, mais ou menos óbvia, justifica-se não somente pelo objetivo de evitar um número exagerado de falências e desemprego em massa de parte da população economicamente ativa – caso das experiências malsucedidas do Chile e da Argentina nos anos 70 –, mas também porque permite a reestruturação tecnológica de setores que, embora temporariamente ineficientes, sejam potencialmente capazes de vir a recuperar a competitividade mediante incremento da produtividade do trabalho.

A principal razão para se evitar que o processo de liberalização comercial perdure por muitos anos é de ordem política: quanto mais tempo a tarifa média demore a convergir em direção ao piso mínimo previamente concebido na etapa de desenho do programa, maior a possibilidade de que sua execução venha a sofrer retrocessos ou mesmo interrupção com a proliferação de *lobbies* protecionistas, sobretudo por parte de setores altamente ineficientes ou que tenham sobrevivido às custas de atividades *rent-seeking*.

É o caso de se concluir, portanto, que a velocidade ideal de implementação do processo de reforma comercial deve ser relativamente lento, *ma non troppo*.²⁵ Sendo assim, além de evitar os problemas mencionados, podem ser reduzidos os custos de ajustamento inerentes à realocação dos recursos produtivos, mormente do trabalho, cuja adequação intersetorial requer, sobretudo na indústria de transformação, intenso treinamento e requalificação da mão-de-obra.

4. Políticas Industrial e de Comércio Exterior após a Liberalização Comercial: Os Argumentos Teóricos Modernos²⁶

A discussão presente na subseção “Liberalização Comercial como Maior Neutralidade na Concessão dos Incentivos” (p. 33) e em parte da seção anterior esteve calcada na idéia de liberalização comercial como a busca de um regime de comércio em que a concessão de incentivos governamentais (tarifas, subsídios, promoção exportadora etc.) fosse caracterizada pela maior neutralidade possível relativamente aos grupos econômicos receptores dos benefícios. Se esse for o caso, teoricamente não haveria qualquer argumento econômico consistente para justificar a adoção de mecanismos de políticas governamentais (quer políticas industriais de corte setorial, quer políticas ativas de comércio exterior), exceto aquelas que se pautassem por critérios estritamente horizontais. Em outras palavras, se o objetivo da liberalização comercial for entendido como um processo pelo qual se procura alcançar a maior eficiência possível na alocação dos recursos produtivos e se esta é lograda por um critério de *neutralidade* na concessão de incentivos governamentais, o único argumento defensável para interven-

25 É complicado apontar um exemplo ilustrativo de caso intermediário de liberalização comercial (nem muito rápido, nem muito lento) quando tomado isoladamente. Moreira e Correa (1996) só conseguem classificar a experiência brasileira recente como mais lenta que a do Chile, porém mais rápida que a da Coreia do Sul, porque recorrem – do meu ponto de vista, acertadamente – à comparação das três experiências práticas de liberalização comercial.

26 A expressão “após a liberalização comercial” refere-se à etapa que se sucede à plena implementação do programa de reforma do comércio exterior, quaisquer que tenham sido suas características de concepção (rápida ou lenta, imediata ou gradual etc.). Evidentemente, seguindo a visão norteadora desta seção, isso não significa que o processo necessariamente se esgota com o programa de reforma propriamente dito. Ao contrário, numa perspectiva dinâmica e intertemporal, rearranjos tarifários poderão ser efetuados para mais ou para menos: no primeiro caso, quando novos mecanismos de proteção sejam plenamente amparados pela teoria econômica a pretexto de resguardar os interesses nacionais; e, no segundo, quando sejam constatados que os gravames aduaneiros vigentes são elevados o suficiente a ponto de comprometer as eficiências estática e dinâmica da economia ou mesmo transformar determinados processos produtivos em meras atividades rent-seeking.

ções governamentais seria o respaldado na existência de inequívocas falhas de mercado (*market failures*).

No entanto, quando as hipóteses de existência de concorrência imperfeita, economias de escala (estáticas e dinâmicas) e externalidades econômicas positivas não são analisadas teoricamente apenas como meras falhas de mercado,²⁷ o argumento favorável à adoção de políticas industriais de corte setorial é praticamente irrefutável. As subseções seguintes discutem, portanto, os três casos para a adoção de políticas industriais, sendo que o primeiro, por estar assentado especificamente na teoria das falhas de mercado, só admitiria a utilização de políticas horizontais, mas os dois últimos, analisados separadamente nas subseções “Política Comercial Estratégica” (p. 50) e “O Argumento das Externalidades Positivas e as Políticas Industriais Ativas em prol do Desenvolvimento Econômico” (p. 56), dizem respeito justamente aos argumentos modernos em defesa da implementação de políticas industriais setoriais propriamente ditas.

Liberalização Comercial e Falhas de Mercado: Argumentos para a Prevalência de Políticas Industriais Horizontais

Como analisado em artigo anterior [Nassif (2000)], o argumento das falhas de mercado está assentado na evidência de que a ocorrência de imperfeições nos mercados doméstico e externo de produtos e fatores de produção tende a produzir divergências marginais entre custos privados e sociais (ou, em contrapartida, entre benefícios privados e sociais) e, por conseguinte, a levar o funcionamento real da economia a se afastar do mundo ótimo de Pareto. Nessas circunstâncias, a liberalização comercial poderia, então, ser interpretada como uma medida de política econômica que objetiva corrigir as distorções agravadas pelo próprio aparato protecionista progressivo.²⁸ Como na abordagem neoclássica tradicional a eliminação dessas distorções seria

27 *Essa é a postura analítica da corrente neo-schumpeteriana. Como salienta Possas (1996, p. 78), um dos mais respeitados economistas brasileiros filiados a essa abordagem teórica, “chega-se à situação paradoxal de que a relevância teórica do modelo (de equilíbrio geral) não é ditada por sua aderência ao real, e as respectivas ‘imperfeições’ ou ‘falhas’ de mercado são esmagadoramente mais frequentes que a situação hipotética que corresponde ao modelo ideal. Se a teoria sempre encontra ‘falhas’, em geral significativas, na aplicação de seu modelo ideal, não seria o caso de reconhecer que a falha é dele?”*

28 *Na literatura neoclássica sobre política comercial, o grande problema consiste em detectar as causas que produzem as divergências entre preços marginais privados e sociais e o instrumento de política pública mais apropriado para debelá-la [Meade (1955, Caps. II e III)]. Para Corden (1974, p. 13), caso este seja utilizado de forma inadequada, as intervenções governamentais tenderiam a agravar as falhas de mercado, transformando “divergências” em “distorções”.*

uma das condições requeridas para que a economia como um todo logre apresentar um resultado em termos de bem-estar o mais próximo possível da eficiência no sentido de Pareto, o argumento de políticas de intervenção que se baseia na existência de falhas de mercado só admite o uso de instrumentos de política industrial ou de comércio exterior de corte horizontal.²⁹

É verdade que pelo menos dois argumentos pró-intervenção não tanto ortodoxos terão sido (parcialmente) assimilados pela teoria neoclássica de política comercial: o caso para proteção da indústria nascente e o argumento da tarifa ótima. Mas ambos, por terem sido também incorporados às teorias das falhas de mercado e do *second-best*, estão sujeitos a tais condições restritivas que sua implementação prática acaba amarrada a uma camisa-de-força. Com relação ao primeiro argumento, reconhece-se que as medidas de proteção podem ser consideradas *first-best*³⁰ se as falhas de mercado forem geradas pelo próprio sistema de comércio internacional.³¹ Um atraso relativo (*lagging*) de uma indústria nacional, por exemplo, somente porque a similar de um outro país tivesse acumulado e continue assegurando as vantagens de

29 *Nessa perspectiva, até mesmo mecanismos de crédito de longo prazo proporcionados por instituições como o BNDES – apenas para lembrar um tipo de instrumento de política econômica utilizado no Brasil – poderiam ser enquadrados, em teoria, como política de corte horizontal. Afinal, para essa abordagem, a existência do BNDES só (ainda) se justifica em virtude da existência de graves falhas no funcionamento do mercado de capitais brasileiro, que permanece incapaz de mobilizar e centralizar poupanças internas e externas para fins de financiamentos de longo prazo, mormente do investimento produtivo. Todavia, como as indústrias prioritárias para financiamento estão sujeitas a critérios estabelecidos pela política econômica lato sensu ou ao planejamento estratégico interno do BNDES stricto sensu, tais políticas de crédito possuem, na prática, algum enviesamento de cunho setorial.*

30 *É preciso advertir, no entanto, que o instrumento só é considerado first-best no conjunto das hierarquias de políticas econômicas disponíveis (internas e externas), mas não com respeito aos resultados idealmente esperados numa eventual situação em que a economia alcançasse a eficiência no sentido de Pareto – solução utópica, na terminologia original de Meade (1955, p. 8). Ou seja, na teoria do second-best, o uso de políticas econômicas ativas produz resultados sempre inferiores aos que seriam alcançados em eventual regime de laissez-faire, condição suficiente – embora reconhecidamente utópica – para que a economia maximize a eficiência compativelmente com o critério de Pareto. A mesma advertência valerá para o argumento da tarifa ótima. Ver também, a esse respeito, Corden (1974, Cap. 2).*

31 *O argumento para proteção da indústria nascente, conforme elaborado originalmente por List (1841), não continha as condições restritivas impostas por John Stuart Mill, um dos economistas liberais clássicos que defendeu explicitamente esse caso para protecionismo. Mill (1848, p. 382) recomendava – sob meu ponto de vista, acertadamente – que a medida se limitasse a “casos em que há bons motivos de garantia de que a atividade que a taxa favorece tenha condições de dispensá-la, depois de algum tempo; além disso, nunca se deve permitir que os produtores internos esperem que a taxa protecionista seja mantida para eles além do período necessário para uma tentativa honesta daquilo que são capazes de realizar”. Em outras palavras, e guardadas as devidas modificações temporais, Mill advertia que os incentivos fossem concedidos de forma extremamente seletiva e temporária, sujeitando-se os setores contemplados à rigorosa disciplina, mediante exigência de performance de vários tipos, como redução de custos, aprimoramento da qualidade dos produtos, esforço exportador etc., bem como ameaça de retirada dos incentivos caso não houvesse evidência de melhora dos resultados.*

ter sido a pioneira, justificaria para aquela a proteção da indústria nascente. Nesse caso, desde que haja expectativas de redução de custo ao longo do tempo à medida que o conhecimento se acumule dinamicamente pelo aprendizado (*learning by doing*), o uso de tarifas aduaneiras, subsídios e/ou outros instrumentos complementares poderia maximizar o bem-estar nacional no longo prazo.

Entretanto, a literatura neoclássica costuma apontar para os riscos de uma possível não-internalização do *learning-by-doing*, em virtude do virtual aparecimento de novas *falhas de mercado* (falta de informação dos empresários e do próprio governo sobre retornos privados e sociais futuros, imperfeições no mercado de capitais, entre outras), o que poderia levar a indústria protegida a operar com elevado nível de ineficiência, ou mesmo fadá-la ao fracasso [Corden (1974, Cap. 9)].

Relativamente ao segundo argumento, a política comercial poderia também atuar como um instrumento *first-best* quando eventual deterioração dos termos de troca de um setor no qual existam inequívocas vantagens comparativas pudesse ser compensada pela adoção de uma tarifa ótima. De todo modo, segundo a advertência de Mill (1848), o formulador original do argumento,³² a adoção da tarifa ótima só poderia apresentar resultados eficazes para determinado país se este detivesse poder de monopólio suficiente para influenciar os preços relativos de bens *tradeables* no mercado internacional, situação raramente encontrada no mundo real.³³

Assim, na perspectiva neoclássica, não basta apenas reconhecer que existam forças intramercado que desviem o sistema econômico do equilíbrio consistente com a eficiência paretiana. É preciso identificá-las corretamente, a fim de evitar que a utilização inadequada de um instrumento de política governamental provoque e/ou agrave distorções no sistema de preços relativos. Em outras palavras, é preciso saber, *a priori*, se o foco das divergências entre custos privados e sociais provém do mercado doméstico ou internacional.

32 Evidentemente, o termo *first-best* sequer aparece na terminologia utilizada por Mill, mas sim na literatura neoclássica de política comercial, sobretudo em Meade (1955), que elaborou pioneiramente a teoria do *second-best*.

33 Apesar de raro, é possível encontrar alguns casos históricos de aplicação desse requisito de política comercial. O exemplo brasileiro mais conhecido é o inerente ao Acordo de Taubaté, de 1906, que consistiu na incidência de uma tarifa marginal sobre as exportações de café, visando transferir renda dos consumidores estrangeiros e, ao mesmo tempo, minorar os efeitos adversos dos preços internacionais do café num tempo em que o Brasil era praticamente monopolista desse produto no mercado mundial. No entanto, como mostrou Furtado (1959), tal política, juntamente com a retenção de estoques excedentes do produto, teve o inconveniente de estimular a produção potencial de café no Brasil (além de atrair o interesse de outros produtores estrangeiros), tornando a crise per se um problema "estrutural".

Sendo assim, falhas de mercado geradas internamente devem ser corrigidas estritamente por meio da utilização de mecanismos da política econômica doméstica (subsídios à produção e/ou à pesquisa e desenvolvimento, treinamento da força de trabalho etc.). A sugestão neoclássica é que, para cada divergência marginal entre custos privados e sociais, haveria uma hierarquia de políticas econômicas a serem adotadas, começando da ótima (*first-best*) em direção às subótimas (*second-best*, *third-best* etc.). Quanto mais inapropriados forem os instrumentos adotados para corrigir as *falhas de mercado* existentes, maiores as distorções na produção, ou no consumo, ou no mercado de trabalho, ou no setor exportador etc. [Corden (1974, p. 28-31)].

Assim, por exemplo, não seria sensato, do ponto de vista da eficiência econômica, utilizar a política comercial para compensar eventual perda de vantagens comparativas em uma situação hipotética em que o custo marginal privado do trabalho excedesse o seu custo de oportunidade social. Uma tarifa aduaneira, por exemplo, teria efeitos estáticos adversos sobre o mercado doméstico, provocando redução do consumo e criando um viés antiexportador. A melhor política nesse caso não seria nem mesmo um subsídio governamental sobre a produção da indústria (que seria apenas um *second-best*), mas sim aquele que incidisse diretamente sobre o custo da mão-de-obra, que terá sido a fonte primária da referida divergência [Corden (1974, p. 29)].

Oligopólio, Economias de Escala e Externalidades Tecnológicas: Os Argumentos Favoráveis a Políticas Industriais Setoriais depois da Liberalização Comercial

Um dos poucos consensos existentes nas diferentes correntes teóricas em Economia Internacional é a evidência de que as estruturas de mercado dos sistemas econômicos capitalistas modernos – mormente o setor manufatureiro – são caracterizadas predominantemente por padrões de concorrência imperfeita. Assim sendo, boa parte da literatura sobre liberalização comercial, ao enfatizar os aspectos estáticos concernentes à eficiência econômica, sustenta que, além dos efeitos nefastos criados pelo excesso de proteção – já analisados no item anterior –, economias que tenham sido expostas a longos períodos de proteção terão exacerbado as ineficiências estruturais de determinados setores produtivos que, embora regidos por práticas eminentemente oligopolísticas (barreiras estratégicas à entrada de concorrentes potenciais, publicidade e propaganda, benefícios associados ao uso de

marcas e patentes etc.), estão sujeitos à obtenção de economias de escala, sobretudo aquelas derivadas de indivisibilidades técnicas.

De fato, a proteção exagerada e prolongada por décadas a fio, ao provocar excesso de entrada de firmas e, por conseguinte, forte fragmentação das fatias de mercado individuais (*market-share*) em indústrias que se pautam pela proeminência de economias de escala em nível de plantas produtivas, acaba levando a maior parte dos competidores incumbentes a operar com volumes de produção bem aquém da escala mínima eficiente da planta. Esse fenômeno, que passou a ser conhecido na literatura como *crowd-in* [cf. Horstmann e Markusen (1986)], fica agravado pelo fato de que a baixa competição externa em setores oligopolizados acaba permitindo que as firmas incumbentes operem com margens de lucro diretas (*mark-up*) extremamente superiores às práticas vigentes no mercado internacional. Nesse caso, o papel fundamental da liberalização comercial é, via maior disciplinamento exercido pela concorrência internacional, pressionar a saída de firmas ineficientes do setor e, conseqüentemente, facilitar o alcance da escala mínima eficiente por parte das incumbentes finais, mediante o incremento do grau de concentração industrial (pressupondo que haverá um movimento de entradas e saídas da indústria que acabará provocando, provavelmente, a saída líquida de firmas ineficientes).

No entanto, como provocativamente notou Rodrik (1988), as próprias ambigüidades inerentes à teoria do oligopólio podem colocar em xeque a precisão dessa conclusão. Com base em estimativas empíricas do grau de concentração industrial médio na indústria manufatureira de alguns países em desenvolvimento, em anos selecionados das décadas de 60 e 70, o autor concluiu que eles apresentavam graus médios de concentração bastante superiores (sendo líderes o México, com 73%, e o Brasil, com 72%) aos de países desenvolvidos como Estados Unidos (40%) e França (28%). Lembrando que grau de concentração não é o único nem o mais relevante indicador estatístico para avaliar a conduta e a *performance* das firmas que atuam nesses mercados, Rodrik conjectura que nos países em desenvolvimento, em que pese o fato de as estruturas industriais se pautarem pelo uso de técnicas intensivas em capital, as economias de escala acabariam perdendo importância caso fossem utilizadas técnicas poupadoras de capital, ensejadas pelos custos relativos mais baixos da mão-de-obra. O problema, nessas circunstâncias, é que a liberalização comercial pode eliminar o excesso de firmas ineptas, mas as incumbentes podem não convergir a produção para a escala mínima eficiente caso a produção da indústria como um todo se reduza num ritmo relativamente maior do que a penetração das

importações. De todo modo, esse dilema só pode ser elucidado caso a caso, em cada experiência individual de liberalização comercial [ver Rodrik (1988, especialmente p. 111-123)].³⁴

Conjecturas à parte, pelo menos em perspectiva estática, se na prática as estruturas industriais forem caracterizadas pela existência de oligopólios que produzem bens diferenciados, cujas plantas estão, ademais, sujeitas à obtenção de economias de escala e de escopo na produção, em princípio não haveria qualquer razão econômica para justificar o uso de instrumentos de política comercial para incentivar ou protegê-los contra a concorrência externa no período pós-liberalização. Com efeito, caso houvesse proteção nesses casos, as firmas, ao defrontarem-se com dificuldades de racionalizar suas respectivas plantas em termos globais,³⁵ reduziriam fortemente a especialização em nível da planta e, por conseguinte, a competitividade internacional emanada do aproveitamento de maiores escalas na produção. Numa palavra, seriam reduzidos sobremaneira os ganhos de comércio intra-industrial [Neary (2001, p. 8-9)].

No entanto, pelo menos dois argumentos modernos para a proteção da indústria local já podem ser considerados rigorosamente amparados pela teoria da política comercial: o primeiro, de roupagem mais estática, diz respeito à chamada “política comercial estratégica” (*strategic trade policy*); e o segundo, com implicações essencialmente dinâmicas, destaca o uso de políticas comerciais e/ou de incentivos que, por fomentar indústrias locais (em geral, de alta tecnologia) capazes de gerar e difundir externalidades tecnológicas e/ou economias dinâmicas de escala, tendem a amplificar os efeitos de encadeamento intra-setoriais e intersetoriais, ao tempo que aceleram o ritmo de progresso técnico e de desenvolvimento da economia como um todo.

Política Comercial Estratégica

O argumento da política comercial estratégica foi originalmente formulado nos artigos já clássicos de Spencer e Brander (1983) e Brander e Spencer (1985). Dada a importância desse caso recente para a proteção de indústrias

³⁴ Apesar dessas observações, Rodrik (1988, p. 115) reconhece o fenômeno do crowd-in como uma das heranças decorrentes do excesso de proteção, que tende a produzir efeitos adversos sobre a eficiência econômica da indústria.

³⁵ Estamos assumindo implicitamente um mundo em que a concorrência global é dominada pela proliferação de firmas multinacionais, responsáveis pela maior parte do comércio mundial de bens manufaturados.

nacionais, convém apontar as principais definições e pressupostos necessários para garantir a validade das conclusões normativas do modelo:

- a indústria é caracterizada por um duopólio em que as firmas doméstica e estrangeira competem pelo mercado global; mesmo que exista demanda nos respectivos mercados domésticos, esta não é volumosa o bastante para tornar rentáveis os fluxos de produção, em virtude das elevadas economias de escala requeridas para manter em marcha a operação das plantas; para simplificar ainda mais o modelo, pressupõe-se que a demanda doméstica seja igual a zero;
- trata-se de firmas tipicamente exportadoras, de modo que o fluxo de importações é suficientemente exíguo para abalar o grau de competição no mercado doméstico;
- a indústria é estratégica em três sentidos: primeiro, porque, face ao expressivo volume de gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) requerido para assegurar a posição dominante dos respectivos *players*, assegura um fluxo contínuo de inovações intra-setoriais; segundo, porque, em vista dos encadeamentos tecnológicos para frente e para trás, acirra a concorrência e impulsiona inovações nas indústrias correlatas; e, terceiro – como decorrência do anterior –, porque difunde *spillovers* tecnológicos ao longo dessas indústrias, potencializando o ritmo de desenvolvimento da economia como um todo.³⁶
- trata-se de padrão de concorrência eminentemente oligopolístico em que cada firma adota comportamento estratégico dominante de tipo Cournot: assim, cada uma escolhe a quantidade produzida necessária para maximizar seu lucro seguindo a regra de otimização neoclássica em oligopólio, qual seja, iguala a receita marginal RM_g ao preço p , independente-

36 Essa definição é menos relevante para o argumento da política comercial estratégica propriamente dito – conforme analisado adiante – do que para o uso de políticas em prol do aumento da taxa de crescimento de longo prazo. De qualquer forma, é conveniente notar que o conceito moderno de indústria estratégica está antes relacionado aos impactos “schumpeterianos” dela decorrentes (isto é, tecnológicos) do que aos efeitos “keynesianos” (ou seja, meramente quantitativos em termos de geração de renda e emprego no curto prazo). Nessa perspectiva, podem ser enquadradas no rol de estratégicas indústrias como aeronáutica, microeletrônica e de telecomunicações, mas não automobilística e de bens eletrônicos de consumo de tecnologia difundida. Para se dar uma idéia comparativa das proposições normativas de estratégias desenvolvimentistas tradicional e moderna, enquanto no livro clássico de Hirschman (1958) o alvo das medidas de políticas industriais deveria recair preferencialmente em indústrias capazes de gerar efeitos de encadeamentos quantitativos para frente (forward linkages) e para trás (backward linkages), livros como os de Dosi, Pavitt e Soete (1990), Grossman e Helpman (1991), Scherer (1999) e Rodrik (1999) priorizam o estímulo a indústrias com potencialidade de criar e difundir inovações.

mente da escolha da rival (cada uma assume que o preço da concorrente, ainda que seja fixado individualmente, é assumido como dado); e

- existem dois países (suponhamos, Brasil e Canadá), cujas empresas competem pela venda de aeronaves de médio porte (para transporte de até 100 passageiros) em terceiros mercados na economia global; o pressuposto fundamental é que o governo de um dos países – digamos, do Brasil – tem credibilidade e informações suficientemente relevantes sobre a estrutura e o padrão de competição da indústria para fixar um subsídio à exportação do bem e se antecipar ao processo de decisão de produção das firmas brasileira e canadense (denominadas Embraer e Bombardier, respectivamente); nesse caso, dadas as gigantescas economias de escala requeridas para tornar rentável a operação da planta, a firma brasileira subsidiada seria induzida a produzir *antes* da decisão de produção da rival canadense.³⁷

Isso posto, suponha-se que a Embraer e sua rival Bombardier concorram no mercado internacional pela venda de aeronaves comerciais de médio porte (até 100 passageiros). Ambas as empresas operam com estruturas de custos e de preços bastante semelhantes, sendo que conseguem alcançar a escala eficiente da planta (ou seja, conseguem minimizar os custos médios de curto e longo prazos) quando produzem entre 150 e 200 aeronaves por ano, ao custo de US\$ 16,5 milhões por unidade produzida.

Embora as duas empresas possam ser consideradas praticamente duopolistas no mercado internacional, a forte concorrência entre ambas e a elevada produção requerida para que cada uma possa cobrir os custos unitários de produção, frente ao tamanho do mercado global, são características que, muitas vezes, assemelham a estrutura desse mercado a um monopólio

37 *O restante da apresentação do argumento é uma aplicação do modelo teórico ao conhecido caso real ocorrido na década de 90, adaptada livremente pelo autor deste artigo, com base no exemplo original formulado por Krugman (1987). Curiosamente, por haver exemplificado o argumento para política comercial estratégica com uma hipotética guerra concorrencial entre a Boeing e a Airbus nesse famoso artigo, Krugman acabou sendo ilusória e involuntariamente identificado como o suposto “pai” do referido caso para a defesa do protecionismo. Na coletânea de artigos reunidos em outro trabalho [ver Krugman (1996, p. 30)], ele comenta ironicamente que (referindo-se ao livro de Clyde Prestowitz Jr., Trading places: how we allowed Japan to take the lead, New York: Basic Books, 1988): “Prestowitz’s central assertion is that the theory of strategic trade policy, which he for some reason thinks I invented in a paper about aircraft competition (the actual inventors were James Brander and Barbara Spencer, who never mentioned aircraft), justifies aggressively interventionist trade policies”. Com esse comentário, Krugman procurou não somente expor a desinformação de certos círculos acadêmicos nos Estados Unidos acerca da literatura recente sobre políticas comerciais, como também isolar as proposições normativas dela emanada de programas com cunho pesadamente ideológico ou nacionalista.*

natural. Nesse caso, o desenvolvimento do projeto e a produção de uma nova aeronave estão sujeitos a substanciais economias de escala na produção, de modo que o lucro final de cada uma delas depende em parte do que tenha feito a outra. A seguinte matriz de *pay-off* (matriz de resultados) apresenta os resultados do jogo, em termos de lucros extraordinários (ou prejuízos) para ambas as empresas – expressos em milhões de dólares –, dependendo cada resultado das estratégias e reações simultâneas das firmas nesse mercado:

		EMBRAER	
		Produz	Não Produz
BOMBARDIER	Produz	-30, -30	0, 350
	Não Produz	350, 0	0, 0

Admita-se, então, que seja econômico apenas uma única empresa produzir a nova aeronave, de tal forma que aquela que tenha tomado primeiro a decisão de produzi-la acabe induzindo a rival a não fazê-lo.³⁸ Suponha-se que a Bombardier, ao tomar a decisão inicial de produzir, em resposta a uma grande encomenda de aeronaves no mercado internacional, consiga, de fato, induzir a Embraer a não produzir qualquer quantidade adicional de aeronaves (isto é, obrigue a empresa brasileira a operar com produção zero). Nesse

38 No modelo original de Brander e Spencer (1985), embora a indústria seja configurada como duopólio, não há menção explícita à hipótese de que o setor tenha características de monopólio natural. Nesse caso, a decisão de produzir a aeronave por parte de uma das firmas concorrentes não implicaria necessariamente produção zero por parte da rival. No entanto, a hipótese de indústria assemelhada a monopólio natural não modifica, em essência, o resultado do modelo original, qual seja, o de que a decisão estratégica de uma das firmas de produzir antes que a outra concorrente do outro país o faça implica a redução da produção e a transferência de parcela dos lucros extraordinários desta última para a que tomou a decisão de produzir primeiro. Ver também Krugman (1987, p. 134-137) e Helpman e Krugman (1989, p. 88-97).

caso, o resultado do jogo estratégico será (Embraer, Bombardier) = (US\$ 0, US\$ 350 milhões), ou seja, a Bombardier captaria a totalidade dos lucros extraordinários da indústria no mercado internacional.

No entanto, o governo brasileiro, percebendo que a indústria aeronáutica é estratégica para o desenvolvimento do país, pode alterar o resultado do jogo, desde que consiga anunciar um subsídio crível à empresa brasileira *antes* que sua rival decida novo fluxo de produção de aeronaves. Imagine-se, então, que o Eximbank brasileiro conceda um subsídio total de US\$ 35 milhões ao financiamento à exportação de aeronaves, por meio da equalização das taxas de juros brasileiras (em dólares) à taxa de juros internacional, conseguindo, com isso, deslocar toda a demanda internacional da Bombardier para a Embraer (supondo, evidentemente, que a curva de demanda no mercado internacional tenha permanecido inalterada). Com isso, os novos resultados prováveis em termos de lucros extraordinários (ou prejuízos) aparecem na matriz de *pay-offs* seguinte, mas, dadas as hipóteses do jogo, apenas um será concretizado: (Embraer, Bombardier) = (US\$ 385 milhões, US\$ 0):³⁹

		EMBRAER	
		Produz	Não Produz
BOMBARDIER	Produz	5 -30	0 350
	Não Produz	385 0	0 0

³⁹ Como bem lembrado por um dos pareceristas anônimos deste artigo, com a “política comercial estratégica” o governo brasileiro consegue alterar as características inicialmente estáticas do jogo numa estrutura seqüencial dinâmica em que o embate competitivo entre as firmas mais se assemelha ao comportamento estratégico de tipo Stackelberg.

Assim sendo, Brander e Spencer (1985), ainda que assentados na teoria do *second-best*, demonstram a proposição básica de que, dados os pressupostos e hipóteses do modelo, um subsídio à exportação do bem será inequivocamente ótimo, porque: *a*) reduz o preço internacional do produto em questão; e *b*) aumenta o lucro supranormal da firma doméstica às custas da redução das rendas extraordinárias excedentes da firma estrangeira (*profit-shifting*).⁴⁰ É preciso ressaltar que o objetivo da política comercial estratégica não é necessariamente entrar em guerra comercial bilateral com países estrangeiros, mas preservar indústrias onde a concorrência imperfeita existente e a presença de gigantescas economias de escala envolvidas – não bastasse sua inequívoca vocação para desencadear efeitos de *spillovers*, fomentando economias de aglomeração⁴¹ – condicionam o posicionamento estratégico inicial da(s) firma(s) de um país, tornando o próprio jogo *per se* entre os parceiros desigual.

É evidente que uma eventual retaliação por parte do governo estrangeiro – hipótese altamente provável de acontecer, dado o caráter estratégico da indústria para o desenvolvimento nacional – poderia desencadear uma guerra comercial entre os países, cujo equilíbrio final só poderia ser determinado sob coordenação da instituição internacional encarregada dos acordos multilaterais de comércio.⁴² No entanto, é preciso insistir, uma vez mais, que o objetivo da “política comercial estratégica” não é estimular guerras comerciais entre parceiros globais. A propósito, Krugman (1987) comentava que o provável “dilema de prisioneiro” aqui seria de outro tipo, ou seja: se dois países protegem, ambos perdem; mas, se um protege e o outro não, perde este último.

Além disso, como salientam Helpman e Krugman (1989, p. 92), seria equivocado interpretar o aspecto *profit-shifting* decorrente do subsídio governamental como uma prática neomercantilista, uma vez que “o ponto central é que esse caso para intervenção no comércio internacional é justificado pela divergência entre o retorno privado marginal e o retorno social marginal”, requerendo, portanto, que o governo passe a atuar ativamente, antecipando-se à decisão das firmas envolvidas e fechando o *gap* competitivo existente entre elas. Nesse caso, o papel fundamental do governo é promover a exportação valendo-se da concessão de um nível ótimo de subsídios que, respeitados os esforços tecnológicos da(s) firma(s) doméstica(s), assegurem sua liderança no mercado global.

40 Ver a demonstração matemática da proposição em Brander e Spencer (1985, p. 87-88).

41 Esse ponto será objeto da próxima subseção.

42 O problema da retaliação foi analisado tanto por defensores, como Krugman (1987), quanto por críticos, como Bhagwati (1989), desse caso moderno para proteção.

Após a publicação dos trabalhos seminais de Brander e Spencer, uma profusão de artigos foi publicada sobre o tema.⁴³ Helpman e Krugman (1989, p. 97-102), por exemplo, demonstraram que, se as firmas guiam-se por estratégias competitivas dominantes *à la* Bertrand – ou seja, competem por preços –, em vez do subsídio à exportação, a política ótima seria uma tarifa sobre a exportação.

Num dos mais recentes *papers* sobre a eficácia da política comercial estratégica, Leahy e Neary (2001), além de confirmarem os resultados anteriores, aplicam a hipótese de concessão de um subsídio ao investimento a diversas estratégias em oligopólio, para concluir que esse instrumento revela-se tão robusto como regra de política ótima a ponto de quase valer como caso geral. Tal conclusão, ao menos, não colide com um problema de ordem prática: o fato de o subsídio ao investimento, notadamente aos gastos em P&D, ser um dos poucos mecanismos de política industrial aceito pela ordem multilateral regida pela Organização Mundial do Comércio (OMC). De fato, a experiência internacional tem revelado uma preferência, posta em prática pela maior parte dos países em desenvolvimento, por subsídios diretos ao investimento, quer por meio de créditos diretos ou renúncia fiscal (ao pagamento de impostos sobre o lucro, sobre o valor agregado etc.), quer por meio de subsídios à P&D propriamente ditos.⁴⁴

O Argumento das Externalidades Positivas e as Políticas Industriais Ativas em prol do Desenvolvimento Econômico

O reconhecimento da importância exercida pelas economias externas positivas é bastante tradicional na teoria econômica, remontando a Marshall, que, nos seus *Princípios de economia* (1890), ressaltava que “um crescimento da escala geral de produção naturalmente aumenta as economias não dependentes diretamente do porte individual das casas de negócio. As mais importantes resultam do crescimento dos ramos de indústria conexos, os quais se ajudam mutuamente, seja porque centralizados na mesma localidade, seja em qualquer caso porque se utilizam das facilidades modernas de comunicação oferecidas pelo transporte a vapor, pelo telégrafo e pela imprensa” (p. 267). Esse conceito, ao qual Marshall confere caráter essencialmente dinâmico, foi sendo paulatinamente reelaborado por Young (1928), Rosenstein-Rodan (1943), Scitovsky (1954) e, principalmente, Hirs-

43 Além do polêmico artigo de Krugman (1987) e da elegante réplica de Bhagwati (1989), ver também Brander (1995), Maggi (1996 e 1999) e Leahy e Neary (2001).

44 Ver estudo realizado pelo International Data Corporation (2001) sobre a prática internacional de concessão de incentivos governamentais no setor de semicondutores.

chman (1958), que o incorporou como hipótese nuclear em seu modelo estratégico de desenvolvimento econômico.⁴⁵

Embora o argumento nunca tenha perdido força como um dos motores plausíveis para explicar o ritmo de desenvolvimento entre indústrias correlatas e, dependendo dos efeitos conexos, do próprio ritmo de desenvolvimento da economia como um todo, o fato é que, com as novas teorias de crescimento endógeno – no campo ortodoxo⁴⁶ –, com o revigoramento das teorias neo-schumpeterianas sobre desenvolvimento econômico – na abordagem heterodoxa⁴⁷ – ou mesmo com os trabalhos de Porter (1985 e 1990) realçando o conceito de “competitividade sistêmica” – na área de Administração –, a hipótese ganhou ainda maior fôlego, sobretudo porque a ênfase recaiu nas economias externas que se manifestam pela disseminação de inovações tecnológicas ao longo de atividades com ou sem canais de ligação entre cadeias produtivas.

Dada a abrangência do conceito, é possível identificar quatro formas principais com que se manifestam os efeitos de economias externas positivas: *a*) pelo incremento do valor adicionado agregado resultante do adensamento de cadeias produtivas conexas, à medida que investimentos em determinadas indústrias produzem efeitos de encadeamento para frente e para trás, quer em termos intra-setoriais, quer em termos intersetoriais [cf. Hirschman (1958)]; *b*) pela difusão de progresso tecnológico emanado das indústrias de alta tecnologia – consideradas criadoras de inovação, *par excellence* – para segmentos conexos igualmente intensivos em conhecimento e tecnologia e, daí, para os demais setores da atividade econômica [cf. Dosi, Pavitt e Soete (1990), Grossman e Helpman (1991) e Freeman e Soete (1997)]; *c*) pelas conexões entre ciências básicas e aplicadas que se manifestam por meio de canais diversos como universidades/universidades, universidades/laboratórios empresariais de P&D ou mesmo empresas/empresas [cf. Nelson (1996)]; e *d*) pela disseminação de economias de aglomeração industriais (*clusters*) impulsionadas pela localização de indústrias intensivas em escala e/ou elevado potencial inovador em determinado espaço econômico-geográfico [cf. Krugman (1991)].

45 *O papel das economias externas positivas e suas implicações de políticas industriais (notadamente “horizontais”) para o caso brasileiro foram também analisadas em Lima, Nassif e Carvalho Jr. (1997).*

46 *Os trabalhos seminais são de Romer (1986 e 1990) e Lucas (1988), mas no de Grossman e Helpman (1991) a hipótese é ampliada para o contexto de economias “globalizadas”.*

47 *O trabalho mais completo nessa abordagem é o de Dosi, Pavitt e Soete (1990).*

Evidentemente, a mera identificação de qualquer uma dessas fontes de externalidades positivas não ampara *per se* o apoio governamental a indústrias em que as mesmas estejam presentes. No entanto, levando-se em conta a importância das indústrias intensivas em tecnologia para o desenvolvimento econômico nacional, pelo menos uma hipótese forte reforça a conclusão normativa de que as atividades inovadoras nem sempre deveriam ficar ao sabor do livre jogo das forças de mercado: a de que, em virtude do elevado grau de incerteza e risco quanto à possibilidade de captura parcial ou total dos *sunk costs* inerentes ao esforço inovador progresso em termos de lucros extraordinários futuros, o total dos gastos empreendidos pelas firmas domésticas com P&D pode direcioná-las para uma posição subótima, quando comparada à média internacional em indústrias congêneres.⁴⁸ Nesse caso, não obstante qualquer uma das fontes de externalidades listadas no parágrafo anterior possa influenciar a taxa de crescimento da economia no longo prazo, apenas a do item *b* configuraria um caso imediato para a adoção de políticas industriais ativas.⁴⁹

Sendo assim, em perspectiva ampla, o papel do Estado é criar um ambiente institucional propício à criação e difusão de inovações no âmbito das atividades produtivas, de modo a potencializar a taxa de crescimento de longo prazo da economia como um todo. Em perspectiva mais restrita, no entanto, como são os setores de alta tecnologia que detêm o maior potencial para gerar e difundir inovações, mas os sinais de mercado tendem a produzir uma alocação ineficiente de recursos para esse fim, a hipótese de existência de economias externas dinâmicas reforça sobremaneira o argumento em prol de políticas industriais verticais favoráveis àquelas indústrias. Em outras palavras, por serem consideradas as atividades mais dinâmicas da economia,

48 *Uma das razões que levam as firmas a se pautarem por gastos subótimos em P&D está relacionada ao fato de que parte dos resultados dos esforços inovadores acaba sendo apropriado por firmas rivais da indústria ou de setores correlatos, em virtude do transbordamento das externalidades tecnológicas para além dos limites da empresa que lançou a inovação [Arrow (1962)]. No entanto, é lícito ponderar que, nas atividades em que é reduzida a possibilidade de inovar por engenharia reversa (como em indústrias altamente sofisticadas em conhecimento e tecnologia, tais como a aeroespacial e a de equipamentos de telecomunicações), os gastos em P&D estão fortemente correlacionados com a total apropriabilidade dos lucros extraordinários.*

49 *Como ressalta Krugman (1988), o argumento "popular" para a defesa de políticas verticais favoráveis a setores que maximizam o valor adicionado não merece amparo analítico, uma vez que, por serem, em geral, fortemente intensivas em capital e requererem elevada taxa de capital-produto, o incremento dos investimentos nessas indústrias pode não apenas aumentar o desemprego, como também reduzir o crescimento econômico. A idéia de encadeamentos para frente e para trás pode ser importante, mas, pelas mesmas razões anteriores, nem sempre uma indústria com elevado potencial indutor de setores correlatos é a mais adequada para promover o crescimento e o emprego em níveis sustentáveis a longo prazo [ver Krugman (1988, p. 268-272)]. Quanto às fontes dos itens c e d, em grande parte dos casos (embora não necessariamente) estão relacionadas à forma de externalidade do item b.*

as indústrias de alta tecnologia acabam por merecer um papel privilegiado por parte do poder público, sob pena de comprometer o potencial de desenvolvimento econômico nacional.

Entretanto, se, por um lado, a ineficiência do funcionamento do mercado na alocação de um fluxo ótimo de recursos para P&D reforça o argumento teórico para a implementação de políticas industriais nas indústrias tecnologicamente mais dinâmicas, por outro, não se encontram no referencial analítico indicações claras do instrumento mais adequado para evitar que o custo social da proteção no curto prazo exceda os benefícios sociais no longo prazo. Apesar disso, o recurso à análise das transformações recentes do progresso técnico, da mudança das estratégias das empresas multinacionais e das experiências recentes de industrialização em países em desenvolvimento, em perspectiva comparada, pode fornecer as pistas mais seguras para encontrar os instrumentos de política econômica convenientes para esse objetivo.

As notórias mudanças ocorridas na economia mundial desde o início da década de 80 – dentre as quais figuram como mais importantes a transição (e posterior hegemonia) para o novo paradigma tecnoeconômico baseado nas tecnologias microeletrônica e da teleinformação [cf. Perez e Soete (1988)], a forte liberalização global que a ela se seguiu e, como decorrência de ambas, uma guinada nas estratégias das empresas multinacionais, as quais, antes orientadas predominantemente para a obtenção de vantagens com a exploração do mercado interno potencial dos países hospedeiros, passam a ter como alvo a busca de oportunidades de lucro no espaço econômico internacional⁵⁰ – tornaram praticamente inúteis os mecanismos de proteção clássicos como uso de restrições quantitativas, tarifas de importação elevadas, reservas de mercado etc. Nessas circunstâncias, o recurso puro e simples aos instrumentos básicos da política de comércio exterior, como uso de quotas de importação ou tarifas aduaneiras muito elevadas, além de criar as distorções de curto e médio prazos conhecidas – aumento dos preços domésticos e redução do consumo nacional dos bens cujas indústrias se beneficiam da proteção –, pode também desencorajar a busca de inovações, comprometendo, portanto, o objetivo principal da proteção,

50 *No início da década de 2000, a maior parte das plantas industriais de setores de alta tecnologia, operadas por filiais de firmas multinacionais em países em desenvolvimento, conserva características tecnológicas praticamente idênticas às das demais plantas em operação (normalmente em número reduzido, haja vista as expressivas escalas de produção requeridas) na economia global. Isso significa que os custos iniciais de adaptação da tecnologia, extremamente elevados até o final da década de 70, foram sendo paulatinamente reduzidos a partir da década de 80, para alcançarem os níveis inexpressivos no início da década atual.*

qual seja, o de fomentar economias externas com a disseminação de progresso técnico.

Sendo assim, as medidas mais adequadas para “proteger” indústrias de alta tecnologia nos países em desenvolvimento seriam aquelas que, consoantes com os acordos multilaterais assinados no âmbito da OMC, induzissem efetivamente à substituição de importações, mas fomentassem, ao mesmo tempo, o esforço inovador, a disseminação de *spillovers* tecnológicos para o restante das atividades econômicas e o fluxo de exportações em alguns segmentos. Essas metas, ainda que pareçam ambiciosas, podem ser facilmente alcançadas a longo prazo, e algumas até mesmo a médio prazo, por parte de determinados países em desenvolvimento como o Brasil.

Com efeito, um dos fenômenos mais observados no comércio internacional na última década é o da fragmentação e desintegração vertical da produção à escala global.⁵¹ Os dados confirmam essa tendência de expressivo grau de “especialização internacional intraproduto” tanto em indústrias tradicionais, como têxtil, de aparelhos eletrodomésticos e de calçados, quanto nas de média-alta e alta tecnologias, como de equipamentos de transporte, máquinas industriais, química e produtos e componentes eletrônicos [ver, a respeito, Audet (1996), Campa e Goldberg (1997), Hummels, Rapoport e Yi (2001) e Yeats (2001)]. No entanto, para países em desenvolvimento de dimensões continentais como o Brasil, são as indústrias de maior grau de sofisticação tecnológica que, por requererem expressivas escalas mínimas de produção já a partir das etapas iniciais de operação das plantas, oferecem as maiores oportunidades não somente para substituir importações de forma eficiente, como também para – haja vista a forte “globalização” ali presente – fomentar exportações.

Diante do grau de internacionalização que caracteriza grande parte do setor manufatureiro nos países em desenvolvimento (e o Brasil, particularmente, não é exceção a essa regra), o custo e o risco econômicos associados a estratégias de desenvolvimento capitaneadas por indústrias nacionais de alta tecnologia são extremamente elevados. Apesar disso, levando-se em consi-

51 A propósito desse fenômeno, Grossman e Helpman (2001, p. 1) mencionam o Relatório da OMC de 1998, que dissecou a globalização da produção de um automóvel de passeio de marca norte-americana: “30% do valor do automóvel são gerados no processo de montagem efetuado na Coreia do Sul; 17,5% são atribuíveis à produção de componentes de tecnologia sofisticada no Japão; 7,5% são referentes a design projetado na Alemanha; 4% são peças secundárias produzidas em Taiwan e Cingapura; 2,5% são relativos a projetos de marketing e publicidade & propaganda confeccionados no Reino Unido; e 1,5% são correspondentes a processamento de dados realizados na Irlanda em Barbados. Ou seja, apenas 37% do valor do automóvel são gerados, de fato, nos Estados Unidos”.

deração as evidências anteriormente mencionadas, observa-se também uma tendência de maior acirramento da competição das empresas multinacionais pela escolha do espaço econômico-geográfico mais adequado para tornar efetiva a maximização de seus respectivos lucros no longo prazo. Em se tratando de indústrias intensivas simultaneamente em conhecimento, tecnologia e escala, figuram como fatores essenciais para a tomada de decisão acerca do país a ser escolhido para a localização de plantas industriais (incluindo, em alguns casos, parte dos laboratórios de P&D) o tamanho do mercado, a possibilidade de minimizar os custos de desenvolvimento e aplicação da tecnologia – determinados, por sua vez, pelo volume e qualidade dos serviços existentes de infra-estrutura de telecomunicações e transporte –, o nível educacional da população em sentido amplo e o ambiente institucional vigente (como, por exemplo, a solidez das instituições políticas e jurídicas, além de baixo índice de corrupção)⁵² [cf. Grossman e Helpman (2001, p. 2-4)].

A experiência internacional tem mostrado que, em virtude dos custos muito elevados associados à montagem das plantas industriais em determinados segmentos de alta tecnologia, como semicondutores, componentes eletrônicos e equipamentos de telecomunicações, aliados à disputadíssima competição global, alguns tipos de incentivos públicos têm-se revelado decisivos na escolha final, uma vez ponderados os demais fatores determinantes da localização, consoante o parágrafo anterior. Embora fuja ao escopo desta subseção examinar, em perspectiva comparada, os instrumentos de política industrial adotados pelos países em desenvolvimento no período recente, vale a pena lembrar que pelo menos dois são amparados pela moderna teoria da política comercial para lidar com os problemas que emergem em indústrias sujeitas a economias externas positivas: os incentivos governamentais ao investimento propriamente dito (quer por meio de créditos subsidiados propiciados por agências de fomento estatais, quer por meio de isenção temporária de impostos sobre o lucro das companhias na etapa necessária para o retorno dos investimentos); e as subvenções públicas a despesas de P&D.⁵³

52 Evidentemente, o peso maior de um ou outro fator dependerá de uma análise de cada caso. Ainda assim, como lembra Krugman (1997), a nova geografia econômica mundial tem revelado uma tendência de deslocamento para países periféricos de determinados segmentos de alta tecnologia em que os custos de transporte são marginais em relação ao custo total. A entrada de expressivo número de empresas norte-americanas do complexo eletrônico na Irlanda e a montagem e operação da planta da Intel, destinada à produção de semicondutores na Costa Rica, são os casos mais conhecidos da década de 90 que confirmam essa conclusão. Ver, a esse respeito, Ruane e Görg (2000) e Larrain, Lopez-Calva e Rodriguez-Clare (2000).

53 Corden (1974, 2ª ed. atualizada em 1997, p. 158-160), Krugman (1984, 1987 e 1988), Brander (1986), Spencer (1986) e Grossman (1990) analisam minuciosamente o caso para concessão de benefícios públicos, tendo em vista o problema da não-apropriabilidade total dos gastos com inovações. Neary (2001) faz um excelente survey a respeito dos casos teoricamente aceitos para a adoção de políticas industriais, incluindo o das externalidades.

A utilização do primeiro instrumento é justificada pela existência de falhas no mercado de capitais dos países em desenvolvimento, cujos fundos privados quase sempre se mostram indispostos a financiar investimentos em indústrias de alta tecnologia, os quais, em virtude dos gigantescos custos fixos iniciais, requerem vultosas somas de recursos [cf. Corden (1974, p. 159)]. A concessão de subvenções públicas destinadas a gastos privados ou de instituições governamentais em P&D, por seu turno, já foi justificada nesta subseção, cabendo apenas analisar a principal condição necessária para sua eficácia. Como lembra Grossman (1990, p. 107), concessões de recursos públicos para P&D podem ser eficazes para disseminar externalidades positivas, sem necessariamente compensar prováveis implicações negativas, sobretudo as inerentes aos elevados custos de oportunidade envolvidos na alocação de tributos governamentais. No entanto, o problema é eliminado desde que, com a propagação dos *spillovers* tecnológicos, os benefícios sociais de longo prazo superem os custos sociais de curto e médio prazos associados aos aumentos de impostos requeridos para a subvenção pública de gastos com inovações, o que parece ser o resultado mais provável de acordo com as evidências empíricas disponíveis.⁵⁴

5. Críticas (e Réplicas) aos Argumentos Modernos para Políticas Industriais Verticais

Em seu polêmico ensaio em que expõe e analisa os novos argumentos para a adoção de políticas industriais de corte setorial, Krugman (1987) encarregou-se também de antecipar as principais críticas a que estariam sujeitos. Em linhas gerais, essas críticas, que poderiam ser resumidas em três, podem ser facilmente refutadas, conforme procurarei discutir de maneira bastante breve nos itens a seguir.

- **“Não É Possível Mensurar os Efeitos Decorrentes das Externalidades Positivas”**

Essa crítica está relacionada à grande dificuldade de avaliar precisamente o montante futuro de benefícios gerados por economias externas, expressos em unidades monetárias a preços constantes. Como admite Krugman (1987, p. 139), em verdade, “ninguém realmente sabe se cada dólar gasto pelo governo em subvenções à P&D no setor de semicondutores gerará dez centavos de dólar ou dez dólares”.

⁵⁴ Apenas para citar algumas, cf. Jaffee (1984), Bernstein (1988) e Dosi, Pavitt e Soete (1990).

No entanto, essa dificuldade não tem qualquer ligação com os modelos teóricos, cujos resultados inquestionáveis sugerem que uma postura passiva pode pôr em xeque o próprio desenvolvimento econômico de um país. Além disso, não bastassem as evidências empíricas disponíveis dando conta dos benefícios reais decorrentes da disseminação de economias externas, não há qualquer indicação precisa de que apenas a liberalização comercial assegure *per se* taxas de crescimento que elevem efetivamente a renda real *per capita* do país no longo prazo. A propósito, num livro recente contendo resultados de programas de reformas econômicas para um conjunto selecionado de países em desenvolvimento, Rodrik (1999) conclui que os que mais conseguiram prolongar um ciclo de expansão econômica após a liberalização comercial foram justamente aqueles onde se constataram maior incremento da taxa de investimento e ritmo mais acentuado de progresso técnico.

- **“A Proteção de uma Indústria Implica Desvio de Recursos Econômicos dos Demais Setores da Atividade Produtiva”**

O teor desse tipo de crítica está de alguma forma relacionado ao argumento teórico liberal de que a política econômica *lato sensu* deve guiar-se pela neutralidade com respeito à concessão dos incentivos públicos entre os diferentes setores da atividade produtiva, conforme já analisado neste artigo. No entanto, de acordo com a discussão analítica da seção anterior, uma vez que nem todos os ramos industriais são idênticos quanto à capacidade de fomentar renda e emprego e, sobretudo, progresso técnico, nem sempre devem receber igual tratamento por parte das políticas públicas. Logo, para casos como esses, políticas industriais horizontais seriam insuficientes.

Nessa perspectiva, o complexo eletrônico e a indústria aeronáutica, por exemplo, não devem ser identificados como setores quaisquer, mas como uma diversidade de segmentos de média, média-alta e alta tecnologias com significativa capacidade média para fomentar o ritmo de crescimento da economia como um todo. Essa característica não requer que a “proteção” desses setores e demais indústrias assemelhadas seja efetuada necessariamente com os instrumentos da política comercial.⁵⁵ Ao contrário, como já analisado ao longo do presente artigo, dado o ritmo de progresso técnico

⁵⁵ Em outras palavras, o dilema fundamental para o governo não consiste em saber se a política industrial em prol do setor deve ou não ser implementada – até porque o argumento analítico já concluiu que sim –, mas em detectar o instrumento (uma tarifa?, um subsídio?, uma subvenção ao crédito? etc.) mais conveniente para tornar os objetivos de curto, médio e longo prazos factíveis, minimizando os custos econômicos e sociais decorrentes dos mecanismos de política que tenham sido efetivamente utilizados.

recente nas indústrias de alta tecnologia, suas respectivas taxas de proteção efetiva, ainda que diferenciadas em relação aos setores tradicionais, devem ser mantidas num nível moderado *vis-à-vis* o índice de proteção médio da economia como um todo.

Em suma, com relação à crítica dos efeitos da proteção sobre o “equilíbrio geral” do processo de alocação dos recursos econômicos, uma regra de bolso deve ser, uma vez mais, enfatizada: a promoção de indústrias de alta tecnologia só é justificada à medida que os ganhos delas derivados mais do que compensem a longo prazo as perdas dos setores relativamente prejudicados no curto e médio prazos. Como as chances de que isso ocorra são bastante elevadas, não há por que temer a transferência de renda de uns setores para outros na economia.

- **“A Proteção Contribui para a Proliferação de Atividades Improdutivas e Grupos Empresariais Rentistas (*Rent-Seeking*) à Custa do Estado”**

Essa crítica tem origem no conhecido artigo de Krueger (1974) a respeito de décadas de protecionismo na Índia. Depois de mensurar os custos exagerados da proteção no país, a autora concluiu que a maior parte do excedente acabava sendo apropriada pelos grupos empresariais de mais baixa produtividade, sob a forma de quase-rendas que se perpetuavam graças às benesses do Estado. Ainda que esse seja um risco provável do protecionismo, a crítica não tem qualquer relação com a teoria, mas com a economia política da proteção, ou mesmo com as diferentes experiências dos países na execução de medidas de política industrial. Nesse caso, não se podem generalizar para todos os países as conseqüências perversas decorrentes das relações Estado-setor privado. Isso significa afirmar que, na comparação de experiências tão díspares como a aplicação histórica do argumento para a proteção da indústria nascente na Índia e na Coreia do Sul, por exemplo, a ação estatal, nesse último caso, revelou ser bem mais eficaz para exigir dos setores protegidos – sob pena de retirada dos benefícios concedidos – *performances* variadas como incremento de produtividade, redução de custos, melhora de qualidade e esforço exportador, conseguindo, portanto, praticamente anular a possibilidade de aparecimento de atividades *rent-seeking*.⁵⁶

⁵⁶ Essa conclusão está comprovada, com riqueza de detalhes, no trabalho clássico de Amsden (1989) e no livro originado da tese de doutorado de Moreira (1995).

Da mesma forma, não faz qualquer sentido espelhar-se na experiência pregressa de proteção exagerada que vigorou no Brasil, particularmente nos anos 70 e 80 – que em muitos aspectos mostrou maior semelhança com o caso indiano que com o coreano –, para assegurar peremptoriamente que os erros serão repetidos no futuro. Embora evidentemente exista essa possibilidade, o risco pode ser evitado, desde que, nos documentos oficiais em que constem as medidas de política industrial que já estão ou venham a ser implementadas, fiquem bastante claras todas as sanções a que estarão sujeitos os grupos que deixarem de cumprir as exigências cobradas pelo poder público.

6. Conclusão

Este artigo procurou mostrar que países em desenvolvimento em que o processo de industrialização tenha sido conduzido por décadas seguidas de protecionismo conseguem, em geral, extrair diversos benefícios da liberalização comercial. Entre os principais, destacam-se:

- a eliminação das maiores fontes de distorções produzidas por barreiras não-tarifárias e tarifas aduaneiras elevadas, que afetam negativamente o nível de consumo doméstico e a eficiência econômica;
- a disciplina imposta pela maior exposição à concorrência estrangeira aos grupos empresariais locais, que se vêem pressionados a introduzir métodos produtivos e/ou organizacionais mais convergentes com o padrão internacional;
- a redução do poder de monopólio nas indústrias caracterizadas por maior concentração econômica, bem como a eliminação de firmas excedentes nos setores em que a maior eficiência microeconômica dependa fortemente do melhor aproveitamento de economias de escala;
- a ampliação dos canais de acesso à tecnologia, sobretudo quando esta já se encontra incorporada nos bens de capital que passarão a ser importados; e
- o aumento da produtividade média da economia.

Entretanto, se existem fortes evidências de que a liberalização comercial melhora a eficiência da economia em termos estáticos⁵⁷ – que se expressa,

⁵⁷ *Note-se que, a rigor, nenhum dos benefícios listados nos itens do parágrafo anterior garante necessariamente ganhos em termos da mudança dinâmica da composição dos fluxos de comércio, nem tampouco da ampliação das taxas de crescimento do país no longo prazo.*

sobretudo, em incremento e diversificação do fluxo de bens importados a preços relativos mais baixos que os produzidos no mercado local –, o mesmo não se pode afirmar acerca dos prováveis ganhos dinâmicos, particularmente aqueles associados ao incremento da renda real *per capita* do país no longo prazo. Com efeito, mesmo sob a ótica estritamente teórica, a liberalização comercial introduzida em países onde existem *gaps* tecnológicos significativos em relação ao estado da arte, por desviar assimetricamente a alocação de recursos da economia em direção aos setores intensivos em trabalho de baixa qualificação, tende a reduzir a eficiência da economia em termos dinâmicos, afetando adversamente, como consequência, o ritmo de crescimento econômico a longo prazo [cf. Grossman e Helpman (1991, Cap. 9)]. Se isso não bastasse, é sempre conveniente relembrar que as evidências empíricas não comprovam qualquer correlação significativa entre liberalização comercial e desenvolvimento econômico.⁵⁸

Nesse sentido, temos de concordar com Rodrik, que, numa nota recente preparada para a Conferência Européia do Banco Mundial, realizada em junho de 2000, em Paris, perguntava: será que apenas a “integração econômica dos países periféricos à economia mundial poderia atuar como substitutivo a uma estratégia de desenvolvimento?” De acordo com as principais hipóteses teóricas discutidas neste artigo, a resposta é negativa. Isso não significa propor nem a retomada dos mecanismos de política industrial que vigoraram nos principais países em desenvolvimento latino-americanos durante o auge do modelo de substituição de importações, nem mesmo a utilização de incentivos à produção local reportando-se ao uso de restrições violentas à importação.

Ao contrário, os mecanismos de política industrial, ainda quando sejam de corte setorial, devem recair preferencialmente sobre as várias formas possíveis de incentivo ao investimento, como subsídios ao crédito, subvenções a despesas em P&D, reduções e/ou eliminação temporária de tributos, compras governamentais, entre outros. Essas medidas, além de não criarem fortes distorções de caráter microeconômico, têm, em grande parte dos casos, consonância com as regras multilaterais acordadas no âmbito da OMC.

É sempre bom lembrar, todavia, que os frutos do desenvolvimento que venham a ser colhidos a partir do estímulo a indústrias mais dinâmicas estão também sujeitos a um razoável grau de incerteza. No entanto, longe de

58 *Rodriguez e Rodrik (2000), num magnífico survey sobre os trabalhos empíricos disponíveis, demonstram de forma contundente a referida inexistência de correlação.*

sugerir uma postura inativa, esta conclusão serve apenas para alertar que a concessão de incentivos públicos deve não apenas se pautar pelas conclusões rigorosamente extraídas da teoria econômica, mas também submeter *a priori* os prováveis beneficiários a três exigências a constar obrigatoriamente nos documentos oficiais: *a)* o incentivo deve ser temporário; *b)* haverá compromissos relativos a resultados econômicos, como eficiência produtiva, padrão de qualidade, compromisso exportador etc.; e *c)* haverá sanções pecuniárias e criminais caso não seja plenamente justificado eventual descumprimento de metas previamente acertadas.

Embora não se tenha proposto discutir o caso brasileiro em particular, o artigo procurou mostrar, ainda assim, que existem justificativas bastante sólidas para respaldar a necessidade de intervenção estatal em prol de setores industriais específicos, mesmo num cenário pós-liberalização comercial. Afinal, como a discussão sobre política industrial no Brasil, quando não crivada pela disputa ideológica, acabou estigmatizada tanto por correntes teóricas filiadas a um “neoclassicismo” cego quanto por determinadas esferas governamentais ao longo de toda a década passada, o trabalho pretendeu contribuir para a retomada desse debate extremamente relevante para o futuro da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ARROW, Kenneth. Economic welfare and the allocation of resources of invention. In: NELSON, Richard R. (ed.). *The rate and direction of inventive activity: economic and social factors*. Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1962.
- AUDET, Denis. Globalization in the clothing industry. In: *Globalization of industry: overview and sector reports*. Paris: OECD, 1996.
- BALASSA, Bela. Tariff protection in industrial countries: an evaluation. *Journal of Political Economy*, v. 73, n. 6, p. 573-594, Dec. 1965.
- _____. *The structure of protection in developing countries*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1971.
- BERNSTEIN, Jeffrey I. Costs of production, intra- and inter-industry R&D spillovers: Canadian evidence. *Canadian Journal of Economics*, v. 21, p. 324-347, 1988.

- BHAGWATI, Jagdish. On the equivalence of tariffs and quotas. In: BALDWIN, Robert E., *et alii* (eds.). *Trade growth and the balance of payments: essays in honor of Gottfried Harberler*. Chicago: Rand McNally, 1965.
- _____. *The theory and practice of commercial policy: Frank Graham memorial lecture*. Department of Economics/Princeton University, 1968 (Essays of International Finance, 8).
- _____. The generalized theory of distortions and welfare. In: BHAGWATI, J., JONES, Ronald, *et alii* (eds). *Trade, balance of payments and growth: papers in international economics in honor of Charles P. Kindleberger*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co., 1971.
- _____. *Anatomy and consequences of exchange control regimes*. Cambridge (Mas.): Ballinger Pub. Company, 1978.
- _____. *Exporting promoting trade strategy: issues and evidence*. Washington: The World Bank, Oct. 1986 (Discussion Paper, Development Policy Issues Series).
- _____. Is free trade passé after all? *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 125, n. 1, p. 17-44, 1989.
- BONELLI, Regis, FONSECA, Renato. *Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 557).
- BRANDER, James. Rationales for strategic trade and industrial policy. In: KRUGMAN, Paul R. (ed.). *Strategic trade policy and the new international economics*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1986.
- _____. Strategic trade policy. In: GROSSMAN, Gene M., ROGOFF, Kenneth. *Handbook of international economics*. Vol. III. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- BRANDER, James, SPENCER, Barbara. Export subsidies and market share rivalry. *Journal of International Economics*, v. 18, p. 83-100, 1985.
- CAMPA, José, GOLDBERG, Linda. The evolving external orientation of manufacturing industries: evidence from four countries. *Federal Reserve Bank of New York Economic Papers Review*, v. 4, p. 79-99, 1997.
- CORDEN, W. Max. The structure of a tariff system and the effective protection rate. *Journal of Political Economy*, v. 74, n. 3, p. 221-237, May-June 1966.
- _____. *Trade policy and economic welfare*. Oxford: Oxford University Press, 1974. [A 2ª edição revista e atualizada é de 1997.]

- _____. *Protection and liberalization: a review of analytical issues*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, Aug. 1987 (Occasional Paper, 54).
- DORNBUSCH, Rudiger. Overvaluation and trade balance. In: DORNBUSCH, Rudiger, LESLIE, F., HELMES C. H. (eds.). *The open economy: tools for policymakers in developing countries*. EDI Series in Economic Development, 1988.
- DOSI, Giovanni, PAVITT, Keith, SOETE, Luc. *The economics of technical change and international trade*. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- EDWARDS, Sebastian. Openness, trade liberalization, and growth in developing countries. *Journal of Economic Literature*, v. 31, p. 1.358-1.393, Sept. 1993.
- FREEMAN, Chris, SOETE, Luc. *The economics of industrial innovation*. Third Edition; Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1997.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Cia. Editora Nacional, 1959. [A 18ª edição é de 1982.].
- GROSSMAN, Gene. *Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence*. Spring 1990 (OECD Economic Studies, 14).
- GROSSMAN, Gene, HELPMAN, Elhanan. *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1991.
- _____. *Outsourcing in a global economy*. Website dos autores (JEL Classification F12,L14,L22,D23), mimeo, 2001.
- HAY, Donald A. *The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms: productivity, market share and profits*. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1997 (Texto para Discussão, 523).
- HELLEINER, G. Introduction. In: HELLEINER, G. K. (ed.). *Trade policy in turbulent times*. London: Routledge, 1994.
- HELPMAN, Elhanan, KRUGMAN, Paul R. *Trade policy and market structure*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1989.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HORSTMAN, I., MARKUSEN, James R. Up the average cost curve: inefficient entry and the new protectionism. *Journal of International Economics*, v. 20, p. 225-248, 1986.

- HUMMELS, David, RAPOPORT, Dana, YI, Kei-Mu. The nature and growth of vertical specialization in world trade. *Journal of International Economics*, v. 54, p. 75-96, 2001.
- INTERNATIONAL DATA CORPORATION. *IDC Brazil consulting: review of incentives offered by governments to attract investment in semiconductor manufacturing*. IDC website://www.idc.com, 2001.
- JAFFEE, Adam B. Technological opportunity and spillovers of R&D: evidence from firms. *The American Economic Review*, v. 76, p. 984-999, 1984.
- JOHNSON, Harry. The theory of tariff structure with special reference to world trade and development. In: JOHNSON, Harry, KENEN, Peter. *Trade and development*. Geneva: Libraire Droz for the Graduate Institute of International Studies, 1965.
- KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, v. 64, p. 291-303, 1974.
- _____. *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*. Cambridge (Mas.): Ballinger Pub. Co. for NBER, 1978.
- KRUGMAN, Paul R. Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale. In: KIERZKOVSKI, H. *Monopolistic competition in international trade*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- _____. Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, v. 1, n. 2, p. 131-144, Fall 1987.
- _____. Targeted industrial policies: theory and evidence. In: SALVATORE, Dominick (ed.). *The new protectionist threat to world welfare*. North-Holland, 1988.
- _____. *Geography and trade*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1991.
- _____. *Pop internationalism*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1996.
- _____. Good news from Ireland: a geographical perspective. In: GRAY, A. W. (ed.). *International perspectives on the Irish economy*. Dublin: Indecon, 1997.
- LARRAIN, Felipe, LOPEZ-CALVA, Luis F., RODRIGUEZ-CLARE, Andres. *Intel: a case study of foreign direct investment in Central America*. Cambridge (Mas.): Center for International Development at Harvard University, 2000 (CID Working Paper, 58).

- LEAHY, Dermot, NEARY, J. Peter. *Robust rules for industrial policy in open economies*. Versão final do trabalho preparado para a conferência “Dynamics, Economic Growth and International Trade”. University of Rome, La Sapienza, June 2000. Dublin: website da University College Dublin, 2001.
- LIMA, Eriksom T., NASSIF, André L., CARVALHO JR., Mário C. Infra-estrutura, diversificação das exportações e redução do “Custo-Brasil”: limites e possibilidades. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 83-122, jun. 1997.
- LIST, Friedrich G. *Sistema nacional de economia política*. 1841. [Tradução do original alemão. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.]
- LITTLE, Ian, SCITOVSKY, Tibor, SCOTT, Maurice. *Industry and trade in some developing countries*. London: The Oxford University Press for OECD, 1970.
- LUCAS JR., Robert E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, p. 3-42, July 1988.
- MAGGI, Giovanni. Strategic trade policies with endogenous mode of competition. *The American Economic Review*, v. 86, n. 1, p. 237-258, 1996.
- _____. Strategic trade policy under incomplete information. *International Economic Review*, v. 40, p. 571-594, 1999.
- MEADE, James. *Trade and welfare*. London and New York: Oxford University Press, 1955.
- MICHAELY, Michael M., PAPAGEORGIU, Demetrius, CHOSKI, Armeane. *Liberalizing foreign trade: lessons of experience in the developing world*. Vol. 7. Cambridge (Mas.): Basil Blackwell, 1991.
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. 1848. [Tradução do original inglês. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.]
- MOREIRA, Mauricio M. *Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention in Brazil and South Korea*. London: Macmillan Press, 1995.
- MOREIRA, Mauricio M., CORREA, Paulo G. *Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para Discussão, 49).
- NASSIF, André L. *Política industrial e proteção no Brasil: o papel da Cacex*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1995 (Dissertação de Mestrado).

- _____. A articulação das políticas industrial e comercial nas economias em desenvolvimento contemporâneas: uma discussão analítica. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 2 (78), p. 3-22, abr./jun. 2000.
- NEARY, J. Peter. *International trade: commercial policy*. Department of Economics, University College Dublin. Preparado para a International Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences. Amsterdam: Elsevier Science, 2001 (Working Paper, 01/23).
- NELSON, Richard. *The sources of economic growth*. Cambridge (Mas.): Harvard University Press, 1996.
- PEREZ, Carlota, SOETE, Luc. Technical change and international trade. In: DOSI, Giovanni, et alii (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 1985. [Tradução do original inglês. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.]
- _____. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press, 1990.
- POSNER, M. V. International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, v. 13, 1961.
- POSSAS, Mário L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial: implicações para o Brasil. In: CASTRO, A. B., POSSAS, M. L., PROENÇA, A. (orgs.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1996.
- RODRIGUEZ, Francisco, RODRIK, Dani. *Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence*. Website dos autores, mimeo, 2000.
- RODRIK, Dani. Imperfect competition, scale economies, and trade policy in developing countries. In: BALDWIN, Robert E. (ed.). *Trade policy issues and empirical analysis*. Chicago: The University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, 1988.
- _____. *The rush to free trade in the developing world: why so late? Why now? Will it last?* Cambridge (Mas.): National Bureau of Economic Research, Jan. 1992 (Working Paper, 3947).
- _____. *The new global economy and developing countries: making openness work*. Washington, D. C.: John Hopkins University Press for the Overseas Development Council, 1999 (Policy Essay, 24).

- _____. *Can integration into the world economy substitute for a development strategy?* Trabalho preparado para a Conferência Européia do Banco Mundial em Paris, June 26-28, 2000.
- ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, p. 1.001-1.037, 1986.
- _____. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v. 98, Supplement to n. 5, p. S71-102, 1990.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, v. 53, p. 202-211, 1943.
- RUANE, Frances, GÖRG, Holger. Globalization and fragmentation: evidence for the electronics industry in Ireland. Paper n. 99/11 (JEL Classification: F14, L63). Trinity College Series Papers, mimeo, 2000.
- SACHS, Jeffrey. Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs. In: CORBO, Vitorio, GOLDSTEIN, Morris, KHAN, Mohsin (eds.). *Growth oriented adjustment programs*. Washington, D. C.: IMF, 1987.
- SCHERER, F. M. *New perspectives on economic growth and technological innovation*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999.
- SCITOVSKY, Tibor. Two concepts of external economies. *Journal of Political Economy*, v. 62, p. 143-151, 1954.
- SPENCER, Barbara J. What should trade policy target? In: KRUGMAN, Paul R. (ed.). *Strategic trade policy and the new international economics*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1986.
- SPENCER, Barbara, BRANDER, James. International R&D rivalry and industrial strategy. *Review of Economic Studies*, v. 50, p. 707-722, 1983.
- STOLPER, Wolfgang, SAMUELSON, Paul A. Protection and real wages. *Review of Economic Studies*, v. 9, p. 58-73, 1941.
- VOUSDEN, Neil. *The economics of trade protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- YEATS, Alexander J. Just how big is global production sharing. In: ARNDT, Sven W., KIERZKOWSKI, Henryk (eds.). *Fragmentation: new production patterns in the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- YOUNG, Allyn A. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, v. 152, n. 38, p. 527-542, Dec. 1928.

