

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Anna Carolina Möllmann Guaragna Martins

**Protecionismo: uma análise teórica e prática da sua aplicação**

Porto Alegre

2014

Anna Carolina Möllmann Guaragna Martins

Protecionismo: uma análise teórica e prática da sua aplicação

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

Porto Alegre

2014

Anna Carolina Möllmann Guaragna Martins

Protecionismo: uma análise teórica e prática da sua aplicação

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

Aprovada em: Porto Alegre, 02 de Julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Milan – Orientador  
UFRGS

Prof<sup>a</sup>. Dra. Marcilene Martins  
UFRGS

Prof<sup>a</sup>. Dra. Jacqueline Haffner  
UFRGS

Para Fernando Guaragna Martins, meu pai e meu maior exemplo.

Nunca o comércio está tão sujeito a maiores restrições do que nas nações livres, e nunca o comércio está sujeito a menores restrições do que nas nações sob governo despótico (Montesquieu, O Espírito das Leis, cap. XII)

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as principais mudanças ocorridas na prática protecionista após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), através de um estudo da relação entre protecionismo e desenvolvimento econômico, da evolução das práticas protecionistas e das vantagens e desvantagens da aplicação das suas novas formas de manifestação: as barreiras não tarifárias. Para tanto foi feita uma revisão de teorias e estudos sobre esta questão. Verificamos que o protecionismo foi amplamente utilizado pelos países atualmente desenvolvidos em suas fases iniciais de industrialização, e que a partir do estabelecimento de sua supremacia tecnológica, estes países passaram a pregar o livre-comércio como mecanismo de promoção de desenvolvimento. No entanto, mesmo com a criação de uma instituição para combater o uso de práticas protecionistas, estas continuam sendo aplicadas pelos países desenvolvidos através de mecanismos mais sutis e de difícil mensuração, legitimando igualmente seu uso por países menos desenvolvidos.

**Palavras chave:** Protecionismo. Desenvolvimento econômico. Países periféricos. Barreiras não tarifárias.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the main changes which have occurred on protectionist practices since the foundation of the World Trade Organization (WTO). To do so, a study on the correlation between the protectionist practices and economic development was performed, as well as a study on the evolution of protectionist practices and the advantages and disadvantages of protectionist new forms of application: non-tariff barriers. A review of theories and studies concerning this field of study was therefore made. We verified that protectionism was widely used by developed countries in their initial stage of industrialization and that these countries have been proclaiming free trade as a mechanism of development promotion since its establishment and technological supremacy. However, even with the creation of an institution to combat the use of protectionist practices, they keep on being applied by current developed countries through subtler mechanisms which are hard to measure.

**Keywords:** Protectionism, economic development, peripheral countries, non-tariff barriers.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CBT – Comitê de Barreiras Técnicas
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
- DIT – Divisão Internacional do Trabalho
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- OIC – Organização Internacional do Comércio
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OSC – Órgão de Solução de Controvérsias
- SPS – Acordo sobre Barreiras Fitossanitárias
- TBT – Acordos sobre Barreiras Técnicas
- ONU – Organização das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PROTECIONISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Mercantilismo</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>Livre Comércio</b> .....	<b>15</b>
2.2.1	Adam Smith .....	16
2.2.2	Davi Ricardo .....	17
2.2.3	Liberalismo de via única? .....	19
<b>2.3</b>	<b>Protecionismo</b> .....	<b>20</b>
2.3.1	Georg Friedrich List .....	20
2.3.2	Ha-Joon Chang.....	24
2.3.3	CEPAL .....	29
<b>3</b>	<b>BARREIRAS PROTECIONISTAS</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>Barreiras não tarifárias</b> .....	<b>36</b>
3.1.1	Argumentos Favoráveis às Barreiras .....	37
3.1.2	Argumentos Contrários às Barreiras .....	39
<b>3.2</b>	<b>Evolução das regras comerciais: Do GATT à OMC</b> .....	<b>41</b>
<b>3.3</b>	<b>Novas medidas protecionistas não tarifárias (pós-OMC)</b> .....	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>59</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O protecionismo foi amplamente utilizado pelos países atualmente desenvolvidos para a promoção do seu desenvolvimento, através do fortalecimento de suas indústrias nascentes. Contudo, atualmente a utilização de barreiras ao comércio é condenada pelos mesmos países, e o livre comércio apregoado pela Organização Mundial de Comércio (OMC) produz ganhos assimétricos para países com diferentes níveis de desenvolvimento. Assim, os países em desenvolvimento são forçados a reduzir suas barreiras tarifárias, sendo prejudicados e não conseguindo desenvolver indústrias fortes e crescer. Ao mesmo tempo, com a condenação do uso de barreiras tarifárias, medidas protecionistas continuam sendo utilizadas pelos países de maneira mais dissimulada, através das barreiras não tarifárias. Estas, muitas vezes, não são diretamente perceptíveis e se apóiam em questões de segurança nacional para a proteção de seus mercados.

O trabalho busca entender como os mecanismos protecionistas evoluíram ao longo do tempo, em particular as formas não tarifárias de proteção. Assim, em face à redução gradual das tarifas e da substituição do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) pela Organização Mundial de Comércio (OMC), os países em desenvolvimento continuam sendo prejudicados no seu desenvolvimento por práticas desleais de comércio? Qual o papel das barreiras não tarifárias e o que justifica seu emprego nas estratégias de desenvolvimento dos países em desenvolvimento ou periféricos? Como as barreiras não tarifárias podem proteger suas indústrias domésticas e auxiliar no processo de promoção do desenvolvimento?

A hipótese defendida é que o protecionismo continua sendo amplamente utilizado pelos países desenvolvidos, apenas através de mecanismos distintos, enquanto se utilizam de Organizações Internacionais, como a OMC, para negociarem a redução de barreiras tarifárias e continuarem obtendo vantagem no comércio internacional, prejudicando o desenvolvimento dos demais países. Desta forma, os países em desenvolvimento se utilizam de novos mecanismos para se defenderem dos demais no comércio internacional.

O objetivo geral do presente trabalho é entender a evolução do protecionismo na teoria e na prática. Os objetivos específicos são analisar os argumentos contra e favor o protecionismo na teoria econômica; entender a perda de importância das

tarifas e o aumento da importância das barreiras não tarifárias; e compreender casos recentes de protecionismo não tarifário.

O protecionismo é um instrumento importante para permitir o desenvolvimento de indústrias fortes e estratégicas. Foi e é utilizado amplamente pelos países desenvolvidos e poderia ser igualmente uma boa estratégia para os países periféricos. As barreiras não tarifárias se apresentariam como estratégia moderna possível em um ambiente de restrição às barreiras tarifárias. As respostas a estas questões têm importância para o conhecimento econômico e também para eventuais medidas de política econômica em um contexto de redução geral das tarifas, justificando o trabalho.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi a revisão da literatura acerca do tema do protecionismo, buscando observar suas ligações com o desenvolvimento dos países. Também foi analisada literatura que tratava acerca da evolução da aplicação do protecionismo, suas formas tradicionais e, em face de novas formas de utilização de medidas protecionistas, suas vantagens e desvantagens. Foi verificada uma literatura específica de comércio internacional, englobando suas relações com o desenvolvimento e o protecionismo

O trabalho compreende os seguintes capítulos: no primeiro é feita uma revisão da literatura acerca dos principais autores contrários ou a favor do protecionismo e sua importância para o desenvolvimento dos países através do comércio, no segundo é feita uma análise das barreiras protecionistas e, em especial, das barreiras não tarifárias, juntamente com um estudo acerca da evolução da regulação do comércio internacional quanto às barreiras utilizadas e condenadas; no terceiro capítulo é feita uma revisão das experiências de protecionismo, antes e depois da criação da OMC, que alterou as medidas mais utilizadas. Finalmente, é feita uma discussão acerca das conclusões a que chegamos após a elaboração do presente trabalho.

## 2 PROTECIONISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O comércio é um aspecto muito importante das relações internacionais, tendo ajudado a definir a geopolítica atual, bem como as alianças e guerras em tempos passados. Conforme observa Jakobsen (2005), ainda hoje os aspectos comerciais detêm mais atenção do que os políticos nas relações internacionais. As duas principais visões sobre o comércio internacional são o liberalismo e o nacionalismo, que ao longo das últimas décadas se alternam em diferentes momentos, quando das tentativas de liberalizar e regulamentar o comércio e os investimentos. No entanto, nos últimos anos “[...] as instituições capitalistas em geral vêm tratando a relação entre liberalização do comércio e desenvolvimento econômico com uma abordagem neoliberal” (JAKOBSEN, 2005, p. 6).

Historicamente, várias foram as formas e reivindicações acerca da melhor maneira de desenvolver o comércio e promover o progresso das nações. Conforme escreve Barral:

[...] desde o século XVII, existe uma variação entre períodos de maior e menor liberdade comercial, isto é, entre maior ênfase no livre comércio ou no protecionismo. Esta variação pode ser explicada pelos ciclos de crescimento econômico e de recessão do capitalismo [...]. Mas o caráter cíclico deste fenômeno também comporta [...] intrincadas motivações sociais, políticas, ideológicas e, não raramente, eleitorais. (BARRAL, 2002, p. 13).

Há uma importante correlação entre comércio e desenvolvimento, conforme Jakobsen (2005), pois os países vendem os seus produtos para obter aquilo que necessitam para consumo e aquilo que necessitam para fomentar o seu próprio desenvolvimento, como máquinas e tecnologia. Para o autor, a evolução do livre comércio repete na prática o colonialismo, embora com outra roupagem, se utilizando de mecanismos mais sutis. Os principais países beneficiados seriam não mais Inglaterra, França e Alemanha, mas sim Estados Unidos, União Européia e Japão<sup>1</sup>. Conforme destaca Jakobsen (2005), todos estes países se consideram liberais, mesmo que adotem práticas protecionistas ou mercantilistas. Percebemos que ao longo da história o livre comércio nunca foi integralmente implementado, nem mesmo pelos seus principais defensores, e frequentemente se utilizou o protecionismo para lidar com as crises econômicas. Na realidade, a disputa acirrada

---

<sup>1</sup> A China também passa a fazer parte do grupo de países que se beneficia do comércio obtendo vantagens através de mecanismos mais ou menos sutis de proteção.

por mercados que se deu até o início do Séc. XX foi “[...] uma mescla de mercantilismo e nacionalismo econômico com livre comércio e liberalismo” (JAKOBSEN, 2005, p. 9).

Da mesma forma, os países hoje ditos desenvolvidos “[...] não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p.13), políticas como subsídios às exportações e proteção à indústria nascente. O autor afirma ainda que diversos países em desenvolvimento sofreriam pressão para adotar políticas e instituições hoje classificadas como “boas” para a promoção do desenvolvimento econômico. Todavia, estas políticas e instituições boas não foram adotadas pelos países hoje desenvolvidos durante a sua etapa de desenvolvimento, e sim são fruto deste processo. Historicamente, o crescimento do comércio internacional é que teria derivado do crescimento da economia, e não o oposto, e todos os países hoje desenvolvidos iniciaram sua participação no comércio internacional com a exportação de bens primários<sup>2</sup>. A industrialização consistiu na questão chave do desenvolvimento, e através da consolidação dos mercados internos o comércio externo foi fator vital para financiar este processo (CHANG, 2004).

O desenvolvimento econômico é um tema que teria surgido apenas no séc. XX, pois antes a necessidade de segurança superava os objetivos sociais e econômicos. De acordo com Souza (2009), alguns autores acreditam que o pacto colonial, derivado do pensamento mercantilista, seria a origem do subdesenvolvimento, pois não se dava importância ao papel que as importações teriam no desenvolvimento do setor de manufaturas interno e sim se buscava apenas maximizar os saldos comerciais. Surgiram então, como reação ao mercantilismo, as escolas fisiocrática e clássica e o tema do crescimento econômico ganharam mais força com Adam Smith. Com a aplicação da Contabilidade nacional, da escola keynesiana, a questão do desenvolvimento ficou mais evidente, pois passaram a ser comparáveis a *renda per capita* e outros indicadores, e com o aperfeiçoamento de estudos foi possível concluir que, na década de 1950, dois terços da população mundial poderia ser classificada como pobre.

Assim, o maior problema econômico mundial passou a ser o estudo das causas da pobreza de algumas nações. A macroeconomia keynesiana seria

---

<sup>2</sup> Como o Caso da Inglaterra, que era exportadora de lã durante o período mercantilista, e a Dinamarca, que até 1920 possuía 90% da sua pauta de exportações composta bens primários.

inadequada para explicar estes fenômenos de longo prazo, e alguns economistas passaram a buscar na história econômica elementos para a formação de uma economia do desenvolvimento. A teoria do imperialismo destacou o fato de o fenômeno do subdesenvolvimento ser derivado do desenvolvimento, e que as economias pobres não poderiam se desenvolver até que rompessem os pactos coloniais. De modo geral, foi constatado por estudiosos do tema do subdesenvolvimento que a principal causa deste deriva da inserção dos países na divisão internacional do trabalho (DIT).

Ainda segundo Souza (2009), não haveria uma definição universalmente aceita de desenvolvimento, e sim duas correntes:

Uma primeira corrente de economistas, de inspiração mais teórica, considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda corrente, voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. (SOUZA, 2009, p.5)

## **2.1 Mercantilismo**

Os mercantilistas buscavam a maximização do saldo da balança comercial através do aumento das exportações e redução das importações. Isto porque a riqueza das nações seria dependente da entrada de metais preciosos em um país, levando à expansão do comércio internacional, mas sem considerar o relevante papel das importações no desenvolvimento. Esta política levava ao protecionismo das nações contra os similares importados, mas se mostrava prejudicial no longo prazo, como destaca Souza (2009). Se buscava, acima de tudo, a acumulação de metais nobres- ouro e prata – mesmo em detrimento de países aliados ou de suas colônias. A indústria em formação era favorecida em detrimento da agricultura, para obter superávit na balança comercial.

Cada metrópole buscava sempre aumentar o seu poder comercial, e estabelecia pactos com suas colônias para que todo o comércio exterior destas fosse feito apenas com as metrópoles, que cobravam preços altos para suas exportações de bens manufaturados e os preços de minerais e bens agrícolas eram fixados em níveis muito baixos. Ainda, o comércio das colônias deveria ser realizado apenas com navios de origem da metrópole, o que gerou efeitos positivos para o

comércio europeu, mas estabeleceu as raízes do subdesenvolvimento contemporâneo (SOUZA, 2009). Para as metrópoles havia a vantagem de desafogar estoques e aumentar o emprego e a renda internos, enquanto o afluxo de moedas ajudava a reduzir a taxa de juros. Havia, no entanto diferenças nas práticas dos diferentes países nesta época.

Na França - onde os principais expoentes deste pensamento foram Montcherrién, Cantillon e Colbert - o sistema mercantilista adquiriu um cunho industrialista, e o Estado, para aumentar o valor das exportações, concedia o monopólio de determinados bens, fixava a taxa de juros e estabelecia salários máximos, bem como limitava o consumo interno de bens de luxo importados. Com Colbert (1661 – 1683), ministro de Luis XVI, a ênfase em relação à moeda passou para a esfera da produção, e ele derrubou barreiras comerciais internas e subsidiou novas indústrias. O mercantilismo inglês, cujos principais pensadores foram Thomas Mun e John Law, defendia a reexportação e deu um passo além ao afirmar que o enriquecimento de um país depende do comércio exterior por desenvolver as atividades internas, e não apenas em função da acumulação de reservas. Assim, John Law (1671-1729) acreditava que a emissão de papel moeda sem lastro poderia sanar a escassez de metais preciosos<sup>3</sup> (SOUZA, 2009).

## 2.2 Livre Comércio

Conforme observa Jakobsen (2005), o liberalismo e o livre comércio são as expressões econômicas - e por que não ideológicas? - das revoluções burguesas a partir do Séc. XVII e pregavam o fim dos entraves ao comércio para que este crescesse em todo o mundo e beneficiasse a economia dos países que o adotassem.

As principais características do liberalismo são, de acordo com Maia (2008), mercado livre, livre concorrência, iniciativa individual, desregulamentação e divisão internacional da produção. Isto acarreta em algumas vantagens, segundo o autor, como: divisão internacional do trabalho, que beneficia a todos os países porque podem comprar os bens mais baratos; melhor utilização dos recursos naturais, pois permite o uso mais eficiente deles como fator de produção; e economias de escala.

---

<sup>3</sup> Law fundou o Banco Royale, na França em 1716 e acabou desencadeando um processo inflacionário, pois não houve simultaneamente aumento na produção.

Estes fatores permitem a redução dos custos de produção e geram um aumento de consumo, o que gera um aumento de produção e empregos, e assim aumenta o bem estar para a população. No entanto, segundo o autor, o liberalismo também possui desvantagens, como o conflito de interesses entre o Estado e as empresas; a liberdade que - sem o controle do Estado - pode escravizar, por permitir a formação de *trustes*, cartéis e oligopólios; e o colonialismo, pois a necessidade de matéria prima por parte dos países industrializados pode gerar pressão para que os demais países não se industrializem.

### 2.2.1 Adam Smith

O debate acerca do livre comércio começou a ganhar maior embasamento teórico com o desenvolvimento da tese das vantagens absolutas de Adam Smith em 1776. Smith afirmava que o crescimento econômico era uma função da divisão internacional do trabalho e dependia da escala dos mercados interno e externo. Para Smith, o fator principal do aumento da riqueza de uma nação é o trabalho produtivo. É a indústria que gera economias de escala e rendimentos crescentes, que neutralizam os rendimentos decrescentes da agricultura (JAKOBSEN, 2005; SOUZA, 2009).

Seu modelo de desenvolvimento é sem obstáculos e alavancado pela poupança, que se transforma em investimento, e a acumulação de capital e o progresso técnico possuiriam um importante papel para os rendimentos crescentes, que resultam também da dimensão do mercado e do crescimento em escala da produção. Em sua obra fica claro que ele era um defensor da especialização pela divisão do trabalho, que seria o fator fundamental no aumento da produtividade (BRUE, 2006).

Segundo o autor, Smith afirmava que o Estado deveria ter presença mínima, atuando apenas em algumas áreas, como defesa nacional, justiça, e trabalhos que favoreçam o comércio ou a educação, como manutenção de obras públicas, educação, cunhagem e regulação da concorrência. Os agentes econômicos deveriam ter total liberdade, pois a busca dos agentes pela satisfação de seus próprios interesses – o desejo de lucro - levaria ao benefício de toda a nação, através da competitividade. Escondida no aparente caos da atividade econômica existiria uma ordem natural, “[...] uma mão invisível que direcionaria o

comportamento do interesse próprio para um tal caminho que o bem social emerge.” (BRUE, 2006, p.70).

Smith considerava ainda que não se deveria proteger a produção, pois assim o capital seria direcionado de maneira distinta do que seria em condições de livre concorrência. Argumentou que o governo não deveria intervir no comércio internacional, pois as nações, assim como os indivíduos e as empresas, deveriam se especializar na produção de produtos para os quais possuem uma vantagem – absoluta. Esta vantagem absoluta, obtida através da maior eficiência de produção ou menor utilização de trabalho na produção de um determinado bem, é determinada, portanto, pelo menor número de horas de trabalho necessárias para a sua produção. O mercado internacional permitiria a superação das limitações do comércio nacional: as exportações poderiam transferir produtos excedentes e as importações, trazer produtos necessários (BRUE, 2006; MAIA, 2008; SOUZA, 2009).

Quanto ao protecionismo, este era, de maneira geral, condenado por Adam Smith. O aumento de mercado externo gerado através dos subsídios de exportação se daria às custas do mercado interno, pois o produto que tivesse permanecido no país teria contribuído para a queda no preço daquela mercadoria. Apesar disto, ele aprovou patentes e direitos autorais por tempo limitado, bem como favoreceu as tarifas protecionistas se estas se destinassem a proteger uma indústria nacional essencial para a defesa nacional ou que igualem a carga tributária de uma indústria nacional específica ao tributar um bem importado. Se o comércio livre fosse implementado após um longo período protecionista, isto deveria ser feito de maneira gradual, para evitar desemprego e falências (BRUE, 2006).

### 2.2.2 Davi Ricardo

Posteriormente, Davi Ricardo, um discípulo de Adam Smith, desenvolveu a tese das vantagens comparativas, e ocupou-se tanto da formação da riqueza nacional como da sua distribuição, e o principal problema do crescimento econômico estaria na agricultura, que seria incapaz de produzir, em condições de aumento populacional, alimentos baratos para consumo dos trabalhadores. Para Ricardo, os capitalistas desempenhariam papel fundamental no desenvolvimento de uma nação, pois arrendam terras para produzir alimentos e contratam trabalhadores, e as

condições da produção agrícola seriam fundamentais por refletir a taxa de salário e de lucro para o resto da economia (SOUZA, 2009).

No que tange ao comércio internacional, Ricardo estabeleceu uma argumentação coerente acerca das vantagens do livre comércio para dois países, mesmo que eles possam produzir todos os bens de que necessitam. O comércio internacional traria benefícios através das vantagens comparativas, quando a especialização na produção de um bem pode ser mais vantajosa para um país do que a produção de dois bens, mesmo quando este país possua vantagens absolutas na produção de ambos. Em face da impossibilidade da perfeita mobilidade de capital e de trabalho para os países com maiores vantagens absolutas, os países deveriam dedicar-se à produção de bens nos quais tivessem maiores vantagens comparativas de custo. Se todos os países procedessem desta forma, a produtividade total dos fatores aumentaria, e juntamente com ela o produto global e o bem-estar da população, acarretando em um maior desenvolvimento econômico para todos (SOUZA, 2009).

Ricardo se utiliza de um exemplo clássico para demonstrar as vantagens comparativas: o número de unidades de trabalho necessárias para produzir vinho e tecidos em Portugal e na Inglaterra. Portugal possuía uma vantagem absoluta tanto na produção de vinho como de tecidos, fabricando três unidades de vinho e seis unidades de tecido com uma hora de trabalho cada, enquanto a Inglaterra produziria uma unidade de vinho e cinco de tecido. Segundo Ricardo, cada país deveria produzir o produto para o qual tem o custo de oportunidade nacional mais baixo – ou vantagem relativa. O custo de oportunidade de uma unidade de vinho é de duas unidades de tecido para Portugal, e de cinco unidades de tecido para a Inglaterra. Assim seria relativamente menos custoso para Portugal se especializar na produção de vinho (BRUE, 2006).

Segundo Brue (2006), Ricardo não teria especificado claramente como os ganhos da especialização seriam divididos entre os países e também não procura explicar o que determina as proporções de troca entre as mercadorias internacionalmente comercializáveis. Para Jakobsen (2005), Davi Ricardo apresentava situações imaginárias de relações bilaterais e não considerava outros aspectos importantes na discussão sobre a produção de bens internacionais, como custos de transporte, mais-valia, desenvolvimento tecnológico, entre outros.

As teorias liberais vêm sendo atualizadas para inserir novos agentes importantes no comércio internacional dos séculos XX e XXI. Teóricos como Eli Heckscher e Bertil Ohlin desenvolveram a teoria ricardiana das vantagens comparativas, analisando a importância da dotação de fatores para o comércio internacional. Entretanto, se mantém o cerne da questão do comércio internacional nas vantagens relativas e não é preciso elaborar sobre esta contribuição.

### 2.2.3 Liberalismo de via única?

Em que medida as propostas de Smith e Ricardo foram implementadas pelos diferentes países? Para Jakobsen, os países desenvolvidos aplicavam um liberalismo de via única com os novos mercados conquistados a partir do séc. XIX, pois as colônias, os países asiáticos e latino-americanos participavam da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) como importadores de manufaturados e como exportadores de produtos minerais e agrícolas. Ainda, as metrópoles impediam o surgimento de indústrias nas suas colônias (CHANG, 2004). A Inglaterra, por exemplo, proibia a exportação de máquinas para as suas colônias, e os primeiros teares que chegaram à América do Norte foram contrabandeados (JAKOBSEN, 2005).

Os países da América Latina assumiram enormes dívidas para pagar pelas suas guerras de independência. Assinaram acordos bilaterais, geralmente com a Inglaterra, que incluíam cláusulas de redução de tarifas de importação das manufaturas inglesas como condição para os empréstimos. Assim, os países latino-americanos ficavam dependentes de suas exportações de *commodities* para pagar as suas dívidas, e cujos preços e quantidades estavam atrelados a quanto os países centrais estavam dispostos a comprar e a pagar. Também ficavam vulneráveis às retrações econômicas europeias. Apenas Argentina, Brasil, Chile e México teriam desenvolvido níveis mínimos de industrialização antes da primeira guerra mundial, especialmente nos setores de produção de alimentos, materiais de construção e têxteis (JAKOBSEN, 2005).

Ainda, muitas guerras foram travadas em nome do livre comércio, como no caso da Guerra do Ópio chinesa e o caso do fim do sistema feudal japonês no séc. XIX. Ou seja, o liberalismo enquanto doutrina teve aplicação restrita pelos países avançados, que procuravam forçar a aplicação a outros países.

## 2.3 Protecționismo

O conceito de livre comércio sempre foi contraposto ao fenômeno do protecționismo, desde os economistas clássicos que se esforçavam para demonstrar os efeitos negativos das medidas protecționistas. Os estudos acerca do protecționismo foram aprofundados, mas não é possível determinar uma teoria geral do protecționismo, já que “[...] seus efeitos, positivos ou negativos dependem [...] de uma conjunção de fatores, que vão desde o contexto histórico até a estrutura do mercado afetado.” (BARRAL, 2002, p. 14).

Conforme Jakobsen (2005), muitos autores afirmam que a tese de David Ricardo limitou muito a possibilidade de desenvolvimento de países ao ignorar a possibilidade de o Estado atuar de maneira a fomentar o desenvolvimento industrial ao se utilizar de medidas de proteção econômica para criar vantagens comparativas ou regulando a oferta<sup>4</sup> e demanda<sup>5</sup>. Na prática, se observa uma combinação de liberalismo e nacionalismo econômico. Como exemplo de países que tiveram a aplicação prática deste modelo tem os Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e outros Tigres Asiáticos, e o caso do desenvolvimento gerado dentro da União Européia.

### 2.3.1 Georg Friedrich List

O economista alemão Georg Friedrich List foi o precursor da escola histórica alemã, que tinha como princípios a abordagem desenvolvimentista para a economia, a ênfase no papel positivo do governo, a abordagem intuitiva e a defesa da reforma conservadora (BRUE, 2006). Tornou-se também o principal defensor do protecționismo, ao estudar o desenvolvimento de diversas nações europeias. Constatou em seus estudos que as nações “primitivas” se utilizam do livre comércio para trocar seus produtos básicos por outros mais elaborados. No entanto, quanto

---

<sup>4</sup> Temos o caso do Governo de Getúlio Vargas no Brasil, quando este incinerou os excedentes da produção cafeeira para assegurar o preço mínimo aos produtores e aumentar o preço do café no mercado internacional (Jakobsen, 2005).

<sup>5</sup> Alexander Hamilton foi um dos grandes nomes a rechaçar as teses de Ricardo sobre as vantagens comparativas, argumentando que a concorrência estrangeira impedia o desenvolvimento de novas indústrias a se tornarem competitivas a menos que uma ajuda governamental compensasse os prejuízos iniciais, através de tarifas ou proibições de importações (CHANG, 2004).

mais avançam na sua cultura e indústria, acabam por considerar este sistema prejudicial ao seu progresso.

List recupera para a sua teoria, e classifica como característica básica do seu sistema, a nacionalidade. Os mercantilistas também necessitavam pensar em termos de nação, mas cada nação era parte de um jogo na estratégia do comércio internacional. Os economistas clássicos encontraram um sistema para explicar o funcionamento das economias baseado na liberdade absoluta, e a partir do fortalecimento industrial da Inglaterra, passou a ser conveniente defender o livre comércio. Porém, para List, a liberdade de comércio interessa apenas aos países já desenvolvidos industrialmente, assim como a mão invisível defende apenas estes países através de uma ideologia irrefutável e uma lógica incontestável, juntamente com a ilusão de uma futura igualdade. Isto explicaria o porquê de diversas nações europeias sofreram mais por terem a Inglaterra como aliada do que como inimiga. List, no entanto, não defende apenas os conceitos mercantilistas de protecionismo na busca de acumulação de reservas de ouro. Pelo contrário, afirma que nenhuma nação enriquece sustentavelmente se entrega ao comércio com países mais ricos (BUARQUE, 1983).

Segundo Chang (2004), List adota uma análise histórica da economia, uma análise concreta e indutiva, com uma busca persistente de modelos históricos e teorias que os expliquem e a aplicação destas teorias a problemas contemporâneos, que serviu de base à escola histórica alemã e que contrasta com o enfoque neoclássico fundamentado em métodos abstratos e dedutivos. A abordagem histórica prosperou entre os autores de economia do desenvolvimento<sup>6</sup> e também, embora pouco se admita, influenciou muitos economistas neoclássicos<sup>7</sup>. A análise histórica - através de seus subcampos da economia do desenvolvimento e da história econômica - foi preterida nas últimas décadas, como observa Chang (2002), pela predominância da economia neoclássica que rejeita o raciocínio indutivo, sendo raras as discussões acerca dos países hoje desenvolvidos tomando como base as suas experiências históricas, e nos casos em que são utilizadas - para referir-se especialmente aos Estados Unidos e à Inglaterra - são utilizados de maneira estilizada e através de discussões seletivas.

---

<sup>6</sup> Walt Rostow e Simon Kuznetz em suas teorias dos estágios de desenvolvimento econômico e Alexander Gereschenkron e sua tese do “desenvolvimento tardio” (CHANG, 2004).

<sup>7</sup> Segundo Chang, influenciou Alfred Marshall e John Bates Clark.

Conforme destaca Buarque (1983), uma característica importante da obra de List é a sua atualidade permanente, não apenas no que se refere à Alemanha, mas principalmente na antecipação de alguns eventos históricos, como a independência do Canadá e a Guerra de Secessão nos Estados Unidos. Para Chang (2004) a análise de List acerca dos países hoje considerados os berços do liberalismo - Estados Unidos e Inglaterra - se opõe frontalmente ao que se julga saber sobre a história econômica destes países. Ele observa que os estudos de List foram realizados

[...] em uma época em que muitos achariam graça se alguém sugerisse que, dentro de duas gerações, a Alemanha seria um desafio econômico para a Inglaterra ou que os Estados Unidos viriam a ser a principal potência industrial do planeta. (CHANG, 2004, p. 208)

No que se refere ao debate teórico, List teria sido capaz de compreender algumas questões que eram, no máximo, apenas indiretamente trazidas aos debates econômicos à sua época, como a contradição entre o capital-máquina e o capital-dinheiro, a deterioração nos termos de troca entre países agrícolas e industrializados, a possibilidade da tendência do rendimento decrescente ser compensada por avanços técnicos e o uso de gastos não produtivos como instrumentos de dinamização da economia. Mas a atualidade de seu pensamento se dá através da sua influência nas teorias desenvolvimentistas. Embora seu nome tenha sido praticamente ignorado pelos teóricos desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento, os mesmos retomaram seu pensamento quase 100 anos depois (BUARQUE, 1983).

Contra-pondo-se aos demais economistas de sua época, List não acreditava que o desenvolvimento de uma nação poderia se dar de maneira espontânea, e em “o Sistema [Nacional de Economia Política] dedica todos os capítulos a mostrar que o desenvolvimento de cada nação requer uma intervenção do setor público [...]” (BUARQUE, 1983, p.XXIII, grifo nosso), afirmando que é tarefa da Economia Política realizar o desenvolvimento das nações. O governo deveria auxiliar ativamente na evolução de uma economia para a fase superior e somente depois que o país atingisse a maturidade industrial é que poderia se abrir ao livre comércio. Ele defendia o livre comércio na Alemanha enquanto também defendia a aplicação de tarifas elevadas para as importações de bens manufaturados para proteger algumas indústrias nacionais emergentes, o que hoje é chamado de proteção à indústria

nascente. Ele seria contrário ao favorecimento da agricultura por ser um mercado antigo e já completamente desenvolvido (BRUE, 2006).

Segundo List (1983), tanto Adam Smith quanto Quesnay e seus seguidores preocuparam-se muito pouco com a verdadeira economia política, ou seja, com a política a que cada nação deve obedecer para progredir em suas condições econômicas. Para permanecer fiel á lógica da natureza, far-se-ia necessário

[...] distinguir a economia dos indivíduos da economia das sociedades e diferenciar, quanto a esta última, entre a verdadeira Economia política ou nacional [...] e a economia cosmopolítica, que se origina da suposição de que todas as nações da terra formam uma única sociedade que vive em perpétuo estado de paz. (LIST, 1983, p.91)

Especialmente no caso da Inglaterra, List afirma que a Grã Bretanha foi o primeiro país a aperfeiçoar a arte de promover a indústria nascente. Segundo ele, o livre comércio é benéfico para países com nível semelhante de desenvolvimento industrial, porém não entre países que possuem diferentes níveis de desenvolvimento. Assim, List defende o protecionismo alemão contra a Inglaterra, afirmando que a alegação da escola liberal de que o sistema de proteção gera interferências injustas e antieconômicas seria destituída de valor ao se considerar que os regulamentos comerciais estrangeiros são o que permite haver estas tais interferências (LIST, 1983).

Também os países exportadores de produtos agrícolas se beneficiariam do livre comércio, porém em detrimento da manufatura local a longo prazo. Os Estados Unidos foram, segundo List (1983), erroneamente analisados pelos grandes teóricos liberais como Adam Smith e Jean-Baptiste Say como uma nação fadada a depender dos seus produtos agrícolas. No entanto, os norte americanos rejeitaram esta análise e passaram a proteger as suas indústrias nascentes obtendo grande sucesso a partir de 1816.

Para List “as estatísticas e a história sugerem haver uma necessidade da intervenção do poder legislativo e da administração, e esta é tanto mais óbvia quanto mais desenvolvida for a economia do país.” (LIST, 1983, p. 120). Segundo Buarque (1983), a teoria de List propõe o protecionismo como condição necessária e razão do desenvolvimento, sendo o caminho que leva à industrialização através de uma proteção à indústria nacional promovida pelo Estado, gerando dinamismo do mercado interno. List, entretanto, destaca o caráter temporário da proteção, que

deve visar a condição de que, após alguns anos, a indústria consiga a sua independência da “tutela paterna”.

List, contudo, não esconde sua visão colonialista e, conforme destaca Buarque (1983), contradiz a sua própria teoria ao afirmar que os países da América Central e do Sul são adequados principalmente à exportação de produtos coloniais para compra de bens manufaturados, mas não explica o porquê destes países não poderem desenvolver manufaturas. Isto se daria na defesa dos interesses nacionais da Alemanha, e acabaria dividindo o mundo em dois: um rico, industrial na Europa e outro pobre, fornecedor de matérias primas, colonial. Brue (2006) observa que List imaginava que a industrialização se daria apenas em zonas temperadas, pois apenas nestas regiões seria possível promover os esforços físicos e intelectuais necessários. No entanto, também os países tropicais teriam vantagem através da concorrência entre as nações industrializadas, pelos preços baixos das manufaturas.

As contribuições duradouras da escola histórica foram o ataque ao *laissez-faire*, reconhecendo que a livre iniciativa comercial não produz necessariamente os melhores resultados possíveis para toda a sociedade, a aceitação do fato de ser necessário um estudo empírico histórico para explicar o presente. Serviram ao governo imperial da Alemanha, através da defesa de um Estado nacionalista, e aos grupos comerciais, financeiros e donos de terras proeminentes ao promover reformas moderadas que frustraram os esforços de uma democratização mais radical. Falharam, no entanto, ao desenvolver um militarismo frenético, talvez involuntariamente, através de um nacionalismo que acabou com a ideia de harmonia universal em 1914 (BRUE, 2006).

### 2.3.2 Ha-Joon Chang

Segundo o economista sul coreano Há-Joon Chang, os países em desenvolvimento sofrem uma grande pressão para adotar “boas” políticas e “boas” instituições para promover o desenvolvimento econômico. Esta pressão é exercida pelos países atualmente desenvolvidos, que pregam a liberalização do comércio internacional, desregulamentação e políticas macroeconômicas restritivas, juntamente com a criação de instituições boas, como um judiciário independente, proteção aos direitos de propriedade privada e uma governança empresarial voltada para o mercado. No entanto, de acordo com o autor, existem diversas provas

contrárias à visão ortodoxa da história do capitalismo, pois não faltariam indícios de que as políticas hoje recomendadas aos demais países não foram sempre adotadas pelos países hoje desenvolvidos durante sua fase de desenvolvimento.

O autor se questiona até que ponto os países desenvolvidos não estão querendo esconder o segredo de seu sucesso<sup>8</sup> ao pregar a necessidade do livre comércio para os países subdesenvolvidos, sendo que muitos países recorreram ativamente a políticas industriais e comerciais que hoje consideram ruins, como proteção à indústria nascente e subsídios, e seriam “[...] pouquíssimas as tentativas de aproveitar lições oferecidas pela experiência histórica dos países desenvolvidos para solucionar os problemas contemporâneos do desenvolvimento” (CHANG, 2007, p. 29). Os países com instituições poderosas e dominantes no cenário mundial, que possuiriam uma ideologia simplista do livre mercado e uma compreensão equivocada da história do capitalismo acabam cometendo equívocos políticos e econômicos sobre o desenvolvimento dos países, apesar de possuírem muitas vezes intenções boas, assim o autor os chama de “maus samaritanos” (CHANG, 2007).

As atuais recomendações do Consenso de Washington se baseariam em uma história oficial do Capitalismo, que seria um mito ou uma lenda, em que a Grã Bretanha, a partir do século XVIII, comprovou a superioridade das políticas de livre comércio e livre mercado através do sucesso industrial do *laissez-faire*, apoiada em um sistema de mercado livre e comércio livre. Segundo esta história oficial, a ordem liberal mundial pôde prosperar se apoiando em diversos fatores, como estabilidade macroeconômica nacional e internacional, garantida pelo padrão ouro e pelo equilíbrio orçamentário e graças a uma legitimação teórica de economistas como Adam Smith, Davi Ricardo e outros, que teriam comprovado a superioridade política do liberalismo. Este sucesso da Inglaterra teria levado os demais países a reconhecer as limitações do uso de políticas mercantilistas e buscassem então a dotar também o livre comércio a partir dos anos 1860, iniciando um período de prosperidade sem precedentes (CHANG, 2004; CHANG, 2007).

Os problemas teriam se iniciado, de acordo com Chang (2004), com a Primeira Guerra Mundial, que forçou diversos países a adotarem políticas protecionistas, como a aplicação da Tarifa Smoot-Hawley pelos Estados Unidos em

---

<sup>8</sup> Usa o termo “chutando a escada”, cunhado por List

1930 e que foi vista por muitos economistas como tendo consequências desastrosas para o país, e a adoção de tarifas protecionistas por outros países, como Alemanha, Japão e, finalmente, a Inglaterra em 1932. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, fizeram-se alguns progressos significativos, como o início das negociações do GATT, mas uma série de teorias equivocadas teria contribuído para a persistência do protecionismo, como o argumento da indústria nascente.

Para o autor, estas políticas que seriam nocivas ao desenvolvimento estariam sendo abandonadas a partir dos anos 1980, em função da falta de crescimento dos países em desenvolvimento, a partir de alterações políticas em âmbitos nacionais e a instauração de novas instituições de governança global. Com as limitações do modelo intervencionista e protecionista supostamente evidenciadas, também os países em desenvolvimento teriam então adotado as políticas da reforma neoliberal. A tendência à liberalização e à abertura ganhou definitivamente com o fim do sistema comunista em 1989. Estas alterações, juntamente com o estabelecimento de novas instituições de governança global como a OMC, teriam criado um “[...] novo sistema econômico global que, em seu potencial de prosperidade, só é comparável à “Idade de Ouro” do liberalismo (1870-1914)” (CHANG, 2004, p. 33).

Cabe destacar que, conforme cita Chang (2012, p. 34) “[...] a extensão do intervencionismo era bastante restrita para os padrões modernos.” no período analisado pelo autor, apresentado na Tabela 1, em função da limitação da política orçamentária pela doutrina hegemônica do equilíbrio orçamentário e da limitação do que era tributável<sup>9</sup>, de orçamentos governamentais bastante restritos, o que restringia os desembolsos fiscais e a política orçamentária, e da falta de bancos centrais maduros até o início do séc. XX, que limitava também a política monetária, contando apenas com bancos privados e pouco controlados pelo Estado. Apenas após a Segunda Guerra Mundial que se iniciou a prática de políticas de crédito dirigido e nacionalização da indústria e planejamento de investimentos.

Entretanto, para CHANG (2002), houve apenas um curto período em que prevaleceram as políticas liberais de comércio na maior parte da economia global, no final do séc. XIX, como se pode observar na Tabela 1, que iniciou com a abolição da Corn Law na Inglaterra em 1846, enquanto muitos países tiveram de praticar o livre comércio por causa do colonialismo ou de tratados desiguais, no caso de

---

<sup>9</sup> A maioria dos países não possuía impostos de renda de pessoa física e jurídica (CHANG, 2004)

algumas nações nominalmente independentes, como China, Tailândia, Irã, Turquia. A exceção durante este período foram os Estados Unidos.

Tabela 1 – Tarifa média dos produtos manufaturados em países desenvolvidos selecionados nos primeiros estágios de desenvolvimento (peso médio; em porcentagem de valor)

	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Áustria	R	15-20	18	16	24	18
Bélgica	6-8	9-10	9	15	14	11
Dinamarca	25-35	15-20	14	10	n.d.	3
França	R	12-15	20	21	30	18
Alemanha	8-12	4-6	13	20	21	26
Itália	n.d.	8-10	18	22	46	25
Japão	R	5	30	n.d.	n.d.	n.d.
Holanda	6-8	3-5	4	6	n.d.	11
Rússia	R	15-20	84	R	R	R
Espanha	R	15-20	41	41	63	n.d.
Suécia	R	3-5	20	16	21	9
Suíça	8-12	4-6	9	14	19	R
Reino Unido	45-55	0	0	5	n.a.	23
EUA	35-45	40-50	44	37	48	14

Fonte: Chang (2002, p. 36, Tabela 2.1.)

Notas: R= Eram muitas e importantes as restrições à importação de bens manufaturados, de modo que o índice de tarifas não é significativo

O uso das políticas protecionistas pode ter variado, mas manteve-se o padrão do uso destas pelas economias em processo de *catching-up*, e o problema principal é que a passagem para atividades de maior valor agregado – que pode ser considerada a chave do processo de desenvolvimento – não se dá de maneira natural, em função de haver “[...] discrepâncias entre o retorno social e o individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado – ou indústrias nascentes – nas economias em *catch-up*.” (CHANG, 2004, p.209). Faz-se necessário, então, o uso de alguns mecanismos para socializar o risco – com atuação do Estado - através de políticas diretas, como as tarifárias, ou através de instituições que socializem o risco, sendo que esta última alternativa possui importantes limitações. O fato de que o uso de políticas comerciais, indústrias e tecnológicas protecionistas se faz necessário não implica, no entanto, que todos os países que se utilizam destas medidas tenham sucesso econômico garantido. Este sucesso dependeria, de acordo com Chang (2004), das formas detalhadas destas políticas e da capacidade dos Estados de implementá-las.

Conforme conclui Chang (2004), os países atualmente desenvolvidos estariam sim tentando esconder o segredo de seu sucesso, recomendando políticas que os beneficiem, mas não aos países em desenvolvimento, e através do acordo da OMC, que pode ser visto como uma versão moderna dos tratados desiguais que a Inglaterra e demais países desenvolvidos costumavam impor aos países dependentes. Estariam chutando a escada que os levou ao desenvolvimento, utilizando a expressão cunhada por List (1983). As reformas liberais impostas sobre os países subdesenvolvidos não cumpriram a promessa de acelerar o crescimento, e sim aumentaram a desigualdade de renda e reduziram o crescimento, além de aumentar a dívida externa dos países.

Em um estudo realizado em 116 países, entre 1960 e 1989, o PIB *per capita* cresceu 3,1% a.a. enquanto entre 1980 e 2000 esta taxa reduziu-se para 1,6% a.a. Já entre os países latino-americanos cresceu 2,8% a.a. no primeiro período, porém ficou estagnada nos segundo, com crescimento médio de 0,3% a.a. Para a África Subsaariana, o PIB *per capita* cresceu a uma taxa de 1,6% a.a. entre 1960 e 1980 e caiu 8% a.a. entre 1980 e 1989 (WEISBROT ET AL<sup>10</sup>, 2000, apud CHANG, 2004, p.213-214), com dados ainda mais desanimadores para as antigas economias comunistas, onde apenas o PIB da Polônia de 1997 superou o de 1989 dentre as dezenove economias em transição na Europa Oriental e antiga União Soviética, e em quatro dos dezoito demais países o PIB *per capita* foi 40% menor em 1997 do que em 1989 (STIGLITZ<sup>11</sup>, 2001, apud CHANG, 2004, p. 214).

Segundo Chang (2004), percebe-se então um paradoxo: todos os países, mas em especial os em desenvolvimento, cresceram a taxas muito maiores em períodos em que se dedicaram a políticas ditas “ruins”, nos anos entre 1960 e 1980, do que no período em que adotaram as políticas ditas “boas”, entre 1980 e 2000. Isto implica que, provavelmente, as políticas “ruins” façam bem a estes países quando efetivamente implantadas.

O autor discute também possíveis objeções que possam existir à sua teoria. A primeira é o raciocínio de que os países em desenvolvimento devem adotar as práticas impostas pelos desenvolvidos pois são mais fracos e devem obedecer. Não faltam evidências de que os países desenvolvidos possuem diversas maneiras

---

<sup>10</sup> WEISBROT, M. NAIMAN, R. KIM, J. The emperor has no growth: declining economic rates in the Era of Globalization. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research, 2000.

<sup>11</sup> STIGLITZ, J. Whiter Reform – Ten years of the Transition. IN: Chang, Ha-Joon. The rebel within: Joseph Stiglitz at the World Bank. Londres: Anthem Press, 2001.

algumas novas, de exercer sua influência, como os mecanismos de ajuda e controle de instituições financeiras internacionais e organismos internacionais, e até mesmo o fim do bloco comunista, que contrabalançava o poder dos países desenvolvidos, diminuiu o poder de barganha dos países em desenvolvimento. O autor afirma que, ao buscar mostrar as regras pelas quais os países se desenvolveram, contribui para mostrar a melhor maneira de atingir o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

### 2.3.3 CEPAL

Nos países em desenvolvimento, começou-se a elaborar diagnósticos de suas realidades entre os anos 1940 e 1950. Os economistas da segunda corrente descrita por Souza (2009) - que entende que o desenvolvimento não é apenas crescimento econômico - seriam os de orientação crítica, como os marxistas e os de tradição cepalina. Esta corrente de economistas estruturalistas afirma que o desenvolvimento econômico implica mudança das estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais – transformações estas que concernem também à composição da demanda, da produção, dos empregos, do comércio exterior e dos movimentos de capitais internacionais. Conforme Iannone (2006), o pensamento econômico latino-americano e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) estão intimamente ligados, e embora esta não englobe a totalidade do pensamento daquele, representa um de seus principais braços.

A ideia inicial da Cepal – fundada em 1948 através de uma resolução do Conselho Econômico e Social da ONU - era ajudar os governos a fomentar o desenvolvimento econômico dos países e elevar o nível de vida dos povos (IANNONE, 2006). Segundo Souza (2009) a ideia inicial era estabelecer um Plano Marshall na América Latina, e foi muito criticada. Partiu-se de uma crítica acirrada das vantagens comparativas ricardianas, que daria uma fundamentação econômica para a dominação política e prolongaria o estado de subdesenvolvimento. Para pensar a realidade latino-americana, os teóricos da Cepal desenvolveram sua teoria, que contradiz as teorias do livre-comércio de que os países agrícolas poderiam se desenvolver mantendo a sua estrutura produtiva.

A Cepal tem buscado apresentar um conjunto de conceitos-chave e hipóteses para orientar políticas desenvolvimentistas, fortemente influenciadas por Raul

Prebisch, cujos trabalhos enfatizavam que as economias subdesenvolvidas do continente evoluíam de um modelo voltado para fora – agrário-exportador – para outro voltado para dentro – urbano-industrial. A partir do séc. XIX, as economias americanas passaram a trilhar caminhos diferentes, com os Estados Unidos e o Canadá evoluindo para Segunda Revolução Industrial e a América Latina caminhava rumo á especialização para produção e exportação de matérias primas. O subdesenvolvimento passou a ser explicado pela divisão do mundo em um centro, economias capitalistas industrializadas, e a periferia, produtora de produtos primários (IANNONE, 2006).

Haveria uma deterioração secular dos preços internacionais dos produtos primários em comparação aos manufaturados – a deterioração dos termos de troca - levando as nações exportadoras de matérias primas ao subdesenvolvimento, pois os ganhos de produtividade tendiam apenas a beneficiar o centro. Isto se daria em função dos preços dos bens manufaturados, ao contrário do que ocorreria com os bens primários, não diminuir com o aumento da produtividade, em função da existência de oligopólios (IANNONE, 2006). Desta maneira, os aumentos de produtividade acabavam divididos entre o aumento do lucro e dos salários nos países centrais, enquanto os produtores da periferia não detinham tanto poder de mercado e eles eram forçados a reduzir os preços de seus produtos em função da concorrência.

A industrialização dos países periféricos teria se dado de maneira diferente da ocorrida no centro, com baixa produtividade e expansão do consumo independente da produção, em função da renda decorrente da atividade exportadora. Nestas condições, as economias periféricas apresentariam uma forte tendência ao desemprego, ao desequilíbrio entre importações crescentes e exportações inelásticas, processos inflacionários decorrentes de falhas estruturais, além da deterioração dos termos de troca. Neste contexto, os cepalinos defendiam a adoção de políticas específicas voltadas ao desenvolvimento, com base no crescimento econômico e investimentos necessários e na demanda planejada em função das expectativas de aumento da elasticidade renda (IANNONE, 2006).

Prebisch (2011) afirma que a divisão internacional do trabalho na qual a América Latina se insere não é vantajosa para ela em função de não haver uma distribuição simétrica dos frutos do progresso técnico, e que a profunda crise econômica gerada no espaço entre as duas grandes guerras do século XX

mostraram aos países da América Latina a possibilidade de desenvolvimento de uma atividade industrial, mesmo mantendo o setor primário forte. Assim “a industrialização não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária” (PREBISH, 2011, p.97).

Prebish ainda entendia que as economias latino-americanas estavam baseadas em dois setores: primário-exportador e industrial. Neste último setor, seria necessária a adoção de medidas protecionistas para favorecer a absorção da mão de obra excedente do primeiro. A partir da grande Depressão de 1929 – que acabou realçando a supremacia do centro e a evolução desfavorável dos preços agrícolas - estas economias já não conseguiam crescer consideravelmente apenas baseadas na exportação de bens primários e a saída seria a industrialização por meio de medidas protecionistas. Mesmo se a ineficiência da produção industrial da periferia fosse menor, ainda seria inferior à ineficiência dos investimentos no setor primário, e isto permitiria ganhos de bem estar.

O desenvolvimento dos países periféricos sofreria com as restrições externas, como a deterioração dos termos de troca, e com fatores internos, como a concentração fundiária, o pequeno mercado interno e a alta taxa de crescimento da população. A industrialização pela substituição de importações deveria priorizar, em um primeiro momento, aquelas provenientes da zona do dólar para maximizar os saldos das divisas mais escassas. A estratégia de Prebish consistia em: compressão do consumo superfluo por meio de tarifas elevadas e restrições quantitativas às importações, incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros especialmente através de empréstimos entre governos, reforma agrária, e aumento da participação do Estado na captação de recursos e na construção de infraestrutura. (SOUZA, 2009).

Souza (2009) destaca ainda a evolução da abordagem cepalina segundo a qual a dependência comercial dos países periféricos teria evoluído para uma dependência tecnológica e financeira, com o crescimento da associação de grupos nacionais e estrangeiros com grande apoio estatal. A abertura ao exterior forçou a padronização dos mercados a um ordenamento supranacional, em que as medidas de controle da economia nacional escapam do âmbito nacional.

Podemos verificar que existem diversos argumentos contra e a favor ao protecionismo como instrumento de desenvolvimento, tanto em autores clássicos como mais atuais, pois o fenômeno do protecionismo não parece ter se esgotado, passando apenas a assumir diferentes formas. Assim, cabe também verificar quais

as medidas protecionistas mais utilizadas e qual a evolução da sua aplicação e das instituições internacionais que regem as legislações comerciais neste sentido.

### 3 BARREIRAS PROTECIONISTAS

Este capítulo discute as principais medidas protecionistas, enfatizando a proteção não tarifária. Como discutido no capítulo 1, o protecionismo é uma prática comum, apesar da crítica liberal. Não surpreendentemente, as práticas tidas como protecionistas “[...] encontram respaldo no próprio ordenamento jurídico de instituições cuja função principal é estimular a liberalização do comércio [...]” (BROGINI, 2002, p. 140), através de uma gama de exceções a seus princípios gerais, e também em função uma grande parte delas tratar de normas complexas e ao mesmo tempo vagas, o que permite que sejam manipuladas de acordo com os interesses dos encarregados de suas aplicações.

Conforme destaca Maia (2008), o protecionismo pode ser: agressivo, ao se assemelhar a uma guerra comercial; defensivo, para proteger a produção nacional contra *dumping*; e moderado, quando utilizado de forma comedida. As barreiras criadas pelos governos para proteger a economia doméstica podem incluir medidas alfandegárias, quotas de importação e taxa de câmbio depreciada para encarecer os produtos importados.

Os interesses dos Estados membros da OMC se articulam dentro de um complexo conjunto de regras, conforme descreve Barral (2002). E a estrutura jurídica resultante apresenta diversas características que favorecem os países mais preparados na utilização de medidas protecionistas permitidas, explícitas ou implícitas. Como observa o autor, grande parte dos países em desenvolvimento não participava da estrutura anterior do GATT e nem possuía uma burocracia eficiente no acompanhamento da política comercial internacional.

Ainda segundo Barral (2002), é previsível que em um ambiente de conflito de interesses, cada Estado defenda interesses setoriais em detrimento de objetivos coletivos e que prevaleça a maior capacidade de defesa dos interesses protecionistas por parte dos países desenvolvidos, durante as negociações das regras, com a inclusão de exceções e a utilização de termos ambíguos. Outra manifestação deste maior poder se apresenta através da capacidade de apresentar reclamações ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)<sup>12</sup>, cujo fortalecimento obrigou os países a evitar as formas tradicionais e evidentes de protecionismo.

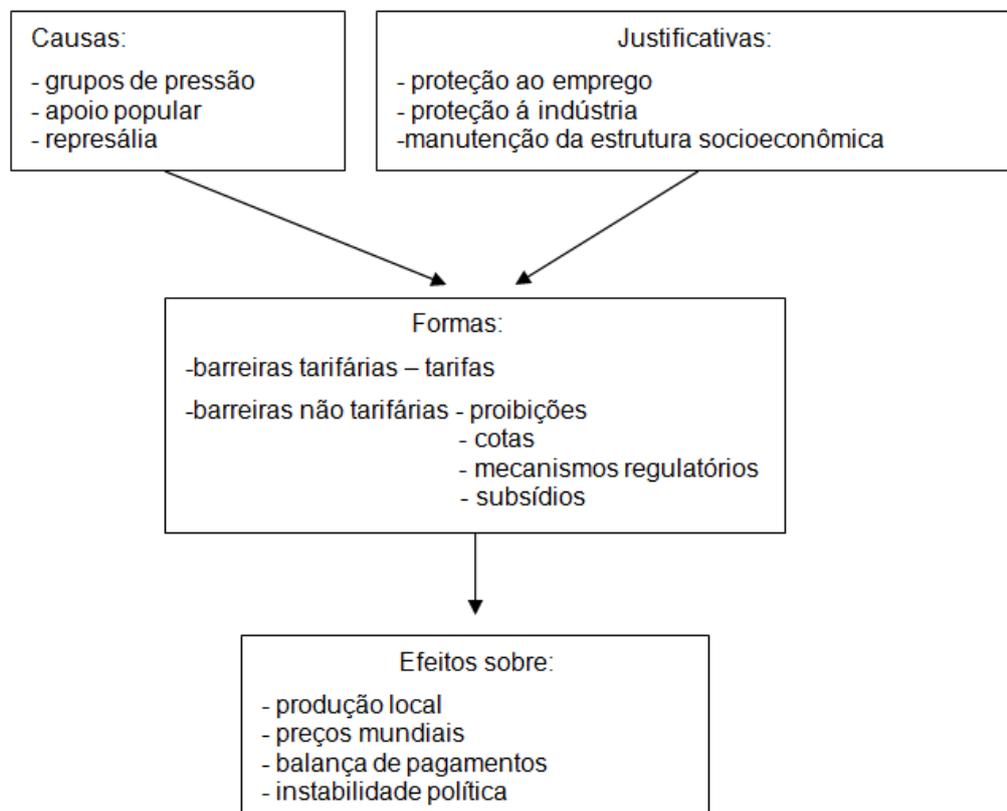
---

<sup>12</sup> Barral (2002) ressalta que, após a Rodada Uruguai, a maioria das reclamações foi registrada contra os países em desenvolvimento.

A figura 1 apresenta um quadro geral do processo relacionado ao protecionismo. Como classificação geral, as medidas protecionistas podem ser divididas em dois tipos, segundo Barral (2002):

- a) barreiras tarifárias: a proteção à indústria nacional se dá através da imposição de tarifas aduaneiras sobre produtos importados, elevando os preços dos itens importados e incentivando o consumo de itens nacionais;
- b) barreiras não tarifárias: mecanismos diversos de restrição aos produtos importados, desde proibição direta até exigências que encarecem a importação.

Figura 1 - Protecionismo: causas, justificativas, formas e efeitos



Fonte: Adaptado de Barral (2002, p.25)

Conforme mostra a figura 1, Barral (2002) ressalta que o protecionismo tem ainda outras causas, como a busca de apoio popular dos governantes dentro do país, através de um discurso nacionalista e se aproveitando da percepção de que os produtos estrangeiros trazem uma forma injusta de concorrência aos produtores

nacionais. Outro motivo da utilização do protecionismo é o mecanismo de sanção, com o intuito de punir ou debilitar outro Estado<sup>13</sup>. Por outro lado, o aumento dos acordos de integração regional, apesar de liberalizarem o comércio entre os países intrabloco, acabam por desviar o comércio extrabloco através de barreiras aplicadas coletivamente.

De acordo com Maia (2008), o protecionismo protege os países dos perigos decorrentes da divisão da produção em caso de crise internacional, impede a vulnerabilidade ao *dumping*, fortalece a indústria nacional e as economias de escala, permite a proteção dos recursos naturais e permite a produção de alguns bens de natureza estratégica, mesmo em condições desfavoráveis.

Consideramos que se poderia também incluir como causa e justificativa para o protecionismo a proteção à indústria nascente, como destacam os estudos de Chang (2004) e List (1983) discutidos no capítulo anterior. A indução do desenvolvimento, através de políticas estatais e planejamento estratégico, foi amplamente utilizado por países atualmente desenvolvidos nas suas fases de industrialização. List (1983) já no séc. XVIII afirmava que os países mais desenvolvidos possuíam a prática de chutar a escada que os levou ao sucesso, para que os outros países não consigam alcançar o seu nível de desenvolvimento e se tornem concorrentes, argumento também destacado por Chang (2004 e 2007) em suas obras. List (1983) afirma que uma nação não poderia se desenvolver de maneira espontânea sem a atuação de governos<sup>14</sup>, mas afirma também que o protecionismo deveria ser aplicado como medida temporária.

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante [...] apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio. (LIST, 1983, p. 93)

Também para Chang (2004), a adoção de medidas protecionistas foi o padrão adotado pelos países na sua fase de desenvolvimento, e que seria necessária a atuação do Estado para induzir este processo. Nos dias atuais, podemos considerar que a regulamentação do comércio internacional através da doutrina liberal que busca reduzir as tarifas, é a nova estratégia utilizada pelos países mais

<sup>13</sup> O autor ressalta um fato curioso, de que as sanções autorizadas pela OMC acabam sendo autorizações para impor barreiras aos produtos dos países que desobedeceram às decisões da organização.

<sup>14</sup> O protecionismo seria uma política econômica recomendável para os Estados Unidos e a Alemanha, que naquele momento encontravam-se no estágio agrícola-manufatureiro.

desenvolvidos. Desta maneira, dado um quadro geral de queda nas tarifas, a proteção tarifária é atualmente menos viável do que barreiras não tarifárias. Assim, torna-se importante conhecer melhor um dos principais instrumentos protecionistas, as barreiras não tarifárias, discutidas a seguir.

### 3.1 Barreiras não tarifárias

Por terem sido objeto de negociações em rodadas multilaterais nos últimos anos, as barreiras tarifárias “[...] tem tido sua utilização limitada, cedendo espaço para novas barreiras protecionistas *não tarifárias*.” (LOCATELLI, 2002, p.90, grifo nosso). Da mesma forma:

A capacidade do homem de criar várias formas, sejam implícitas, sejam explícitas, de inibir a importação de produtos concorrentes é tão ampla, que um inventário de tais medidas logo se torna muito extenso. Além disso, é evidente que esta habilidade nunca se interromperá [...]. (JACKSON<sup>15</sup>, 1997 apud PRAZERES, 2002, p.62-63)

Não é, portanto, surpreendente observar que um fenômeno notável do comércio internacional contemporâneo é o aumento da aplicação de barreiras não tarifárias. Conforme argumenta Barral (2002), pode-se induzir que a diminuição das barreiras tarifárias corresponde a um aumento das não tarifárias. Em 1947, no início da vigência do GATT, a média das tarifas aplicadas sobre bens era cerca de 40%, e ao final da Rodada Uruguai (1986 a 1994) a média caiu para 5%. Segundo o autor, esta substituição se deu em função do aumento da concorrência gerada pelo comércio, que levou à organização de grupos de pressão em setores econômicos tradicionais com um bom nível de articulação e organização política.

Para Chang (2004), os instrumentos políticos disponíveis para promover o desenvolvimento econômico através das políticas industrial, comercial e tecnológica protecionistas tornaram-se mais variados, complexos e efetivos, mas o padrão do uso destes instrumentos pelas economias em *catch-up* manteve-se. Contudo, quais seriam estes instrumentos? Qual a justificativa para empregá-los? Conforme descreve Maia (2008), há barreiras que são necessárias - as que devem ser implantadas quando a produção nacional é agredida por empresas estrangeiras com

---

<sup>15</sup> JACKSON, John. The World trading system: law and policy of international economic relations. 2 ed. Cambridge/London: MIT Press, 1997.

a finalidade de destruir a produção nacional e os empregos<sup>16</sup>- e as de difícil justificativa. A motivação são os desvios do modelo de livre comércio, como monopólios, oligopólios, *dumping*, cartéis e *trustes*, e os esquemas protecionistas não tarifários, que são:

- a) os subsídios, com a finalidade de tornar produtos competitivos em termos de preços com as mercadorias produzidas no exterior<sup>17</sup>, possuem a desvantagem de onerarem os consumidores através dos impostos e podem trazer distorções para a produção nacional, que poderá se tornar obsoleta;
- b) as taxas múltiplas de câmbio: favorecimento de alguns produtos considerados essenciais através de taxas de câmbio diferenciadas;
- c) as licenças de importação e exportação: quando há escassez de divisas, um país poderá autorizar a importação de artigos essenciais de acordo com as disponibilidades cambiais através de um órgão, o que acaba engessando a economia; e
- d) as quotas de importação: limites em quantidade ou valor para a importação ou exportação de determinado produto<sup>18</sup>, suprimindo o mercado nacional apenas com a quantidade que a produção interna está impossibilitada de atender. Haveria, neste caso, um benefício duplo: disponibilidade de bens de consumo importados, e ausência de pressões para aumentos do preço do produto nacional.

### 3.1.1 Argumentos Favoráveis às Barreiras

Conforme observa Barral (2002), o protecionismo em geral é adotado por Estados Nacionais com justificativas legítimas, como:

- a) proteção à indústria nacional nascente, que é inclusive legitimada pelo sistema GATT/OMC, como mecanismo temporário;

---

<sup>16</sup> Até mesmo os defensores do imposto único admitiriam a necessidade da manutenção do imposto aduaneiro, com o fim exclusivo de proteger a indústria nacional, conforme destaca Maia (2008).

<sup>17</sup> Quando o subsídio é para produtos voltados para exportação, pode constituir uma prática de *dumping*.

<sup>18</sup> Seria um sistema mais vantajoso que as barreiras tarifárias, que oferecem limites, porém sem estabelecer precisamente quantidades ou valores, além de não encarecer o preço da mercadoria importada (Maia, 2008)

- b) proteção ao emprego, que é a manutenção de um nível elevado de ocupação da mão de obra, quando a importação diminuiria a utilização de mão de obra local, causando desemprego;
- c) manutenção e proteção de valores sociais, buscando evitar que certas estruturas socioculturais e os valores imateriais de um país sejam atingidos pelos novos padrões de consumo dos produtos importados. Esta acaba sendo a forma mais tenaz de protecionismo por ser mais difícil de ser identificada.

Alguns fatores são determinantes para os efeitos das políticas protecionistas, como a dimensão do mercado afetado, a elasticidade da demanda do produto afetado e a competitividade estrutural do país. E os efeitos se dão em diversos níveis, como a produção local do produto, os preços mundiais, a balança de pagamentos do país etc. Barral mostra ainda que outro efeito da adoção de medidas protecionistas pode ser uma instabilidade política, e “[...]a criação da OMC foi justamente uma tentativa de minorar o risco de instabilidade ao reduzir as possibilidades de retaliação àquelas autorizadas pela Organização [...]” (BARRAL, 2002, p. 23).

Manteve-se no conjunto das regras do GATT/OMC determinadas exceções aos princípios básicos do ideário do livre comércio que podem ser agrupadas em três classes, segundo Barral (2002):

- a) medidas de defesa comercial: uma proteção permitida e excepcional para atender a um setor da economia nacional segundo critérios previamente delimitados;
- b) exceções contingenciais: visando à segurança de sua estrutura financeira em situações de contingências econômicas na balança de pagamentos, ou a proteção à indústria nascente nos países em desenvolvimento. Há também as exceções permanentes, que podem ser invocadas a qualquer tempo em que se identifique um impeditivo ao livre comércio, por renegociação de concessões, razões de segurança nacional etc.;
- c) *waivers*: a possibilidade de dispensar um Estado do cumprimento de uma obrigação por ação coletiva;
- d) exceções gerais: não podem constituir discriminação arbitrária e envolvem medidas relacionadas com a necessidade de proteger a

moralidade pública e a vida e tesouros nacionais, de promover a conservação de recursos naturais exauríveis ou de matérias primas essenciais à indústria de transformação, de coibir o comércio de bens produzidos com trabalho forçado, ou de permitir a aplicação de um programa governamental de estabilização.

### 3.1.2 Argumentos Contrários às Barreiras

De acordo com Maia (2008), a adoção de medidas protecionistas em geral pode acarretar em alguns prejuízos aos países, como a segmentação da produção, impedindo que o produtor estrangeiro atenda às necessidades dos importadores nacionais, especialmente durante guerras; acomodamento da indústria nacional, que não precisa melhorar a qualidade dos seus produtos em função da falta de concorrência e da garantia de mercado cativo; e reservas de mercado e monopólios.

As barreiras não tarifárias acabam gerando mais perdas do que ganhos para o país, segundo Coughlin (1989), em função de um excesso de produção e restrição ao consumo dos bens protegidos, e são um método de redistribuição de riqueza dos consumidores para algumas indústrias e trabalhadores específicos. Seus efeitos quantitativos não são facilmente mensurados, mas podem ser identificados através de análises de demanda e oferta. Esta análise, segundo o autor, consegue isolar os principais efeitos das medidas utilizadas, enquanto estudos de caso conseguem medir a magnitude dos custos e benefícios de cada barreira não tarifária aplicada.

Algumas barreiras não tarifárias são aplicadas de maneira diferente entre os parceiros comerciais, violando o princípio de nação mais favorecida do GATT<sup>19</sup>. O uso delas vem variando – e aumentando - nos últimos anos, e algumas hipóteses são as restrições às barreiras tarifárias impostas inicialmente pelo GATT, e depois pela OMC. O autor também considera que os efeitos das barreiras tarifárias são menos precisos do que das não tarifárias, e que o uso destas acaba sendo adotado pelos governos por não ser interpretadas pelas populações como uma tarifa direta, que pode não ser bem aceita, bem como seus efeitos adversos não são tão óbvios para os consumidores. Com a aplicação das barreiras não tarifárias, a diferença de preço do produto acaba sendo capturada pelos importadores nacionais, pelas

---

<sup>19</sup> Este princípio prevê também que os acordos bilaterais negociados sejam aplicados a todos os membros do GATT (COUGHLIN, 1989).

empresas exportadoras e pelos governos estrangeiros em detrimento do governo nacional (COUGHLIN E WOOD, 1989).

Para Mansfield e Busch (1995), as demandas pelas barreiras não tarifárias se dão por parte de determinados grupos de pressão, como instituições domésticas ou em função de interesses do Estado com relação às políticas comerciais. No caso dos grupos de pressão, a regulação das políticas comerciais é resultado da competição entre estes e outros agentes não governamentais, e seus efeitos dependem principalmente da sua capacidade de articular suas demandas e do seu poder eleitoral. A principal variável macroeconômica para explicar a demanda por proteção comercial é a taxa de desemprego. Assim, o uso de barreiras não tarifárias tende a ser maior nos países onde há altos níveis de desemprego e com moedas apreciadas<sup>20</sup>, ou com baixas barreiras tarifárias, que são substitutas ou complementares às barreiras não tarifárias.

Contudo, as causas para o uso de barreiras tarifárias e não tarifárias permanecem os mesmos. Os autores sugerem uma fórmula para determinar o uso de barreiras não tarifárias, que são determinadas pelo tamanho da economia, o nível de tarifas nacionais, o número de circunscrições parlamentares e um índice da taxa de câmbio real. As barreiras não tarifárias são maiores, portanto, em países nos quais as condições macroeconômicas se deterioram e aumenta a demanda por proteção, conforme resultado do estudo dos autores, pois haveria uma convergência da demanda das populações e dos Estados.

Conforme observa Barral (2002), uma crítica que se pode fazer à proteção à indústria nacional nascente é que isto gera um alto custo para o país, pois gera gastos em setores ineficientes, através de barreiras aos concorrentes e até mesmo subsídios, que podem ser irrecuperáveis. Todavia, o favorecimento do protecionismo pela OMC mesmo este sendo considerado prejudicial é uma questão complexa, pois não se pode ignorar que os países responsáveis pela criação das normas de regulação internacional representam os interesses de seus nacionais. Assim, os interesses políticos se sobrepõem às questões econômicas, e quase sempre ficam de fora os interesses dos consumidores e produtores que desejam de fato a livre concorrência em detrimento dos interesses de grupos poderosos, bem organizados

---

<sup>20</sup> Tanto um nível elevado de desemprego quanto uma taxa de câmbio apreciada, que prejudica a competitividade da economia no mercado internacional são fatores determinantes para o cenário eleitoral, segundo Mansfield e Busch (1995).

e ricos que garantem votos e contribuições para os representantes dos países-membro da OMC. Neste contexto, as medidas *antidumping*, as medidas compensatórias e as medidas de salvaguarda, que possuem como objetivos genéricos a proteção da indústria nacional contra a concorrência de produtos importados, acabam sendo efetivamente utilizadas para fins que não são os previstos. Mas isto exige uma discussão das regras do comércio que contemplam medidas protecionistas (BROGINI, 2002).

Também a concessão de subsídios pode ser considerada prejudicial, por onerar os consumidores nacionais através de impostos que serão concedidos a um setor específico da economia (MAIA, 2008)<sup>21</sup>.

### 3.2 Evolução das regras comerciais: Do GATT à OMC

A transição do uso de barreiras tarifárias para não tarifárias foi acompanhada, e em certa medida, promovida, por instituições internacionais que regulam o comércio mundial. Faz-se necessário, portanto, analisar qual foi a mudança ocorrida e suas principais consequências e motivações. A atual regulamentação do comércio internacional começou a se desenhar no fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em função de preocupações com a segurança e paz mundiais, resultando na criação das instituições de Bretton Woods (ANNONI, 2002), e com a tentativa de estabelecer a Organização Internacional do Comércio (OIC), em Havana, em 1945, que não teve sucesso<sup>22</sup>. Porém Barral coloca que:

Ainda que a criação da OIC tenha malogrado naquele determinado momento histórico, as outras duas instituições que, com a OIC, formariam o tripé da nova ordem econômica internacional, puderam ser criadas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – marcando, assim, as bases do sistema liberal que tomava força. (BARRAL, 2002, p.26)

---

<sup>21</sup> A este respeito, List (1983) e Chang (2007) defendem a proteção da indústria nacional apenas temporariamente, para conseguir se desenvolver e se tornar competitiva.

<sup>22</sup> Os Estados Unidos, já naquela época uma das principais potências econômica, política e militar não assinou a Carta de Havana para ratificar a criação da OIC, em função de a maior parte do congresso ser republicano e tradicionalmente contrário ao livre-comércio (ANNONI, 2002, JAKOBSEN, 2005).

O GATT, que havia sido inicialmente previsto como uma parte do acordo da OIC, acabou promovendo a primeira onda de liberalização do comércio mundial<sup>23</sup>. Segundo Jakobsen (2005), os preceitos keynesianos registrados entre os princípios da OIC para que o sistema mundial de comércio servisse como um fator de promoção do desenvolvimento acabaram esquecidos, e restaram apenas os aspectos comerciais regidos pelos preceitos que asseguravam que o comércio deveria ser realizado em igualdade de condições.

Como já indicado, o acordo do GATT possuía três princípios gerais, e para cada um deles previa também exceções ao livre comércio, que também estipulava uma exceção genérica para a defesa dos interesses de segurança nacional dos Estados. Ainda, segundo Barral (2002, p.30) “uma das principais características do GATT se refere à concessão recíproca de reduções tarifárias.” O tratado foi assinado por 23 países que representavam 80% do comércio mundial à época, e os novos membros deveriam passar por uma fase de adaptação. Em 1995, quando da substituição do GATT pela OMC, este possuía 117 países membros.

Ao todo foram oito rodadas de negociações sob o GATT, conforme mostrado na tabela 2, iniciando em Genebra em 1947 e terminando com a Rodada Uruguai em 1994, que culminou com o início das atividades da OMC em 1º de janeiro de 1995. As seis primeiras rodadas – até 1967, priorizaram a redução recíproca de tarifas, e naquele ano na Rodada Kennedy ampliou a pauta de negociações com a inclusão de medidas *antidumping*. A rodada seguinte, em Tóquio, passou então a abordar as barreiras não tarifárias. A complexidade deste tema fica evidente em função da Rodada Uruguai, que acabou durando o dobro de tempo previsto e foi a rodada mais ambiciosa por abordar todos os capítulos do GATT e também muitas temáticas difíceis, como a questão agrícola, da propriedade intelectual e dos têxteis<sup>24</sup>, que culminou com a Criação da OMC (ANNONI, 2002, JAKOBSEN, 2005).

---

<sup>23</sup> Embora o GATT nunca tenha sido uma organização internacional, foi através das suas rodadas de negociação que se conseguiu elaborar uma estrutura jurídica mais elaborada e promover a redução de tarifas internacionais (BARRAL, 2002)

<sup>24</sup> Os acordos Multifibras limitavam o comércio de têxteis dos países em desenvolvimento (JAKOBSEN, 2005).

Tabela 2 – Rodadas de Negociações Comerciais do GATT

Ano	Rodada	Nº de países
1947	Negociações de genebra	23
1949	Negociações de Annecy	13
1951	Negociações de Torquay	38
1956	Negociações de genebra	26
1961-1961	Rodada Dillion	26
1964-1967	Rodada Kennedy	62
1973-1979	Rodada Tóquio	102
1986-1994	Rodada Uruguai	103

Fonte: Jakobsen (2005, p. 37)

Desde a primeira rodada de negociação que criou o GATT, foram sendo negociadas sucessivas reduções tarifárias de bens industriais, principalmente. Entre 1947 e 1951 elas foram reduzidas em 25%, em média, correspondendo a um comércio US\$ 10 bilhões entre 38 países, os quais determinaram cerca de 8.700 concessões tarifárias. Nas negociações que se seguiram, a modalidade de negociações bilaterais foi substituída pelo método da redução linear de tarifas. Na rodada Kennedy foram feitas cerca de 60 mil concessões, significando uma redução linear de 35%, e na Rodada Tóquio o número de concessões ampliou-se para 98 mil, com nova redução linear de 33%. Os efeitos da liberalização comercial se fizeram sentir rapidamente, com um incremento de 6,1% a.a. no comércio mundial entre 1953 e 1963, e de 8,9% a.a nos dez anos seguintes. No entanto, este efeito dizia respeito basicamente aos países industrializados (JAKOBSEN, 2005).

O desafio principal da regulação do comércio internacional é encontrar mecanismos que produzam acordos justos, que respeitem as diferenças entre os países e que permitam que o comércio realmente contribua para o desenvolvimento. De acordo com dados da Unctad<sup>25</sup> (apud MAIA, 2008, p.237), “[...] as exportações dos países em desenvolvimento poderiam aumentar em US\$ 700 bilhões, se os países do primeiro mundo reduzissem as barreiras comerciais”.

Neste sentido, passou a ser reivindicada a implementação de mecanismos que permitissem a superação da brecha econômica crescente entre os países industrializados e os produtores de *commodities*. Uma das medidas neste sentido foi a realização da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e

<sup>25</sup> Unctad: Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento.

Desenvolvimento (UNCTAD), que acabou se tornando uma estrutura permanente para auxiliar os países em desenvolvimento a participarem de negociações comerciais internacionais em melhores condições (JAKOBSEN, 2005).

Com a crise nos anos de 1970 e com os problemas existentes no GATT surgiu um ambiente favorável à revisão do sistema mundial de comércio. A conjuntura passou a levantar preocupações em relação ao futuro da liberalização do comércio – especialmente por parte dos Estados Unidos e das corporações multinacionais– pelo excesso de concessões feitas aos países em desenvolvimento e por não prever normas sobre propriedade intelectual, serviços e compras governamentais – os “novos temas comerciais”. Outro fator relevante da guinada liberal ocorreu com o fim do “socialismo” na União Soviética, reforçando o liberalismo e restringindo em partes a atuação dos Estados através dos mecanismos tradicionais de intervenção econômica. A nova ordem enfatiza a preocupação com a segurança e a previsibilidade das trocas comerciais<sup>26</sup>. Ainda, é neste novo cenário, onde as negociações para a elaboração de regras multilaterais ganham grande relevância, que se exerce o poder de barganha dos Estados (BARRAL, 2002).

A Rodada Uruguai resultou em medidas vantajosas para os países desenvolvidos, com os países em desenvolvimento aceitando uma abertura sem precedentes dos seus mercados em troca de um benefício que se iniciaria depois de dez anos relativo aos têxteis e de um acordo agrícola que deixou a maioria dos aspectos principais para serem negociados posteriormente<sup>27</sup>. Houve uma queda nas exportações de bens industriais de países da África e da América Latina nos anos seguintes (JAKOBSEN, 2005).

A forma como a OMC se estruturou, segundo Jakobsen (2005), é um dos primeiros problemas para os países em desenvolvimento, pois se tornou necessário a realizações de missões diplomáticas constantes a Genebra, com grande número de técnicos capacitados para acompanhar toda a agenda de reuniões dos oito grupos negociadores, 18 comitês e oito grupos de trabalho. Também passou a ser necessária a apresentação de notificações sobre o desempenho de cada país membro. Após a finalização da Rodada Uruguai, passaram a ser realizadas

---

<sup>26</sup> A estrutura jurídica consolida uma regulamentação complexa e extensa, refletindo a preocupação em eliminar incertezas decorrentes da adoção unilateral de medidas protecionistas (BARRAL, 2002)

<sup>27</sup> Estas negociações coincidiram com a implementação do Consenso de Washington que promovia uma acentuada abertura comercial (JAKOBSEN, 2005)

conferências Ministeriais da OMC para negociações, que resultaram em processos truncados e com poucos resultados práticos. Ainda, a partir da liberalização promovida na última rodada, começaram a ser negociados diversos acordos regionais ou bilaterais de livre comércio, que, normalmente, visavam aprofundar aspectos da liberalização sem ter de aplicar a cláusula da Nação Mais Favorecida (JAKOBSEN, 2005)

Ao final da Rodada Uruguai, a necessidade de um foro para julgar a resolução de conflitos comerciais entre países foi consolidada<sup>28</sup> através da criação do Mecanismo de solução de controvérsias e do órgão de apelação, segundo Annoni (2002). Embora este novo mecanismo seja inovador em aspectos essenciais para a efetividade de suas decisões, os países em desenvolvimento ainda demandam maior transparência e possuem dificuldades no acesso ao mecanismo, em função da falta de efetividade na aplicação de sanções aos países desenvolvidos. Ademais, os Estados ainda sofreriam pressões políticas por submeter uma demanda na OMC contra um país desenvolvido (ANNONI, 2002). Segundo Jakobsen (2005), outros fatores que excluem muitos países de sanar conflitos por esta via é o alto custo para apresentar reclamações e a complexidade do sistema de solução de controvérsias.

Outro aspecto relevante a ser considerado na evolução do GATT à OMC é no que se refere ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Segundo Leme (2011) estas políticas são pouco eficazes nos dois sistemas. No GATT estas buscavam assegurar a igualdade material, o ponto de partida entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, enquanto na OMC estas regras visam uma igualdade apenas formal, através da assistência técnica e maiores prazos de implementação. Desta maneira, o tratamento especial e diferenciado passou a ser uma ferramenta de ajustamento e não mais de desenvolvimento.

Observamos, portanto, que a evolução do uso de barreiras não tarifárias em substituição às tarifárias foi fortemente influenciada pela substituição do GATT pela OMC, processo que por sua vez reflete demandas de certos países por maior liberalização do comércio internacional. Também as barreiras não tarifárias possuem

---

<sup>28</sup> O GATT já apresentava a previsão de consultas bilaterais relativas a qualquer objeto do acordo, e as disposições relativas a este mecanismo foram sendo ampliadas a partir das Rodadas Kennedy e Tóquio. Em 1994, todos os mecanismos de dissolução de conflitos foram substituídos pelo Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre a Solução de Controvérsias da OMC (ANNONI, 2002).

argumentos favoráveis e contrários, com efeitos, no entanto, mais difíceis de mensuração.

### 3.3 Novas medidas protecionistas não tarifárias (pós-OMC)

Após a criação da OMC, o uso de barreiras tarifárias foi drasticamente reduzido. No entanto, o protecionismo assumiu outras formas de manifestação, mais difíceis de verificar e mensurar. Maia (2008) destaca que, nos dias atuais, o liberalismo se modernizou e aceita algumas intervenções estatais para evitar conflitos com a população. Assim, o governo deve assumir alguns gastos sociais e também criar barreiras alfandegárias para evitar que produtos estrangeiros, apoiados no *dumping*, prejudiquem a economia do país. Neste liberalismo “moderno” é fundamental o respeito aos contratos para estimular a captação de investimentos, fazendo-se necessário um Poder Judiciário que proteja o direito de propriedade e garanta a igualdade de todos perante a lei. Segundo Maia (2008), além das maneiras tradicionais de protecionismo ainda serem aplicadas atualmente, há também as novas formas de barreiras ao comércio internacional, como barreiras técnicas, barreiras ecológicas, barreiras burocráticas, barreiras sanitárias, barreiras contra drogas, dumping social.

No novo contexto, as barreiras técnicas vêm ganhando importância como barreira não tarifária. Conforme observa Prazeres (2002, p.63), “a complexidade da regulamentação de padrões técnicos reside no fato de que tais exigências podem efetivamente servir como garantia à saúde, à vida e à segurança”. Esta regulamentação, no âmbito do GATT/OMC, vem se dando desde o acordo do GATT de 1949, nas exceções gerais às regras de liberalização. As regulamentações técnicas podem se referir ao conteúdo ou método de fabricação do produto ou ao procedimento de importação. Em tese, a meta do Acordo sobre Barreiras Técnicas, da OMC deveria garantir que países pudessem fazer exigências técnicas nas suas importações e coibir normas que tenham o intuito de criar obstáculos desnecessários<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> O INMETRO, em sua cartilha *Barreiras técnicas ao comércio internacional* afirma que tanto a literatura sobre comércio internacional como as experiências dos países desenvolvidos mostram que as barreiras técnicas tendem a se fortalecer em um cenário onde cresçam em importância os produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado nas exportações brasileiras.

Para a autora, os países em desenvolvimento são os mais afetados por estes tipos de medidas, pois possuem geralmente baixo grau de sofisticação de seus parques produtivos. No referido acordo há a tendência em se considerar protecionistas as exigências técnicas que contrariem normas ditadas por uma organização internacional, cujos parâmetros gozam de legitimidade automática, mesmo que não tenham sido aprovados pelo consenso das nações que a eles se submetem. Há uma certa desconfiança com relação às instituições de países em desenvolvimento, prejudicando produtos destes países em função de uma necessidade de se submeterem a novos testes de qualidade e segurança para atenderem aos parâmetros internacionais de qualidade e segurança, mesmo que já tendo sido aprovados nos parâmetros nacionais.

Também as medidas de proteção ao consumidor têm se tornado um importante instrumento para realizar objetivos protecionistas de muitos Estados, que se constituem em uma forma de proteção também sutil e de difícil comprovação. As barreiras técnicas, ou o protecionismo regulatório são, segundo a autora, instrumentos mais inteligentes e tão eficientes quanto os tradicionais, e assumem grande relevância, visando aumentar os custos das empresas estrangeiras e se materializam por meio de normas aplicadas aparentemente sem discriminação. Estas normas se constituem em exigências de padrões de qualidade e segurança, de informação, de responsabilidade dos produtores e fornecedores por eventuais danos e riscos dos produtos, cuidados com a saúde, etc.(LOCATELLI, 2002).

Sob o aspecto do ônus às empresas, estas medidas de proteção ao consumidor tornam-se um obstáculo ao livre comércio, que ocorre de duas formas, segundo Locatelli (2002): medidas amparadas em objetivos legítimos que inevitavelmente geram efeitos restritivos, cujos ônus se tornam aceitáveis considerando a proteção que proporcionam; e medidas justificadas em objetivos legítimos e que escondem intuídos protecionistas, que podem ser censuráveis caso exijam normas apenas de produtos estrangeiros, deixando os consumidores desprotegidos em relação ao mesmo produto de fabricação nacional não sujeito à regulamentação. Ainda, a certificação de produtos estrangeiros tende a ser um fator que restringe muito as importações, devido à “[...] morosidade na certificação dos

produtos, a recusa destes e o não reconhecimento de testes aplicados em países estrangeiros.” (LOCATELLI, 2002, p.95)<sup>30</sup>.

Ainda segundo a autora, o Brasil, assim como diversos países em desenvolvimento, é afetado por restrições de acesso ao mercado estadunidense e europeu, por não cumprir especificações técnicas e sanitárias, como é o caso da carne bovina e as restrições pela ocorrência de febre aftosa; das frutas e vegetais com rígido controle de normas técnicas para ingresso nos Estados Unidos; e da carne de frango e o controle do uso de antibióticos, entre outros. Uma indagação pertinente é se as exigências de qualidade impostas por países desenvolvidos não são utilizadas somente para proteger setores ineficientes e afastar a concorrência de produtos importados<sup>31</sup> quando não configuram de fato uma proteção necessária à segurança e à saúde dos consumidores.

Aos países em desenvolvimento cabe adaptar-se às exigências internacionais, conforme salienta Locatelli (2002), a fim de que consigam tanto se inserir nos mercados externos como proteger seus próprios mercados de produtos de qualidade duvidosa. A melhor saída parece ser a harmonização dos padrões, mas ao serem estabelecidos, não se observa a possibilidade real dos países em desenvolvimento de implementarem tais padrões, ou se, ao conseguirem implementá-los, não acarretarão em custos tão altos que inviabilizem a sua exportação. A autora ressalta que é necessário que haja uma “[...] política efetiva de auxílio a estes países, para que recebam informações e assistência técnica na adaptação de seus produtos, como também uma maior participação destes nas negociações para estabelecer padrões internacionais.” (LOCATELLI, 2002, p.98). Os países em desenvolvimento devem, também, preparar recursos humanos competentes para defender seus interesses nos foros de negociação internacional, através do fomento a pesquisas científicas na área.

Para delimitar os parâmetros que devem guiar os Estados na adoção de medidas regulatórias técnicas, foram criados o Comitê de Barreiras Técnicas (CBT), o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) e o Acordo sobre Barreiras Fitossanitárias (SPS). Porém, persiste a dificuldade de comprovar a legitimidade de tais medidas, e

---

<sup>30</sup> A autora também cita a proibição de rótulos multilinguísticos, que são mais econômicos para empresas que vendem para diversos países. Porém, não há parâmetros concretos que imponham limites ao direito de informação dos consumidores.

<sup>31</sup> A União Europeia, por exemplo, possui um regulamento de 1997 que determina o tamanho mínimo das bananas importadas em 14cm de comprimento e 2,7cm de largura para ingressarem no mercado europeu.

estes acordos vedam a adoção de regulamentos injustificadamente restritivos ao comércio. Locatelli (2002) cita objetivos legítimos previstos pelo acordo técnico: imperativos de segurança nacional, prevenção de práticas enganosas, proteção à saúde e segurança humana, animal e vegetal, ou do meio ambiente. O TBT também se preocupou em estabelecer normas específicas que discutam o tratamento especial que deve ser oferecido aos países em desenvolvimento. Já o SPS não busca impedir a adoção de medidas de proteção sanitária, mas apenas que estas não sejam aplicadas de maneira arbitrária e injustificada<sup>32</sup>.

Também é utilizada a justificativa de proteção ambiental para dissimular medidas protecionistas. Conforme destaca Cardoso (2002, p.134), “[...] se países adotam medidas regulamentares ambientais com objetivos legítimos, genuinamente ambientais, elas não serão protecionistas”. Ainda, se estas medidas surgirem com finalidades protecionistas, não levarão em conta o padrão ambiental do país exportador, e o nivelamento normalmente se dará pelos padrões dos países desenvolvidos. Neste sentido, os países em desenvolvimento possuem um desafio duplo: criar condições de competitividade, mas sem descuidar dos problemas ambientais. Ainda segundo o autor, isto se transforma em um paradoxo para os países em desenvolvimento, que tendem a não investir em padrões ambientais de produção para ganharem vantagens comparativas, ao mesmo em que deles é exigida uma conformidade com padrões ambientais internacionais e podem não conseguir ultrapassar estas barreiras<sup>33</sup>. Para Souza (2009), desenvolvimento econômico envolve também a questão da proteção do meio-ambiente, além da melhoria de indicadores econômicos e sociais.

---

<sup>32</sup> Também o MERCOSUL tem se preocupado em legislar sobre as barreiras técnicas e sanitárias. Entretanto, segundo Locatelli (2002) o bloco ainda esbarra em muitas dificuldades por ser ainda um processo de integração incipiente. Os processos de elaboração dos regulamentos do bloco devem seguir as normas do TBT da OMC e possuem o auxílio da organização não governamental Associação MERCOSUL para Normalização.

<sup>33</sup> O Brasil só teria a ganhar com o melhoramento dos padrões ambientais, conseguindo uma inserção antecipadamente estratégica no contexto “ambiente-liberalização” (CARDOSO, 2002, p. 136).

#### 4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS

Dada a transição do GATT para a OMC e a promoção do fim do uso de barreiras tarifárias ao comércio internacional, faz-se necessário verificar as experiências práticas de aplicação de medidas protecionistas ao longo do tempo, a partir das experiências de países atualmente desenvolvidos e pioneiros no processo de desenvolvimento industrial, como Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, e posteriormente com relação às mudanças na prática ocorridas após o êxito na redução das barreiras tarifárias. O uso de medidas protecionistas apenas alterou suas formas de manifestação, mas seu uso não foi diminuído.

Para Barral (2002), no sistema jurídico atual foram mantidas algumas medidas que se destinam à proteção do mercado dos países, sendo mantidas como exceção à regra geral do livre comércio. Porém, segundo o autor o discurso liberal é exercido pelos Estados “com uma grande dose de hipocrisia” (BARRAL, 2002, p.15), pois mesmo o protecionismo proscrito pode ser subdividido e dissimulado. Já o protecionismo permitido decorre de exceções regulamentadas em fóruns de negociação, nos quais os países mais fortes no cenário comercial e político garantiram a proteção de interesses sensíveis na sua economia, mas tornando possível a abertura dos demais países nos setores que mais lhes interessavam.

Segundo Chang (2004), praticamente todos os países atualmente desenvolvidos se utilizaram de políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas<sup>34</sup> para promoverem suas indústrias nascentes durante o processo de *catching-up*, e outros seguiram se utilizando delas após haverem concluído o processo com sucesso. A proteção tarifária foi um instrumento muito importante, mas não foi o único recurso utilizado e nem foi o mais importante. Muito usuais eram os subsídios e os reembolsos aduaneiros aos insumos, programas de investimento público, especialmente nas áreas de infraestrutura, mas também na manufatura, a aquisição de tecnologia estrangeira legal ou ilegalmente<sup>35</sup> e os mecanismos institucionais de promoção de parcerias público-privadas. Muitas destas políticas não seriam consideradas legais atualmente. Ao atingirem a fronteira tecnológica,

---

<sup>34</sup> Alguns países como Suíça e Holanda aparentam ser exceções a esta regra, mas, segundo o autor, eles já haviam chegado ou estavam muito próximos da fronteira tecnológica, e assim não tinham necessidade de promover a indústria nascente por definição.

<sup>35</sup> Através de financiamentos de viagens de estudo e treinamento ou de apoio à espionagem industrial, contrabando e não reconhecimento de patentes estrangeiras.

diversos países continuaram se utilizando destas medidas para permanecer à frente dos demais, impedindo a transferência de tecnologia para os concorrentes potenciais e exigindo a abertura de mercado de países menos desenvolvidos, até mesmo à força. No entanto, as economias que também estavam em processo de *catching-up*, mas que não eram colônias, não aceitavam estas imposições passivamente, buscando diversas estratégias para superar estes obstáculos impostos.

Chang (2004) faz um estudo acerca das experiências de alguns países em desenvolvimento avaliando o tipo de política comercial, industrial e tecnológica implementadas em sua fase de desenvolvimento<sup>36</sup>. Como resultado deste estudo, o autor verificou que “[...] a maioria deles aplicou políticas quase opostas ao que a ortodoxia atual diz que eles aplicaram “e recomenda aos atuais países em desenvolvimento”.” (CHANG, 2004, p.38).

Ele cita o exemplo da Grã-Bretanha, que até os anos de 1600 era uma economia relativamente atrasada, importadora de tecnologia e exportadora de lã bruta e de tecidos de baixo valor agregado e, segundo Jakobsen (2005) já a partir do séc. XVIII havia se tornado uma potência graças à adoção de diversas medidas econômicas, políticas e militares. Chang (2004) afirma que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a lançar uma estratégia do fomento à indústria nascente. Com a dinastia Tudor, especialmente com os reis Henrique VII e Elisabete I, foi dado um novo ímpeto ao desenvolvimento de uma política de deliberado fomento à indústria nascente, iniciando com uma política de substituição de importações, incluindo o aumento de tarifas e até mesmo a proibição temporária da exportação de lã bruta, o que só foi de fato feito após uma maior consolidação da indústria. Posteriormente foram deliberadamente criados outros elementos que favoreceram o trunfo da indústria de lã britânica, como busca pela abertura de novos mercados. O autor afirma ainda que, sem o apoio desta indústria chave, a Revolução industrial Britânica seria muito difícil<sup>37</sup>.

Em 1791 ocorreu uma reformulação da legislação comercial britânica, que visava proteger internamente as indústrias manufatureiras, promover a exportação de artigos acabados e oferecer incentivos nas formas de subsídios e isenções.

---

<sup>36</sup> Curiosamente, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha foram os países que mais ativamente se utilizaram de barreiras tarifárias.

<sup>37</sup> As exportações de tecidos chegaram a representar metade da renda de exportações da Grã-Bretanha no séc. XVIII (CHANG, 2004).

Foram aplicadas tarifas altíssimas de exportação de produtos de lã de suas colônias e foi imposta uma barreira tarifária e importação aos produtos de algodão da Índia<sup>38</sup>. Com o fim das Guerras Napoleônicas em 1815 os fabricantes intensificaram a pressão pelo livre comércio, em função de estarem estabelecidos como os mais eficientes do mundo em alguns segmentos industriais. A revogação da *Corn Law* em 1846 foi a vitória final da doutrina econômica clássica liberal, um ato do imperialismo do livre comércio. A guinada para o livre-comércio na Grã Bretanha só se verificou de fato em 1860, com a abolição da maior parte das tarifas, instituindo uma fase livre cambista entre 1860 e 1932. Esta guinada foi viabilizada pela supremacia tecnológica, conquistada sob a égide de elevadas barreiras tarifárias. Ainda, esta liberalização foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado (CHANG, 2004)

Outra questão importante mencionado pelo autor é o fato de as metrópoles terem se utilizado de políticas para impedir o florescimento industrial em suas colônias e manter a supremacia tecnológica e garantir mercados compradores para seus produtos manufaturados, em especial a Grã-Bretanha. As colônias, em função de tantas restrições, se viam forçadas a se especializar em produtos de baixo valor agregado. Posteriormente foi utilizada a estratégia dos tratados desiguais, que normalmente envolviam a imposição de tarifas baixas e uniformes, como no caso do Brasil em 1810, quando outros países da América latina estavam conquistando suas independências, e da China, após a derrota na Guerra do Ópio em 1842.

A Alemanha é atualmente conhecida como berço da proteção à indústria nascente, mas a proteção tarifária teve papel menos importante no desenvolvimento deste país do que para a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos. Na Prússia, a proteção tarifária à indústria foi moderada até a criação do *Zollverein*, em 1834, cujas tarifas não bastavam para dar a proteção devida à indústria nascente, tendo a Prússia sido constantemente pressionada para elevação das tarifas do acordo da união aduaneira e em 1879 o chanceler Otto Von Bismarck aumentou muito as tarifas. Especialmente nos reinados de Frederico I e Frederico, o Grande, entre 1714 e 1786, a proteção à indústria se dava de maneira mais efetiva através de outras medidas, como a concessão de monopólios, o fornecimento de produtos baratos pelas fábricas reais e a intervenção direta do Estado nas indústrias-chave - como a de linho, de metais, de porcelana, de seda, entre outros – através da concessão de

---

<sup>38</sup> Já em 1873 cerca de 45% das exportações britânicas têxteis de algodão se destinavam à Índia (CHANG, 2004).

subsídios de exportação, investimento de capital e importação de mão de obra especializada. Ainda, havia incentivo à criação de novas indústrias com a contratação de “consultores empresariais”, sobretudo de cutelaria, munições e refino de açúcar, que não teriam suportado a exposição à concorrência total do mercado.

Nesta época, a anexação da província industrial da Silésia serviu para a promoção das indústrias de aço e linho, através da atuação de empresários dinâmicos, que se utilizavam também de táticas de espionagem industrial patrocinada pelo Estado. O êxito tecnológico desta província demonstrou que o Estado pode compensar a escassez de talento empresarial no processo de *catching-up*. A partir de 1840 diminuiu a interferência do Estado no desenvolvimento industrial em função do crescimento do setor privado, tendo seu papel restringido a partir de 1870 à administração de tarifas e à supervisão de cartéis, permitindo às empresas investirem e inovarem de maneira mais agressiva, enquanto implementava sua moderna política social (CHANG, 2004).

Para Chang (2004), à França também se aplica a caracterização de um Estado intervencionista, desde a época do colbertismo. Durante o séc. XVIII o país buscou diminuir o relativo atraso tecnológico com relação à Grã-Bretanha através do recrutamento de operários ingleses e políticas de espionagem industrial, diminuindo o atraso tecnológico e promovendo a industrialização. Após a revolução de 1789 se deu continuidade às políticas de desenvolvimento industrial - com criação de associações empresarias, organização de exposições e concursos para a promoção de tecnologias industriais – e o sistema de *laissez faire* foi adotado somente após a queda de Napoleão Bonaparte, até o fim da Segunda Guerra Mundial. Fato interessante com relação à França é que, ao contrário do que afirma o senso comum, a política comercial francesa foi menos protecionista do que a britânica. O Ministério da Indústria e Comércio foi criado apenas em 1886, concentrando suas atividades na promoção de exportação, fixação de tarifas e fomento à indústria. Somente após 1945 o estado Francês recorreu ao que hoje se conhece como política industrial, especialmente até os anos 1960, com planejamento indicativo e formação de empresas estatais.

Os Estados Unidos podem ser definidos como “[...] a pátria-mãe e o baluarte do protecionismo moderno” (BAIROCH<sup>39</sup>, 1993, apud CHANG, 2004, p.48), embora

---

<sup>39</sup> BAIROCH, P. Economics and World history – Myths and paradoxes. Brighton: Wheatsheaf, 1993.

raras vezes isso seja admitido. Entretanto, para Chang (2004), uma leitura cuidadosa da história prova ser impossível subestimar a importância da proteção à indústria nascente no desenvolvimento dos Estados Unidos. A metrópole britânica implementou políticas para impedir a industrialização de suas colônias. Na época da Independência, o sul do país era contrário à aplicação de medidas protecionistas e o norte manufatureiro se mostrava favorável<sup>40</sup>. Inicialmente, o país não possuía um sistema tarifário federal. Quando instituído em 1789, fixou uma tarifa única de 5% para todos os bens importados, com aumentos posteriores. Em 1812 as tarifas, antes em torno de 12,5%, dobraram, com uma nova lei que fixava as tarifas a um nível semelhante ao praticado durante a guerra, “[...] consequência da considerável influência política das indústrias nascentes, que haviam crescido graças à “proteção natural” propiciada pela guerra com a Grã-Bretanha.” (CHANG, 2004, p.52)<sup>41</sup>.

Seguiu-se um período de oscilações nas tarifas de importação aplicadas, com um protecionismo moderado. Porém, se manteve a tensão acerca da determinação do nível de tarifas de importação entre os estados do norte e do sul<sup>42</sup>, o que acabou culminando na Guerra de Secessão (1861-1865), e a vitória do norte permitiu aos Estados Unidos continuarem sendo ferrenhos adeptos da proteção à indústria nascente, com redução relativa nos níveis tarifários a partir da Primeira Guerra Mundial. Em 1930, com o início da Grande Depressão, foi instituída a Tarifa Smoot-Hawley, que aumentou marginalmente o grau de protecionismo da economia norte-americana, fixando a tarifa média em 53% para mais de 20 mil produtos. Uma liberalização do comércio se deu apenas após a Segunda Guerra mundial, com sua incontestável supremacia industrial, ainda sim sem atingir os níveis de liberalização que os aplicados pela Grã-Bretanha no seu período livre cambista, e muito mais

---

<sup>40</sup> Aqui se revela a importância de Alexander Hamilton, que teria sido o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da indústria nascente ao qual List teria se convertido apenas após uma temporada nos Estados Unidos (CHANG, 2004). Hamilton reconhecia a superioridade da indústria sobre a agricultura e propôs uma estratégia de desenvolvimento através do que seria atualmente chamado de substituição de importações, e defendia que todas as nações deveriam possuir todos os produtos essenciais, de subsistência, habitação, vestuário e defesa, pois não somente a riqueza, mas também a independência e a segurança dos países estariam associadas materialmente com a prosperidade manufatureira. Ele seria, então, o pai do nacionalismo econômico, inspirando economistas como List para rechaçar a tese ricardiana das vantagens comparativas (Jakobsen, 2005).

<sup>41</sup> Os estados do Sul não tardaram a se voltar contra as tarifas de cerca de 40% sobre os bens manufaturados, pois estavam interessados em importar estes bens de melhor qualidade da Inglaterra (CHANG, 2004).

<sup>42</sup> A questão das tarifas também possuía relação com a arrecadação dos governos, já que até a criação do Imposto de Renda em 1913, era a única fonte de receita relevante para financiar os estados nacionais (JAKOSEN, 2005).

agressivos no uso de medidas protecionistas ocultas - como controle voluntário de exportações, imposição de cotas sobre produtos têxteis e vestuário, concessão de subsídios à agricultura, patrocínio de pesquisas agrícolas e sanções comerciais unilaterais. A partir da metade do séc. XIX investiu fortemente em educação pública e atuou na promoção do desenvolvimento da infraestrutura do transporte com concessão de terras e subsídios às empresas ferroviárias. Durante todo o século XIX até a década de 1920, a economia dos Estados Unidos foi a mais protecionista e faz que mais rapidamente cresceu no mundo<sup>43</sup> (CHANG, 2004, JAKOBSEN, 2005)).

No período pós Segunda Guerra o Estado atuou na promoção do desenvolvimento através de substanciais gastos de P&D e na área militar, o que permitiu o crescimento de setores de tecnologia, como a aeroespacial e de informática. Chang (2004) destaca ainda haver fortes evidências geradas pelo estudo destes países, em especial dos Estados Unidos, que comprovam o efeito positivo do protecionismo sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento. Contudo, ressalta que a proteção tarifária a certas indústrias extrapola as necessidades e que algumas tarifas, embora necessárias, são fixadas em níveis demasiadamente elevados em função da pressão de grupos de interesse. Ainda assim, afirma que a economia dos Estados Unidos não poderia ter se desenvolvido tão depressa sem a proteção à indústria nascente.

Há ainda casos relevantes de países que se utilizaram das mesmas estratégias e atualmente se encontra dentro do grupo dos países desenvolvidos, como o Japão, Suécia, Bélgica e Holanda. Os países mais desenvolvidos tecnologicamente procuravam impedir a difusão de sua tecnologia, mecanismo que se tornou mais refinado a partir da criação do mecanismo de registro de patentes. Também o processo de desenvolvimento atual da China foi impulsionado através de planejamento estatal estratégico, através dos planos quinquenais, e permite ao país ter hoje taxas de crescimento elevadas e possuir setores industriais fortes, que eram pouco significativos até algumas décadas atrás.

Dadas as experiências históricas de protecionismo, tanto antigas como atuais, cabe também fazer um breve relato acerca da sua utilização pelo Brasil, e seus reflexos para o desenvolvimento do país, de acordo com os autores utilizados neste trabalho. Isto porque alguns países, como Brasil e México, adotaram com

---

<sup>43</sup> Os dois melhores vinte anos da performance do crescimento *per capita* do país coincidiram com protecionismo particularmente intenso

sucesso políticas de substituição de importações para a promoção da industrialização, e isto acabou resultando na implantação de filiais de empresas multinacionais nestes países e estas passaram a receber os mesmos incentivos que as empresas nacionais. O debate acerca do desenvolvimento econômico no Brasil teria tomado forma com os estudos da Comissão Mista Brasil-EUA (1951/1953) e do grupo misto BNDE-CEPAL (1953/1955), cujos relatórios ressaltaram o crescente ritmo da industrialização brasileira e apontaram problemas como a produção agrícola insuficiente e alguns ainda hoje persistentes, como falta de infraestrutura e oligopolização da comercialização agrícola (SOUZA, 2005).

De acordo com Jakobsen (2005), muitos se perguntam porque o Brasil não conseguiu atingir o nível mesmo de desenvolvimento econômico, após sua independência, dos Estados Unidos. Isto se deve, principalmente, às diferentes visões dos formuladores de política econômica dos dois países. Nos Estados Unidos tivemos Alexander Hamilton, que defendia a ação estatal de caráter propositivo e medidas protecionistas, e, segundo Furtado (2008), era mal compreendido pela classe de pequenos agricultores norte-americanos. Todavia advogava em prol de uma ação estatal positiva, enquanto o Visconde de Cairú acreditava na mão invisível e no “deixai fazer, deixai passar, deixai vender” (FURTADO, 2008, p.153) O Visconde de Cairú teve papel importante na abertura dos portos brasileiros à nação inglesa<sup>44</sup> após a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, sendo conselheiro do rei Dom João VI. Posteriormente os ingleses obtiveram vantagens tarifárias de importação de seus produtos pelo Brasil.

No novo contexto mundial de liberalização internacional e aplicação de medidas dissimuladas de protecionismo, Barral (2002) destaca que o Brasil vêm aproveitando pouco o recurso da dimensão do mercado consumidor como elemento de negociação de acesso a mercados, em função de dificuldades estruturais existentes da política comercial do país, como fatores macroeconômicos e a pouca articulação entre a burocracia estatal e os setores empresariais na defesa de interesses comerciais do Brasil.

A inserção do Brasil neste novo contexto do comércio mundial, bem como a sua atuação histórica com relação ao protecionismo, constitui um estudo complexo e

---

<sup>44</sup> Jakobsen (2005) ainda comenta que este ato liberal do governo português foi recebido pelos ingleses como uma afronta, pois eles esperariam que fosse dada exclusividade de acesso ao mercado brasileiro, através de tarifas reduzidas, em função de os ingleses terem escoltado a Família Real Portuguesa para o Brasil.

extenso que não busca ser totalmente esgotado neste trabalho. Buscou-se apenas fazer uma breve discussão acerca das conclusões a que chegamos após a elaboração do presente trabalho.

De acordo com Maia (2008), ainda é possível observar medidas protecionistas tarifárias atualmente. Como exemplo ele cita a Emenda Byrd nos Estados Unidos, onde ocorre a aplicação de uma sobretaxa aduaneira sobre a importação de mercadorias consideradas amparadas em *dumping*<sup>45 46</sup>. A receita desta sobretaxa é repassada às empresas nacionais produtoras desta mercadoria, e a prática foi condenada em 2004 pela OMC como uma concessão de subsídio. Para Maia (2008), o uso de subsídios também se constitui em uma forma ainda amplamente utilizada de protecionismo, seja para a exportação - que pode ser caracterizado como *dumping* - ou para a produção de mercadorias nacionais para consumo interno que não seriam competitivas sem este auxílio governamental. Esta prática é ativamente utilizada no setor agrícola pela União Européia e os Estados Unidos, que fazem concessão para produtores rurais, grandes proprietários e grandes empresas.

De acordo com Böhlke (2002, p.231) “Existe um consenso, pelo menos em termos formais, entre os estados membro da OMC de que o subsídios podem constituir política fundamental para o desenvolvimento.”. Desta maneira, existe uma regulamentação para combater o uso de subsídios estatais para fomentar a exportação e, apesar de aparentarem conceder privilégios aos países em desenvolvimento através de prazos maiores para a eliminação desta prática, na realidade aplicam condições impeditivas a qualquer país que deseje se adequar às normas. O Brasil precisou readequar todo o seu Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) para se atender às normas da OMC no início dos anos 2000 em função de reclamações por parte do Canadá, que se sentia prejudicado no setor da aeronáutica pela empresa brasileira Embraer<sup>47</sup>.

Além disso, os países desenvolvidos se utilizam de barreiras alfandegárias para manter a competitividade da indústria nacional. Um exemplo ilustrativo disto

---

<sup>45</sup> Quando o preço de exportação de uma mercadoria é inferior ao custo para destruir o concorrente e obter controle de um mercado (MAIA, 2008).

<sup>46</sup> O controle da aplicação de *dumping* fica prejudicado quando se procura analisar os preços em uma economia que não é de mercado, como a China, onde segundo Maia (2008) a formação de preços é prejudicada pois não há livre concorrência. Desta maneira os empresários brasileiros ficam preocupados com o fato de a China ganhar o pleito de economia de mercado.

<sup>47</sup> Segundo o autor, foi constatado um aumento no subsídio em relação a anos anteriores, porém não foi levado em conta o fato do aumento de volume do comércio exterior.

ocorreu no ano de 2001, quando os produtores de aço dos Estados Unidos se sentiram prejudicados pela importação de aço de menor preço e pressionaram o governo, que aumentou as tarifas de importação, suspendendo-as posteriormente após intervenção da OMC. Contudo, optaram por estabelecer alíquotas elevadas de importação de cabos de aço dos países que acredita que pratiquem *dumping*<sup>48</sup>. Os produtos siderúrgicos brasileiros encontram diversas dificuldades de alcançar novos mercados e, função de práticas protecionistas aplicadas por países desenvolvidos, a produção brasileira acabaria se voltando para o mercado interno em função das taxas de lucro mais atraentes do que no mercado externo (MAIA, 2008).

O protecionismo aplicado através de barreiras tarifárias vem sido reduzido de maneira substancial e a OMC vem obtendo sucesso no seu combate. As experiências contemporâneas são de mais difícil percepção, pois se constituem em sua grande maioria de barreiras não tarifárias, de difícil percepção e combate, conforme elucidado previamente neste trabalho.

---

<sup>48</sup> O Brasil não pratica *dumping* com este produto, porém era prejudicado com uma alíquota de importação de 199% em 2003. O Brasil ainda era prejudicado com a aplicação média de tarifas de importação de 46% sobre os seus produtos ao ingressarem nos Estados Unidos, enquanto aplicava tarifas de importação média de 14% sobre os produtos norte americanos em 2003 (MAIA, 2008).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi estudado com o presente trabalho, podemos concluir que, de fato, o protecionismo continua sendo utilizado por diversos países na condução do seu comércio internacional. O protecionismo tem sido um tema presente nos estudos acerca do comércio internacional, sendo apontado por uns como benéfico e por outros como prejudicial. Os economistas da escola clássica afirmam que o protecionismo é prejudicial ao desenvolvimento dos países e que o livre comércio seria a maneira ideal de produzir desenvolvimento através do comércio internacional, enquanto uma outra corrente de autores, na qual se incluem List, Chang e os pensadores da Cepal estudados neste trabalho, argumentam que o protecionismo foi utilizado ativamente por diversos países para a promoção de seu desenvolvimento, através de incentivos e proteção a setores estratégicos ou indústrias nascentes, e que ainda hoje vem sendo ativamente utilizado. A maneira da aplicação destas medidas evoluiu a partir do momento em que alguns países mais desenvolvidos obteriam vantagens a partir do livre comércio.

Da mesma maneira, a aplicação de barreiras protecionistas possui argumentos contrários e favoráveis, bem como as barreiras não tarifárias em especial, já que se constituem a forma mais usual.

A transição da aplicação das medidas protecionistas foi acompanhada por uma modernização nas instituições internacionais que regulamentam o comércio. A transição do GATT para a OMC oficializou o combate a aplicação de medidas protecionistas não tarifárias. Esta nova meta, no entanto, se mostra complexa em função das formas sutis e de difícil identificação que as barreiras não tarifárias por vezes assumem.

O estudo das experiências históricas mostra que houve aplicação deliberada de medidas protecionistas pelos países atualmente desenvolvidos em suas fases iniciais de desenvolvimento, o que lhes permitiu ganhar vantagem tecnológicas em alguns setores, e assim passaram a pregar o livre comércio, conforme também destacado na obra de Chang.

Desta maneira, é possível concluir que se confirma a hipótese inicial deste trabalho, de que o protecionismo muda de forma mas permanece importante para a proteção da economia doméstica e em alguns casos para a promoção do desenvolvimento.

Uma questão que poderia servir de base para estudos posteriores mais aprofundados é a repercussão destas mudanças no Brasil no regime de comércio internacional, e a história da aplicação de medidas protecionistas por parte dos governos brasileiros ao longo da história.

## REFERÊNCIAS

- ANNONI, Danielle. Protecionismo regulatório e Comércio Internacional. In: BARRAL, Welber (Org.). **O Brasil e o protecionismo**, São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 39-59.
- BARRAL, Welber Oliveira. Protecionismo e Neoprotecionismo no Comércio Internacional. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p.13-38.
- BÖHLKE, Marcelo. A Regulamentação Internacional dos subsídios e o caso Brasil-Aeronaves. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 215-254.
- BONELLI, Regis. Da Indústria nascente à indústria sobrevivente: desafios de uma política de competitividade para o Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior** n. 92, Jul./Set. 2007, p. 4-26. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/92-RB.pdf>>. Acesso em 10 Abr. 2014.
- BROGINI, Gilvan. Defesa Comercial e Protecionismo. In: BARRAL, Welber (Org.). **O Brasil e o protecionismo**, São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 139-169.
- BRUE, Stanley. **História do Pensamento econômico**. São Paulo: Thompson Learning, 2006.
- BUARQUE; Cristovam. Introdução. In: LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1983. p. VII-XXVI.
- CARDOSO, Sidney Amaral. Meio ambiente, Protecionismo Regulatório e as Regras da OMC. In: BARRAL, Welber (Org.), **O Brasil e o protecionismo**, São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 117-137.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. da Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_, Ha-Joon. **Maus Samaritanos**. O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- COUGHLIN, Cletus, WOOD, Geoffrey. An Introduction to Non-Tariff Barriers to Trade. **Federal Reserve Bank of St. Louis**, St Luis, p. 32-46, Jan./Feb. 1989. Disponível em: <[https://research.stlouisfed.org/publications/review/89/01/Trade\\_Jan\\_Feb1989.pdf](https://research.stlouisfed.org/publications/review/89/01/Trade_Jan_Feb1989.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- IANONNE, Roberto Antônio. A CEPAL e o Pensamento econômico Latino-americano. In: BRUE, Stanley. **História do Pensamento econômico**. São Paulo: Thompson Learning, 2006. p. 515-527.

JAKOBSEN, KJELD. **Comércio Internacional e desenvolvimento**: Do Gatt à OMC: Discurso e prática. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2005.

LEME, Letícia Frazão Alexandre de Moraes. **O Tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento**: Do GATT a OMC. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1983.

LOCATELLI, Liliana. A proteção ao consumidor como uma barreira ao livre comércio. In: BARRAL, Welber (Org.), **O Brasil e o protecionismo**, São Paulo: Aduaneiras, 2002.p. 89-116.

MAIA, Jayme de Mariz. **Economia Internacional e Comércio Exterior**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MANSFIELD, Edward; BUSH, Marc. The political Economy of non-tariff barriers: a cross-national analysis. **International Organization**, Massachusetts, v. 49, n. 4, p. 723-749. Autumn 1995. Disponível em: <<http://faculty.georgetown.edu/mlb66/IO.pdf>>. Acesso em 15 maio 2014.

PRAZERES, Tatiana. Barreiras técnicas e Protecionismo na OMC. In: BARRAL, Welber (Org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 61-88.

PREBISH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: GURIERRI, Adolfo (Org.). **O Manifesto Latinoamericano e outros ensaios**. São Paulo: Contraponto, 2011. p. 95-151.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.