

Nº 26

**A política de
importações:
autarquia ou
eficiência?**

**José Tavares
de Araújo Jr.**

Janeiro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

A POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES: AUTARQUIA OU EFICIÊNCIA?

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JR.

JANEIRO/1990

Resumo

Este artigo discute a política brasileira de importações das últimas décadas, e mostra as dificuldades inerentes à substituição do regime de proteção indiscriminada que vigorou no país durante os anos 80. De início, são abordados os vínculos entre política industrial e controle de importações, através de um estudo comparativo da experiência brasileira com a de outras economias. E em seguida, o foco de análise desloca-se para o esgotamento do estilo de intervenção governamental que amparou o crescimento econômico até o final do governo Geisel. Por fim, são examinados os traços principais das relações comerciais do Brasil com os demais países da América Latina.

A Política de Importações: Autarquia ou Eficiência?

I. Introdução.

A política de importações implementada no Brasil após o segundo choque do petróleo levou ao ápogeu um estilo de intervenção governamental que havia sido gerado gradualmente ao longo das três décadas anteriores. Com os novos controles, e suas respectivas cláusulas de exceção, agregados ao aparato protecionista então vigente, o governo passou a autorizar apenas a importação de produtos complementares à oferta local e estritamente indispensáveis ao funcionamento da economia. Desta maneira, generalizou-se um privilégio que antes era restrito, pelo menos em princípio, aos setores que em algum momento do passado foram objetos de política industrial: a reserva do mercado interno para os bens produzidos no país.

O estabelecimento de um regime de proteção indiscriminada implicou, entretanto, a anulação de um mecanismo crucial de política econômica, posto que qualquer estratégia industrial se baseia justamente na concessão seletiva de benefícios que, em geral, operam associados a modalidades variadas de restrições às importações, como veremos adiante. Por isso, não é casual que um dos pontos de

consenso na maioria dos diagnósticos sobre a crise brasileira atual seja o de recomendar a substituição do aparato protecionista vigente por outro capaz de conferir níveis seletivos e temporários de proteção.

A execução desta proposta não é trivial, por três motivos principais: Em primeiro lugar, como se trata, ainda que parcialmente, de uma efetiva liberalização de comércio, é preciso torná-la compatível com as demais medidas requeridas para a superação da crise, sobretudo no que se refere à necessidade de que sejam assegurados volumes extraordinários de reservas em divisas durante o período de estabilização de preços. Em segundo lugar, tais providências afetarão o poder de barganha do país no âmbito da atual rodada de negociações do GATT, podendo trazer consequências para as possibilidades de inserção internacional da economia durante os próximos 20 anos. Em terceiro lugar, é preciso definir os setores a serem expostos à concorrência de produtos importados e as modalidades de proteção a serem concedidas ao resto da economia.

As próximas seções deste artigo procuram reunir elementos para informar o debate dessas questões. A seção II trata das relações entre política industrial e controle de importações, comparando a experiência brasileira com a de outros países; e discute o esgotamento do estilo de intervenção governamental que vigorou até o final da década de 70. A seção III analisa o papel das importações na evolução do comércio exterior do Brasil com os demais países da América Latina. Por fim, a seção IV retorna aos pontos referidos no

parágrafo anterior e assinala as dificuldades operacionais de uma política de importações que procura oferecer proteção seletiva e temporária.

II. Proteção e Política Industrial.

No artigo clássico de Corden (1966), a taxa de proteção efetiva de uma determinada atividade econômica é definida como "o aumento percentual no valor adicionado por unidade (...) que é possibilitado pela estrutura tarifária, em relação a uma situação de ausência de tarifas mas com a mesma taxa de câmbio." Em outro trabalho, Corden (1957) sugeriu que os custos advindos da existência de medidas protecionistas numa economia deveriam ser tratados como um investimento realizado pela sociedade em busca de uma estrutura produtiva mais diversificada e eficiente. Assim, toda proteção seria racional sempre que seus custos não superassem o valor atual dos benefícios esperados no futuro.

A noção de política industrial, entendida como o conjunto de atos do governo visando promover setores selecionados, vincula-se à de proteção de duas formas. Por um lado, do ponto de vista das atividades beneficiadas, trata-se de uma versão ampliada do mesmo conceito, bastando incluir na definição, além de tarifas, as demais modalidades possíveis de apoio governamental (subsídios, incentivos fiscais, condições de financiamento, política de compras das agências estatais, etc.). Por outro lado, no que diz respeito à

interferência nas condições de comércio exterior, a evidência histórica tem demonstrado que as restrições às importações constituem um ingrediente básico em todas as experiências de política industrial.

Os instrumentos de política industrial atendem a três finalidades básicas: (a) reduzir os custos de investimento privado em capital fixo e em capacitação tecnológica; (b) induzir uma configuração industrial adequada às características da tecnologia vigente e à dimensão do mercado a ser disputado pelas firmas de cada setor; (c) ampliar as possibilidades de realização de lucro, através da oferta de condições excepcionais de controle do mercado interno e/ou de acesso ao mercado internacional.

Ao contrário do que sugere o senso comum, a principal dificuldade inerente à execução de uma política industrial não é a de definir o montante de recursos públicos a ser destinado a cada setor, nem tampouco a de implantar o marco institucional que irá regular a competição ali, mas a de assegurar, no médio prazo, a coerência macroeconômica dos diferentes projetos setoriais. É sabido que os benefícios concedidos a determinados setores podem prejudicar os demais de várias formas, como a elevação dos custos de produção, dificuldades de acesso a inovações, perda de parcelas de mercado, declínio nos padrões de qualidade, etc. Contudo, a avaliação global destes danos não é simples, posto que muitos deles geram efeitos de encadeamento, afetando, inclusive, os setores supostamente privilegiados. Desta maneira, para que as metas de política

industrial sejam cumpridas, não basta que o governo e as empresas realizem as ações planejadas, é preciso, além disso, que o conjunto de metas previstas não contenha graus elevados de autofagia.

II.1. As duas fases do protecionismo nos países desenvolvidos.

Conforme mostrou o trabalho de McCraw (1986), experiências bem sucedidas de industrialização, como a dos Estados Unidos, Alemanha e Japão, resultaram de arranjos eficazes entre a política de importações e outras medidas de promoção ou de controle das atividades industriais. No caso americano, no período compreendido entre 1870 e 1930, o principal complemento à imposição de tarifas aduaneiras elevadas residiu na legislação antitruste que, paradoxalmente, propiciou a formação de configurações adequadas na maioria dos segmentos industriais. Por um lado, nas indústrias com tendências naturais à concentração, a legislação não criou obstáculos ao desenvolvimento de grandes corporações e aos processos de fusão e incorporação de empresas. Por outro lado, nas indústrias onde a natureza da tecnologia e dimensão do mercado eram compatíveis com estruturas desconcentradas, o rigor da lei foi implacável com as tentativas de formação de cartéis, coalizões, e outras formas de controle de mercado.

No caso da Alemanha, entre fins do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, a proteção tarifária, aliada à ação articulada dos cartéis e do sistema bancário, ofereciam às empresas industri-

ais um amplo poder de controle sobre o mercado local, independentemente das características estruturais de cada ramo. Isto permitiu a proliferação de estratégias agressivas de expansão de exportações, oferecidas a preços inferiores aos do mercado internacional e parcialmente sustentadas com os lucros obtidos domesticamente. Apesar de ter gerado inúmeros conflitos comerciais, advindos da prática evidente de **dumping**, este estilo de crescimento tornou-se rapidamente autosustentado, à medida em que a incorporação de progresso técnico passava a ser a fonte de dinamismo das exportações, substituindo o papel antes exercido pela diferenciação de preços.

No Japão, após a Segunda Guerra, esta experiência foi reproduzida sob o amparo de outro marco institucional, caracterizado por um formato peculiar de relações entre o Estado e a iniciativa privada. Neste caso, o desenvolvimento tecnológico não foi um subproduto natural da competição no mercado internacional, mas resultou de um cuidadoso planejamento governamental voltado à importação, adaptação, e apropriação das técnicas produtivas disponíveis nos países industrializados. Tal como na Alemanha, o controle do mercado interno forneceu o ponto de partida para a expansão das exportações, mas através de instrumentos distintos, baseados sobretudo em procedimentos administrativos de restrições às importações e numa intrincada legislação de capitais estrangeiros.

As experiências acima referidas ilustram formas diversas de um único fenômeno: a proteção à indústria nascente. Além disso, compartilham outra afinidade, a de que a proteção não desaparece

após o amadurecimento da estrutura industrial, mas troca de papel. De fato, a história dos Estados Unidos e de outras economias industrializadas a partir de 1947, com a criação do GATT, e a do Japão, depois da Rodada de Tóquio de Negociações Multilaterais (1973/79), demonstram que, numa economia madura, grande parte da indústria está apta a sobreviver sob condições de livre comércio, e que nestes segmentos competitivos residem os principais focos de pressão por medidas liberalizantes. Cabe, entretanto, distinguir dois tipos de indústrias competitivas: as que, operando com tecnologias difundidas internacionalmente, conseguem níveis de eficiência equivalentes ou superiores aos do resto do mundo; e as que, controlando conhecimentos de acesso restrito, auferem quase-rendas schumpeterianas. O grande esforço de redução de protecionismo realizado pelos países desenvolvidos nas décadas de 50 e 60 esteve concentrado em indústrias do primeiro tipo. Embora a eliminação de tarifas e de outras restrições às importações tenham sido aplicadas também às indústrias do segundo tipo, elas continuaram a ser protegidas através de mecanismos mais sutis de política industrial e tecnológica, como a legislação de patentes e propriedade intelectual, programas conjuntos de pesquisa e desenvolvimento entre instituições públicas e privadas, conhecimento antecipado de descobertas científicas, etc. Os governos estarão sempre dispostos a conceder estas formas de proteção, porque além de não provocarem efeitos de encadeamento indesejáveis na economia local, constituem um obstáculo complementar à difusão internacional das inovações ocorridas na fronteira

tecnológica, oferecendo às empresas do país mais tempo para explorar suas fontes de quase-rendas schumpeterianas.

Nas últimas três décadas, além das indústrias de fronteira, os países desenvolvidos passaram a proteger também as atividades situadas no outro extremo do espectro tecnológico: as indústrias senis, incapazes de enfrentar a competitividade de suas congêneres no resto do mundo. A justificativa para este tipo de proteção é a de que uma capacidade produtiva pode levar décadas para ser montada, mas pode ser destruída em poucos anos de concorrência desigual. Trata-se, portanto, de evitar o sucateamento involuntário de instalações que, em princípio, poderiam rapidamente adquirir ou recuperar condições de competitividade, através de investimentos em novas técnicas ou da redefinição de escalas de produção. Tal como no caso da indústria nascente, para assegurar a consistência macroeconômica destas práticas protecionistas, dois problemas operacionais interligados que o governo precisa resolver são os de estabelecer os níveis adequados de proteção e seus respectivos prazos de vigência. Ambas as decisões envolvem a manipulação de um grande número de variáveis, a maioria das quais baseadas em informações precárias (estrutura de preços internos, taxas de câmbio e estruturas de proteção efetiva do país e dos parceiros comerciais relevantes, tendências de evolução do mercado internacional e dos níveis de produtividade, etc.). Na prática, os indicadores efetivos que o governo dispõe para saber se os níveis vigentes de proteção estão exagerados consistem nos atritos gerados com parceiros comer-

ciais e nos protestos internos, de consumidores e de segmentos industriais cuja competitividade tenha sido prejudicada em decorrência da proteção concedida aos seus insumos.

Em síntese, a política de importações de qualquer economia que disponha de um parque industrial diversificado implica um esforço de conciliar três objetivos nem sempre convergentes: (a) responder às demandas por medidas protecionistas; (b) permitir a realização do potencial de comércio da economia; (c) cuidar que os instrumentos de política econômica não provoquem conflitos com parceiros comerciais relevantes para o país. Por isto, é indispensável, tanto para as potências hegemônicas, quanto para os países pequenos, a existência de um fórum de negociações multilaterais como o GATT, onde seja possível debater e regular as formas e graus de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional. Na verdade, os esforços de liberalização empreendidos pelos países desenvolvidos nos anos 50 e 60 demonstraram que o papel desempenhado pelo GATT não ficou restrito ao plano das relações internacionais, posto que, do ponto de vista dos governos, a necessidade de formular uma estratégia de negociações servia, sobretudo, como um pretexto para acelerar a solução de conflitos internos gerados pelas barreiras comerciais em vigor.

II.2. O Protecionismo Brasileiro.

Até o final da década passada, o crescimento industrial brasileiro foi amparado por um estilo de intervenção do Estado cujos traços essenciais podem ser definidos, de forma esquemática, nos seguintes termos: de um lado o governo definia as prioridades setoriais de investimento, bem como os papéis a serem cumpridos pelo Estado e pelos capitais nacional e estrangeiro dentro de cada setor. De outro lado, para assegurar a realização de suas prioridades, o governo oferecia à iniciativa privada dois tipos de benesses: a redução do custo de investimento, através de incentivos fiscais, financiamentos subsidiados, etc.; e a reserva do mercado brasileiro para os bens produzidos no país.

Apesar de certos infortúnios, como a escolha de metas equivocadas, concessão de subsídios desnecessários, excesso de burocracia, etc., e através de espasmos cíclicos, este estilo de intervenção estatal impulsionou o crescimento do país de 1930 a 1979. Na verdade, este estilo, que atingiu seu apogeu com o segundo PND, foi gradualmente elaborado ao longo destas cinco décadas. Durante este período, não só o Estado aprendeu a desempenhar seu papel de agente schumpeteriano, como também o empresariado descobriu os mecanismos de preservação dos benefícios que recebia.

Desta maneira, a cada nova etapa do processo de crescimento surgia um novo conjunto de instrumentos de política, com os

quais o governo procurava redirecionar os incentivos segundo as prioridades daquele momento, sem anular explicitamente as vantagens distribuídas no período anterior. Por isso, a implantação de cada segmento industrial relevante demandou a criação de um arranjo institucional particular. Em alguns casos bastou a ação do BNDES, em outros foi preciso agregar a política de compras das empresas estatais, ou a criação de uma nova agência governamental, ou novos subsídios, ou inovações como a política do "tripé", os acordos de participação geridos pela Cacex, o programa Refiex, etc.

Cada nova etapa implicava também maior sofisticação e complexidade do sistema de relações Estado/iniciativa privada, na medida em que as novas prioridades requeriam o oferecimento de vantagens mais efetivas e duradouras. No entanto, as condições de sobrevivência desta experiência histórica estavam asseguradas por dois fatos. Um deles era o de que a noção de política industrial se restringia, praticamente, à definição dos novos setores a serem implantados no país; o outro era o de que o horizonte de médio prazo da política industrial era delimitado pela composição da pauta de importações. O governo Geisel aniquilou ambos, ao completar o desenho da estrutura industrial da economia.

A principal diferença entre o estilo de política industrial esquematizado nos parágrafos anteriores e as experiências dos Estados Unidos, Alemanha e Japão durante a fase de proteção à indústria nascente reside no grau de consistência macroeconômica dos objetivos perseguidos. Pelos motivos já apontados aqui, esta dife-

rença não é passível de avaliação econométrica, mas pode ser percebida através de certos aspectos singulares do caso brasileiro, como a tendência crônica à inflação e as disparidades sociais crescentes com o processo de industrialização.

O escopo deste artigo não comporta um debate sobre a importância do conflito distributivo para explicar a inflação, nem tampouco a análise dos mecanismos de concentração de poder e riqueza no país. Cabe notar, contudo, que a função primordial dos instrumentos de política industrial é a de transferir renda do conjunto da sociedade em favor de segmentos selecionados. Conforme vimos, esta função pode ser realizada de várias maneiras, dentre as quais a criação de canais de acesso privilegiado aos recursos públicos, fato corriqueiro em qualquer economia capitalista, mas que, nas sociedades democráticas, é submetido ao escrutínio constante no parlamento e em outras instâncias de representação dos interesses coletivos, ao contrário do que ocorreu no Brasil durante o período em análise.

A despeito disto, a década de 70 encerrou uma etapa da história econômica do país, a da constituição de seu parque industrial. Os anos seguintes deveriam ter inaugurado um período de transição, durante o qual o aparato de proteção à indústria nascente seria substituído por outro mais sofisticado, capaz de administrar graus diferenciados de proteção, adequados ao perfil tecnológico da estrutura produtiva. No entanto, naquele momento, a crise no balanço de pagamentos impôs o rumo inverso, o de intensi-

ficar o esforço de restringir importações, independentemente das demandas por proteção advindas dos produtores locais.

Os resultados desta política são conhecidos: a geração de superávits comerciais e a anulação do papel das importações como instrumentos de política industrial. A criação de um regime de reserva de mercado para todos os setores da economia não era um objetivo relevante das medidas que estavam sendo implementadas, mas apenas uma consequência inevitável. Por isso, esta fase não planejada do protecionismo brasileiro caracterizou-se pela manutenção de: (a) tarifas aduaneiras redundantes na maioria dos itens, e inócuas em outros, quando inferiores à diferença entre os preços internos e externos; (b) barreiras não tarifárias inoperantes, como preços de referência e pautas de valor mínimo; (c) controles administrativos superpostos, como os programas de importação por empresa, a anuência prévia para a emissão de guias, os produtos com guias de importação suspensa e os exames de similaridade; (d) uma vasta coleção de "regimes especiais" estabelecidos através de leis, decretos - leis, resoluções, portarias, etc., que isenta de impostos grande parte dos produtos que entram no país. É verdade que quase todas essas imperfeições já existiam antes, como seria esperável num instante de esgotamento de um modelo de crescimento, a novidade introduzida nos anos 80 foi a de expandir para o conjunto da economia um tipo de benefício que só tem função econômica quando usado seletivamente.

Nos últimos dois anos o governo vem seguindo duas linhas de ação contraditórias entre si, ambas rotuladas de liberalizantes, embora nenhuma delas tenha modificado a substância do regime de proteção vigente. A primeira linha consistiu de uma reforma da tarifa aduaneira, da eliminação de alguns regimes especiais, da substituição dos preços de referência e da pauta de valor mínimo por uma legislação "antidumping" e de direitos compensatórios coerente com as regras do GATT, e da redução da lista de produtos com guia de importação suspensa. Com tais medidas desapareceram vários aspectos anacrônicos do regime de proteção (tarifas redundantes, controles inoperantes, benefícios fiscais pouco utilizados, etc.), mas nenhum segmento da economia passou a sofrer a concorrência de produtos importados. Todavia, esse esforço de racionalização criou condições para uma efetiva reorientação dos instrumentos da política comercial, que até o momento não foi implementada. Para tanto, seria necessário abolir outros controles administrativos remanescentes, como os programas de importação por empresa e os exames de similaridade, manter entre os regimes especiais apenas o "drawback" e os benefícios resultantes de acordos internacionais, explicitar a desproteção dos segmentos competitivos internacionalmente, e definir as formas e prazos de proteção para o resto da economia.

A segunda linha de ação do governo consistiu de uma nova safra de incentivos fiscais, denominada de "nova política industrial", e da criação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs). Apesar de não terem saído do papel, depois de mais de um ano de vi-

gência, essas medidas representam a antítese da outra linha de ação do governo. Por um lado, os novos incentivos oferecidos são destituídos de qualquer poder de seletividade, posto que os demais subsídios preexistentes na economia não foram alterados. Além disso, o conceito de "programas setoriais integrados" baseia-se numa visão míope dos efeitos de encadeamento advindos da política industrial. A comunidade interessada em discutir os custos e benefícios de um determinado incentivo não se restringe aos empresários que participam da cadeia produtiva diretamente afetada pela benesse governamental, mas abrange, em princípio, toda a sociedade. Logo, o fórum adequado para o debate dessas medidas é o Congresso e não a Secretaria de Desenvolvimento Industrial. Por outro lado, os atrativos oferecidos pelas ZPEs são diretamente proporcionais ao grau de rigidez e à extensão do protecionismo aplicado no resto do país.

Assim, o resultado líquido das duas linhas de ação foi tão somente o de aumentar a incoerência dos objetivos setoriais do governo.

III. As relações comerciais do Brasil com a América Latina

Uma das peculiaridades do processo de industrialização no Brasil foi a de promover uma contínua redução no coeficiente de importações da economia, o que, do ponto de vista das transações com a América Latina, significou um distanciamento crescente em relação aos países da região. Para fins analíticos, é conveniente distin-

guir duas componentes deste processo de distanciamento, uma ligada à formulação dos planos de investimento, e outra decorrente da implementação das políticas de controle de balanço de pagamentos. Grande parte da capacidade produtiva brasileira nos setores de bens de capital e de insumos básicos foi instalada nos últimos 20 anos. Os planos de investimentos que deram origem à configuração atual destes setores foram concebidos a partir de uma estratégia que ignorava o comportamento da oferta potencial das indústrias congêneres nos países vizinhos. Assim, além conduzir à formação de estruturas industriais ineficientes, que abrigam firmas com graus excessivos de diversificação ou de integração vertical, o que resulta em pautas inadequadas de produção, dadas as tecnologias vigentes, tais investimentos eliminaram fluxos potenciais de comércio intra-setorial entre as economias da região. Por outro lado, nos momentos em que foi necessário impor restrições às importações para enfrentar crises cambiais, a política comercial não conferiu um tratamento diferenciado à América Latina, gerando custos inúteis, como bem ilustra a experiência da primeira metade dos anos 80. Entre 1981 e 1985, o intercâmbio do Brasil com os países membros da Aladi, medido em dólares correntes, caiu de 7.4 para 3.8 bilhões. Ao contrário do que ocorreu em relação ao resto do mundo, de onde foi possível extrair superávits comerciais expressivos, com todos os membros da Aladi, sem uma única exceção, as exportações brasileiras declinaram praticamente na mesma proporção em que as importações. Sob a ótica do controle de balanço de pagamentos, esta política foi apenas inepta, mas, quanto à geração de renda e emprego, seus re-

sultados efetivos foram os acentuar a recessão no país e propagá-la no continente.

Os gráficos I e II fornecem uma visão de longo prazo destes problemas, mostrando a evolução do comércio exterior do Brasil com a América Latina e com o resto do mundo, no período 1970/1988. O primeiro gráfico apresenta os valores totais e o segundo discrimina exportações e importações. Nos anos 70, a despeito dos obstáculos acima referidos, o comércio com a América Latina cresceu a uma taxa anual média de 26%, enquanto que a taxa correspondente ao resto do mundo foi da ordem de 22% ao ano. Estes desempenhos não estão refletidos adequadamente nos gráficos devido às diferenças de tamanho entre os dois fluxos de transações, que, no primeiro caso, passou de 570 milhões de dólares em 1970 para 4.7 bilhões em 1979, enquanto o segundo já alcançara, coincidentemente, este mesmo valor em 1970, subindo daí para 28.6 bilhões em 1979. Cabe notar, entretanto, que em ambos os casos o crescimento do comércio resultou, de um lado, da elevação dos preços de petróleo, e de outro, da política de promoção de exportações executada naquela década. Portanto, estas evidências, além de não desmentir os comentários do parágrafo anterior, reforçam a tese de que o melhor instrumento para promover as exportações brasileiras na América Latina consiste na expansão das importações.

Neste sentido, o período recente, entre 1985 e 1988, é bastante esclarecedor. Embora sem alterar a orientação global da política de importações, o governo deu início, em 1985, a uma re-

Gráfico I

Comércio Exterior do Brasil: Aladi e Resto do Mundo (1970/1988)
Unidade: US Milhões

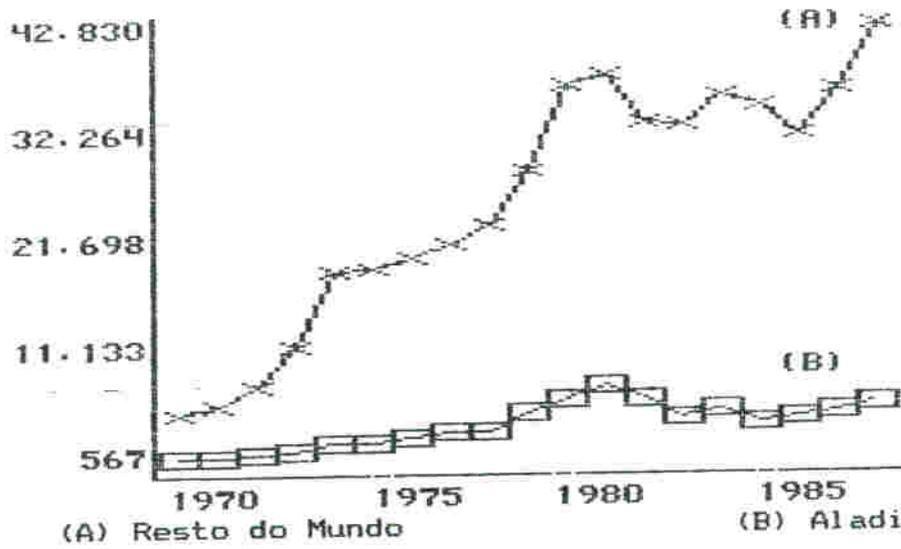
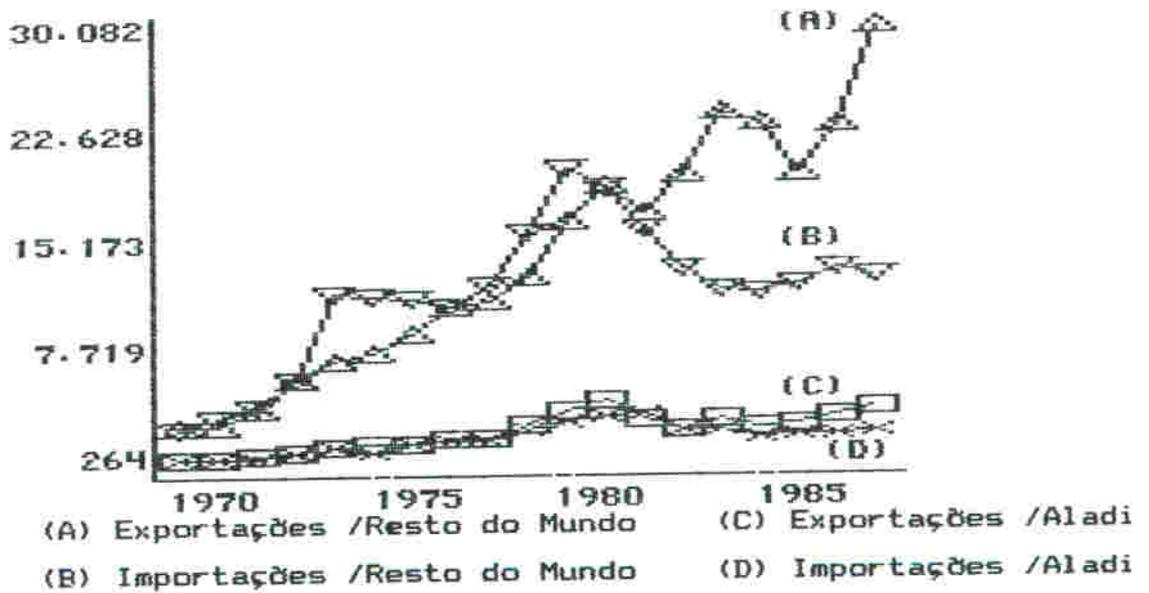


Gráfico II

Exportações e Importações Brasileiras: Aladi e Resto do Mundo
(1970/1988)

Unidade: US Milhões



visão das relações comerciais com a América Latina. As principais providências tomadas foram a renegociação do Programa de Expansão Comercial (PEC) com o Uruguai, a assinatura do conjunto de protocolos que formam o Programa de Integração com a Argentina, e as mudanças introduzidas nos Acordos de Alcance Parcial firmados com outros países membros da ALADI (Associação Latinoamericana de Integração). Essas medidas constituem, essencialmente, compromissos de reduzir barreiras comerciais do lado brasileiro, posto que as estruturas de proteção existentes nos demais países da região não geravam entraves relevantes para as nossas exportações. Com isso, o governo procurou encerrar a desastrosa política implementada na primeira metade da década. Os resultados foram modestos até agora, como, aliás, seria previsível, dado o caráter limitado dos esforços realizados. Todavia, a liberalização parcial das importações, restrita a alguns bens produzidos nessas economias, permitiu que o comércio crescesse de 3.8 em 1985 para 5.6 bilhões de dólares em 1988. Mas, mesmo sem que tenha sido tomada qualquer providência especial em relação às exportações, elas acabaram crescendo mais que as importações, conforme mostra o gráfico II.

IV. Conclusão.

Na introdução deste artigo foram apontados três obstáculos à reforma da política de importações em vigor no país: a necessidade de divisas, as negociações no GATT e os critérios de seleti-

vidade. Com base nos aspectos conceituais e nos eventos abordados nas seções subsequentes, é possível avaliar esses obstáculos.

Um ponto estabelecido no debate sobre as formas de combater a inflação brasileira diz respeito à interação de dois processos, o de estabelecer uma solução de longo prazo para o problema da dívida externa, e o de recuperar a capacidade de poupança do setor público. Entretanto, continuam sendo polêmicos alguns tópicos relevantes da estratégia de estabilização, como é o caso da relação entre necessidade de divisas e liberalização das importações.

Este dilema pode ser formulado nos seguintes termos: De um lado, como o programa de estabilização tem que ser conduzido simultaneamente à renegociação da dívida, é necessário um volume extraordinário de reservas para que, neste período, o governo possa regular a oferta de produtos essenciais e manter seu poder de barganha junto aos credores. Por isso, qualquer mudança na política de importações deveria ser adiada, a fim de não introduzir novos fatores de incerteza na estratégia. De outro lado, é fundamental para o sucesso do programa de estabilização que o governo recupere sua capacidade de gerir os recursos públicos. Isto implica, dentre outras providências, a substituição completa do atual sistema de subsídios e incentivos fiscais. Mas, como grande parte deste sistema é originária da montagem do aparato protecionista, não é possível alterá-la sem afetar o funcionamento do regime de proteção.

Assim, a abertura da economia é um risco inevitável a ser enfrentado pelo programa de estabilização. Contudo, conforme discutimos em outro trabalho (Araujo Jr. e outros, 1989), os privilégios oferecidos pelo atual regime de proteção tornaram-se independentes dos níveis de competitividade do aparelho produtivo. Logo, é razoável supor que a mudança desse regime por outro mais ajustado ao perfil da estrutura industrial venha favorecer o desempenho exportador da economia, num contexto em que o saldo comercial passe a depender mais dos instrumentos da política macroeconômica do que dos controles quantitativos das importações, semelhantemente à prática vigente no resto do mundo capitalista.

Cabe arguir, entretanto, se, considerando os interesses do Brasil na atual rodada de negociações do Gatt, não seria conveniente a adiar a reforma do regime de proteção, a fim de usá-la como instrumento de barganha? A resposta é não, e o motivo é simples. O tema central das negociações em curso no Gatt é o de construir um marco institucional capaz de evitar escaladas protecionistas e, ao mesmo tempo, permitir que os governos disponham de instrumentos para ajustar suas economias diante de variações bruscas nas condições internacionais de concorrência. Assim, todos os itens importantes da agenda visam regular a proteção às atividades de fronteira ou às indústrias senis, tendo por referência que a evolução do comércio mundial será marcada, nas próximas décadas, por três fatos básicos: a consolidação do Mercado Comum Europeu, o Acordo Estados Unidos / Canadá, e a competitividade do Japão. Neste contexto, a estratégia