

Limitações institucionais

*MARCELO DE PAIVA ABREU**

A agenda de assuntos relevantes, que tem requerido a atenção das autoridades brasileiras no terreno da política comercial, vem adquirindo crescente complexidade num quadro claramente marcado por limitações e inadequações institucionais, que vão desde a escassez de pessoal qualificado até a indefinição ou superposição de atribuições entre diferentes agências governamentais.

A agenda da política comercial inclui, em descrição muito esquemática, três tipos de temas principais, frequentemente interligados. Em primeiro lugar, o grupo de temas relativo à determinação do grau de abertura comercial da economia.

O segundo conjunto de temas da agenda está relacionado no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Inclui as negociações requeridas pelas marchas e contramarchas da política tarifária dos seus integrantes, e também as negociações relativas à conclusão de novos acordos setoriais no Mercosul. Abarca, ainda, os entendimentos com países, como o Chile, já em fase final do seu processo de associação ao Mercosul.

Finalmente, o terceiro conjunto de temas é de natureza mais estratégica, desdobrando-se nos âmbitos multilateral e sub-regional, ou regional, ou ainda inter-regional. No terreno multilateral, os interesses concentram-se, em parte, no posicionamento brasileiro quanto aos desdobramentos da Rodada Uruguai, conduzidos na Organização Mundial de Comércio (OMC), em relação a assuntos inconclusos, tais como liberalização de serviços financeiros e de telecomunicações. Além disso, são especialmente sensíveis as ampliações propostas da temática de assuntos cobertos pela OMC em relação a temas controversos, tais como meio ambiente, dumping social ou políticas de concorrência.

Fora do quadro multilateral assume importância a ampliação do Mercosul, em contraposição à integração hemisférica, relativamente rápida, defendida, em certos momentos, pelos EUA. Outros esquemas preferenciais, por exemplo, com a União Europeia, merecem também a atenção da diplomacia econômica brasileira.

É natural que os temas que ocupem lugar mais destacado em termos de exposição nos meios de comunicação sejam os que se referem à política de abertura comercial e às pressões por sua reversão. Os interesses setoriais envolvidos asseguram esse destaque e apresentam ao governo um problema cuja solução não é trivial.

Como distinguir os casos em que a concorrência externa é efetivamente predatória, se baseando em dumping ou subsídios, dos casos em que simplesmente há demanda por proteção, seja para evitar o deslocamento da produção interna, seja, simplesmente, para assegurar maiores lucros aos setores protegidos? É claro que haverá sempre uma zona cinzenta, na qual será muito difícil distinguir entre demandas legítimas e ilegítimas por proteção, mas isso não é justificativa para a inexistência de um sistema de defesa comercial que dê vazão às queixas do setor produtivo.

É função prioritária do governo assegurar que os interesses de todos os agentes econômicos envolvidos em decisões relativas ao regime tarifário ou para tarifário estejam direta ou indiretamente representados. Não basta chamar à mesa de negociação produtores e sindicatos. Consumidores e contribuintes, os que pagam a conta, devem ser representados mesmo que indiretamente. Alternativamente, o governo colocar-se-á na posição de mero gestor das pressões dos setores de maior peso político. Isso foi exatamente o que ocorreu no processo de concessão de um amplo leque de benefícios discriminatórios ao setor automotivo.

A relação causal entre a concessão de benefícios e as promessas de investimento tem sido tomada como evidente, sem qualquer avaliação da grande volatilidade que marcou a política setorial desde o final de 1994 e seus efeitos sobre planos de investimento. Paralelamente, não se conhece qualquer pronunciamento governamental que justifique a utilização do modesto poder de barganha do País em ativas negociações bilaterais que objetivam a defesa de um mal concebido regime de proteção, que beneficia algumas das grandes montadoras multinacionais. A recente substituição do titular do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo suscitou comentários que apenas confirmam quão difundida é a ideia de que a política comercial deve cumprir um papel político na distribuição de favores do Estado. No currículo do novo titular têm sido especialmente ressaltados seus contatos empresariais e sua experiência política. Entretanto, se crítica coubesse à gestão anterior do MIC não seria quanto à capacidade de ouvir empresários, mas de distinguir entre defesa comercial legítima e simples demanda por proteção e também quanto à inadequação institucional que caracteriza o que deveria ser o sistema de defesa comercial no Brasil.

Francisco Dornelles deve ser, como disse o presidente Fernando Henrique Cardoso, o ministro do setor privado que inclui produtores e consumidores. Terá prestado um grande serviço ao País, se ao final de sua gestão puder assegurar a contribuintes, consumidores, organizações patronais e sindicais que montou um sistema de defesa comercial que permite a proteção da produção nacional exposta à competição predatória externa, de acordo com a legislação internacional.

É preciso por um fim à política do guichê também em política comercial. É preciso que o governo seja capaz de distinguir entre defesa comercial legítima e choro protecionista.

* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.