

## **Necessidade e suficiência**

*Política comercial coerente requer reformas institucionais corajosas*

*MARCELO DE PAIVA ABREU\**

Em declarações recentes, o embaixador Celso Lafer enfatizou suas preocupações quanto à adequação dos recursos à disposição do governo para levar a bom termo as eventuais negociações comerciais multilaterais da Rodada do Milênio, a ser conduzida entre os países membros da Organização Mundial de Comércio (OMC). Sublinhou a necessidade de ampliar o quadro de pessoal em Genebra e ser criada uma estrutura capaz de elaborar com presteza argumentos técnicos apropriados à defesa das posições brasileiras. Ressaltou a inexistência de um eficiente mecanismo coordenador e insistiu na importância de uma mobilização nacional de entidades patronais e ministérios para assegurar uma retaguarda ágil em Brasília que assegure a superação da visão calcada na “defesa segmentada de interesses”.

O *cri de coeur* do embaixador reflete uma visão extremamente realista das dificuldades enfrentadas na defesa dos interesses comerciais brasileiros. Merece consideração cuidadosa em um momento que deveria ser de reflexão quanto ao formato das instituições encarregadas da política comercial brasileira em um quadro de radical mudança da política econômica externa. Desde a criação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt) até pelo menos 1987, o Brasil pôde defender adequadamente seus interesses nas negociações multilaterais com um número muito reduzido de diplomatas em Genebra, em vista da sua limitadíssima participação na negociação substantiva de reduções tarifárias e da proteção assegurada pela quase automática permissão de impor restrições quantitativas às importações em caso de fragilidade do balanço de pagamentos. Apesar disso, o País acumulou alguma tradição no velho Gatt, processo que culminou ao final dos anos 70, quando, sob a coordenação do embaixador George Alvares Maciel, foi negociado o acordo, dito *framework*, que legalizou as concessões tarifárias dos diferentes esquemas do Sistema Geral de Preferências oferecidos pelos países desenvolvidos. Nos anos que se seguiram a diplomacia brasileira no Gatt dedicou-se à obstrução ao lançamento da Rodada Uruguai exercício possível com recursos limitados à astúcia e audácia de alguns negociadores principais. A partir de 1987, com o embaixador Rubens Ricupero em Genebra e a evolução do País para uma agenda de *demandeur* especialmente na área agrícola, começaram a manifestar-se as carências institucionais do País quanto à formulação e instituição da sua política comercial. A conclusão das negociações da Rodada Uruguai e as novas negociações multilaterais enfatizaram a gravidade do problema. A realização simultânea de negociações no Mercosul, no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas e, possivelmente, na OMC, certamente requererão a ampliação dos recursos governamentais destinados à diplomacia comercial.

Com base no exame da experiência acumulada nos últimos anos, entretanto, a melhoria dos meios à disposição do governo parece ser condição necessária, mas não suficiente, para tornar eficaz a política comercial brasileira. É essencial que o governo formule uma política comercial baseada em critérios consagrados de universalidade, transparência, unidade de comando e distribuição eficaz de seus limitados recursos. Desde 1995 as decisões de política comercial têm sido marcadas por um retorno à tradição de distribuição discricionária de favores. A política

relativa ao setor automobilístico é o melhor exemplo desta recaída. Ilustra também o mau uso dos recursos, pois uma política mal formulada acabou por criar pendências comerciais cuja solução absorveu proporção exagerada dos melhores quadros da diplomacia comercial brasileira. O tratamento tarifário de bens caracterizou-se por notável volatilidade, bem ilustrada pelo caso dos bens de capital com imposto de importação reduzido em vista de não haver produção nacional. A composição da lista de produtos com tratamento preferencial foi modificada um número incontável de vezes, dependendo da força relativa dos grupos de pressão associados a compradores ou produtores nacionais de bens de capital. O objetivo do governo revelado pela análise de suas ações parece ter sido provar que não há interesse em qualquer previsibilidade relacionada ao custo relativo de importações. No terreno das exportações a debilidade da política governamental revelou-se na multiplicação de programas de estímulo setorial, sempre baseados na crença de que a escolha discricionária, a despeito do péssimo retrospecto do passado, tem virtudes sobre políticas de aplicação universal combinadas aos mecanismos de mercado.

O reconhecimento das dificuldades de mudança do status quo institucional não deve obscurecer o fato de que a pulverização da política comercial em um número excessivo de iniciativas reflete a proliferação de órgãos encarregados da formulação e, em menor medida, do estabelecimento da política comercial. A falta de definição do comando efetivo e a confusa divisão de atribuições entre distintas instituições comprometem a eficiência da ação do Estado e facilitam a sobrevivência de instrumentos irracionais de distribuição de favores. A decisão crucial é quanto à criação de um órgão diretamente subordinado ao presidente da República que, ao estilo da *United States Trade Representative*, concentre boa parte das atribuições relativas à política comercial, incluindo a diplomacia econômica. O governo deve decidir se o custo político de recortar ministérios é compensado pelos benefícios de o País ter uma política comercial coerente com os objetivos de modernização e crescimento econômico.

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