

**AS RELAÇÕES ENTRE COMÉRCIO INTERNACIONAL E
DESENVOLVIMENTO**

WELBER BARRAL *

* Professor de Direito Internacional Econômico (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil).
wbarral@uol.com.br

1. Introdução

Quais são os efeitos do comércio internacional para o desenvolvimento nacional? Este questionamento já foi realizado centenas de vezes, e provavelmente milhares de obras se dedicaram a enaltecer ou a fustigar o comércio como causa de sucesso ou de dano ao desenvolvimento.

Tradicionalmente, há três posturas intelectuais em resposta a relação entre comércio e desenvolvimento. Num extremo estão os *free-traders*, os herdeiros intelectuais de David Ricardo que sempre enxergam uma correlação positiva, mesmo que em determinados momentos irrelevante, nesta relação. Esta lógica é compartilhada normalmente por aqueles que estão do centro à direita do espectro político e que vislumbram no comércio internacional a manifestação, em âmbito global, das benesses do dinamismo e da eficiência do mercado.

No extremo oposto, estão os pessimistas do comércio, para quem as relações econômicas internacionais como um todo refletem as regras de dominação prevalecentes no mundo. Em consequência, a expansão do comércio apenas reforça essa dominação e serve para exaurir ainda mais os poucos recursos dos países em desenvolvimento. Esta postura identifica-se com o discurso nacionalista, comumente encontrado na visão política da esquerda. Ironicamente, entretanto, a extrema direita também se serve de discurso similar para justificar o fechamento à influência estrangeira.

Este artigo prefere, aristotelicamente, a terceira postura: o comércio internacional nem é a causa exclusiva das mazelas dos países pobres, nem serve como mecanismo único de desenvolvimento. Sim, existem experiências nacionais que obtiveram sucesso na abertura radical ao comércio exterior como estratégia principal de desenvolvimento. O exemplo de Cingapura sempre ocorre nos discursos que defendem estes casos. Mas estas experiências são derivadas de fatores como localização geográfica, estrutura político-institucional e o momento histórico, que dificilmente se repetirão para todos os países pobres. Sim, em alguns casos a dependência do comércio internacional foi fator de empobrecimento nacional e de conservação de estruturas sociais arcaicas. Mas, de novo, essas situações ocorreram quando da inexistência de um projeto nacional, e não derivaram de inevitável caráter pernicioso do comércio, como parece ter acreditado a teoria da dependência¹.

Conforme se argumentará nos parágrafos seguintes, o comércio internacional pode ser um instrumento estratégico para o desenvolvimento. O sucesso de sua utilização, entretanto, dependerá de fatores institucionais e sociais que não são inerentes nem derivados das práticas comerciais.

¹ Sobre a evolução intelectual da teoria da dependência, veja-se Wilber (1983). "Dependency theorists assert that (...) because developing countries must rely on the developed world for infusion of capital and technology and are subsequently drained of the benefits of accumulation by the dominant center, dependent relations create in underdeveloped countries a self-perpetuating situation of blocked capitalist development" (*Id.*, p. 3).

Para alcançar esta conclusão, o texto abaixo apresenta previamente algumas questões conceituais sobre as variáveis envolvidas na construção de um modelo analítico e na elaboração do conceito de desenvolvimento. Pressupõe-se aqui que uma das dificuldades em criar uma teoria geral deriva justamente da incompreensão quanto ao número de variáveis e à utilização equívoca do conceito de desenvolvimento. A parte seguinte se dedicará a contrastar o comércio com cada uma dessas variáveis, buscando demonstrar que, mesmo na literatura mais atual, há enormes disparidades na determinação dos efeitos dessa relação. A seguir, relata-se como a regulamentação multilateral do comércio adotou, tanto ao longo de sua história quando na atual rodada de negociações, pressupostos simplistas quanto aos efeitos da liberalização comercial para o desenvolvimento.

2. Que desenvolvimento?

A construção de uma teoria geral sobre a relação entre comércio e desenvolvimento esbarra em duas questões conceituais. A primeira delas é o grande número de variáveis a serem consideradas na construção de um modelo analítico. A segunda refere-se justamente ao conceito de desenvolvimento que se leva em consideração.

Desta forma, há que se observar inicialmente que os modelos muitas vezes propostos ignoram determinadas variáveis, em razão de preferências ideológicas ou políticas. Um modelo analítico que se proponha a analisar esta relação não pode esquecer que variáveis obrigatórias serão, pelo menos: a) o momento histórico do país analisado e do cenário internacional, que afetam diretamente a relevância que os fluxos comerciais podem obter em relação à economia nacional; b) a localização geográfica, pois embora a evolução dos transportes o tenha minimizado, este fator ainda é relevante quando se considera a proximidade dos mercados consumidores; c) a dimensão do país em questão, e sua capacidade de produção autônoma de recursos necessários ao desenvolvimento econômico; d) a dimensão e equilíbrio do mercado consumidor, que implicará possibilidades de ganhos de escala; e) a infra-estrutura e sua adaptabilidade ao comércio internacional; f) a estrutura institucional e os custos que implica para o funcionamento da ordem econômica como um todo e para a competitividade do país; g) os interesses políticos relacionados ao comércio, seja em termos de extensão do poder nacional, seja em termos de temor da dependência de uma potência maior.

Ressalte-se, ainda, que estas variáveis interagem dinamicamente com os resultados do desenvolvimento de um país. Em outras palavras, a relevância de um desses fatores - geografia, por exemplo - pode ter sido crucial no momento da revolução comercial ou da revolução industrial, mas perde relevância relativa, no momento de expansão de uma sociedade de consumo em massa, para a dimensão do mercado consumidor. No mesmo sentido, a estrutura institucional ganha relevância numa sociedade pós-industrial, em detrimento da relevância da infra-estrutura. Este caráter dinâmico do comportamento dessas variáveis torna ainda mais complexa a construção de um modelo analítico, e adverte contra a pretensão

elaboração de modelos imutáveis, por mais que a transformação em linguagem matemática os tornem sedutores.

Como conseqüência, pode-se compreender porque um quadro genérico para avaliar a relação entre comércio e desenvolvimento pode ser apenas rascunhado. Sua validade como instrumento analítico, entretanto, dependerá do valor dessas variáveis para um país específico.

A segunda questão conceitual indicada se refere ao conceito de desenvolvimento de que se está falando. Sem muita surpresa, descobre-se que a maior parte da literatura que advoga as vantagens do livre comércio adota a restrição conceitual de desenvolvimento ao crescimento econômico. Recorde-se que a sinonímia com o crescimento econômico acompanhou historicamente o conceito de desenvolvimento, e esta sinonímia fora reforçada após o Consenso de Washington. Nos últimos anos é que aspectos sociais e humanos vêm sendo inseridos no conceito.

A partir desta observação, pressupõe-se que outros elementos igualmente relevantes, além do crescimento econômico, podem ser relacionados aqui como sofrendo o impacto do comércio: desenvolvimento econômico, redução da pobreza e da discriminação, a evolução institucional, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável. Sob esta ótica, a relação entre comércio desenvolvimento se torna muito mais complexa. Se este caráter é positivo, negativo, nulo ou incerto, dependerá igualmente de avaliação carregada de subjetivismo e ideologia. Apesar desta ressalva, o quadro seguinte tenta identificar como essas relações são compreendidas pela literatura contemporânea:

QUE DESENVOLVIMENTO?

Desenvolvimento como	Valor Corrente:
a) Crescimento econômico	↑
b) Desenvolvimento econômico	↑ e ?
c) Redução da pobreza	↑, ? e ↓
d) Evolução institucional	↑ e ↔
e) Desenvolvimento Social	? e ↔
f) Desenvolvimento sustentável	↓

O quadro acima é evidentemente esquemático, e sua pretensão é de apenas demonstrar a complexidade das relações entre comércio e desenvolvimento. As setas inseridas indicam a compreensão da literatura mais aceita no *mainstream* acadêmico e científico. Obviamente, há brados vigorosos e ressalvas legítimas contra algumas das caracterizações acima.

3. Os efeitos do comércio internacional

Com as ressalvas conceituais realizadas nos parágrafos anteriores, pode-se afirmar inicialmente que a literatura contemporânea identifica uma correlação positiva entre comércio internacional e desenvolvimento econômico. Os argumentos são normalmente identificados com as eficiências dinâmicas que o comércio internacional traz para a economia nacional. Assim, o comércio permite maiores ganhos de escala em razão do alargamento do mercado consumidor. Permite uma alocação mais eficiente dos recursos, em razão das opções e oportunidades de investimento. Permite maior produtividade em razão da especialização. Permite maior progresso tecnológico, em razão da difusão do conhecimento e das técnicas de administração.

As premissas aqui são de que: o comércio é benéfico para o crescimento, o comércio - quando não submetido a intervenções estatais - cresce mais rapidamente, e o comércio governado pelo mercado é mais eficiente do que aquele regido por decisões políticas².

Se esta visão idílica do comércio internacional conquistou corações e mentes da comunidade internacional a partir do Consenso de Washington, sua aceitabilidade é reduzida quando da comparação com o desenvolvimento econômico. A relação aqui se torna mais complexa porque desenvolvimento econômico abrange também outros fatores sociais na determinação de seu sucesso. Nesta visão, que reforça os dados macroeconômicos, o comércio internacional pode sim promover genericamente o crescimento econômico, pode impelir a produtividade nacional, pode alargar as oportunidades econômicas no âmbito interno e externo.

Da mesma forma, a liberalização comercial provou ser um instrumento efetivo para o controle da inflação. Para países que, com o Brasil do Plano Real, tiveram que adotar técnicas heterodoxas para controle do processo inflacionário, “a persistência da valorização cambial e a abertura comercial rápida têm efeitos positivos em termos de controle da inflação, pelo menos no curto prazo”³. No longo prazo e para países com maior estabilidade macroeconômica, há menos consenso quanto a estes efeitos, e Temple denominou a relação entre inflação e abertura de um dos “quebra-cabeças” modernos da economia internacional⁴.

Malgrado este reconhecimento de determinados efeitos positivos do comércio internacional, uma parte da literatura identifica criticamente outros efeitos menos desejáveis. Neste sentido é importante a revisão de determinadas correlações pela teoria da dependência e que mantém impressionante atualidade. Desta forma, o comércio internacional externa sem entretantes os vencedores e os perdedores no

² Sanderson, 1992, p. 35.

³ Belluzzo e Nogueira Jr., 1994.

⁴ Temple, 2002. Segundo Terra (1998), v.g., a relação entre inflação e abertura internacional é confinada a países altamente endividados e mesmo assim somente pode ser claramente percebida no período de crise da dívida nos anos 1980.

processo econômico, podendo ser o elemento de reforço da desigualdade. Ao mesmo tempo, o comércio serve para expor a economia nacional a um risco externo maior, na medida em que a dependência das exportações expõe o país às vicissitudes dos mercados estrangeiros. Fazendo a correlação com as variáveis designadas acima, a dependência do comércio internacional pode ter implicações relevantes para o poder nacional, tanto no plano das relações internacionais quanto no plano interno, no que se refere à plausibilidade das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Um terceiro elemento componente do conceito de desenvolvimento suscita também reações contraditórias quanto ao caráter positivo da liberalização comercial. A alusão aqui é a capacidade do comércio de contribuir para a redução da pobreza, sobretudo em países nos quais o nível de miséria é alarmante e atinge parcela desproporcional da população.

Para os que vêem com otimismo os efeitos do comércio internacional, este poderá ter o efeito positivo na redução da pobreza, na medida em que permite acesso a mais bens e alarga as possibilidades de consumo de todas as classes sociais. Nesta lógica, a liberalização do comércio internacional permite a redução relativa de bens de primeira necessidade, desta forma aumentando o valor real dos salários pagos pelo mercado de trabalho local. Uma outra consequência positiva seria melhores oportunidades de trabalho, derivadas da diversificação e da dinâmica econômica impulsionada pelo maior nível de comércio. Isto ocorrerá, presume-se, se o mercado de trabalho local não for vítima de limitações jurídicas excessivas, nem impedimentos étnicos ou sociais intransponíveis.

Mas mesmo estas consequências positivas devem ser condicionadas à regularidade econômica do país em análise. Com efeito, pobres em países de menor desenvolvimento relativo podem sofrer efeitos adversos da liberalização, como resultado da inflação de demanda, sobre produtos nos quais o país obtém vantagens comparativas por meio de conquistas de novos mercados. Assim, demonstrou-se que a redução das restrições à exportação poderia causar o aumento dos preços internos de produtos agrícolas, em determinados países, em até 15%, auxiliando pequenos fazendeiros, mas afetando os consumidores locais destes produtos⁵.

Outra alternativa na literatura encontra-se na afirmação de que o comércio pode ser benéfico para os pobres, mas com algumas condicionantes, sobretudo no que se refere à estrutura do mercado de trabalho. Assim, se os salários locais forem estipulados ao nível da subsistência, a mudança na base produtiva em razão das novas demandas da liberalização comercial não trará efeito perceptível no nível de pobreza. Se, contudo, o setor exportador pagar maiores salários médios, o aumento de sua atividade influenciará na redução da pobreza⁶.

⁵ Cf. Krueger et al., 1988.

⁶ Winters, 2002, p. 29.

Esta visão contrasta, evidentemente, com a daqueles que imputam à liberalização comercial efeitos nocivos, sobretudo para as classes mais pobres. Isso ocorreria porque os pobres estão mais expostos aos choques externos derivados da liberalização comercial: são os pobres que sofrem maior desemprego, quando de mudanças na base produtiva, são os pobres os primeiros a perder o emprego em razão da inovação tecnológica, e os que menos se beneficiam da liberalização para artigos de alta sofisticação.

A conclusão deste último debate está no exame individualizado de determinadas políticas comerciais, para uma conjuntura social específica. Conforme se verá em seção posterior dedicada à estrutura social, sociedades dualistas sofrem também impactos diferenciados da liberalização comercial, o que requer políticas intervencionistas e assistenciais para compensar efeitos imediatos da liberalização. Desta forma, deve ser aceitável que, na maioria dos países pobres, haverá necessidade de políticas compensatórias gerais e controle de mercado para determinados bens básicos, pela sua relevância para a própria sobrevivência de uma parcela da população. Desmentir a necessidade dessas políticas é transformar o comércio em fim em si mesmo, é sucumbir ao fetiche do mercado que tantas catástrofes sociais já causou na história humana recente.

Um debate correlato se refere ao papel do comércio na redução da discriminação preponderante em alguns países em desenvolvimento, sobretudo no que se refere à discriminação racial e de gênero. Sobre a primeira correlação, não há estudos peremptórios, e uma visão mais otimista prevalece, no sentido de que, se algum efeito do comércio existe, é no sentido de reduzir a discriminação racial em razão do cosmopolitismo associado com os fluxos internacionais e com as políticas afirmativas das empresas transnacionais, muitas vezes pressionadas por suas respectivas legislações e opinião pública nacionais. Estes efeitos contemporâneos, se é que existem, contrastariam historicamente com o papel dos fluxos internacionais após a revolução comercial do século XVI, e que deveu ao indigno comércio de escravos muito de sua pujança.

Há, por outro lado, uma literatura crescente a propósito da relação entre comércio e discriminação de gênero. Mas, também aqui, há relativa distância de um consenso mínimo quanto a esses efeitos, havendo quem afirme que a maior competição derivada do comércio internacional reduz o incentivo para que os empregadores discriminem contra mulheres, sendo esta discriminação eliminada no longo prazo⁷. Num estudo específico sobre a indústria têxtil de Madagascar, demonstrou-se que a liberalização comercial permitia a uma larga massa de indivíduos escapar à pobreza, por meio da criação de empregos e do aumento de salários. Entretanto, quanto à análise de gênero, descobriu-se que as trabalhadoras se beneficiavam menos da liberalização, por força das diferentes habilidades, posição na empresa e pela discriminação. Mais ainda, os cargos que demandavam mão-de-obra menos qualificada não implicavam aumento significativo nos salários correntes⁸.

⁷ Berik et al, 2003, p.17.

⁸ Nicita e Razzaz, 2003, p. 21.

Um estudo bastante completo sobre a relação entre comércio e gênero também trouxe resultados ambíguos, ao concluir que os impactos da liberalização comercial variam de acordo com as relações de gênero e de classe, em cada sociedade. Genericamente, pode-se afirmar apenas que: a) um aumento das exportações em relação ao PIB é associado a um aumento do percentual de mulheres empregadas; b) o aumento generalizado no número de mulheres empregadas desvia as realocações setoriais, que significam que em algumas indústrias, sobretudo as que exigem baixa qualificação, o impacto é nulo ou reduzido; c) esta tendência se modifica se os países em desenvolvimento evoluem na escala tecnológica; d) entretanto, geralmente não há redução proporcional do trabalho doméstico das mulheres; e) embora as mulheres empregadas ganhem mais poder no âmbito familiar, elas ainda têm menos poder de negociação com as empresas do que os homens⁹.

Um outro questionamento relevante se refere à capacidade do comércio de contribuir para a evolução institucional dos países em desenvolvimento. Considerando o reconhecimento das instituições como fator fundamental na promoção do desenvolvimento, a pergunta é se o efeito o comércio internacional pode ser positivo no sentido de reforçar estas instituições, no plano nacional. Há outra correlação possível, que será objeto de seção posterior, e que se refere à intensificação de organismos multilaterais como requisito para uma governança global. Por ora, o questionamento se refere aos eventuais benefícios no plano das instituições nacionais derivados da abertura comercial.

De novo, os fatores do comércio internacional identificam aqui uma conexão positiva, afirmando que acordos comerciais podem ser utilizados como meios para promover a reforma regulatória interna. Em tempos recentes, o exemplo que vem à mente é o uso feito pelo governo mexicano das negociações do Acordo de Livre Comércio da América do norte (NAFTA) para implementar mudanças substantivas em sua legislação nacional, que desde a revolução abrangia elementos extremamente nacionalistas, cujos efeitos econômicos eram reputados negativos¹⁰.

Ao mesmo tempo, outro argumento recorda que regras do comércio internacional, uma vez internalizadas na ordem jurídica interna, trazem maior previsibilidade, e a partir daí maior estabilidade às instituições. Menciona-se ainda fato de que tarifas mais baixas, um mecanismo usual de liberalização comercial, acaba também por promover externalidades positivas, a exemplo da redução na evasão fiscal, na corrupção e na busca de proteção por *lobbies* internos¹¹. Um outro argumento recorda que a experiência em instituições multilaterais e regionais relacionadas com a liberalização comercial promove a familiaridade com regras genéricas favoráveis ao reforço institucional, a exemplo da transparência e da não-discriminação. A isto se poderia acrescentar que, no caso de alguns acordos regionais de comércio, reconhece-se expressamente a existência de uma "cláusula democrática", segundo a qual um país que se

⁹ Catagay, 2005, p. 23.

¹⁰ Cameron e Tomlin, 2002.

¹¹ Ebrill et al., 2002, p. 25.

distancie das práticas democráticas pode não ser aceito como membro ou pode ser excluído do acordo¹².

Se algumas dessas vantagens institucionais são inegáveis, há entretanto dúvidas quanto à relação causal entre a evolução institucional e a liberalização comercial. Com efeito, é fácil reconhecer que a evolução institucional de Espanha, Grécia e Portugal foi amplamente reforçada pela sua participação na Comunidade Européia. Mas aquela comunidade não era apenas limitada à livre circulação de bens, e objetivos políticos mais ambiciosos estavam presentes desde os primeiros dias de sua idealização. Da mesma forma, o Mercosul foi fator relevante para a consolidação democrática de seus membros, ocorrendo inclusive uma situação em que uma ação conjunta foi necessária para garantir a preservação da democracia no Paraguai. Novamente, entretanto, pode-se duvidar de quanto a evolução institucional nesses países foi resultado da integração econômica das últimas décadas, ou se derivou muito mais da conjunção de outros fatores políticos internos e internacionais.

Além do que, deve-se recordar que a evolução institucional incentivada pela liberalização comercial pode ocorrer como uma vantagem de longo prazo, o que não é grande consolo para países onde os problemas institucionais são urgentes. Mais ainda, algumas reformas regulatórias na legislação doméstica exigidas por acordos multilaterais não levam em conta - e não têm como levar, considerando-se o número de países envolvidos - determinadas particularidades nacionais, para as quais estas reformas podem inclusive ter efeitos deletérios. O exemplo que vem à mente são as exigências decorrentes do acordo sobre propriedade intelectual (TRIPS) da OMC, que impõe obrigações administrativas a países já exauridos por custos fiscais proibitivos para sua reforma institucional. Afinal, o custo das reformas regulatórias pode representar um peso relevante para países pobres, tanto em termos de custos de implementação quanto em custos de oportunidade, relativos ao redirecionamento de investimentos que poderiam ser aplicados na minimização de problemas sociais. Por fim, há que se observar que alguns compromissos de reforma institucional assumidos em razão da liberalização comercial eliminam as possibilidades de políticas industriais tradicionais. As políticas de desenvolvimento econômico, ilegais perante a nova ordem multilateral, são aquelas com alto grau de sofisticação jurídica e complexidade administrativa, recursos escassos em muitos países.

Desta forma, no que se refere à evolução institucional, o caráter positivo do comércio internacional é algo que suscita mais dúvidas do que alguns pretendem admitir. Em tese, existem efeitos positivos a médio e longo prazo, materializados sobretudo em maior estabilidade política e econômica e no aprendizado institucional. Esta tese ganhar ares de realidade para países de médio desenvolvimento, a exemplo de Brasil e Índia, que vêm aprendendo com a experiência adquirida em foros multilaterais e internalizando essas experiências

¹² Dois exemplos de manifestação expressa sobre a vinculação entre instituições democráticas e integração comercial (a "cláusula democrática") podem ser encontrados: a) na União Européia (art. 177 do Tratado da União Européia) e b) no Mercosul (Protocolo de Ushuaia, 1998). A cláusula democrática foi invocada pelo Mercosul para reagir à uma crise institucional no Paraguai, em 1996 (Foro Democrático, 1996).

no maior grau de sofisticação de algumas instituições nacionais relacionadas com políticas comerciais. Muito diferente é a situação de países mais pobres, para os quais os compromissos assumidos podem redundar em custos inauditos, comprometendo ainda mais sua capacidade de desenvolver equanimemente as instituições nacionais.

A compreensão do conceito de desenvolvimento envolve, necessariamente, o desenvolvimento social, compreendido como a expansão da liberdade com solidariedade e da garantia de estabilidade numa determinada sociedade. No que se refere ao impacto do comércio, entretanto, a visão prevalecente parece ser no sentido de que a liberalização comercial não tem efeitos relevantes para o desenvolvimento social quando comparada com outros fatores políticos e históricos. Nesta visão, os efeitos do comércio são compreendidos como abrangidos por movimento histórico mais abrangente, e não podem, estes efeitos, ser isolados a ponto de lhes conceder relevância específica para as mudanças de uma dada sociedade.

Algumas concepções divergem deste caráter de neutralidade do comércio em relação ao desenvolvimento social. Numa visão positiva, existe a clássica correlação entre comércio e paz, ou seja, dos fluxos comerciais como mecanismo de desincentivo à guerra, sobretudo entre nações vizinhas. Esta correlação pode identificada na compreensão política do valor do comércio desde há muito, sendo repetida na menção kantiana aos instrumentos para a construção da paz perpétua. Keynes, por sua vez, repetia que é sobre fronteiras não cruzadas por mercadorias que soldados acabam cruzando. A associação entre paz e liberalização comercial parece ter sido uma das motivações determinantes da própria idealização da unidade econômica européia.

Até que ponto o comércio pode ter, de *per se*, efeitos determinantes para a manutenção da paz é algo evidentemente dubitável e que sofre o problema das dificuldades em se isolar um fator dentro de um contexto histórico, o que evidentemente dificulta a aceitação de uma assertiva genérica. Afinal, mesmo a redução de tensões centenárias concomitantes à integração comercial (Alemanha e França, Argentina e Brasil) foi subsequente a um conflito não repetível e a um processo de democratização, fatores aos quais se podem conceder igual ou maior relevância na promoção da paz regional.

Além disso, deve-se recordar que o comércio engendra novos conflitos e novas tensões, derivadas do embate entre fluxo crescente de bens e reações protecionistas. Não se espera hoje que estes conflitos possam redundar em embates armados, e a expressão "guerra comercial" reflete obviamente mais as seguidas batalhas acerca de mecanismos protecionistas do que a condução à utilização de recursos bélicos. Entretanto, a limitação aos mísseis de papel e aos encouraçados tarifários não deriva de caráter inerente ao comércio e sim da compreensão contemporânea das limitações à guerra, como demonstram as experiências colonialistas e as buscas de domínio armado dos mercados consumidores, na segunda metade do século XIX.

Além da correlação entre comércio e paz, existem também questionamentos legítimos do que se refere aos impactos da liberalização comercial para os valores nacionais, um elemento necessário do conceito de desenvolvimento social. Muitos dos argumentos neste ponto são construídos pelos movimentos antiglobalização, para quem a liberalização comercial é vista como um mecanismo de majoração de vários efeitos negativos da globalização.

Desta forma, imputam-se ao comércio efeitos visíveis nas culturas tradicionais, desde o menosprezo pelo desaparecimento de idiomas autóctones até o desdém pelas relações familiares. Este choque acaba provocando, segundo este discurso, a eliminação dos mecanismos tradicionais de administração do risco e da riqueza coletiva. Em outras palavras, o individualismo associado à liberalização comercial e à globalização serviria para destruir mecanismos de solidariedade, identificados com a família alargada de sociedades tradicionais.

Uma segunda crítica se refere à capacidade do comércio de agravar conflitos sociais. Esta crítica afirma que a liberalização comercial expõe, com muito mais vigor, os perdedores do processo econômico, sobretudo à medida que a riqueza conspícua promove o consumo desenfreado, em sociedades onde as diferenças sociais são mais gritantes¹³.

Uma outra relação entre comércio e desenvolvimento social se refere aos impactos daquele para o poder nacional. Conforme já se observou em outro momento deste texto, a expansão comercial pode redundar na dependência de mercados estrangeiros, o que é particularmente problemático se estes mercados se encontram num único país com enorme mercado consumidor e influência política global. O exemplo óbvio é a da situação de vários países latino-americanos em relação aos Estados Unidos. Além dos riscos econômicos derivados desta dependência, pode-se afirmar também que há impacto relevante para o desenvolvimento social, tanto no sentido dos efeitos para o orgulho e a identidade nacionais, quanto para a capacidade de decisões políticas autônomas em relação à potência com a qual existem vínculos de dependência comercial.

O tema dos efeitos políticos do comércio, aliás, parece ter sido esquecido na literatura especializada nos últimos anos, talvez como consequência da suposta neutralidade dos mercados liberalizados, uma premissa cara ao neoliberalismo. Porém, parecem ainda bastante atuais alguns enunciados formulados por Albert Hirschman em 1944:

- (a) a estrutura das relações internacionais facilita a busca de poder político pelos Estados mais poderosos;
- (b) as assimetrias do comércio causam a dependência de países menores em relação aos maiores;

¹³ Rodrik resume este argumento: “in societies where there are deep social cleavages and the institutions of conflict management are weak, the economic costs of exogenous shocks--such as deteriorations in the terms of trade--are magnified by the distributional conflicts that are triggered”. Cf. Rodrik, 1997, p. 13.

(c) as assimetrias de poder nacional permitem aos países poderosos influenciar a composição e a rota do comércio do país menor;

(d) a influência do comércio sobre o Estado dependente está relacionada com seu desejo de fazer qualquer coisa para manter o comércio com o parceiro dominante, o que por outro lado está relacionado com sua incapacidade de redirecionar o comércio do parceiro dominante para outros mercados;

(e) países maiores prestam menos atenção ao comércio bilateral com países menores, o que teoricamente poderia favorecer os esforços do país menor em escapar da rede bilateral;

(f) a estratégia do país menor deveria ser de diversificar seu comércio, ao invés de enfatizar o fluxo com um único país, especialmente com um país maior;

(g) a estratégia do país maior é de manter o comércio com Estados menores, tanto em razão da renda marginal quanto da influência marginal que pode ser alcançada;

(h) a situação ideal para o país maior é aquela em que a dependência comercial dos Estados menores é enorme, as exportações dos países menores são muito grandes para serem vendidas em outro mercado, e as importações do país maior são igualmente necessárias¹⁴.

Algumas das proposições de Hirschman podem ser evidentemente refutadas pela experiência histórica posterior. Da mesma forma, deve-se reconhecer que algumas dessas proposições foram adotadas, e até mesmo distorcidas, pela teoria da dependência. Os enunciados acima, entretanto, têm validade teórica na medida em que servem para recordar que o comércio não é politicamente neutro. Os laços de dependência comercial implicam redução do poder nacional do país dependente e aumento do poder nacional do parceiro dominante. Esta constatação tem efeitos, no médio e longo prazo, para a autonomia das políticas nacionais de desenvolvimento e para os vínculos que identifica a sociedade e o Estado nacional, um outro componente do desenvolvimento social.

Não é necessário procurar muitos exemplos, também, para conseguir demonstrar a utilização do comércio como mecanismo de influência política sobre Estados dependentes. Um exemplo óbvio é a dependência de determinados Estados africanos em relação a suas ex-metrópoles. Outra situação que vem à mente são as concessões comerciais dos EUA para os países andinos. A Lei de Comércio norte-americana estipula que essas concessões comerciais podem ser retiradas se aqueles países deixarem de apoiar a consolidação da Área de Livre Comércio das Américas ou ainda se não fizerem os esforços necessários para as iniciativas norte-americanas de combate ao terrorismo¹⁵.

Em suma, a relação entre comércio e desenvolvimento social é complexa, e enunciados genéricos correm o risco de simplificações exageradas. Se, por um lado, o cosmopolitismo associado aos fluxos comerciais serve à tolerância e à paz, por outro há que se reconhecer que as práticas comerciais não são eivadas de

¹⁴ Hirschman, 1944.

¹⁵ Trade Act of 2002, Sec. 3103.

neutralidade política, como muitas vezes os defensores alucinados do comércio pretendem acreditar.

Por fim, há que se mencionar a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável. Mais e mais, o conceito de sustentabilidade alcança consenso na comunidade internacional como sendo um elemento indispensável relacionado ao desenvolvimento.

No que se refere aos impactos do comércio, entretanto, os discursos são bastante agourentos. A liberalização comercial é comumente associada à tendência de superexploração dos recursos naturais. Este discurso identifica vários problemas no caráter da liberalização comercial, com conseqüências negativas para o desenvolvimento sustentável: a ênfase na eficiência diminui a relevância das externalidades ambientais, a busca por competitividade esquece as conseqüências nefastas para as gerações futuras, e a disputa por mercados incentiva a utilização desordenada dos recursos naturais comuns (a "tragédia dos bens comuns"). Segundo Daly, estes impactos negativos ocorrem porque os promotores do livre comércio buscam maximizar lucros e produção sem levar em conta os custos sociais e ambientais. Ao separar os custos e benefícios da exploração ambiental, prossegue o argumento, o comércio internacional torna sua comparação mais difícil e a partir daí induz a produção econômica além de sua escala ótima. Neste caso, os custos ambientais ascendem mais rapidamente do que qualquer benefício do aumento da produção, que entra numa fase antieconômica onde prolifera o empobrecimento¹⁶. Nesta mesma linha, o aumento do comércio já foi correlacionado com o desflorestamento excessivo, e a tendência a promover o crescimento econômico com base na industrialização é comumente relacionada com o crescimento de poluição e de detritos.

Tais constatações e demonstrações científicas acabaram permitindo reações de diversos grupos sociais e escolas acadêmicas em relação ao comércio. Essas reações abrangem desde grupos radicais que advogam mudanças bruscas nos métodos de produção contemporâneos até escolas que buscam identificar mecanismos de composição de interesses entre o momento do fluxo comercial e a preservação dos valores ambientais. O maior temor é da tendência à entropia, definida como a insustentabilidade do planeta em razão do excesso de exploração dos recursos naturais.

Entre os defensores do comércio, há ainda aqueles que procuram identificar efeitos positivos dos fluxos comerciais, mesmo em relação à degradação ambiental. Segundo este discurso, os fluxos comerciais permitem também maior consciência com relação aos riscos da degradação ambiental¹⁷. Ao mesmo tempo,

¹⁶ Daly, 1993. Uma excelente revisão da literatura sobre os diversos impactos do comércio internacional sobre a sustentabilidade ambiental está em Huang e Labis (2001). Desta revisão, entretanto, os autores concluem que "One certainty is that there is a need for both more theoretical models and more quantitative studies. There is still much to be done before we can fully understand interactions among trade, environment, and the economy. For example, our knowledge of the environmental consequences of expanded resource trade is still quite limited, and the extent to which environmental policies can affect trade is still unclear" (Id., p. 84).

¹⁷ "The ongoing process of globalization of economic activities has led to a heightened awareness of and concern about international environmental issues and its nexus to economic progress", na visão de Rajan (2001).

o comércio internacional permitiria que tecnologias avançadas de controle de danos ambientais possam ser difundidas e transportadas para regiões mais carentes.

Bhagwati chega a afirmar que a proteção ambiental e o comércio podem evoluir igualmente com soluções imaginativas. Ele argumenta, por exemplo, que o crescimento econômico pode permitir aos governos maiores tributos, aumentando os recursos para medidas como redução da poluição e proteção do meio ambiente¹⁸.

O tom excessivamente otimista deste discurso é bastante audível, e não há demonstração empírica que equacione aumento do fluxo comercial com menores impactos ambientais. A tendência tem sido sempre o inverso, o que justifica a indicação negativa que se colocou no quadro acima para a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável.

4. Comércio contra o desenvolvimento?

Uma vez dissecados os vários elementos componentes de um conceito contemporâneo de desenvolvimento e as relações que estes elementos podem manter com o comércio internacional, abstratamente considerado, pode-se ainda dedicar alguns parágrafos à relação entre a promoção do desenvolvimento e a atual regulamentação multilateral do comércio. O foco da análise aqui é sutilmente distinto: o questionamento se centra na capacidade, ou incapacidade, do sistema multilateral do comércio em promover o desenvolvimento.

Observa-se que, em suas origens contemporâneas, o sistema multilateral do comércio reconhecia as relações existentes entre comércio e paz entre comércio e desenvolvimento. A Carta de Havana, que criaria a Organização Internacional do Comércio é, neste sentido, um documento de inspiração keynesiana, e as referências a desenvolvimento e pleno emprego se multiplicavam naquele texto¹⁹.

Como se sabe, a Carta de Havana nunca chegou a entrar em vigor, como decorrência de sua não-ratificação pelo Senado norte-americano. O mecanismo normativo que pode ser criado então, baseado num Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), reunia-se ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) como o tripé que traria estabilidade econômica ao mundo, evitando-se os erros do período entre-guerras. Ressalte-se aqui a caracterização de estabilidade como o principal desígnio das instituições de Bretton Woods. Não houve pretensão de modificar a

¹⁸ Bhagwati, 1993.

¹⁹ A exemplo do art. 8: "The Members recognize that the productive use of the world's human and material resources is of concern to and will benefit all countries, and that the industrial and general economic development of all countries, particularly of those in which resources are as yet relatively undeveloped, as well as the reconstruction of those countries whose economies have been devastated by war, will improve opportunities for employment, enhance the productivity of labour, increase the demand for goods and services, contribute to economic balance, expand international trade and raise levels of real income". Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment (1948).

arquitetura internacional, mas de consolidá-la numa ordem estável, imune às crises financeiras e cambiais do período anterior²⁰.

O período da descolonização e a influência das teorias dependentistas promoveram reações dos países pobres ao sistema, duas décadas depois de Bretton Woods. Os resultados institucionais, como a criação da Comissão das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), o “GATT dos pobres” e as declarações por uma nova ordem econômica internacional, na década seguinte, não se conjugaram entretanto com modificações substanciais na divisão de riqueza no mundo. Foram pífios os resultados das várias tentativas de promover o desenvolvimento – com ênfase então no desenvolvimento econômico – pelo comércio. Estas tentativas materializaram-se em cláusulas excepcionais²¹, tentativas de integração entre países em desenvolvimento, formação de cartéis de exportadores e estratégias de substituição de importações. Afora relatos particulares, não se pode afirmar que essas estratégias trouxeram impactos relevantes para modificar o ritmo do desenvolvimento nos países pobres.

A estrutura legislativa consolidada meio século depois, ao final da Rodada Uruguai, afastou-se muito do espírito desenvolvimentista da Carta de Havana e do discurso de uma nova ordem econômica internacional. A Organização Mundial do Comércio foi criada no auge do consenso sobre as vantagens então inquestionáveis do livre mercado e da restrição aos instrumentos regulatórios. Os textos aprovados em Marraqueche refletem o ideário político daquele momento, e as referências a desenvolvimento não ultrapassam a praxe diplomática.

Uma década após a histórica conferência de Marraqueche alguns problemas já foram claramente identificados no sistema multilateral do comércio, e a inserção das preocupações com desenvolvimento na agenda aprovado em Doha não é uma coincidência histórica. Para além da retórica diplomática, entretanto, persistem dúvidas quanto à capacidade do sistema multilateral do comércio em transcender problemas estruturais que podem ser identificados tanto numa análise econômica, quanto política e institucional.

Em termos de desenvolvimento econômico, pode-se afirmar que, genericamente, o balanço de concessões derivado da Rodada Uruguai foi negativo para os países mais pobres²². Os poucos casos de sucesso engendrado a partir da liberalização comercial não criam ressalva digna de nota em favor do conjunto de países em desenvolvimento. Ademais, questões históricas de acesso a mercados, sobretudo em setores em que os países em desenvolvimento são mais

²⁰ Conforme menciona Sanderson (1992, p. 144): “The Bretton Woods system was plainly designed for the winners in the international system, without much design for the losers in the allocation of economic values in the system”.

²¹ Sobre a história das regras excepcionais para os países em desenvolvimento no sistema multilateral do comércio, veja-se Jackson, 1997, p. 319-325.

²² “By mercantilist economics, the North-South bargain of agriculture, textiles and clothing for new areas, might have turned out to be a fair bargain, export dollar for export dollar. By real economics it had no chance to turn out fair. What the North gave up was, in real economics, of benefit to the North as well as to the South. This is the familiar GATT politics of using an international commitment to achieve useful but politically unpopular domestic reforms. What the South gave up was a benefit to the North but in many cases a cost to the South. This is the politics of imperialism, of extracting from a less powerful party”. Cf. Finger e Noges, 2001, p.15.

competitivos, criam o espectro da frustração em relação aos resultados da Rodada Uruguai e enfatizam a resistência a qualquer outra concessão antes que ocorra um reequilíbrio em setores tradicionalmente protegidos, como têxteis e agricultura.

Ao lado disso, os países em desenvolvimento parecem perceber que as estratégias fundadas na conquista de mercados importadores não é mais possível, diante do aumento da competição e das formas imaginativas de protecionismo. Com efeito, persistem os picos tarifários, vigoram escaladas tarifárias, proliferam novas barreiras imaginativas, contra as quais a maioria dos países em desenvolvimento detém poucos recursos.

Ao lado da persistência do protecionismo, a frustração de propósitos desenvolvimentistas também se funda na constatação de que problemas estruturais do sistema multilateral do comércio não são minimizados, nem constituem fonte de preocupação, nos foros atuais. Desta forma, ressurgem estudos a propósito dos efeitos negativos da especialização em produtos primários e suas conseqüências negativas para a renda nacional dos países em desenvolvimento. A teoria da deterioração dos termos de troca, guardada nos fundos das bibliotecas, parece ressurgir em novos debates, engatilhada pela expansão dos indecorosos subsídios de países desenvolvidos. Os efeitos econômicos das curvas inelásticas dos produtos primários também são apontados por aqueles que enfatizam o caráter negativo do sistema multilateral do comércio²³. A resposta a esses problemas estruturais, compreende-se também, depende de conjunção de fatores políticos e não serão minimizados por cartéis de exportação, cuja ineficiência foi testemunhada repetidamente por países em desenvolvimento nas décadas de 1960-70.

A menção a problemas políticos do sistema multilateral do comércio merece um parágrafo à parte. Em grande parte, estes problemas refletem naturalmente os embates políticos internos nos países mais poderosos, em que grupos organizados exigem nível alto de proteção contra competidores estrangeiros. Este embate político interno se reflete no cenário internacional numa contradição entre a retórica liberalizante e a prática protecionista das maiores potências comerciais.

Na vida real, em conseqüência, as negociações no sistema multilateral do comércio tendem a ser muito mais mercantilistas do que ricardianas. Prevalece a mentalidade de soma-zero, em que cada negociador tem que justificar as concessões, para seu público interno, em termos de retribuição para os produtos nacionais. Não é difícil identificar conseqüências negativas, para os países mais pobres, deste clima político. De um lado, há a suspeita perene entre negociadores, que muitas vezes leva ao impasse, conforme se verificou nas últimas conferências ministeriais da OMC. De outro lado, a persistência do protecionismo agrava o

²³ A exemplo de Gore (2003) e Cronin (2003). Analisando o impacto da abertura econômica no Brasil, Libânio (2003, p. 15) demonstra que a tendência à especialização pode, apesar de possíveis ganhos estáticos com a melhor alocação de recursos, não trazer as melhores perspectivas no longo prazo. O crescimento econômico poderia ser reprimido em razão do baixo nível de mudança tecnológica na maioria dos setores primários e de manufaturas básicas, além da menor renda, da alta elasticidade de preços e da vulnerabilidade externa derivada das flutuações dos preços de *commodities* nos mercados internacionais.

sentimento de hipocrisia por parte dos países em desenvolvimento, conduzindo à imediata reação contra qualquer nova concessão ou qualquer proposta de alteração do sistema multilateral que não seja claramente favorável aos interesses imediatos desses últimos países.

Outras questões institucionais devem ser indicadas, somando-se ao caráter problemático, sob a ótica do desenvolvimento, do atual sistema multilateral do comércio. O grau de desigualdade política faz com que, obviamente, o processo negociação seja mais vantajoso para países mais poderosos e ativos. Isto se percebe desde a incapacidade de alguns países pobres em se fazerem representar nas negociações multilaterais até a carência de recursos humanos disponíveis para a defesa de seus interesses imediatos.

Ao mesmo tempo, o caráter mercantilista das negociações traz inerente desigualdade de resultados, uma vez que o poder de barganha de países em desenvolvimento é evidentemente menor. Essa desigualdade é parcamente reconhecida pelas regras que substanciam o tratamento especial e diferenciado. A maior parte destas regras simplesmente induz aos melhores esforços, sem estipulação de obrigações específicas para os países desenvolvidos.

Esta estrutura política e institucional cria situações que levam mais facilmente ao impasse do que a um papel pró-ativo para os países em desenvolvimento do sistema multilateral do comércio. De fato, as últimas conferências ministeriais permitiram vislumbrar que, mesmo quando adotam um discurso comum e mais enfático, os países em desenvolvimento conseguem no máximo o veto à agenda dos países desenvolvidos. A situação, entretanto, ainda distante de uma liderança dos países em desenvolvimento no sistema.

5. Desenvolvimento com comércio

O objetivo deste texto foi indicar o espírito do tempo, no que se refere à complexa relação entre comércio e desenvolvimento. Nas páginas finais, pode-se afirmar que, para um conceito contemporâneo de desenvolvimento, que abrange outros elementos além do crescimento econômico, a liberalização comercial é percebida como tendo efeitos ambíguos.

Da afirmação acima se pode extrair outras inferências relevantes. A primeira delas é que não há uma correlação direta e inarredável entre comércio e desenvolvimento, ao contrário do que veementemente se repetiu ao longo dos anos 1980-90. Se em determinadas situações particulares a abertura ao comércio da nacional pode ser uma estratégia viável de promoção do desenvolvimento em determinados países, este não é um enunciado que possa ser estendido indistintamente a todo o mundo em desenvolvimento. Se isto é verdade no que se refere o crescimento econômico, mais ainda o será em relação aos diversos outros aspectos do processo de desenvolvimento.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO...

O eixo central, portanto, passa a ser como a liberalização se efetiva. Daí a relevância a afirmação de que o comércio pode ser um instrumento relevante para um projeto nacional de desenvolvimento. Para isto, é necessário refutar a visão do comércio como fim em si mesmo. Ainda, será obviamente necessário um projeto nacional de desenvolvimento; sem isto, de nada adianta o discurso de vitimização e os clamores contra o sistema multilateral do comércio.

Sobre este último, uma visão mais realista permite aceitar que o sistema multilateral do comércio pode oferecer relativamente pouco, quando analisados os problemas políticos e institucionais de sua estrutura. Além disso, o sistema não possui mecanismos para corrigir outros problemas estruturais internos aos próprios países pobres: problemas de infra-estrutura, telecomunicações, obstáculos burocráticos e deficiências institucionais.

Evidentemente, isto não significa diminuir a pressão contra o aumento de subsídios e do neoprotecionismo nos países desenvolvidos. Mas não há como esperar uma mudança radical da estrutura social interna que sustenta esses fenômenos políticos. Se a percepção de hipocrisia no discurso retórico da liberalização reforça a percepção de injustiça, a resposta eficaz é a análise realista das alternativas de mudança e de não-dependência em relação a mercados localizados. Esta análise realista é um componente essencial para estratégias eficientes de desenvolvimento que englobem liberalização comercial.

