

Resenha bibliográfica 2

Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industry

TYSON, Laura D'Andrea. *Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industry*. Institute for International Economics, Washington, 1992.

RENATO FONSECA*

Laura D'Andrea Tyson é professora de Economia e Administração da Universidade da Califórnia, Berkeley. Ainda quando diretora de pesquisa da Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) dessa universidade, foi convidada pelo então presidente eleito dos Estados Unidos, Bill Clinton, para assumir a posição de Chair of the Council of Economics Advisor, colocação que ocupa atualmente.

Who's bashing whom? é uma importante contribuição ao debate sobre livre comércio versus comércio controlado. Apesar de ter sido patrocinado pelo Institute for International Economics, notório defensor do livre comércio, o trabalho defende a intervenção do governo no comércio internacional de produtos de alta tecnologia.

As conclusões da autora, como serão vistas, são baseadas na nova teoria de comércio internacional e, principalmente, em uma série de estudos de caso. O livro é composto de sete capítulos. O Capítulo 1 é basicamente uma introdução, na qual a autora apresenta, de forma sucinta, o embasamento teórico e as características gerais das indústrias e do comércio de produtos de alta tecnologia.

O Capítulo 2 dá uma visão geral das mudanças na produção e competitividade dos países em produtos de alta tecnologia, além de examinar as razões pelas quais os Estados Unidos devem tentar preservar uma forte presença na produção desses bens.

Já os Capítulos de 3 a 6 apresentam casos de conflitos comerciais entre Estados Unidos, Japão e Europa (CEE). O Capítulo 3 é dedicado ao estudo das negociações

* Estudante de doutorado em Economia da Universidade da Califórnia, Berkeley.

entre Estados Unidos e Japão concernentes à eliminação dos entraves estruturais a mercados japoneses específicos.

São apresentados três exemplos desse tipo de negociação: 1) as conversações Moss (Market-Oriented, Sector-Specific) em telecomunicações, remédios e equipamentos médicos e eletrônicos; 2) as negociações sobre o acesso da Motorola ao mercado japonês de telefonia celular e de *third-party radios*; e 3) as negociações sobre o acesso da Cray Research ao mercado japonês de supercomputadores.

O conflito entre Estados Unidos e Japão referente à indústria de semicondutores é apresentado no Capítulo 4. O principal objetivo do capítulo é demonstrar como a intervenção governamental influenciou, e tem influenciado, os padrões de competição e comércio na indústria de semicondutores.

O Capítulo 5 é dedicado ao estudo da indústria de aviões, antigo exemplo da dominância norte-americana em produtos de alta tecnologia, e que hoje se vê forçada a dividir o mercado com um consórcio de firmas européias altamente subsidiadas pelos países daquele continente.

Os dois últimos estudos de caso (Capítulo 6), de forma diferente dos anteriores, não se referem a conflitos que envolvam diretamente os Estados Unidos. A análise é baseada na disputa entre os países da CEE e o Japão no campo da indústria de eletrônicos, mais especificamente videocassetes (VCR) e televisores de alta definição (HDTV).

O Capítulo 7, por fim, apresenta uma análise crítica à atual política comercial americana, bem como dos seus instrumentos. Nele são apresentadas também as conclusões do trabalho junto com recomendações de política econômica.

É importante notar que o trabalho foi desenvolvido tendo por base a experiência dos Estados Unidos. Desse modo, as conclusões e recomendações de política são específicas à economia norte-americana. Mesmo assim, estudiosos e responsáveis pela formulação de política (*policy makers*) em outros países poderão se beneficiar bastante do estudo em questão.

A intervenção ou não do governo na economia tem gerado inúmeros debates entre protecionistas e defensores do livre comércio. Nos últimos anos, este debate tem sido aquecido pela perda da hegemonia norte-americana no cenário econômico mundial e pelo acirramento da competição no comércio internacional.

Por outro lado, a diminuição da competitividade de setores da economia norte-americana tem sido acompanhada por uma crescente demanda por proteção da indústria doméstica. Como resultado, vê-se que a distância entre o discurso (livre comércio) e a prática governamental (crescente protecionismo) aumentou significativamente.

Who's bashing whom? enfoca esse problema do ponto de vista do setor de alta tecnologia. Uma indústria de alta tecnologia é aquela em que o conhecimento é a principal fonte de vantagem competitiva entre os produtores. São indústrias caracterizadas, em geral, por elevados (acima da média) gastos em pesquisa e desenvol-

vimento (P&D) e pelo emprego de elevado (acima da média) número de cientistas e engenheiros.¹

As questões a que se procura responder são: será que a política comercial norte-americana teve participação significativa nos resultados obtidos pelas indústrias de alta tecnologia? Será que essa política deve ser utilizada como instrumento na recuperação da indústria norte-americana? E, sendo positiva a resposta da pergunta anterior, se ela deve ser utilizada sozinha ou em conjunto com outras medidas.

O livro é concluído com respostas positivas a todas essas perguntas, pregando o uso da política comercial de maneira protecionista — embora as recomendações de política sejam apresentadas sob o manto de um discurso liberalizante.

A defesa da intervenção governamental no setor de alta tecnologia baseia-se em três tipos de argumento. Primeiramente, os estudos de caso sustentam a visão de que historicamente o setor de alta tecnologia tem-se desenvolvido com ajuda significativa do governo. Os casos estudados ilustram as diversas formas com que os governos norte-americano, europeu e japonês participaram e participam do desenvolvimento do parque de alta tecnologia de seus respectivos países.

A intervenção governamental faz-se de maneira direta e indireta, variando desde subsídios à produção e/ou à pesquisa até decisões de compras por parte do governo. Adicionalmente, devido às peculiaridades do setor,² a intervenção de um governo tende a afetar o desenvolvimento da indústria de outro país. Obviamente, isso provocou o acirramento dos conflitos comerciais entre os países envolvidos.

Outro fator usado em defesa da intervenção são as características da indústria. As indústrias de alta tecnologia violam as hipóteses de concorrência perfeita que servem de base à defesa do livre comércio. Assim, indústrias de alta tecnologia caracterizam-se pela existência de economias de escala, externalidades e substanciais efeitos de *learning-by-doing*. Ou seja, a posição competitiva de um país deve-se, principalmente, à integração estratégica entre as firmas e os governos, bem como entre eles e as firmas e governos de outros países.

A intervenção nesse tipo de indústria produz efeitos de longo prazo. Desse modo, conclusões como a de que subsídios não afetariam os determinantes de competitividade dos países, e que apenas beneficiariam o país importador, não se aplicam. Isso só seria válido na análise de setores em que a dotação relativa de fatores de produção tivesse o papel principal na determinação das vantagens comparativas dos países.

Um subsídio ao setor tem o poder de aumentar a produção e, conseqüentemente, aumentar a geração de externalidades positivas na economia e reduzir o custo

1 O leitor encontrará uma breve descrição dos esquemas classificatórios das indústrias de alta tecnologia na Tabela 2.1, p. 20-21 do texto em exame.

2 Veja a seguir.

produtivo, seja através do aproveitamento de economias de escala, seja através da aceleração do processo de aprendizado.

Assim sendo, a intervenção do governo na economia, mesmo que temporária, pode ser suficiente para que a indústria doméstica alcance estágio de desenvolvimento avançado, com alto nível de inovações e baixo custo de produção. Ou seja, o suficiente para que a indústria nacional assuma posição competitiva, e mesmo hegemônica, no cenário mundial.

Por fim, Tyson chama a atenção para o fato de as diferenças estruturais entre os países também representarem um papel importante no grau de competitividade entre as firmas. Como ilustração, a autora compara o ambiente econômico enfrentado pelas firmas japonesas e norte-americanas. As firmas japonesas, devido ao maior relacionamento “familiar” (*keiretsu*) entre si, dificultam a entrada de competidores, domésticos ou estrangeiros, no mercado japonês,³ bem como possuem maior poder financeiro.⁴

Em suma, a autora conclui que os governos estrangeiros subsidiam as indústrias de alta tecnologia e que esse tipo de intervenção vem afetando negativamente as indústrias norte-americanas. Como posto por Tyson, a questão controversial deixa de ser se os governos estrangeiros intervêm ou não nas indústrias de alta tecnologia ou se essas intervenções afetam negativamente os Estados Unidos ou, ainda, se diferenças estruturais entre países influenciam a competição entre firmas. A questão de fato seria determinar o tamanho do prejuízo causado e como os Estados Unidos devem responder a esses problemas.

Os defensores do livre comércio poderiam talvez contestar a necessidade de se proteger especialmente o setor de alta tecnologia. Ou seja, acreditando-se que um dólar oriundo da exportação de bananas teria o mesmo benefício de um dólar oriundo da exportação de aviões, por que o país deveria “queimar” recursos na tentativa de desenvolver uma indústria específica?

Segundo Tyson, a composição da produção e do comércio exterior afeta o bem-estar econômico da nação. O dólar oriundo da exportação de bananas é diferente — de fato, ele é inferior — do dólar oriundo da exportação de aviões.

Para sustentar esse argumento, a autora baseia-se nos seguintes fatores: primeiro, os produtos de alta tecnologia representam uma parcela significativa do comércio entre as nações desenvolvidas; segundo, o comércio desse tipo de produtos tem, historicamente, sofrido intervenção dos governos de diversos países, como ressaltado anteriormente; terceiro, que as barreiras ao comércio de produtos de alta tecnologia não são cobertas pelo Gatt ou por outro acordo multilateral. Desse modo, faz-se imperativa a tentativa de regulamentação, mesmo que de maneira unilateral; quarto, esse tipo de indústria concentra a maior parte do trabalho qualificado (capital

3 Por exemplo, através da restrição às firmas da família de comprarem produtos produzidos por firmas externas ao grupo.

4 Proporcionado pelas ligações a um grande banco, pertencente à família, e pelas transferências de lucros e prejuízos entre as firmas.

humano) e dos altos salários da economia, ou seja, o crescimento dessas indústrias se reflete no crescimento da oferta de empregos qualificados e com altos salários — assim, a perda dessas indústrias para outros países, e em consequência desses empregos, significaria a transferência de renda para o exterior; quinto, é nessas indústrias que se concentram as atividades de P&D, as quais geram um retorno social superior ao retorno privado. A fabricação de produtos de alta tecnologia possui significativos níveis de externalidades positivas sobre a produtividade do setor, bem como da economia como um todo. Ou seja, é um setor importante na determinação da produtividade dos fatores de produção de grande parte da economia; por último, o conhecimento é um insumo para a produção de mais conhecimento. As externalidades locais são bastante significativas na indústria de alta tecnologia, de modo que as ações de uma firma são importantes para as outras. A criação de uma nova idéia por uma firma necessita, como um insumo importante, das idéias já desenvolvidas por ela e pelas outras firmas. Nas palavras de Tyson:

“A nation that sacrifices a particular high-technology industry will gradually sacrifice many of the local technological capabilities nurtured by it. And the ultimate loss is likely to be even greater, since without these capabilities the nation will find it difficult to exploit the footloose technological knowledge created abroad” (p. 42).

Em suma, as indústrias de alta tecnologia são importantes para o bem-estar das nações, não apenas pelas contribuições às exportações, altos salários, produtividade e P&D, mas também devido às contribuições à capacitação tecnológica do país.⁵

Concluindo, o livro defende que os Estados Unidos *deveriam se utilizar de seu poder de barganha no comércio internacional defensivamente*, ou seja, como forma de compensar as intervenções dos demais países, chegando mesmo a impor sanções comerciais. De acordo com a autora, essa intervenção seria compatível com o discurso liberalizante norte-americano, dado que seria composto de medidas compensatórias e não pura e simplesmente protecionistas.

Desse modo, a política comercial deve ser utilizada como forma de promover maior abertura dos mercados dos parceiros comerciais e/ou de compensar as intervenções feitas pelos governos estrangeiros. A política deve servir ao interesse nacional, mas ao mesmo tempo ser direcionada à construção de regras multilaterais de comércio que busquem o livre comércio. Segundo Tyson:

“The American goal should remain the same — more and freer trade, safeguarded by multilateral rules. In pursuing this goal, however, American policymakers must recognize that developing the necessary rules will be a slow process. In the meantime, the United States will continue to face the challenge of preventing further erosion in its relative economic position. The recommendations in this chapter indicate how appropriately designed trade policies can play a constructive role in meeting this challenge” (p. 296).

⁵ Adicionam-se, ainda, interesses estratégicos militares (segurança nacional) devido à importância da dependência interna para o fornecimento de “instrumentos” de defesa, em geral, produtos de alta tecnologia.

Ou seja, os Estados Unidos devem utilizar uma política agressiva em defesa da indústria doméstica no curto prazo, vinculada à busca, no longo prazo, da celebração de acordos multilaterais que promovam o livre comércio.

Outro ponto importante apontado no livro é a dificuldade, e na maioria dos casos a impossibilidade, de a política comercial resolver sozinha os problemas enfrentados pela indústria nacional. Isso se deve ao fato de a deficiência da indústria não ter sido provocada exclusivamente por questões comerciais. Grande parte dos problemas hoje enfrentados pela indústria norte-americana deve-se a erros passados na condução da política econômica do país.

“Ultimately, the fate of the nation’s high-technology industries depends not on the trade battles we fight abroad but on the choices we make at home: in macroeconomic policy, education policy, technology policy, and industrial policy” (p. 296).

Em suma, o livro deixa claro que uma nação interessada no desenvolvimento de uma indústria de alta tecnologia não pode prescindir do auxílio direto e indireto do governo central. Nesse caso, o auxílio deve vir através da política comercial e, principalmente, das políticas industrial e de tecnologia. Estas políticas precisam ser aplicadas em conjunto, de maneira complementar. Caso contrário, o objetivo principal poderá não ser alcançado.

Não adianta, por exemplo, o país contar com avançados centros de pesquisa se a indústria doméstica não for capaz de absorver as idéias desenvolvidas por esses centros. Fazem-se necessárias não só a produção de idéias, mas também a criação de capital humano, ou seja, de uma força de trabalho com treinamento suficiente para a aplicação das novas idéias.

Adicionalmente, faz-se também importante a disponibilidade de capital a custo competitivo e de longo prazo para que um projeto de porte necessário à entrada no setor de alta tecnologia dê frutos.

Contudo, Laura Tyson adverte que, por outro lado, a intervenção do governo na economia gera outros problemas. A escolha das indústrias a serem protegidas e/ou estimuladas é uma tarefa árdua e tem gerado problemas em praticamente todos os países que perseguiram essa estratégia. Uma escolha errada, uma proteção em demasia são decisões que podem gerar perdas bastante significativas à nação.

Um outro ponto a destacar é que as conclusões do trabalho reforçam a idéia de que livre comércio só é bom quando o país é hegemônico economicamente. O crescimento da competição externa, ao ameaçar a indústria doméstica, provoca o levantamento de barreiras protecionistas e a adaptação do discurso político.

Ao defender o uso de ações retaliativas às intervenções de governos estrangeiros, a autora prefere ignorar o fato de a economia norte-americana ter sido erguida com a ajuda do governo.⁶ Esse enfoque permite argumentar que as intervenções de

6 É oportuno notar que a autora não ignora o fato de o governo norte-americano ter tido papel relevante no desenvolvimento da indústria de alta tecnologia daquele país. Contudo, as conclusões do trabalho parecem ignorar esse fato.

governos estrangeiros de hoje são medidas compensatórias às intervenções do governo dos Estados Unidos ocorridas no passado.⁷

De qualquer maneira, ao procurar defender a intervenção do governo de seu país na economia via política comercial, a autora acabou por fazer um grande favor aos defensores do protecionismo. O livro fornece argumentos e fatos fortes e importantes à defesa da intervenção governamental nas indústrias de alta tecnologia e mesmo nas demais indústrias em que externalidades, economias de escala e *learning-by-doing* têm um papel significativo na produtividade dos fatores.

Por fim, dada a importante posição ocupada pela autora no governo norte-americano, não se pode deixar de evitar a tentação de associar as conclusões deste trabalho com as políticas comercial, industrial e tecnológica que deverão ser seguidas pela administração Clinton. Seria prudente, contudo, estar alerta para o fato de o livro refletir apenas o pensamento de um importante membro do governo e não necessariamente do governo como um todo.

⁷ Como, de fato, o fizeram os europeus.