

ACORDO MULTIFIBRAS E EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE TÊXTEIS E DE VESTUÁRIO

*Silvia Horst Campos**

O comércio mundial de produtos têxteis e de vestuário foi avaliado, pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em US\$ 224 bilhões em 1990, correspondendo a 9% do total das exportações mundiais de manufaturados nesse ano. O mercado exportador de produtos têxteis é liderado pela Alemanha (com 12% do total), Itália (8,5%), Hong Kong (7,5%) e China (6,5%). O de artigos de vestuário, por Hong Kong (13,5%), Itália (10,5%), China (8,5%), Coreia do Sul (7%) e Alemanha (6%) (TEXTILE ASIA, 1992).

Uma característica fundamental desse comércio é o fato de ser um dos mais afetados por medidas restritivas, cuja intensificação decorreu, a partir dos anos 70, do aumento das exportações de alguns países em desenvolvimento, em especial os países de industrialização recente (NICs) asiáticos, com ocupação de parcelas crescentes do mercado mundial, em um período de baixo nível de crescimento das economias industrializadas.¹

A reação protecionista dos países desenvolvidos deu-se, de um lado, pela utilização de barreiras tarifárias e não tarifárias, pela discriminação das fontes de importação e pela utilização de esquemas setoriais de proteção. De outro lado, esses países procuraram desenvolver políticas industriais e tecnológicas ativas, buscando aumentos de produtividade de modo a atenuar as vantagens comparativas decorrentes dos baixos salários vigentes nos países em desenvolvimento.

O presente artigo tem por objetivo analisar o Acordo Multifibras (AMF), uma forma específica de proteção não tarifária em vigor desde 1974, cuja manutenção vem sendo questionada na Rodada Uruguai do GATT. Interessa-nos principalmente verificar a extensão de seus efeitos sobre o comércio mundial de têxteis e de vestuário e, mais especificamente, sobre as exportações brasileiras desses produtos.

* Economista do Núcleo de Estudos Industriais da FEE.

A autora agradece a André Luis F. Scherer, a Maria Cristina Passos e a Maria Lucrecia Calandro pelos comentários e sugestões realizados à versão preliminar deste artigo.

¹ Dois fatores explicam, em grande parte, o aumento das exportações desses países: (a) a adoção de uma estratégia desenvolvimentista com ênfase na promoção das exportações; e (b) o estabelecimento de subsidiárias de empresas multinacionais nesses países, voltadas para a exportação. Os segmentos transferidos possuíam tecnologia padronizada e intensiva em trabalho não qualificado, e sua transferência para os NICs visava, basicamente, aproveitar os vantajosos diferenciais salariais advindos do baixo custo da mão-de-obra nos países em desenvolvimento. De acordo com estimativas realizadas pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), a participação dos países em desenvolvimento no conjunto das exportações mundiais de têxteis e de vestuário passou de 22,7% em 1965 para 27,8% em 1980 e para 34,1% em 1986 (HAGUENAUER, 1990, p.39).

1 - Origens, evolução e funcionamento do Acordo Multifibras e seus protocolos de extensão

A utilização de barreiras não tarifárias incidentes sobre o setor de têxteis e de vestuário decorreu, inicialmente, da reação da indústria norte-americana de têxteis e de vestuário às crescentes importações do Japão. Em 1955, foram implantadas as primeiras "restrições voluntárias às exportações" (VER)² japonesas desses produtos pelos Estados Unidos.

A dificuldade em negociar, posteriormente, um programa de restrições semelhante ao japonês com os demais exportadores, tais como Hong Kong e Cingapura, bem como o fato de governos de vários países desenvolvidos não se mostrarem dispostos a permitir acesso ilimitado a seus mercados domésticos em razão da importância da indústria têxtil e de vestuário para suas economias deixaram clara a fragilidade da imposição de mecanismos bilaterais de controle enquanto maneira de regulamentar o comércio do setor. Uma solução encontrada pelos países desenvolvidos na busca de um equacionamento multilateral foi a proposta do conceito de "desorganização de mercado"³ encaminhada ao GATT em 1959, a qual admitia a aplicação de restrições quantitativas sobre as importações que causassem danos significativos aos produtores nacionais, atribuindo-os aos preços inferiores vigentes no mercado exportador que não caracterizassem subsídios ou *dumping*. Esse conceito, de acordo com Branski (1992, p. 17) "(...) permearia todos os acordos têxteis subsequentes", fornecendo a justificativa para o contingenciamento das exportações de produtos têxteis e de vestuário dos países em desenvolvimento.

A institucionalização das restrições numa base multilateral data de 1961 e 1962, com a negociação do Acordo de Curto Prazo sobre Têxteis de Algodão (STA) e do Acordo de Longo Prazo sobre Têxteis de Algodão (LTA), este último, renovado em 1967 e 1970, vigorando até 1973.

As restrições impostas por esses acordos, entretanto, não conseguiram impedir o avanço das exportações de produtos têxteis e de vestuário — provenientes dos países em desenvolvimento — sobre os mercados domésticos dos países importadores. De um lado, a restrição imposta ao supridor principal, o Japão, criou oportunidades a novos fornecedores, e, de outro, a limitação às fibras de algodão estimulou o uso de fibras têxteis não naturais.

Os efeitos desfavoráveis da crescente penetração desses produtos sobre a produção e o emprego da cadeia têxtil-vestuário nos países industrializados, conjugada

² As "restrições voluntárias às exportações" (voluntary export restraints-VER) são um dos principais instrumentos restritivos utilizados e se constituem em acordos bilaterais entre parceiros comerciais que se impõem limites quantitativos às exportações através de acordos "voluntários", isto é, pressupõe a aceitação das restrições pelo país exportador.

³ Tal conceito se referia a repentinos aumentos das exportações associados a preços baixos. Partia do pressuposto de que países em processo de industrialização seriam beneficiados, por algum tempo, pela combinação de técnicas modernas e baixo padrão de vida. Sendo assim, a igualdade de tratamento determinada pelas regras do GATT não poderia ser aplicada, pois causaria sérios danos aos países desenvolvidos.

com a piora das condições gerais da economia pós-choque do petróleo, ensejaram a aplicação de novas iniciativas protecionistas, que culminaram com a implantação do Acordo Multifibras em 1974.⁴

Essencialmente, o AMF é um acordo legal negociado pelas nações exportadoras e pelas importadoras signatárias, abrangendo toda a cadeia têxtil, e apresenta-se como um dos raros casos no comércio internacional, onde produtos manufaturados estão sujeitos a uma regulamentação global a nível de governos, sancionada pelo GATT. Seus objetivos fundamentais foram e permanecem:

"(...) a expansão, a redução de barreiras e a liberalização progressiva do comércio mundial de artigos têxteis, ao mesmo tempo garantindo o desenvolvimento ordenado e eqüitativo desse comércio e evitando os seus efeitos desorganizadores nos mercados e ramos de produção individuais, tanto nos países importadores como nos exportadores" (ANSON, SIMPSON, 1988, p.111).

Procura, também, assegurar aos países em desenvolvimento, principalmente os novos e pequenos, um aumento substancial das receitas de exportação, bem como uma maior participação no mercado mundial de produtos têxteis.

O AMF permite a realização de acordos bilaterais separados, com vistas a restringir o fluxo de produtos têxteis e de vestuário dos países exportadores para os importadores. São negociadas cotas diferenciadas por produto e por país, estabelecendo limites das quantidades a serem exportadas, cotas estas que são administradas e aplicadas pelos países exportadores.

Embora com objetivos similares aos do LTA, o acordo negociado em 1974; o AMF-1, representou uma extensão das restrições a produtos têxteis e de vestuário de composição mista de algodão e fibras químicas (artificiais e sintéticas) e/ou fibras de lã.⁵ Paralelamente, a condição de "desorganização do mercado" foi melhor definida, o crescimento das cotas foi fixado em 6% ao ano, e alguns elementos de flexibilização das mesmas foram introduzidos: o *swing*, o *carry-over* e o *carry-forward*,⁶ que permitem

⁴ Existem outras formas de controle do comércio de quantidades expressivas de produtos têxteis e de vestuário, tais como o sistema global de contingenciamento tarifário em operação na Austrália e na Nova Zelândia e a vigência de vários acordos regionais seletivos. Mais recentemente, os exportadores de têxteis nos países industrializados apontam a existência de múltiplas barreiras menos formais e, algumas vezes, não oficiais, incluindo: licenciamentos, depósitos de importação, exigências quanto à rotulagem, vendas forçadas através de monopólios estatais de compras, retardamentos administrativos e regras de contenção doméstica, dentre outros (ANSON, SIMPSON, 1988).

⁵ O AMF-1 não incluía tecidos de fabricação artesanal feitos em teares manuais ou à mão, assim como os têxteis artesanais folclóricos.

⁶ O AMF-1 propunha três tipos de medidas de flexibilidade: o *swing*, o *carry-over* e o *carry-forward*, conforme aponta Branski (1992, p.27). O *swing* permitia ao exportador, num determinado ano, emprestar o remanescente de uma categoria subproveitada para outra, onde as cotas já estivessem esgotadas, o equivalente em quantidade de no máximo 7%; o *carry-over* permitia que o remanescente de cotas subproveitadas num determinado ano pudesse ser utilizado; e o *carry-forward* permitia que se utilizasse antecipadamente até 5% das cotas do ano vindouro.

A combinação destes dois últimos não podia exceder 10% das cotas do ano em consideração. Os critérios de flexibilidade deveriam estar contemplados, obrigatoriamente, nos acordos bilaterais.

trocar, antecipar ou postergar o preenchimento das cotas anuais específicas. Mais tarde, por ocasião da negociação do Segundo Protocolo de Extensão (AMF-3), foi introduzida a cláusula "anti-surge", uma cláusula preventiva contra aumentos repentinos nas exportações, mediante a utilização de cotas subutilizadas.

Os acordos bilaterais tornaram-se o instrumento preferido de controle comercial no âmbito do AMF, havendo a maior parte dos países contingenciadores adotado um formato único para esses acordos.

A comparação da cobertura dos diversos acordos bilaterais concretizados entre países como os Estados Unidos e o conjunto de países da Comunidade Econômica Européia (CEE) com os demais signatários do AMF, assim como da taxa média de utilização das cotas negociadas, mostra uma flagrante heterogeneidade, seja no percentual do comércio sujeito a restrições, seja no percentual das cotas utilizadas. O aumento da cobertura dos acordos foi uma questão presente em praticamente todas as renovações que se seguiram. Nesse sentido, merece destaque o Terceiro Protocolo de Extensão (AMF-4), que estendeu o sistema de restrições para outras fibras vegetais (linho e rami) e mistas de seda.

O AMF foi renovado três vezes desde a sua criação (1978, AMF-2; 1982, AMF-3; e julho de 1986, AMF-4), sempre com a justificativa de que havia necessidade de mais tempo para as economias industrializadas reestruturarem suas indústrias têxteis e de vestuário domésticas, de modo a se ajustarem às novas condições de mercado decorrentes da baixa remuneração da mão-de-obra dos países em desenvolvimento. Esse ajuste, liderado pelos países europeus, baseou-se, sobretudo, em uma trajetória tecnológica vinculada à microeletrônica. A estratégia para recuperar ou, pelo menos, manter a competitividade internacional dos países desenvolvidos foi a de direcionar a produção para artigos com maior valor adicionado e ciclos de vida mais curtos, deixando as manufaturas padronizadas para os países em desenvolvimento (SCHERER, CAMPOS, 1993, p.231).

Poucos agora concordariam que os proclamados objetivos do AMF — regulamentação temporária; ajustamento e liberalização global; e garantia de um aumento substancial nas receitas de exportação dos países em desenvolvimento e uma maior parcela no comércio mundial — foram atingidos. Os acordos bilaterais negociados no âmbito do AMF e seus protocolos de extensão, ao invés de liberalizarem o acesso dos fornecedores aos mercados importadores, tornaram-se progressivamente mais restritivos. Na prática, a liberalização proposta pelo AMF teria sido, em grande parte, compensada pela ampliação da cobertura. De acordo com Cable (1987, p.621):

- a) as taxas de crescimento anual permitidas das cotas situaram-se freqüentemente abaixo dos 6% inicialmente previstos;
- b) o número de categorias de produtos sujeitas a restrições cresceu significativamente ao longo do período;
- c) a fragmentação das cotas acoplada à revisão das cláusulas originais de *swing* e *carry-forward* reduziram a utilização das cotas;
- d) as exigências de provas de prejuízo aos produtores domésticos para a imposição de novas restrições a produtos e/ou países tornaram-se mínimas;
- e) grande número de pequenos fornecedores passou a ser controlado.

Assim, na opinião de Cable, a despeito de um quarto de século de medidas protecionistas,

"(...) existem poucas evidências de que as indústrias têxteis e de vestuário dos países industrializados estejam preparadas para reconhecer o caráter essencialmente transitório dos Acordos e concorrer livremente com as importações dos países em desenvolvimento" (CABLE, 1987, p.621).

No entanto, no começo da década de 80, os países contratantes concordaram em examinar formas de liberalização do comércio de têxteis e de vestuário, e o AMF-4 colocou entre seus objetivos o retorno às regras do GATT.

2 - Importância do Acordo Multifibras

Existem 39 signatários do Terceiro Protocolo de Extensão do Acordo Multifibras (AMF-4), representando 51 países.⁷ A Comunidade Econômica Européia mantém acordos bilaterais com 25 países e unilaterais com Formosa e com alguns países da Europa Oriental. Já os Estados Unidos concretizaram acordos com 34 países, cobrindo aproximadamente 80% das importações de têxteis e de vestuário provenientes dos países em desenvolvimento (BRANSKI, 1992, p. 50).

Na prática, o Acordo Multifibras cobre apenas uma parcela da comercialização internacional de produtos têxteis e de vestuário.⁸ De acordo com estimativas efetuadas pelo GATT, em 1986 88% desse comércio era realizado por membros signatários do AMF (um ou ambos), porém apenas 48% era devido ao comércio praticado exclusivamente entre membros do AMF. Uma proporção ainda menor, 23% (equivalente a aproximadamente US\$ 51.589 milhões do comércio mundial de têxteis e de vestuário em 1990), era, na realidade, coberta por acordos bilaterais (ANSON, SIMPSON, 1988, p.106).

Por sua vez, considerando-se apenas os mercados importadores dos EUA, CEE, Canadá e Suécia, estimativas efetuadas pelo Banco Mundial referentes ao ano de 1987 chegam a resultados semelhantes: 69,2% das importações dos quatro mercados citados provinham de países em desenvolvimento; 49,6% delas estavam sujeitas a restrições quantitativas. A taxa média de utilização das cotas encontrada foi de 82,3% (BASTOS, V., 1992, p.3).

O desempenho difere tanto em relação a países específicos importadores quanto aos exportadores. No caso dos países desenvolvidos, importadores de produtos do complexo têxtil, o grau de restrição obtido através do AMF difere significativamente; no caso dos países exportadores, em desenvolvimento, o AMF

⁷ Os 12 países que integram a Comunidade Econômica Européia representam um signatário.

⁸ Conforme Branski (1992, p.52), dentre os motivos que explicam por que parte desse comércio se dá fora da égide do Acordo Multifibras, destacam-se: (a) as restrições incidem apenas sobre produtos específicos de países também específicos; (b) Austrália e Nova Zelândia não participam do Acordo, Japão e Suíça são membros, mas não impõem cotas; (c) a CEE dá tratamento preferencial a inúmeros países; e (d) o comércio entre os países desenvolvidos, com exceção do Japão, é livre de restrições. Este último aspecto revela o sentido das restrições: de um lado, países desenvolvidos que, através de um acordo tácito, se eximem mutuamente das restrições e, de outro, os em desenvolvimento sobre os quais recai o AMF.

Anson, Simpson (1988, p.106) acrescentam, ainda, a existência de fluxos de mercadorias regulamentados por outros acordos e produtos não sujeitos aos acordos bilaterais do AMF.

"(...) impôs maior restrição às exportações dos países mais competitivos, sendo percebido como até benéfico pelos países menos competitivos, já que, de certa forma, representou para estes últimos uma garantia de acesso aos mercados dos países importadores" (BASTOS, V., 1992, p.6).

Em suma, o exame do comportamento do AMF ao longo dos anos permite observar a existência de três tendências principais que lhe conferem singular importância.

A primeira diz respeito à incidência mais vigorosa do protecionismo sobre os países em desenvolvimento, de modo que o desequilíbrio de poder a favor dos desenvolvidos dificultou uma reação efetiva por parte dos primeiros.

A segunda relaciona-se com o aumento da cobertura dos acordos. Com efeito, além do número crescente de produtos fabricados com fibras de algodão, de lã, sintéticas e artificiais restringidos a cada AMF negociado, o Terceiro Protocolo de Extensão (AMF-4) estendeu o sistema de restrições para outras fibras vegetais e mistas de seda.

A terceira, por sua vez, refere-se à subutilização generalizada das cotas. Apenas em alguns poucos casos, houve total aproveitamento das mesmas e de forma recorrente. A estrutura do acordo que previa um crescimento anual de 6% nas cotas desenvolveu um hiato entre o nível real das exportações e as cotas para os países que recorrentemente não as preenchiam. A subutilização das cotas associada à sua ausência para várias categorias de produtos representam, para Cline (BRANSKI, 1992, p.55), elementos liberais presentes na estrutura do AMF, em virtude de que esses elementos possibilitam o rápido crescimento de importações.

No entanto, apesar de uma subutilização global, o efeito das cotas foi restritivo, e o comércio era inferior ao seu potencial. Isto porque, embora se constate a presença da subutilização global, a restrição se faz sentir sobre categorias específicas, inibindo um crescimento no comércio das mesmas. De acordo com Cable (1987, p.630): "O AMF não tem sido bem-sucedido na prevenção da penetração de produtos têxteis e de vestuário dos países em desenvolvimento exportadores, embora o crescimento teria sido indubitavelmente maior sem esses controles". Segundo estimativas da UNCTAD (CABLE, 1987, p.636), a completa e indiscriminada liberalização do comércio desses produtos poderia elevar em 135% as exportações de vestuário dos países em desenvolvimento e em 78% as de têxteis.

A existência das cotas provoca, de acordo com Branski (1992, p.61), "(...) um fracionamento do mercado entre os diversos exportadores", podendo-se identificar três grupos de países: um altamente competitivo (NICs asiáticos), que preenche a maioria das cotas e sofre com as restrições do AMF; um outro, composto por países que comumente apresentam subutilização global de suas cotas, mas sofrendo restrições sobre categorias específicas; e um terceiro grupo, para o qual o AMF não constitui restrição efetiva.

Do ponto de vista dos países desenvolvidos, o AMF alcançou melhores resultados para os produtos têxteis do que em relação às confecções, embora estas últimas sejam mais restringidas. A indústria têxtil conseguiu a incorporação de progressos técnicos que a tornaram mais capital intensiva e, conseqüentemente, menos dependente da remuneração da mão-de-obra como fator relevante para a determinação da competitividade internacional.

3 - O AMF e as exportações brasileiras de têxteis e de vestuário

As exportações brasileiras de produtos têxteis e de vestuário atingiram um ponto máximo em 1992: US\$ 1.427.816,5 mil, dos quais US\$ 1.092.071,3 mil se referem a têxteis; e US\$ 335.745,2 mil, a artigos do vestuário. Ao longo do tempo, as exportações flutuam com as variações da demanda interna, revelando que, para essa indústria, elas representam uma alternativa para os momentos de crise no mercado interno.⁹

Uma característica básica é o alto grau de concentração em relação ao destino, ao número de produtos e ao número de empresas exportadoras: os países da Comunidade Econômica Européia e da América do Norte absorvem quase 70% das vendas externas; a competitividade da indústria concentra-se nos produtos de algodão, sendo que, em 1992, cerca de 36% dos fios e 75% dos tecidos exportados eram compostos por essa fibra; as 10 maiores empresas exportadoras respondem por, aproximadamente, metade do total comercializado no Exterior (GARCIA, 1993, p.7).

Por sua vez, as importações de produtos têxteis elevaram-se de US\$ 154 milhões, em 1987, para US\$ 800 milhões, em 1992, em decorrência da política de redução de tarifas aduaneiras implementada a partir de 1988, a qual vem facilitando sobremaneira o acesso ao mercado brasileiro, além da crise na produção doméstica de algodão. Com efeito, as importações da fibra algodão representam cerca da metade do total importado (Carta Text., 1993).

Os mais importantes acordos bilaterais do Brasil são aqueles firmados com seus principais parceiros comerciais, a Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos, que, juntos, absorvem quase dois terços da exportação brasileira de produtos manufaturados têxteis, o equivalente a US\$ 659.987 mil, em 1990. Individualmente, dentro da CEE, o maior país importador desses produtos brasileiros é a Alemanha, com 15,1% (US\$ 160.811 mil).

O Gráfico 1 ilustra o destino das exportações brasileiras de têxteis e de vestuário, por áreas econômicas. Além da CEE e da América do Norte, destaca-se a América Latina, absorvendo 13,9% das vendas externas desses produtos.

A importância da CEE para as exportações brasileiras também pode ser apreendida por meio da representatividade dos produtos manufaturados têxteis exportados no âmbito do AMF. A Tabela 1 discrimina a participação dos produtos restringidos no total dos produtos têxteis e de vestuário exportados para a CEE e os EUA, no ano de 1987.

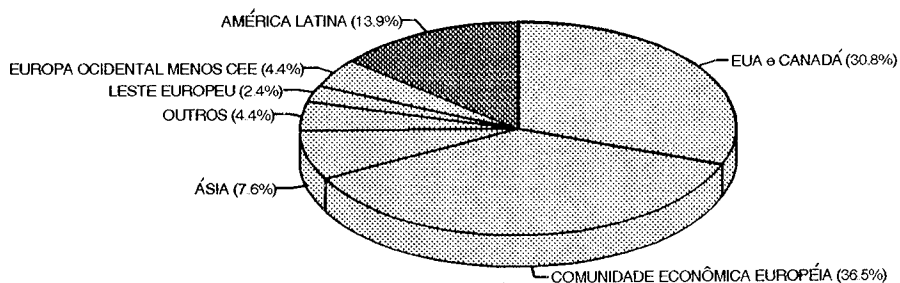
No caso da CEE, dos 71,5% do valor das exportações efetuadas sob a égide do AMF, destaca-se a participação expressiva de fios de algodão e de tecido cru e tinto também de algodão, somando 45%, apontando a existência de vantagens competitivas nesse segmento. Por sua vez, as exportações de *tops* de lã, camisas de malha (*t-shirts*) e felpudos contribuem com cerca de 6% cada um.¹⁰

⁹ O caráter complementar ao mercado interno das exportações brasileiras de têxteis e de vestuário foi ressaltado por Prochnick (HAGUENAUER, 1990, p.42).

¹⁰ No mercado da CEE, em termos de destinação de cotas, o Brasil aparece em posição competitiva apenas em três produtos: fios de algodão (1º lugar), tecidos planos de algodão (4º lugar) e felpudos (1º lugar). Na maioria deles, pode-se perceber a presença maciça dos países asiáticos (RODRIGUES, TENAN, 1992, p.6-7).

GRÁFICO 1

**DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS
MANUFATURADOS TÊXTEIS — 1990**



FORNTE: DECEX/CTIC.
SINDITÊXTIL/ABIT.

Tabela 1

Participação dos produtos restringidos no total das exportações
brasileiras de produtos têxteis e de vestuário para os
Estados Unidos e a CEE — 1987

PRODUTOS	ESTADOS UNIDOS		CEE
	(%)		
Fios de algodão	0,4	32,6	
Tecidos de algodão	13,6	12,3	
Tecidos de lã	1,3	-	
Fios sintéticos	3,7	-	
Tecidos sintéticos	-	1,8	
"Tops" de lã	-	6,4	
Toalhas e roupões	8,7	6,2	
Roupa de cama	1,1	1,3	
Calças	8,3	1,6	
Jaquetas de algodão	4,6	-	
Camisas de malha ("t-shirts")	2,1	6,2	
Demais produtos	4,3	3,1	
TOTAL EXPORTADO VIA AMF.	47,7	71,5	

FORNTE: CACEX.

Acordo Bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos.
Acordo Bilateral entre o Brasil e a CEE.

Essa estrutura deverá alterar-se visivelmente no ano de 1993, em razão dos aumentos de cotas negociadas no novo acordo bilateral com a CEE assinado no início de 1993 e com a consolidação do mercado comum europeu e o conseqüente estabelecimento de cotas comunitárias¹¹, isto é, as cotas estabelecidas para o Brasil passam a ser válidas para os 12 países que formam a CEE.

O aumento mais significativo foi o obtido para as exportações de camisetas de malha (*t-shirts*), que terão seu volume de cotas aumentado de 8,5 milhões para 29 milhões de unidades. Quanto aos tecidos, as novas cotas prevêem um aumento médio de 10% nos volumes antes estabelecidos, com destaque para os tecidos crus de algodão, que cresceram 27% (Carta Text., 1993). É importante ressaltar que a busca de cotas mais elevadas era de grande interesse para o empresariado brasileiro, e sua obtenção é significativa, tendo em vista que, na hipótese de o comércio dos produtos têxteis e de vestuário ser incorporado às regras do GATT, todos os cálculos deverão basear-se nas cotas negociadas no ano imediatamente anterior.

Nas exportações para os EUA, observa-se a preponderância das exportações de tecidos de algodão e a quase-inexistência da de fios de algodão¹². A diferença mais marcante com relação à CEE diz respeito à cobertura do acordo, pois mais de 50% das vendas externas brasileiras do setor para os EUA ocorrem fora do âmbito do Acordo Multifibras.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta a porcentagem de utilização das cotas negociadas e a cobertura dos acordos assinados sob a vigência do AMF-4. A análise das informações da tabela permite verificar uma certa irregularidade no que se refere à utilização das cotas, sendo, de um modo geral, relativamente baixo o grau de aproveitamento de cotas em ambos os acordos. Apenas sete produtos apresentam taxas de aproveitamento recorrentemente altas — superiores a 70%.

No caso específico dos EUA, com exceção de fios de algodão e tecidos para lençóis, o maior esforço exportador ocorreu nas confecções: roupões, felpudos, camisas de malha e calças, *shorts* e bermudas, todos de algodão. O fraco desempenho nas demais exportações brasileiras de produtos finais da cadeia têxtil-vestuário pode ser explicado por fatores como qualidade e/ou preço, preferência pelo mercado interno para a realização da produção e existência de tarifas alfandegárias particularmente elevadas naquele país.

A prorrogação do acordo que venceu em março de 1992 pouco influiu sobre a estrutura das cotas, visto que elas continuaram aumentando da mesma forma que antes: 1% para os produtos de lã e 6% para o restante.

No que se refere à CEE, merece destaque a diminuição continuada no preenchimento das cotas de fios de algodão, justamente o produto com maior volume de cotas concedidas (35.137t em 1992). Essa tendência de queda está intimamente relacionada com a aplicação de uma sobretaxa de 7% a 25,3% às exportações brasileiras desse produto por três anos a partir de setembro de 1991, em decorrência da acusação de prática de *dumping* pelo Brasil.

¹¹ A negociação de cotas maiores, de um lado, e o acesso mais amplo ao mercado, de outro, atendem à solicitação do Comitê de Têxteis e de Vestuário do GATT por ocasião da prorrogação do AMF em dezembro de 1992.

¹² A cota referente a fios de algodão que vem sendo acordada com os Estados Unidos é muito reduzida, em razão da grande produção americana desse produto. Para o ano de 1992, ela foi estipulada em 5.727t, pouco mais de 15% da cota estipulada pela CEE no mesmo ano.

Tabela 2

Nível de utilização das cotas dos produtos restringidos selecionados segundo os acordos bilaterais negociados com a CEE e os EUA — 1986-92

PRODUTOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Estados Unidos							
Fios de algodão	102	100	107	109	68	115	...
Tecidos de fios tintos	-	-	18	14	9	21	...
Tecidos para lençóis	103	90	95	90	50	90	...
Tecidos para estampar	95	89	29	22	12	33	...
Brim (lona)	48	-	74	27	28	91	...
Sarja (cetim)	84	98	54	41	44	126	...
Denin	-	-	-	-	22	142	...
Popeline (tecido para camisas)	53	21	25	22	20	15	...
Fios sintéticos	26	8	-	-	8	28	...
Tecido de lã	-	27	123	72	30	25	...
Lençóis	45	94	82	12	2	27	...
Roupões	106	99	102	103	107	111	...
Felpudos	89	72	92	65	29	21	...
Panos de copa	105	80	103	108	74	39	...
Camisas de malha	81	110	100	91	62	88	...
Calças, "shorts" e bermudas	87	94	110	94	38	39	...
Vestidos	50	59	23	23	83	12	...
Jaquetas masculinas e femininas	56	79	59	22	12	5	...
Sacos de prolipropileno	-	-	-	-	118	64	...
CEE							
Fios de algodão	74	106	81	...	...	72	40
Tecidos crus	35	62	55	...	...	57	42
Tecidos tintos	109	97	62	...	...	75	52
Tecidos sintéticos	62	63	68	...	...	22	8
"Tops" de lã	33	50	44	...	...	39	38
Roupa de cama	26	21	22	...	...	29	26
Felpudos	68	85	92	...	...	92	91
Camisas de malha	84	99	98	...	...	65	82
Calças	45	56	27	...	...	37	32

FONTE: BRANSKI, Regina (1992). **O Acordo Multifibras e as exportações brasileiras de produtos têxteis e de vestuário**. Campinas: UNICAMP/IE. (Dissertação de mestrado).
 CARTA TÊXTIL (1992, 1993). São Paulo: SINDITÊXTIL. p.7-8.

NOTA: 1. Os valores superiores a 100% são possíveis graças à utilização dos mecanismos de flexibilidade.
 2. Cada ano da tabela se refere ao período de abril a março do ano seguinte.

No que se refere às confecções, destacam-se as camisas de malha (t-shirts) e os felpudos, que vêm crescendo em representatividade, quando se considera o período todo para o qual já foram negociados acordos bilaterais.

Uma última observação diz respeito às cotas de fios e de tecidos químicos. Em ambos os acordos, as vendas externas estão muito abaixo dos limites impostos pela proteção dos países desenvolvidos, principalmente em anos mais recentes, o que poderia estar sinalizando a baixa competitividade internacional desses produtos; ao contrário das exportações de fios de algodão, cujo desempenho estável fornece um indicativo da competitividade desse segmento no mercado europeu, existindo, portanto, um limite real a seu crescimento.

Os especialistas citam ao menos dois motivos que podem levar o Brasil a não aproveitar totalmente as novas facilidades para a exportação destinada à CEE: a crise por que passam os países-membros daquela Comunidade e a baixa competitividade de artigos nacionais. Com relação a este último aspecto, há indicações de diferenciais de preços significativos em benefício de países como Paquistão, Indonésia, Tailândia e Coréia no que se refere a fios (são até 15% menores) e China, Índia, Paquistão e Taiwan no que se refere a camisetas (entre 10% e 15%)(FSP, 25.1.93, p.2-1).

Existe ainda um terceiro acordo bilateral, com o Canadá¹³, que é importante para o Brasil e para o qual se dispõe de informações apenas para dois anos. Esse acordo abrange somente cinco produtos: toalhas de rosto e de banho, lençóis, fronhas e, a partir deste ano, camisetas *t-shirt*, porém as cotas negociadas são maiores que as concedidas pelos EUA no que se refere a camisetas, lençóis e fronhas. A imposição do contingenciamento sobre as camisetas foi baseada no conceito de "desorganização do mercado". O Canadá alega que importou quatro milhões de camisetas em 1992, quantidade suficiente para que o Brasil passe a ser contingenciado. De acordo com o governo canadense, "(...) o Brasil é o seu maior fornecedor com 'preços baixos', sendo somente superado, nessa relação, por Bangladesh" (GM, 16.1.93, p.10).

Em termos de porcentagem de utilização das cotas do Canadá, os dados existentes para 1991 e 1992 indicam valores baixos em todos os casos (Carta Text., 1992, 1993).

Embora a proteção que vigora nos principais mercados externos do Brasil seja um obstáculo efetivo à expansão das vendas externas, fica claro que o AMF e os acordos bilaterais firmados não podem ser responsabilizados como determinantes absolutos do baixo dinamismo nas exportações brasileiras do setor ao longo de toda a cadeia têxtil-vestuário. Segundo estimativas do Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Estado de São Paulo (SINDITÊXTIL), apenas 20% da produção total do setor têm sido exportados, correspondendo a US\$ 1.427.816,5 mil em 1992. Por outro lado, com base nos dados da Tabela 1, no destino das exportações e no total do valor exportado em 1987 (US\$ 1.005.380 mil), pode-se estimar em torno de 50% o valor das exportações brasileiras de têxteis e de vestuário cobertas pelo AMF, o equivalente a

¹³ O Canadá é o terceiro país no *ranking* dos principais países de destino das exportações brasileiras de manufaturados têxteis — US\$ 56.753 mil, equivalentes a 5,3% em 1990.

cerca de US\$ 700.000 mil em 1992.¹⁴ Ao mesmo tempo em que os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 sugerem a proteção que vigora nos mercados externos como o maior obstáculo à expansão das exportações dos produtos iniciais da cadeia têxtil com base no algodão também sinalizam a baixa competitividade internacional dos fios e dos tecidos químicos e, em grande parte, dos produtos finais dessa cadeia.

A ausência de uma clara estratégia de exportação de produtos têxteis, conjugada à existência de políticas industriais predominantemente protecionistas até o final da década de 80 e à carência de políticas de melhoria de qualidade e de barateamento das fibras nacionais, de diversificação da oferta interna de fibras e mesmo de fortalecimento da produção interna de equipamentos têxteis fez com que o mercado externo fosse tratado apenas como uma alternativa nos períodos de contração das vendas internas (SERRA, ATEM, 1988). Os reflexos desse comportamento sobre a produtividade da indústria foram negativos, em razão da menor capacidade de pressão do mercado interno, com vistas à constante reciclagem das empresas. A opção pelo mercado externo traria uma reciclagem obrigatória, propiciando a manutenção da competitividade dos produtos brasileiros.

4 - O futuro do AMF: liberalização do comércio ou manutenção do protecionismo

Como já foi salientado anteriormente neste artigo, o AMF e seus protocolos de extensão estabeleceram um mecanismo de controle do comércio internacional de produtos têxteis e de vestuário.

A manutenção do AMF nas bases atuais, entretanto, vem sendo seriamente questionada. As negociações da Rodada Uruguaí do GATT, abertas em Punta del Este em 1986, incluem a busca da integração do referido comércio às regras do GATT, em consonância com os princípios de liberalismo e multilateralismo por ele defendidos.¹⁵

As propostas levadas pelos países participantes do AMF em fins de 1989 puderam ser agrupadas em três amplas categorias (BRANSKI, 1992, p.46), tendo as posições se polarizado entre a primeira e a última proposta: (a) liberalização dentro da estrutura do AMF; (b) imediato retorno ao GATT; (c) uma nova estrutura, embora ainda preservando aspectos do AMF, com cotas globais.

A análise de Cable (HAGUENAUER, RIBEIRO, 1992, p.47-8) acerca das forças e dos interesses em jogo no confronto entre a liberalização do comércio internacional de têxteis e a manutenção do protecionismo ressalta o posicionamento favorável à

¹⁴ Especificamente para os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia, o valor estimado é de US\$ 390.516 mil, o equivalente a 39% do total das exportações de têxteis e de vestuário.

¹⁵ "(...) o neoprotecionismo conflita com o GATT em dois níveis: enquanto caracterizado pelo emprego de barreiras não tarifárias, ignora a predileção do Acordo Geral de Tarifas e, enquanto discriminador das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento, se confronta com a não-discriminação ditada pelo Princípio da Nação mais Favorecida." (BRANSKI, 1992, p.13). Esta impossibilita o estabelecimento de tarifas diferenciadas.

continuidade do AMF por muitos países em desenvolvimento. Segundo esse autor, a distribuição geográfica do comércio têxtil internacional poderia ser muito diferente da atual em caso de liberalização, de modo que eles parecem preferir a segurança das cotas preestabelecidas. A proximidade aos grandes centros consumidores, o nível de salários e o estágio de desenvolvimento tecnológico são apontados como fatores decisivos para a definição do novo padrão. Além disso, a expectativa é de que o comércio internacional de confecções seja mais afetado do que o de produtos têxteis.

No caso brasileiro, no qual o primeiro fator seria regular, o segundo, favorável, e o terceiro, desfavorável, Prochnik (HAGUENAUER, 1990, p.48) considera que o País se enquadraria na categoria dos perdedores diante da ampliação do volume exportado pelos países mais competitivos. Já Lucke (HAGUENAUER, 1990, p.48) conclui que o AMF seria relativamente inócuo, embora recomende o incremento nas exportações de produtos com maior valor adicionado como forma de contornar as cotas que são fixadas em volume.

Com a prorrogação da Rodada Uruguai, as decisões referentes ao destino do AMF, que expiraria em julho de 1991, ficaram pendentes. A solução encontrada foi a prorrogação da validade do último protocolo de extensão, o AMF-4, também até dezembro de 1992.

Ressalte-se, contudo, que nem essa prorrogação foi suficiente para acomodar as posições conflitantes dos países contratantes no âmbito da Rodada Uruguai. Uma nova data-limite foi acordada para dezembro de 1993, e notícias recentemente veiculadas pela imprensa dão conta de que ainda restam fortes pontos de conflito, mas que há uma firme intenção de encerrar as negociações dentro do prazo estipulado.

O AMF também foi prorrogado na esteira da Rodada Uruguai, embora com base na consideração de que os acordos bilaterais sobre têxteis e vestuário, datados de 1992, ofereceriam um acesso mais amplo ao mercado (GM, 10.12.92, p.9).

Por ser uma exceção ao GATT, a proposta que está sobre a mesa é de um desmantelamento gradual, com incorporação progressiva às regras e disciplinas desse acordo, em que, ao invés de se sujeitarem às restrições quantitativas, os produtos teriam um tratamento apenas tarifário.

O Draft Final Act, um esboço do texto final da Rodada Uruguai em negociação, traz um capítulo sobre têxteis e vestuário, explicando a forma de incorporação do Multifibras ao GATT (GM, 20.9.93, p.8). O que está previsto é a eliminação gradual, ao longo de 10 anos, de todas as medidas restritivas do AMF. Imediatamente após a aprovação da Rodada Uruguai, os países importadores deverão encaminhar uma lista específica de produtos que serão "integrados" ao GATT, em uma quantidade maior ou igual a 12% do que importaram no ano anterior. Três anos mais tarde, na fase dois, deverão ser incorporados 17%, e assim sucessivamente, até se completar o período de 10 anos previsto para a extinção do Acordo Multifibras (GM, 20.9.93, p.8).

Ao longo do período de transição, deverá continuar havendo um aumento das cotas em vigor dos produtos ainda não "integrados" ao sistema do GATT, selecionados entre todas as importações de têxteis e de confecções. Isso poderá significar grandes aumentos de cotas para alguns produtos, no caso de países com elevadas taxas de crescimento de suas cotas, principalmente exportadores de pequeno e médio portes. No geral, o Birô Internacional de Têxteis e de Artigos do Vestuário (ITCB) calcula que as cotas crescerão 55% ao longo dos 10 anos (GM, 31.3.92, p.8).

Em troca, os países importadores obtiveram esquemas especiais de salvaguarda, envolvendo produtos ainda não "integrados", o que lhes permite impor cotas seletivas,

com base no conceito de "desorganização de mercado", se uma onda de exportações ameaçar a indústria doméstica.

Paralelamente, os países em desenvolvimento terão que assinar sua adesão a regras mais rígidas do GATT, envolvendo *dumping* e subsídios, dentre outros, e todos os países terão que abandonar as restrições não previstas no AMF e que não sejam sancionadas pelo GATT.

As opiniões dos fabricantes domésticos encontram-se divididas. Nos EUA, por exemplo, os produtores querem a permanência do Multifibras, pois as suas cotas são uma forma de proteção. No Brasil, também há setores da cadeia têxtil-vestuário que preferem a continuidade do Acordo, pois as cotas significam garantia de uma limitação da concorrência visando ao acesso ao mercado dos grandes países importadores, embora a posição oficial seja de integração ao GATT. De um modo geral, os países em desenvolvimento defendem o "desmantelamento" do AMF e a aplicação das regras do GATT ao setor de têxteis e de vestuário. Os países desenvolvidos comprometidos com os interesses de suas indústrias domésticas receiam essa liberalização.



As iniciativas protecionistas dirigidas às indústrias têxteis e de vestuário, que culminaram com a implantação do Acordo Multifibras, fazem parte de um movimento de reação dos países industrializados importadores ao avanço das exportações dos países em desenvolvimento.

Naturalmente, há diferenças expressivas no comportamento de cada país envolvido, haja vista os diferentes graus de restrição adotados. De um modo geral, a imposição de cotas sobre as exportações de produtos têxteis e de vestuário e a obrigatoriedade de uma taxa de crescimento das mesmas vêm criando resultados peculiares, senão, ambíguos. Os EUA, por exemplo, registraram um grau de penetração maior das importações japonesas e dos países em desenvolvimento e, dada a existência de uma indústria têxtil e de vestuário doméstica mais forte, foi mais intensivo na imposição de cotas.

No caso dos países em desenvolvimento exportadores desses produtos, os efeitos do AMF variaram em função do nível de competitividade. Ou seja, de um lado, geraram um hiato entre o nível real das exportações e as cotas para alguns países, levando a uma subutilização geral. De outro, paralelamente a uma maior restrição às exportações dos países mais competitivos, representaram uma espécie de reserva de mercado, possibilitando o acesso aos mercados dos países importadores para os menos competitivos. Vem daí a justificativa para a permanência do Acordo Multifibras defendida por alguns países em desenvolvimento. Com a extinção do Acordo, provavelmente ocorreria uma alteração na distribuição entre eles, embora a sua participação no comércio internacional, em conjunto, possivelmente aumentasse. Os países que utilizam a quase-totalidade de suas cotas deverão ampliar suas exportações para os países desenvolvidos, enquanto aqueles que não preenchem parcela significativa das mesmas deverão perder participação no mercado, uma vez que este seria um indicativo de que são pouco competitivos nesses produtos (SCHERER, CAMPOS, 1993, p.241).

No caso brasileiro, a restrição efetiva se impõe sobre alguns produtos de algodão, confirmando, assim, a idéia de que a subutilização global pode esconder o esgotamento de cotas específicas. A alta porcentagem de utilização das cotas para fios de algodão,

camisa de malha (*t-shirt*), tecidos para lençol, roupões e panos de copa, todos de algodão, aponta no sentido da competitividade brasileira nesse segmento.

Desse modo, a liberalização do comércio de têxteis e de vestuário proposta na Rodada Uruguai deverá ter conseqüências diversas para o Brasil. Para os segmentos menos competitivos, que se beneficiam das oportunidades comerciais abertas pelas restrições do AMF sobre os concorrentes externos mais competitivos, a sua extinção deverá ser prejudicial. Já com relação aos segmentos mais competitivos, naqueles onde o Brasil vem exportando nos limites das cotas, a liberalização desse comércio deverá, inclusive, propiciar um aumento no volume exportado.

De um modo geral, entretanto, a liberalização do comércio de têxteis e de vestuário tem sido vista como favorável pelos exportadores brasileiros do setor. A política unilateral de redução das alíquotas de importação desses produtos, que foi intensificada após 1990, vem abrindo o mercado doméstico aos produtos estrangeiros, muitas vezes provocando uma concorrência desleal, em virtude dos preços mais baixos por eles praticados. A liberalização não negociada das importações está, pois, colocando o Brasil em uma situação difícil, na medida em que abre o seu mercado doméstico para a importação, ao mesmo tempo em que continua enfrentando restrições à colocação de seus produtos mais competitivos no mercado externo.

Bibliografia

- ANSON, Robin, SIMPSON, Paul (1988). **World textile trade and production trends**. London: The Economist Intelligence Unit Limited. (Special Report, n.1108)
- ATEM, Suely M. (1989). **Indústria têxtil: estrutura de mercado, inovação tecnológica e estratégia empresarial**. São Paulo: PUC. (Dissertação de mestrado)
- BASTOS, Carlos M. (1993). **Estudo da competitividade da indústria brasileira: competitividade da indústria do vestuário**. Campinas: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX. (Nota Técnica Setorial do Complexo Têxtil: resumo executivo)
- BASTOS, Vicente (1992). **Estudo da competitividade da indústria brasileira: complexo têxtil**. Campinas: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX. (Nota Técnica Inicial do Complexo V)
- BRASNKI, Regina M. (1992). **O Acordo Multifibras e as exportações brasileiras de produtos têxteis e de vestuário**. Campinas: IE/UNICAMP. (Dissertação de mestrado)
- CABLE, Vicent (1987). Textiles and clothing in a new round of trade negotiations. **The World Bank Economic Review**, v.1, n.4, p.619-646.
- CARTA TÊXTIL (1992). São Paulo: SINDITEXTIL. (Edição Extra)
- CARTA TÊXTIL (1993). São Paulo: SINDITEXTIL.
- FOLHA DE SÃO PAULO (25.1.93). São Paulo, p.2-1.
- GARCIA, Odair L. (1993). **Estudo da competitividade da indústria brasileira: competitividade da indústria têxtil**. Campinas: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX. (Nota Técnica Setorial do Complexo Têxtil: resumo executivo)

- GATT (1987). **Updating the 1984 Gatt secretariat study: textiles and clothing in the world economy.** Genebra.
- GAZETA MERCANTIL (10.12.92). São Paulo, p.9.
- GAZETA MERCANTIL (12.5.93). São Paulo, p.11.
- GAZETA MERCANTIL (13.1.93). São Paulo, p.7.
- GAZETA MERCANTIL (16.1.93). São Paulo, p.2.
- GAZETA MERCANTIL (2.12.92). São Paulo, p.8.
- GAZETA MERCANTIL (20.9.93). São Paulo, p.8.
- GAZETA MERCANTIL (23/25.1.93). São Paulo, p.8.
- GAZETA MERCANTIL (31.3.92). São Paulo, p.8.
- HAGUENAUER, Lia (1990). **A indústria têxtil.** Campinas: IE/UNICAMP.
- HAGUENAUER, Lia, RIBEIRO, Vicente B. (1992). **Coping with structural and technology changes in the textiles and clothing industries: the case of Brazil.** Genebra. (Working Paper in Technology and Employment Program, WP 227)
- JACOMET, Dominique (1989). **Le textile: habillement une industrie de pointe.** Paris: Economica.
- MACARINI, J. P., BIASOTTO JR, G. (1985). **A indústria têxtil brasileira: diagnóstico setorial.** Campinas: SICCT/UNICAMP-IE. (Relatório de Pesquisa)
- PEREIRA, Lia V. (1992). Rodada Uruguai: o atual estágio das negociações. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.46, n.12, p.84-85, dez.
- PROCHNIK, Victor, LISBOA, Marcos de Barros (1989). **Política industrial para setores tradicionais: o caso do complexo têxtil brasileiro.** Rio de Janeiro: IEI/UFRJ. (Texto para discussão, n.217)
- RODRIGUES, Alexandre F., TENAN, Lucio G. T. (1992). **A indústria têxtil brasileira em um ambiente de reorganização econômica, oportunidades no mercado externo e inovação tecnológica/gerencial.** Rio de Janeiro: CNI/SENAI/CETIQT.
- SCHERER, André L. F., CAMPOS, Silvia H. (1993). As mudanças no comércio internacional e as exportações brasileiras de têxteis e vestuário. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.229-254.
- SERRA, Neusa, ATEM, Suely M. (1988). **Quanto custaria a modernização do setor têxtil brasileiro?** São Paulo: IPT-AETEC.
- TEXTILE ASIA (1992). World textile trade statistics from GATT publications. p.140-146.
- WEISS, James M., RABECHINI, Roque JR., HWA, Cintia M. F. (1992). **O setor da indústria têxtil nacional: oportunidades de inserção para instituições de pesquisa.** São Paulo: IPT-CETEX.