

Os Estados Unidos e o Comércio Mundial

O convite para escrever neste dossiê especial sugeria que se focalizasse o "protecionismo americano". Confesso que me senti desconfortável em fazê-lo. Não que os americanos não sejam culpados de protecionismo seletivo. Destacar a palavra no título, sem qualificações nem alternativas, daria, no entanto, a falsa impressão de que considero os Estados Unidos como excepcionais praticantes desse feio pecado, aliás um dos mais igualmente distribuídos e cometidos em todo o planeta.

Tive, sobretudo, receio de reduzir a uma simplificação distorcida da realidade que é extraordinariamente mais complexa. No ano em que o Congresso e o Executivo de Washington reafirmaram a disposição de proteger setores não competitivos da economia com uma série encadeada de três graves medidas unilaterais - as salvaguardas para o aço, a nova lei agrícola e o mecanismo de consulta especial do Trade Promotion Authority ou fast track seria absurdo negar a realidade do protecionismo que viceja às margens do Potomac. Contudo, nesse mesmo ano e nos quatro ou cinco precedentes, o déficit em contas correntes aumentou constantemente até superar os 4% e aproximar-se dos 5% do PIB, devido ao insaciável apetite por importações de uma economia que é obviamente uma das mais abertas do mundo. É possível chamar de protecionista um país que se tornou, na segunda metade dos anos de 1990, a única fonte importante de demanda de importações, uma espécie de gigantesco "buraco negro" que vem engolindo parcela apreciável do excedente de mercadorias mundiais, dos calçados baratos chineses aos sofisticados supercondutores sul-coreanos? Quem ignora que hoje a China e o México, ontem (e ainda agora) todos os temíveis tigres asiáticos, desde o Supremo Dragão japonês até as Filipinas e a Indonésia, passando por Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Malásia, Tailândia, devem, sem exceção, o essencial do seu êxito exportador aos vorazes mercados ianques? A contradição ressalta ainda mais se a atenção se desloca para a questão, tão debatida hoje em dia, do unilateralismo versus multilateralismo. No momento em que o Executivo republicano manifesta aversão frequente pela abordagem multilateral, esse mesmo governo continua a prestigiar as negociações e o sistema de solução de disputas da Organização Mundial do Comércio (OMC) no domínio comercial. Por um lado, os americanos denunciam tratados de desarmamento como o antibalístico, debilitam e obstruem o acordo contra as armas bacteriológicas, recusam as metas do Protocolo de Kyoto, rejeitam o tratado anriminas, retiram a assinatura do que estabelece o Tribunal Penal Internacional. Por outro, negociações comerciais abrangentes e ambiciosas e engajam-se seriamente nessas negociações, apresentando propostas e multiplicando iniciativas. Embora tenham perdido alguns julgamentos notáveis no sistema de solução de controvérsias da OMC, em um dos casos envolvendo até a nova rejeição de mudanças legislativas que o Congresso havia aprovado para tentar satisfazer sentença anterior, em outros exemplos, afetando as práticas antidumping de enorme sensibilidade política, as autoridades e o público aceitaram, nesse particular, o que aparentemente não estão dispostos a tolerar em outros campos, isto é, o prevalecimento de decisões adversas de organismos internacionais sobre interesses soberanos norte-americanos.

A explicação mais evidente para essa exceção na tendência de perseguir os interesses nacionais por meios unilaterais de poder é que, no fundo, apesar de perderem uma parada aqui ou ali, esses interesses continuam a ser bem servidos por um sistema multilateral de comércio do qual a primeira potência econômica do mundo é a principal beneficiária. Além disso, os componentes mais dinâmicos dessa economia - tecnologia de ponta, biotecnologia, patenteamento genético, comércio eletrônico - são os grandes proponentes e eventuais ganhadores de negociações para a adoção de regras em temas ainda não tocados nos esforços passados de regulação. Também não se pode menosprezar a existência de um sistema relativamente eficaz de resolução de conflitos que, não obstante os eventuais percalços, atende muitas vezes aos objetivos das empresas norte-americanas. Pesa, finalmente, a personalidade de Robert Zoellick, o representante comercial dos Estados Unidos (USTR), negociador experimentado, pragmático, não afetado pela extremada ideologia de direita que predomina os assuntos estratégicos, de defesa e relações internacionais, convicto das vantagens que seu país pode extrair do enorme market power (poder de mercado) que possui. Não obstante todas essas razões, não deixa de ser até certo ponto paradoxal que um domínio da política externa habitualmente mais conflitivo que outros, como é o comércio, represente uma das exceções mais merecedoras de análise e destaque em panorama de maneira geral pouco propício aos métodos multilaterais.

A realidade histórica é que, desde muito tempo, pelo menos desde a metade da primeira presidência de Franklin Delano Roosevelt (1934) e, com absoluta nitidez, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos têm sido indiscutivelmente os principais autores, garantes e líderes do sistema mundial de comércio e, nesse papel, não há no horizonte próximo nenhuma potência capaz de substituí-los. A causa responsável por essa situação é apontada e desenvolvida nas diversas variantes da chamada "teoria da estabilidade hegemônica", o paradigma conceitual dominante entre os autores mais representativos da economia política das relações internacionais contemporâneas

(l). A teoria é assim definida num estudo recente: "a abertura da economia global depende criticamente da presença de um país hegemónico que possui tanto os motivos quanto os meios para estabelecer uma ordem comercial liberal" (2). Dessa forma, os mercados mundiais eram relativamente abertos e liberais durante o predomínio hegemónico da Grã-Bretanha, culminando com a primeira fase da globalização, a Era Vitoriana, de 1870 a 1914. O declínio do poderio inglês e a Primeira Guerra Mundial introduziram uma etapa de fechamento e retorno ao protecionismo. A superação desse retrocesso vai se esboçar com a adoção pelos EUA de uma política liberal de comércio a partir de 1934 e, mais acentuadamente, de 1944-45, quando esse país assume plenamente a responsabilidade hegemónica de plasmar a nova ordem económico-financeira (Bretton Woods, o FMI, o Banco Mundial, o GATT) e político-estratégica mundiais (a Carta de São Francisco, a ONU, a Aliança Atlântica). Desde então, quase todas as grandes rodadas de negociação que levaram adiante a liberalização progressiva dos mercados tiveram origem em iniciativas americanas e só puderam ser concluídas graças à liderança ativa de Washington, que não hesitou muitas vezes em lançar mão de pressões, ameaças e retaliações para forçar o passo dos recalcitrantes.

Salvo no fiasco de Seattle, resultado em grande parte da ambivalência americana e das divisões entre os pesos-pesados do comércio mundial, o engajamento de Washington foi decisivo em cada uma das etapas definidoras do processo contínuo de liberalização comercial. Seria apenas necessário qualificar tal assertiva categórica com o reconhecimento de que, já nas rodadas de Tóquio e Uruguai, a participação europeia atingiu quase o nível de co-liderança. Antes e depois de Seattle, até Doha, a iniciativa do comissário europeu para o comércio, Pascal Lamy, pareceu, por momentos, substituir a americana ou preencher o vácuo criado pelas hesitações do final da presidência Clinton.

Se a liderança ianque voltou a afirmar-se no plano das negociações multilaterais, seria preciso olhar mais de perto para a estrutura do comércio externo dos Estados Unidos a fim de compreender a evolução histórica que conduziu a esse estado de coisas. Da mesma forma que a imensa maioria dos demais países avançados, eles foram um país essencialmente protecionista durante a maior parte de sua história (um século e meio, ao menos), coincidente com a prolongada fase em que defendiam suas infant industries (ou indústrias nascentes) contra a concorrência inglesa. No auge da Primeira Revolução Industrial, quando os britânicos pregavam e praticavam o livre comércio, os americanos preferiam seguir os conselhos do primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, autor de obra pioneira do protecionismo industrial, considerada a primeira grande crítica de Adam Smith, o Report on manufactures (1791). Em certos momentos, o nível de proteção alcançou as nuvens, como por ocasião da "tarifa de abominação" (1828-31), com a média de 52,7%, ou a "tarifa de guerra", na Guerra da Secessão (1861-71), sendo então a média de 41,3%. Mesmo após a guerra civil, a média tarifária dos produtos não-isentos era ainda de 46,5% (tarifa Dingley, 1898-1909) e 51,5% na "infame" tarifa Hawley-Smoot, na Grande Depressão (1930-34). A história tarifária americana pode ser dividida em duas grandes fases. Na primeira, da Independência até 1934, o Congresso reteve ciumentamente o poder de estabelecer a proteção comercial, mantendo-a em patamar constantemente elevado. Na segunda, o Legislativo iniciou a prática de delegar a autorização para negociar tarifas ao Executivo, que, desde então, ao longo de nove sucessivas etapas (de 1935 a 2000), foi reduzindo as barreiras tarifárias até chegar à situação presente, na qual a média tarifária sobre todas as importações é de cerca de 2% e a média sobre todos os produtos não-isentos é de 4%.

Embora notável, essa redução, comum ao conjunto dos países avançados, deve ser corrigida por duas indispensáveis qualificações. A primeira é que se trata de média estatística e, como se sabe, o estatístico é o indivíduo que morre afogado em rio cuja profundidade média é de apenas 40 centímetros. Isto é, a maioria das importações paga tarifa baixa ou nenhuma, o que não impede que alguns produtos (não um ou dois, mas algumas centenas) sejam gravados por taxas consideravelmente mais onerosas que a média. O mais grave é que, conforme se verá adiante, as tarifas pesadas concentram-se justamente sobre os artigos exportados pelos subdesenvolvidos, às vezes pelos mais pobres, e afetam de modo particular o Brasil. A segunda qualificação é que as tarifas estão longe de constituir a arma única ou mais temível do arsenal protecionista. A medida que as tarifas sofriam redução, elas foram sendo substituídas, até com vantagem, pelas medidas de "proteção comercial" (salvaguardas, antidumping direitos compensatórios contra subsídios) e por barreiras teoricamente destinadas a fins legítimos específicos mas que, na prática, se vêm desviadas para intuítos protecionistas (requisitos sanitários e fitossanitários para alimentos e produtos agrícolas, barreiras técnicas para manufaturas, exigências ambientais etc.). Antes do final da Rodada Uruguai, em meados dos anos de 1980, Michael Finger, então economista do Banco Mundial, utilizou modelos matemáticos de pesquisadores do MIT para concluir que, naquele instante, quando a média tarifária americana era de 5,3%, o nível efetivo de proteção subia a mais de 20% ao serem convertidas em cifras as barreiras das cotas de têxteis e vestuário, os direitos antidumping contra calçados e aço, as "restrições voluntárias de exportação" então vigentes em matéria de automóveis e aço. Não conheço estudo que tenha atualizado o cálculo do nível de proteção corrente, mas não é difícil estimar que ele seja considerável, uma vez que muitas das restrições anteriores seguem em

aplicação.

A descrição da evolução histórica que acabo de fazer é a abordagem habitual nos estudos sobre protecionismo comercial. Argumentando que ela é incapaz de captar a complexidade do panorama atual, o professor de Harvard, Craig VanGrasstek, em livro ainda não publicado, mas cujo original pude ler, propõe uma maneira inovadora de analisar o sistema comercial do seu país e de qualquer outro. Em obra que intitulou provisoriamente de *As três dimensões da política comercial dos EUA*, em lugar de fixar-se apenas na altura da barreira aduaneira, compara essa política a um pacote ou volume com três dimensões. A primeira, a altura, mede o grau de intervenção estatal no comércio, principalmente por meio de barreiras às importações (tarifas, quotas, medidas não-tarifárias etc.). A segunda, a largura, avalia o nível de discriminação aplicado aos vários parceiros de forma diferenciada. A terceira, a profundidade, depende da amplitude dos temas incluídos no sistema comercial em anos recentes (serviços, propriedade intelectual, investimentos, concorrência, meio ambiente, questões trabalhistas e, quem sabe, uniformização de impostos no futuro). E o que alguns chamam de "expansão das fronteiras do sistema", passando da integração rasa (comércio de bens aberto) à profunda (uniformização da legislação). Desse modo, em vez da dicotomia maniqueísta - protecionismo versus comércio livre -, é possível afirmar que os EUA evoluíram de um regime comercial que era alto (tarifas e barreiras elevadas), estreito (todos eram tratados mais ou menos igualmente) e pouco profundo (só abrangia o comércio de mercadorias), para um sistema que é baixo (tarifas pequenas), largo (proliferam os regimes discriminatórios conforme a natureza dos parceiros) e profundo (cada vez mais abrangente).

O modelo tridimensional presta-se melhor que os tradicionais para o nosso propósito. Não me deterei tanto na profundidade - a abrangência ou amplitude do território coberto pelo sistema - assunto que tem alimentado o debate público antiglobalização, sobretudo nos aspectos atinentes aos vínculos entre o acordo sobre propriedade intelectual ou *Trips* (Trade Related Intellectual Property Rights) e o combate à Aids e a proteção da saúde pública. As restrições no acesso às patentes e à tecnologia, assim como a proibição do uso de requisitos como o do "conteúdo local" ou "índice de nacionalização" na aprovação de projetos de investimento estrangeiro, são algumas das consequências da extensão das fronteiras do sistema, acarretando o estreitamento das opções de política industrial e colocando fora do alcance dos subdesenvolvidos muitos dos instrumentos largamente utilizados pelos ricos durante seu processo de desenvolvimento. Como se diz no jargão dos negociadores, essa ofensiva equivale a "chutar a escada" pela qual os abastados de hoje galgaram o ápice e onde não querem ser perturbados por adventícios importunos.

Vou concentrar-me de preferência na segunda dimensão, a largura da discriminação entre parceiros. Não só porque é de particular atualidade na discussão da ALÇA (Associação de Livre Comércio das Américas), mas também pelo seu extraordinário potencial pernicioso como instrumento, quer para substituir as reduções do protecionismo da primeira dimensão, em consequência das negociações, quanto para pressionar os que resistem ao expansionismo do sistema na direção da terceira dimensão. Em outras palavras, a manipulação seletiva da discriminação pode revelar-se a ferramenta diabólica que faltava aos ricos para compensar a gradual perda de competitividade em setores crepusculares de suas economias, estendendo e congelando, ao mesmo tempo, o domínio de uma superioridade incontestável nas áreas de ponta em tecnologia ou outros domínios nos quais os menos

