

## PROLIFERAÇÃO DE SALVAGUARDAS

Recaída Protecionista Compromete Avanços na OMC e na Alca

*MARCELO DE PAIVA ABREU*

As decisões norte-americanas quanto a salvaguardas relativas ao aço são condenáveis sob muitos ângulos. Do ponto de vista do Brasil têm duas implicações importantes. A primeira, específica e no curto prazo, é o impacto que tais medidas terão sobre os interesses dos produtores siderúrgicos brasileiros no mercado dos EUA, no mercado interno e em terceiros mercados. A segunda, mais global, tem a ver com a credibilidade do possível compromisso dos EUA quanto à liberalização comercial nos planos multilateral e regional, ou seja, na nova rodada da OMC e nas negociações da Alca.

A imposição de salvaguardas nos EUA, criando adicionais tarifários para proteger a sua indústria siderúrgica, reduz obviamente as exportações brasileiras de aço para os EUA. Mas ameaça reduzir, também, as exportações para terceiros mercados, pois enfrentarão maior concorrência de produtores cujas exportações foram desviadas pelas salvaguardas nos EUA. Além disto, os concorrentes tentarão vender também no mercado brasileiro, afetando as vendas das siderúrgicas brasileiras no mercado doméstico. Este tipo de diagnóstico é que justificou, em resposta à decisão norte-americana, a proliferação de medidas de salvaguarda em países tradicionalmente exportadores de aço. A decisão norte-americana é condenável, não apenas pelos seus efeitos diretos no mercado dos EUA, mas também pelos seus efeitos indiretos no mercado siderúrgico mundial, desviando fluxos tradicionais de comércio e estimulando a generalização de políticas que objetivam "arruinar o vizinho" ("beggar thy neighbour") e deverão resultar na queda dos preços mundiais de produtos siderúrgicos.

Os efeitos diretos sobre as exportações brasileiras no mercado dos EUA são relativamente modestos. Parece difícil acreditar, mas o Brasil foi citado recentemente por Jagdish Bhagwati e Arthur Helton no *Financial Times* como um dos "amigos" dos EUA que teriam sido, juntamente com a Coreia do Sul e África do Sul, poupados dos maiores rigores das salvaguardas, em contraste com a União Européia. Estes efeitos seriam ainda mais palatáveis, caso os EUA se decidam a excluir produtos adicionais das medidas de salvaguarda.

Mas, com base na experiência de outros países, tem sido debatida qual seria a melhor política para compensar os efeitos desfavoráveis das salvaguardas norte-americanas no mercado brasileiro. As propostas iniciais da indústria denotavam certa sofreguidão: aumento generalizado das tarifas de importação sobre produtos siderúrgicos para 30%, algo que envolveria um aumento de preços de 16% dos preços internos de produtos siderúrgicos na hipótese de que os preços internacionais se mantivessem constantes. Tal medida não parece razoável, pois resultaria ganho apreciável para o setor siderúrgico e forte aumento dos custos de consumidores de aço. Acertadamente, o governo brasileiro tem resistido a aumentar as tarifas de forma indiscriminada, pois ainda não se constatou a temida invasão maciça de importações baratas.

Existem alternativas a salvaguardas, dada a margem de manobra assegurada pelo fato de as tarifas relevantes brasileiras consolidadas na OMC serem de 35%. A imposição de quota tarifária que garantisse o abastecimento dos consumidores domésticos de aço com as quantidades tradicionalmente consumidas à tarifa de importação antiga e penalizasse o consumo excedente com uma tarifa maior teria a virtude de assegurar custos relativamente baixos a esses consumidores. Mas requereria um oneroso sistema de alocação de quotas e, a menos que fosse acompanhado de uma redução tarifária sobre os bens finais que consomem aço, não asseguraria que os preços destes bens finais refletissem a manutenção dos seus custos sob controle. Uma alternativa engenhosa proposta por Honório Kume, do Ipea é que, com base no monitoramento dos preços de aço no mercado mundial, o governo reajuste a intervalos regulares a tarifa de importação de tal forma a manter constante o custo do aço no mercado brasileiro.

A segunda implicação da protecionista decisão norte-americana quanto ao aço é de cunho global e de prazo mais longo, mas também afeta os interesses brasileiros de forma significativa. A decisão sobre salvaguardas, somada à substância essencialmente protecionista da Trade Promotion Authority, ora em tramitação no Senado dos EUA, faz prever um futuro inglório para as negociações comerciais nas quais estão envolvidos os EUA. Em um artigo influente, "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games", publicado em *International Organization*, verão de 1988, Robert Putnam sugeriu que as negociações comerciais podem ser consideradas como um jogo em dois níveis: o das negociações com os parceiros internacionais e o dos entendimentos com os interesses domésticos relacionados à economia política da proteção. A função do negociador é maximizar o ganho para o seu país na negociação internacional, respeitados os limites estabelecidos pela negociação prévia com os interesses domésticos relevantes que define um conjunto de resultados possíveis batizado de "win-set". O negociador internacional é ambíguo quanto ao tamanho desejável deste conjunto. Seu poder de barganha será tanto maior quanto menor seja este conjunto; mas se o conjunto for muito pequeno, a probabilidade de levar a negociação a bom termo é reduzida.

As decisões recentes no Congresso e no Executivo dos EUA indicam que os EUA não parecem pretender superar as dificuldades criadas pelo terrorismo com uma Grande Estratégia que reserve espaço significativo para a liderança em assuntos extramilitares, incluindo as negociações comerciais ora em curso.

Os termos da Trade Promotion Authority e as salvaguardas do aço indicam que o que o Executivo se dispõe a negociar, ou tem condições de negociar, com o Congresso e a prática da política comercial definem um "win-set" extremamente limitado, quase ridículo. É difícil imaginar que a Alca ou uma nova rodada profícua na OMC possam decolar nestas condições.