

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL: O FUTURO DA ECONOMIA EM JOGO

COMMERCIAL NEGOTIATIONS IN BRAZIL: THE FUTURE OF ECONOMY AT STAKE

Adauto Roberto RIBEIRO¹

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as principais negociações comerciais em que o Brasil está envolvido neste início de século, no âmbito da OMC, na formatação de uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA) e na formação de um bloco de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia. Destaca a importância da instância negociadora da OMC, a complexidade dos temas envolvidos e o atual estágio das outras negociações.

Palavras-chave: OMC, ALCA, MERCOSUL, Negociações comerciais, Economia Internacional.

ABSTRACT

The article has as its objective to analyze the main commercial negotiations in which Brazil has been involved in the beginning of this century in relation to the OMC, in the formatting of an Area of Free Commerce in Americas (ALCA) and in the formation of a block of free commerce between the Mercosul and the European Union countries. It highlights the importance of the negotiation instance of the OMC, the complexity of the involved subjects and the current position of other negotiations.

Key Words: OMC, ALCA, Mercosul, commercial negotiations, international economy.

INTRODUÇÃO

O momento político e econômico neste início de século está impondo ao Brasil uma

situação de tensão no comércio exterior. Se, por um lado, o país necessita recuperar a capacidade de crescimento de sua economia e gerar divisas suficientes para fazer frente à sua necessidade

⁽¹⁾ Professor do Centro de Economia e Administração – CEA da PUC-Campinas e doutorando em Economia na Universidade Estadual de Campinas.

de financiamento externo, por outro, necessita enfrentar uma série de negociações no *front* externo que podem definir o perfil do comércio exterior do país para as próximas décadas e, portanto, a forma como se dará sua nova inserção produtiva no mundo. Neste contexto, ao mesmo tempo em que estão dadas as oportunidades para uma maior inserção da economia brasileira no comércio mundial, também são geradas as condições de risco para uma inserção mais subalterna, com características indesejáveis para a economia brasileira, menos capaz de propiciar renda e divisas suficientes para o desenvolvimento mais equilibrado da nossa economia e da nossa sociedade. É, portanto, neste sentido, que se torna fundamental o acompanhamento destas negociações por sua relevância e capacidade de interferência nos rumos do país².

1. AS NEGOCIAÇÕES E OS TEMAS

Estamos tratando, basicamente, de um conjunto de negociações que ocorrem simultaneamente, a saber: I) uma nova rodada multilateral na Organização Mundial do Comércio (OMC); II) a redefinição do espaço econômico americano em uma área de livre comércio continental (ALCA); e III) as negociações de uma área de livre comércio entre os blocos econômicos, Mercosul e União Européia.

Entre os temas fundamentais que estarão sendo negociados nos três fóruns destacam-se as questões referentes: 1) ao maior acesso aos mercados nacionais, ou seja, à negociação da redução de tarifas e barreiras tarifárias de todas as espécies que têm dificultado a entrada de produtos importados em diversos mercados nacionais e de blocos específicos; 2) à restrição ao uso das práticas *antidumping* e direitos compensatórios por parte de países/blocos que afirmam estarem sendo lesados por práticas concorrenciais ilícitas no comércio externo; 3) ao

uso indiscriminado de políticas de subsídios/incentivos à produção e exportação, distorcendo o comércio externo; 4) a uma quantidade expressiva de novas questões com grande poder sobre os fluxos do comércio internacional, tais como: reconhecimento e definição dos direitos de propriedade intelectual; questões relativas ao meio ambiente e às normas trabalhistas; compras governamentais; normas para investimentos, sistemas de preferências comerciais entre nações, e outras.

2. SOBRE A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E A RODADA DE DOHA

Após a implementação de parte dos acordos firmados na última rodada de negociações multilaterais (Rodada Uruguai, 1994), dentre as quais se incluiu a criação da OMC em 1995, uma nova rodada teve início em Doha, 2001. Vários problemas adiaram o lançamento desta nova rodada mundial, com destaque para o fracasso da reunião de Seattle (1999) em abrir estas negociações, o que gerou inúmeros questionamentos sobre o papel e a eficácia da OMC como fórum coordenador do comércio mundial. Aparentemente superadas estas dificuldades, a nova rodada começou com o *status* de maior evento desta natureza já realizado, seja com relação ao número de participantes, 144 países [representando mais de 85% do comércio mundial], seja pela complexa quantidade de temas envolvidos, como podemos observar no quadro I a seguir, contendo a evolução histórica das rodadas já realizadas pelo GATT e a rodada iniciada pela OMC.

A OMC é basicamente uma conferência ministerial gerida por um conselho permanente que possui dois órgãos assessores, um para realizar exames das políticas comerciais dos países membros e outro para examinar e propor

⁽²⁾ Cabe destacar que este artigo foi escrito no final de 2002 antes do ataque anglo-americano ao Iraque, o que poderá afetar as estruturas e formas de atuação dos organismos multilaterais mundiais e, possivelmente, o cronograma de suas atividades.

Quadro I. Rodadas de Negociações Multilaterais do GATT e da OMC.

Ano/Rodada	Temas Discutidos	Países
1947 (Genebra)	Tarifas	23
1949 (Annecy)	Tarifas	13
1951 (Torquay)	Tarifas	38
1956 (Genebra)	Tarifas	26
1960-1961 (Rodada Dillon)	Tarifas	26
1964-1967 (Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas antidumping	62
1973-1979 (Rodada Tóquio)	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos relativos ao marco jurídico	102
1986-1994 (Rodada Uruguai)	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC, etc.	123
2001-2005* (Rodada Doha)	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, agricultura, compras governamentais, investimentos etc.	144

Fonte: OMC

* 2005 é a data prevista para o encerramento da rodada de negociações.

soluções para as controvérsias comerciais existentes; além destes órgãos, possui três conselhos permanentes: de comércio de bens, de serviços e de propriedade intelectual. A OMC tem as seguintes funções: a) atuar como fórum para negociações multilaterais entre os países membros, gerando assim as regras que coordenam este comércio; b) implementar a aplicação, administração e o funcionamento das regras acordadas; c) examinar periodicamente as políticas comerciais dos países membros; d) atuar como órgão solucionador de conflitos no comércio entre os países membros³.

Um dos avanços da OMC, com relação à estrutura do GATT, foi a criação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Qualquer país-membro que se sentir prejudicado comercialmente por outro pode solicitar uma intermediação da OMC para executar uma tentativa de conciliação entre as partes envolvidas; se esta intermediação não lograr êxito, o país reclamante

pode solicitar a formação de um grupo especial para exame da controvérsia (*panel*). Este grupo geralmente conta com três ou cinco participantes indicados pela secretaria geral da OMC, tendo prazo de seis a nove meses para produzir um relatório sobre o conflito com recomendações às partes. Caso não concorde com as recomendações do relatório, qualquer das partes pode efetuar uma apelação; para estes casos, a instituição mantém um colegiado de sete membros, desvinculados de qualquer governo, que darão um parecer sobre a controvérsia. Desta fase em diante, cabe aos países: acatarem as decisões quanto aos fatos que geraram o conflito, cessando seus efeitos e/ou executando pagamentos como compensação à parte afetada; e, no caso do não cumprimento de nenhuma destas obrigações, a parte demandadora pode solicitar autorização da OSC para aplicação de medidas de retaliação comercial.

⁽³⁾ Para mais esclarecimentos sobre organograma e objetivos da OMC ver site: www.wto.org. Ver também Thorstensen (2001).

Quadro II. Controvérsias em que o Brasil é demandante na OMC.

País/bloco	Assunto demandado	Situação	Resultado
Argentina	Salvaguardas argentinas contra produtos têxteis de algodão do Brasil (1999).	Painel para examinar as salvaguardas.	Argentina retirou as medidas.
Argentina	Direitos <i>antidumping</i> implementados pelos argentinos contra carne de frango do Brasil.	Painel para avaliar as medidas argentinas (abril/2002).	Contencioso em fase inicial, o painel foi instalado.
Canadá	Medidas relativas ao apoio às exportações de aeronaves pelo governo canadense.	Painel dos mecanismos de financiamento de aeronaves canadenses para exportações (1998).	Ganho de causa para o Brasil.
Canadá	Crédito à exportação e programa de subsídios para aeronaves.	Painel para analisar programa de subsídios às exportações de aeronaves (2001).	Ganho de causa para o Brasil.
Comunidade Européia	Quotas de importação de carne de frango.	Análise do mecanismo de quota tarifária para carne de frango brasileira na Europa (1997).	Ganho parcial; a OMC determinou mudanças dos preços de referência.
Comunidade Européia	Direitos <i>antidumping</i> sobre tubos e conexões de ferro.	Painel estabelecido em 2001; as partes estão negociando.	Contencioso em andamento.
Comunidade Européia	Tratamento diferenciado sobre o café brasileiro.	Abertura de painel em 2000, o que levou à negociações bilaterais.	Resolvido por negociação, com aumento das quotas de importação para o Brasil.
EUA	Padrões para gasolina nos EUA.	Reclamações do Brasil sobre critérios distintos para gasolina americana e importada. Painel estabelecido em 1997.	Ganho de causa para o Brasil.
EUA	Medidas compensatórias sobre produtos siderúrgicos.	Painel estabelecido em 2001.	Contencioso em andamento.
EUA	Lei de compensação por <i>dumping</i> (Emenda <i>Byrd</i>).	Demanda brasileira contra Emenda <i>Byrd</i> , que introduz reparações não previstas na OMC (agosto de 2001).	Contencioso em fase final.
EUA	Lei de patentes norte-americana.	O Brasil solicitou consultas sobre a Lei (2001); o mesmo fez os EUA em relação às patentes no Brasil.	Retirada simultânea dos contenciosos.
EUA	Direitos <i>antidumping</i> sobre silício metálico.	O Brasil iniciou consultas na OMC e contatos diretos com autoridades americanas.	Ainda não se estabeleceu o painel.
EUA	Medidas de salvaguardas contra produtos siderúrgicos.	Os EUA anunciaram as medidas em março e o Brasil entrou com pedido de painel em julho de 2002.	Contencioso em fase inicial.
México	Medidas <i>antidumping</i> sobre transformadores elétricos.	O Brasil fez consultas à OMC sobre a medida mexicana; abriram-se negociações.	O México recuou das medidas.
Peru	Direitos compensatórios sobre importações de ônibus do Brasil.	O Brasil questionou os procedimentos em 1997. Abriram-se negociações.	Contencioso encerrado.
Turquia	Direito <i>antidumping</i> sobre Conexões de ferro e aço.	Feitas as consultas, desde 2000 o Brasil vem analisando a conveniência de solicitar um painel.	Contencioso pendente.

Fonte: Coordenação Geral de Contenciosos – MRE, julho de 2002.

Quadro III. Controvérsias em que o Brasil é demandado na OMC.

País/Bloco	Assunto demandado	Situação	Resultado
Canadá	Financiamento à exportações de aeronaves do Brasil.	Contencioso paralelo ao mantido pelo Brasil contra o Canadá nas mesmas bases.	Ganho de causa para o Brasil no painel de revisão.
Comunidade Européia	Licenciamento de importações e preços mínimos.	A CE efetuou uma consulta sobre os procedimentos brasileiros (nov/1999).	Ainda indefinido.
Comunidade Européia	Prazos de pagamento para importações.	A CE solicitou consulta sobre contratação de câmbio (MP 1569). Não houve abertura de painel.	Ainda indefinido.
EUA	Proteção de patentes.	Consultas realizadas em junho/2000.	Resolvido sem formação de painel.
EUA	Preços mínimos de importação.	Consultas realizadas em julho/2000, sobre valoração aduaneira. Não houve prosseguimento no contencioso.	Pendente.
EUA	Comércio e Investimentos no setor automotivo.	Questões sobre dispositivos do regime automotivo brasileiro de estímulo ao investimento (1996).	Estabelecimento de quotas tarifárias.
Filipinas	Medidas referentes à importação de coco ralado.	Questões sobre os direitos compensatórios aplicados pelo Brasil às importações filipinas.	Ganho de causa para o Brasil.
Índia	Direitos <i>antidumping</i> sobre sacos de juta.	Análise da imposição de direitos <i>antidumping</i> (2002).	Pendente.

Fonte: Coordenação Geral de Contenciosos – MRE, julho de 2002.

O Brasil foi um dos signatários do GATT e fundador da OMC. Nos últimos anos, o país tem atuado para que sejam implementados na íntegra os acordos ainda pendentes da Rodada Uruguai, especialmente os que afetam os países em desenvolvimento. Quanto aos conflitos comerciais, os esforços do país sempre foram no sentido de evitar seguir com suas reclamações até a OMC, procurando resolvê-las no âmbito diplomático bilateral. No entanto, o país tem sido bastante demandado e tem sido demandante em várias disputas. Nos quadros II e III, podemos observar os contenciosos em que o Brasil se envolveu nos últimos anos.

Além destes contenciosos em que o Brasil está envolvido diretamente, existem aqueles em que o país aparece como parte interessada⁴.

Quanto à nova rodada, iniciada em Doha (2001), o Brasil tem divulgado ser este o fórum privilegiado para as pretensões dos países em desenvolvimento, em virtude da dispersão de interesses e temas e das possibilidades de alianças estratégicas em torno de problemas comuns a um grande número de países, que este tipo de negociação multilateral pode gerar.

A participação do Brasil adotou como prioridade a obtenção de um maior acesso para os seus produtos agrícolas nos principais

⁴ São 10 conflitos que envolvem o setor de calçados (EUA e União Européia - UE - contra medidas de salvaguardas argentinas); setor farmacêutico (UE contra proteção patentária canadense); produtos agrícolas (Argentina contra medidas de salvaguardas chilenas); setor de amianto (Canadá contra medidas da UE); setor siderúrgico (UE contra direitos compensatórios dos EUA); legislação americana (UE contra lei de comércio americana de 1974); legislação americana (UE contra a lei americana: *US Copyright Act*); setor siderúrgico (Japão contra medidas *antidumping* dos EUA); setor siderúrgico (UE contra medidas compensatórias dos EUA); e, por fim, setor agrícola (EUA contra medidas protecionistas do Japão).

mercados consumidores (EUA e União Européia), questionando as políticas protecionistas destes países assentadas em barreiras (tarifárias e não tarifárias) e em políticas de incentivo e subsídios à produção e à exportação (ver quadros IV e V). No tocante a este assunto, deverão ser também objeto de atenção as possibilidades de inserção de novas barreiras comerciais aos produtos brasileiros, sob a forma de normas e requisitos

sanitários dos produtos, bem como normas ambientais e trabalhistas.

O país advoga, também, a necessidade de disciplinar o uso das medidas *antidumping* e das medidas compensatórias, como forma de gerar distorções comerciais. Nestes casos, a definição e o reconhecimento do *dumping* não seriam instrumentos unilaterais, bem como a implementação de medidas compensatórias e

Quadro IV. Barreiras à exportação brasileira para produtos selecionados na UE.

Produto	Barreira	Situação
Soja	Tarifas, subsídios e ajuda interna OCM*	As importações de óleo de soja em bruto são taxadas com alíquotas entre 3,8% a 7,6% e as de óleo refinado entre 6,1% a 11,4%. A UE subsidia diretamente os produtores de grãos oleaginosos, com sua Política Agrícola Comum.
Café	Isonções a terceiros países	Os países da Comunidade Andina têm isenção tarifária para café solúvel. Recentemente, Brasil e UE chegaram a acordo sobre quotas para o café solúvel brasileiro, de 10.000t, 12.000t e 14.000t no período 2000-2002, respectivamente. Após 2002, serão definidas as novas quotas.
Carne Bovina	Medidas sanitárias; tarifas; quotas; subsídios	Restrições à importação de carne bovina brasileira em decorrência de febre aftosa. Tarifa que corresponde a 114,52% <i>ad valorem</i> . Quota específica de 5.000t para carne bovina com 20% de imposto de importação. Subsídio às exportações consolidado na OMC; €1.259,2 Milhões em 2000. Valor destinado, como ajuda interna, pela OCM em 2000: € 4.733 milhões.
Carne de Frango	Tarifas; quotas tarifárias; subsídios	Tarifa: 102,4 €/100 kg/net, que corresponde a 46,25% <i>ad valorem</i> . Quota de 7.500t para carne de aves, com tarifas 50% inferiores às normais - 23,12%. Subsídio às exportações consolidado na OMC: €91,6 Milhões em 2000. Valor destinado, como ajuda interna, ao setor pela OCM em 2000: € 236 milhões.
Açúcar	Quota; subsídios; isenções concedidas a terceiros países	Tarifas: 33,9 €/100 kg/net, correspondente <i>ad valorem</i> é 66,39%. Quota conjunta com Cuba e terceiros países de 23.930t com tarifa de 9,8 € / t, ou seja, tarifa de 19%. Países signatários da Convenção de Lomé possuem o benefício da tarifa zero. Subsídio à exportação consolidado na OMC: € 497,0 milhões em 2000. Valor destinado, como subsídio, ao açúcar pela OCM em 2000: € 1.873 milhões.
Suco de Laranja	Quota e tarifas médias elevadas	Tarifa: 33,6%. Quota, para o mundo, de 1.500t com tarifa de 13%.
Fumo	Tarifas e ajuda interna - OCM*	As tarifas aplicadas ao fumo variam de 3% a 32%, no caso de desperdícios de tabaco, havendo estipulação de preço mínimo. Valor destinado, como ajuda interna, a tabaco pela OCM em 2000: € 978 milhões.

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001) - Tarifa Européia - Lista Consolidada OMC/UE.

(*) OCM - Organizações Comuns de Mercado - políticas setoriais específicas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, mesmo fundo que financia a PAC - Política Agrícola Comum.

de salvaguardas. Este tópico deverá ser o de maior dificuldade para as negociações, visto que envolve interesses de importantes setores industriais nos países desenvolvidos e afeta a autonomia das nações quanto à realização e uso de destacados mecanismos de política comercial e industrial.

Quanto às barreiras tarifárias, estas são de mais simples negociação, pois podem ser usadas como “moeda de troca” pelas nações desenvolvidas para a implementação de outras barreiras ao comércio mundial e para a abertura de mercados em setores mais atraentes aos seus interesses, como serviços e compra

Quadro V. Barreiras à exportação brasileira: produtos selecionados nos EUA.

Produto	Barreira	Situação
Suco de Laranja	Tarifa	Em 2000, incidia sobre o suco de laranja concentrado reconstituído tarifa específica de US\$0,785 / litro (equivalente <i>ad valorem</i> : 56%). Houve redução da participação brasileira no mercado norte-americano de 91% para 71% entre 1992 e 1999.
Álcool Etílico	Subsídios	As importações de álcool etílico são taxadas em 2,5% e em US\$0,54 por galão (imposto especial); juntos representam um carga tributária de 50% sobre o preço do produto importado.
Açúcar	Quotas tarifárias	Exportações de açúcar em bruto sujeitam-se a uma tarifa específica intraquota de US\$14,60/ton, cujo equivalente <i>ad valorem</i> é estimado em até 10,1%. As tarifas extraquota estão sujeitas a US\$338,70/ton. A quota brasileira para o ano fiscal de 2001/2002 é de 162.422,05 ton/ano. Com estas medidas as exportações de açúcar brasileiro para os EUA recuaram 60%.
Fumo	Apoio aos produtores internos	Há determinação de que 75% do fumo utilizado na fabricação do cigarro norte-americano deve ser produzido localmente. Quota brasileira anual: 80.200 toneladas métricas. Tarifa intraquota: de US\$ 0,386 a US\$ 0,421 por kg, equivalente <i>ad valorem</i> estimado em até 108,2%. Tarifa extraquota: até 350%.
Carne de Frango	Subsídios	O preço médio das exportações americanas, US\$ 700 / ton, é muito inferior aos preços internacionais médios (nunca abaixo de US\$ 1.000 / ton). O comércio de aves é prejudicado, também, pela falta de acordo sanitário entre as partes.
Carne Suína	Medidas sanitárias	A barreira é imposta devido ao registro, no passado, de contaminação por aftosa e peste suína africana (1974) do rebanho suíno brasileiro. Não existe reconhecimento mútuo de áreas livres ou de baixa incidência de enfermidades. Há dificuldade em estabelecer equivalência de processos de verificação sanitária.
Carne Bovina	Falta de acordo sanitário	Não há equivalência de processos de verificação sanitária. Não há reconhecimento de áreas livres ou de baixa intensidade de enfermidades.
Frutas e Vegetais	Medidas fitossanitárias	O órgão oficial americano (USDA) opera de maneira vagarosa na realização de exames e provas para controle de doenças e pragas, bem como as análises de risco. Exemplo: mamão papaia brasileiro teve processo de aprovação iniciado em 1993 e concluído apenas em 1998.
Siderurgia	<i>Antidumping</i> e direitos compensatórios	O Brasil é um dos países mais atingidos pelas medidas de defesa comercial aplicadas pelos Estados Unidos. Sobretaxas vão de 6% a 142%.

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001).

governamentais, bem como o reconhecimento da propriedade intelectual. Nos Quadros IV e V, destacamos algumas das barreiras existentes para importantes cadeias produtivas brasileiras [produtos selecionados] nos mercados da União Européia e dos EUA.

Na Europa, as principais barreiras se concentram nos produtos de origem agropecuária; o mesmo se dá no mercado americano.

Podemos observar que as principais barreiras externas envolvem produtos agrícolas e se caracterizam por uma combinação de mecanismos, tais como tarifas, quotas, subsídios e incentivos, salvaguardas e uso intensivo do sistema de preferências, o que ressalta a estratégia brasileira de lutar contra estes obstáculos ao comércio de produtos em que somos reconhecidamente competitivos. Cabe destacar, no entanto, que esta estratégia de negociação, focada na obtenção de maior acesso ao mercado agrícola externo, pode não ser tão benéfica ao país como se espera. Neste sentido, incorre-se em um risco de estas negociações resultarem em um processo de desindustrialização de importantes setores da economia brasileira. Reafirmando, assim, uma inserção internacional quase que exclusivamente baseada no mercado de *commodities* agrícolas, o que não seria do interesse de amplos segmentos da sociedade nacional. Esta hipótese pode ocorrer, dependendo dos acordos e das contrapartidas cedidas no contexto de uma negociação implementada pela busca de um acesso mais amplo ao mercado agrícola europeu e ao norte-americano.

Destaca-se, assim, que as negociações devem ter uma amplitude maior que a obtenção de mais espaço no mercado agrícola externo. A busca de uma maior abertura também para os produtos industriais brasileiros no exterior, bem como uma efetiva defesa de segmentos industriais internos ameaçados, devem fazer parte de um

projeto mais amplo para a economia brasileira em meio a essas negociações. O objetivo das negociações não pode perder de vista a necessidade de se manter uma estrutura produtiva no Brasil mais integrada e equilibrada, que preserve as características de uma economia estruturalmente complexa do ponto de vista industrial e tecnológico, capaz de diminuir a vulnerabilidade e a dependência de uma balança comercial baseada em poucos produtos e de baixo valor agregado. Em suma, as negociações impõem a luta pela manutenção e ampliação de uma pauta de exportações o mais diversificada possível; negociações equivocadas podem tornar nossa pauta mais concentrada.

3. SOBRE A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA)

O projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ganhou força a partir da iniciativa americana, em 1994, na Reunião de Cúpula de Miami (EUA). Analistas avaliam este projeto como uma consolidação da influência norte-americana sobre os demais países do continente, já que a característica marcante da região é a enorme disparidade econômica entre as nações, configurando um projeto de livre comércio entre economias fortemente assimétricas⁵.

O Brasil, por causa da extensão e complexidade da sua estrutura produtiva, do tamanho do seu mercado interno e da sua disponibilidade de recursos naturais, é a economia com mais áreas de atrito com a estrutura produtiva dos EUA⁶. Sendo assim, é um agente de destaque nessas negociações e aquele que potencialmente pode ser o mais afetado pela liberalização comercial.

Essas negociações podem, em tese, conduzir a um maior acesso ao mercado norte-americano, maior mercado consumidor do

⁽⁵⁾ Ver Guimarães (1998) e Coutinho & Furtado (1998), entre outros.

⁽⁶⁾ Destaca-se que o Canadá e o México já estão integrados à economia norte-americana por meio da implementação do NAFTA.

mundo, no entanto, também podem expor ainda mais o mercado nacional às empresas/produtos e ao capital norte-americanos, acentuando um processo de desenvolvimento capitalista subordinado e dependente, que pode dificultar ainda mais o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento nacional com a manutenção de uma complexa e diversificada estrutura produtiva no Brasil.

Vários autores têm destacado as ameaças à nossa estrutura produtiva atual⁷, caso o processo avance rapidamente para uma redução drástica de tarifas, não envolvendo pelo menos três alternativas negociais, além da contrapartida do acesso mais amplo de nossos produtos ao mercado norte-americano, a saber: regras de compensação e de investimentos para setores e regiões mais afetadas pela liberalização comercial, bem como o reconhecimento da necessidade de implementarmos um ritmo de desgravação diferenciado.

A estratégia norte-americana, como era esperado, tem sido de acelerar o ritmo das negociações para implantação da área, bem como, em paralelo, negociar tratados bilaterais, com definição de benefícios caso a caso, utilizando normas de concessão de benefícios com base no sistema de Preferências da OMC. Com isso, procura diminuir a resistência a um acordo amplo, porém mais generalista, no qual as questões mais complexas seriam remetidas para o fórum da OMC. Agindo desta forma, esvazia as reivindicações brasileiras por maior acesso ao mercado norte-americano, via diminuição dos subsídios à agricultura, por exemplo, bem como os embates com relação às práticas *antidumping* e salvaguardas adotadas pelos norte-americanos. A discussão, neste caso, ficaria restrita à diminuição de tarifas alfandegárias, que já são, em média, mais baixas nos EUA que nos demais países, à questão do reconhecimento de propriedade intelectual, ao

acesso ao mercado de serviços e à definição de procedimentos para compras governamentais; em suma, uma agenda benéfica aos interesses norte-americanos.

No processo negociador da ALCA foram estabelecidos nove grupos de negociação que são assistidos por uma Comissão formada pelo BID, pela CEPAL e pela OEA⁸, a saber: Grupo de Acesso a Mercados, com o objetivo de eliminar as tarifas e as barreiras que restringem o comércio entre os participantes; Grupo de Negociações sobre Investimentos, que tem como objetivo estabelecer um marco jurídico promotor dos investimentos com a proteção dos investidores; Grupo de Negociação sobre Serviços, com o objetivo de estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços; Grupo de Compras Governamentais, que quer ampliar o acesso aos mercados de compras governamentais dos países da área; Grupo de Agricultura, que trabalha com os temas de regras de origem e barreiras sanitárias⁹; Grupo de Solução de Controvérsias, para estabelecer mecanismos em consonância com a estrutura da OMC; Grupo de Direitos de Propriedade Intelectual, para promover uma efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual; Grupo de Negociação sobre Subsídios, *Antidumping* e Medidas Compensatórias, que tem como objetivo examinar maneiras de aprofundar, caso seja apropriado, as disciplinas existentes que figuram no Acordo da OMC; e, por fim, Grupo de Política de Concorrência, que tem como objetivo inibir práticas empresariais desleais.

Em 2002, cumprindo o cronograma inicial, o Brasil e os EUA assumiram conjuntamente a presidência da Coordenação da Comissão Negociadora da ALCA. As negociações entrarão, em 2003, no momento de propostas de implementação da área com término previsto para 2005, quando estarão sendo colocadas na mesa de negociações as reduções tarifárias

⁽⁷⁾ Ver Bonelli e Hahn (2000) e Castilho (2002).

⁽⁸⁾ Para acompanhar as negociações, ver site oficial da ALCA: www.alca.org

⁽⁹⁾ Procedimentos aduaneiros e barreiras técnicas ao comércio serão tratados no Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados.

propostas, bem como as medidas de normatização e institucionalização do funcionamento da nova área econômica. As negociações, desta forma, devem avançar rapidamente, o que coloca em situação de impasse e risco os protagonistas menos preparados, com menores estruturas de apoio e com projetos nacionais incompletos sobre os rumos desejados para as suas economias.

4. SOBRE AS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA

Da mesma forma que as negociações da ALCA, O Mercosul e a União Européia vêm conduzindo uma negociação bilateral, com a finalidade de implementar uma área de livre comércio entre os dois blocos econômicos. Para tanto, já foram realizadas 7 reuniões do Comitê de Negociações Biregionais (CNB), estando em andamento, neste momento, novembro de 2002, a VIII Reunião do CNB Mercosul-UE em Brasília¹⁰.

A negociação encontra-se no estágio em que cada parte faz sua oferta quanto às questões tarifárias e não tarifárias para liberalização do comércio de bens e serviços e para compras públicas. A UE fez sua primeira proposta com relação ao comércio de bens. Atualmente, segundo a UE, ocorre a importação de produtos do Mercosul em um valor médio de 18 bilhões de Euros anuais (média dos últimos três anos).

Quanto aos produtos agrícolas, parte mais delicada das negociações, a UE afirma que importa cerca de 9 bilhões de Euros anuais em produtos do Mercosul e que cerca de 60% deste total não pagam tarifas na Europa. Assim, argumenta que somente cerca de 3,5 bilhões de Euros em produtos agrícolas sofrem alguma restrição tarifária para serem comercializados na UE e sobre este universo propõe um cronograma de desgravação tarifária com 6 categorias: 1) Produtos com liberalização imediata: frutas

frescas, alguns óleos vegetais e gorduras, que envolvem um total aproximado de 270 milhões de Euros; 2) Produtos com tarifas alfandegárias sendo eliminadas em 4 etapas em um período de 4 anos: produtos como carne de cavalo, frutas, legumes, alguns óleos vegetais, flores, bulbos, e outros similares, num volume aproximado de 600 milhões de Euros; 3) Produtos com eliminação das tarifas em um período de 7 anos em 7 etapas: frutas e legumes processados, suco de frutas, carne de frango processada, etc., cujo volume comercializado é de cerca de 330 milhões de Euros; 4) Produtos com eliminação das tarifas em 10 etapas durante 10 anos: carne de porco, presunto, mel, carne enlatada, frutas e legumes processados, etc., com volume comercial de 1 bilhão de Euros; 5) Produtos com eliminação progressiva de tarifas para Vinhos e Licores com negociações em paralelo de acordos específicos para o setor, valor comercializado de 60 milhões de Euros; e 6) Produtos mais sensíveis cobertos por tarifas *ad valorem* e específicos, tais como: cereais, azeite de oliva, produtos lácteos, carne, tabaco, açúcar, algumas frutas específicas e alguns legumes processados; para estes produtos a UE se propõe a negociar a expansão do sistema de quotas tarifárias preferenciais.

Quanto aos produtos industriais, a UE coloca na negociação que, dos cerca de 8,8 bilhões de Euros que importa do Mercosul, cerca de 4,7 bilhões (53%) entram na União sem pagar nenhuma tarifa. Na sua oferta, a UE quer 100% dos produtos com eliminação completa das tarifas em um período de 10 anos. A liberalização ocorreria em etapas (4) por categorias do produto.

Quanto ao setor de serviços, que atualmente representa cerca de 20% do total de intercâmbio entre as duas áreas econômicas, é do interesse da União Européia obter um processo de liberalização amplo desde a entrada em vigor do acordo.

Para as compras públicas que representam entre 10% e 14% do produto bruto das duas

⁽¹⁰⁾ A estrutura e o avanço da negociação pode ser acompanhada nos sites: www.mercosul.org ou www.mre.gov.br ou www.mdic.gov.br

áreas, os europeus propõem a abertura de compras públicas de bens, serviços e trabalho dos governos centrais e locais, incluindo empresas públicas. Em suma, observa-se que a UE dificulta a liberalização de produtos de interesse do Mercosul, ao mesmo tempo em que almeja, prioritariamente, o seu mercado de serviços e de compras governamentais.

O Mercosul também apresentou sua proposta inicial de negociação. No entanto, a proposta foi considerada modesta pelos europeus e por críticos internos, pois contempla apenas 33% das importações provenientes da União Européia. Desta forma, está distante de abranger o substancial do comércio, como preconiza a OMC para a configuração de um acordo de livre comércio.

Na área agrícola, a oferta de liberalização tarifária inclui um volume de posições tarifárias, que representa cerca de 27% das importações da UE. Neste contexto, o setor agrícola brasileiro tem proposto que ocorra a oferta de todos os seus itens tarifários, com desgravação imediata e com pedido de reciprocidade da UE, o que configuraria um tipo de desgravação zero por zero. Da forma como está posta, a proposta do Mercosul na área agrícola ainda está em uma fase bastante defensiva, o que permite que a União Européia dê tratamento de produtos sensíveis aos produtos agrícolas, permanecendo na defensiva também. Aparentemente, não há justificativa para que o Mercosul não inclua os produtos agrícolas na lista de oferta, visto que o bloco tem vantagens competitivas em relação à UE¹¹.

Do exposto, observa-se que neste início de negociações, tanto a proposta da UE como a do Mercosul estão longe de contemplar o substancial do comércio existente entre os blocos, conforme preconizado pela OMC. Portanto, as duas partes terão que fazer concessões para melhorar substancialmente suas ofertas.

Neste momento, o Comitê de Negociações Birregionais está procurando acelerar o processo negociador, entrando em um período considerado conclusivo para as negociações. Ao mesmo tempo, as partes envolvidas reconhecem as relações entre as negociações em curso com os rumos da rodada multilateral de Doha. O calendário está organizado da seguinte forma: a) fev/2003: apresentação das ofertas de bens, consistentes com regras da OMC; b) mar/2003 - IX CNB (Bruxelas): negociação sobre as ofertas de bens; definição de métodos e modalidades para a negociação de compras governamentais e investimentos; c) abril a maio/2003: pedidos de melhora das ofertas de bens; d) maio/2003 - X CNB (Assunção): negociações sobre serviços, compras governamentais e investimentos; avaliação geral do estado das negociações, e) segundo semestre de 2003: reunião dos negociadores na Europa; a data da reunião será determinada de acordo com o progresso das negociações birregionais. Nesta data será avaliado o estado geral das negociações e se dará início ao período conclusivo das negociações.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

O momento das negociações está dado, sendo capaz de gerar oportunidades de uma maior inserção da economia brasileira no exterior, bem como de gerar ameaças à estrutura produtiva construída no país durante um longo e custoso processo de industrialização.

Das três negociações em andamento, a rodada da OMC assume o caráter mais crucial por ser a geradora da superestrutura jurídica que deverá reger o comércio mundial nas próximas décadas. Sendo assim, deverá ser o palco das disputas mais acirradas, com diferentes temas assumindo a primazia do debate, em diferentes momentos, cabendo ao Brasil definir em cada um destes momentos as parcerias e alianças

⁽¹¹⁾ Observar que a inclusão seria justificável somente com a implementação de reciprocidade e cláusulas de condicionalidades.

que resultem em menos prejuízos e mais possibilidades para nossa economia.

As duas grandes áreas econômicas do planeta (UE e EUA) optaram por ser este o palco de discussão de suas principais políticas protecionistas, o que pode ser emblemático de que confiam poder compor seus interesses no sentido de evitar grandes concessões aos países em desenvolvimento; ao mesmo tempo em que, se tiverem que ceder em determinados aspectos, esperam compensações com aberturas em serviços, compras governamentais, etc. Está também claro que as nações desenvolvidas esperam, neste fórum, o reconhecimento para o uso de novos instrumentos que podem se tornar mecanismos de política comercial, como é o caso das normas técnicas, exigências ambientais, trabalhistas, reconhecimento de propriedade intelectual, e outros; tudo devidamente referendado pelas regulamentações da OMC. Cabe destacar que, como tais negociações podem ser extremamente amplas e diversificadas em temas e interesses, este fórum pode não terminar no prazo previsto (2005).

Já as negociações para formação das áreas de livre comércio (ALCA e Mercosul-UE) seguem um cronograma político-econômico bastante peculiar. Os passos de cada negociação são monitorados pela outra, e ambas estão em consonância com os possíveis avanços e retrocessos das negociações da OMC.

As negociações da ALCA tiveram uma agilização forçada com a manifesta intenção americana de terminar as negociações antes do prazo inicialmente previsto (2005); ao mesmo tempo, a Europa também procurou acelerar as negociações com o Mercosul a partir de 1999. No entanto, ficam dúvidas quanto ao real interesse desta agilização, especialmente após os acontecimentos de setembro de 2001 nos EUA quando outras questões assumiram uma importância estratégica maior para a economia americana do que a integração americana, projeto este que aparentemente pode ser executado pelos norte-americanos via estratégia de acordos bilaterais. Da mesma forma, a União Européia,

em função do processo de expansão do número de seus membros, incorporou outras prioridades, dentre elas, a resolução dos desdobramentos da sua Política Agrícola Comum, que aparentemente não coloca o acordo com o Mercosul como questão primordial ou prioritária, neste momento.

De qualquer forma, tanto em uma negociação como na outra, cabe destacar alguns aspectos que nos parecem relevantes: I) a questão da consolidação do Mercosul que, com a crise macroeconômica de seus países, tem sido elemento de incertezas nas negociações externas e de dificuldades para o estabelecimento de uma agenda consensual dentro do bloco. Neste sentido, cabe o desdobramento de esforços, principalmente por parte do Brasil, para a busca de um maior equilíbrio regional e a formação de um consenso mínimo que guie as negociações externas do bloco de maneira uniforme; II) os temas mais relevantes para nossa economia estarão sob o foco da negociação multilateral mais ampla, o que significa que poderemos ter mais a perder do que a ganhar no avanço rápido das negociações de áreas de livre comércio regionais encerradas antes das negociações gerais da OMC; III) mesmo com o avanço das negociações multilaterais, é importante a efetivação de acordos bilaterais com mais parceiros, simultaneamente às negociações em andamento. Estes acordos podem diversificar e ampliar as possibilidades de acesso do Brasil a novos mercados, por meio do estabelecimento de preferências comerciais, antes do término das negociações mais gerais. Neste caso cabe incrementar os esforços rumo aos mercados asiático e africano, bem como ampliar acordos na América do Sul; IV) quanto à OMC, a garantia de maior acesso ao mercado de produtos agrícolas dos países desenvolvidos não deve comprometer ou estar condicionada a um recuo da economia nacional quanto à complexidade de sua estrutura produtiva e à perda de autonomia na determinação de sua política industrial.

Finalizando, se por um lado o tempo corre contra a economia brasileira no sentido da necessidade premente de expandir as exporta-

ções e o acesso ao mercado externo, por outro lado, as negociações gerais sendo conduzidas de maneira mais lenta e ponderada podem permitir uma maior compreensão dos interesses e ameaças em jogo e o desenvolvimento de estratégias de defesa quanto às ameaças mais sérias.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVERBUG, A. *O Brasil no Contexto da Integração hemisférica: Controvérsias em torno da ALCA*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, RJ, n. 11, junho, 1999.
- BONELLI, R. e HAHN, L. *Resenha dos Estudos Recentes sobre Relações Comerciais Brasileiras*. Texto Para Discussão 708, IPEA, Rio de Janeiro, RJ, 2000.
- CASTILHO, M. R. *Impactos de Acordos Comerciais sobre a Economia Brasileira: Resenha dos Trabalhos Recentes*. Texto para Discussão 906, IPEA, Rio de Janeiro, RJ, 2002.
- COELHO, C. N. *Negociações Agrícolas: Existe uma saída?* Revista de Política Agrícola, SPA/Ministério da Agricultura, Brasília, DF, ano IX, nº 4, out/dez. 2000.
- COLSERA, L. L. & HENZ, R. *A Agricultura e a Continuidade do Processo de Liberalização*. Revista de Política Agrícola, SPA/Min. da Agricultura, Brasília DF, ano VII, n. 4, out/dez, 1998.
- COLSERA, L. L. *A Retomada das Negociações Agrícolas na OMC*. Revista de Política Agrícola, SPA/Min. da Agricultura, Brasília DF, ano IX, nº 2, abr/jun, 2000.
- COUTINHO, L. G. e FURTADO, J. *A Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades da ALCA*. Seminário no IPRI, RJ, 1998.
- EMBAIXADA DO BRASIL (USA). *Estudo sobre barreiras ao acesso de produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano*. Washington, DC, USA, 1998.
- FONSECA, R. B. *A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos*. Tese Doutorado. IE/Unicamp, Campinas, SP, 1994.
- FUNCEX. *Barreiras Externas às Exportações Brasileiras*. MDIC, Brasília, 1999.
- GUIMARÃES, S. P. *A ALCA e o fim do MERCOSUL*. Seminário no IPRI, RJ, 1998.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL - MRE. *Carta de Genebra*. Missão Brasileira na OMC. Genebra, Sz, 2002.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO- OMC. *Con el Comercio Hacia el Futuro*. Genebra, Sz, (disponível no site: www.wto.org).
- REGO, E. C. L. *Do Gatt à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio*. Revista do BNDES, v. 3, nº 6, dez/1996.
- SECEX. *Secretaria de Comércio Exterior. Barreiras às Exportações Brasileiras*. Brasília, 2001.
- THORSTENSEN, V. *OMC - Organização Mundial do Comércio*. Ed. Aduaneiras, 2ª edição, São Paulo, SP, 2001.

