

Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional

*Beky Moron de Macadar**

O comércio internacional vem sofrendo uma série de transformações nos últimos anos, que o diferenciam de épocas passadas. Dentre as principais características, destacam-se a globalização dos mercados, a formação de blocos regionais, o comércio preferencial entre países, o comércio administrado por setores e o comércio intrafirma.

As empresas transnacionais que trabalham com os mercados globais não se contentam com o sucesso do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) na redução das barreiras tarifárias nas fronteiras. Para que essas empresas possam atuar sem entraves a nível planetário, necessitam de práticas nacionais homogêneas e adequadas a certos padrões internacionais. Assim, cada vez mais as relações comerciais entre países estão sendo usadas para questionar uma série de leis, instituições e práticas nacionais consideradas como "impedimentos estruturais ao comércio" ou práticas que criam "distorções" ao comércio.

Esse tipo de interferência já foi praticado na Rodada Uruguai do GATT, com a introdução dos "novos temas": Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs), Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs), além de se adotarem novas normas e critérios mais precisos em matéria de subsídios, regras "anti-dumping" e regras de origem. Entretanto,

* Economista da FEE e Professora da UFRGS.

A autora agradece a leitura cuidadosa e os comentários feitos pelas colegas Sônia Unikowsky Teruchkin e Teresinha da Silva Bello a uma versão preliminar do texto.

nas negociações do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), essa interferência foi ainda maior, e as demandas em relação ao México incluíram também regulamentações relacionadas com os chamados "novíssimos temas": meio ambiente e relações trabalhistas. Ou seja, com a nova modalidade de negociações comerciais, limitam-se cada vez mais os graus de liberdade dos países para adotarem políticas nacionais soberanas.

Neste artigo, analisam-se a política comercial brasileira e os dilemas da inserção internacional do Brasil diante das tendências à globalização e à regionalização no cenário internacional, das novas regras e disciplinas introduzidas na Rodada Uruguai do GATT e das propostas de acordos de livre comércio por parte dos Estados Unidos e da União Européia (UE).

Os dilemas do Brasil

A integração "superficial" do sistema de comércio internacional obtida através das negociações do GATT resulta atualmente insuficiente para avançar de forma acelerada no processo de globalização. Para isso, seria necessária uma integração mais "profunda" (LAWRENCE, 1992), a qual dificilmente poderia ser alcançada nas negociações entre os mais de 100 países heterogêneos signatários do GATT ou da Organização Mundial do Comércio (OMC), sucessora do GATT. Por esse motivo, os compromissos de integração mais profunda tendem a ser realizados de forma seletiva entre um grupo mais reduzido de países.

O Brasil defronta-se com um dilema na sua estratégia de inserção internacional: continuar na sua postura de "global trader" e, portanto, de defensor incondicional do multilateralismo via negociações na OMC, ou ceder ao apelo das ofertas de acordos de livre comércio com países desenvolvidos — União Européia e Estados Unidos — através do Mercosul.

Para entender a dimensão do dilema, é preciso relembrar algumas das características da política econômica externa brasileira. O Brasil sempre se caracterizou por ser um firme defensor do multilateralismo com a participação de todos os países nas negociações internacionais através do GATT. Devido à sua tradição de "global trader" aos seus interesses comerciais diversificados em várias regiões do Mundo, o País sempre se mostrou favorável ao fortalecimento do GATT como órgão regulador do comércio

internacional e atualmente apóia firmemente a OMC, defendendo, portanto, o princípio do GATT de nação mais favorecida, o qual estabelece a não-discriminação entre países. Defende, também, a desregulamentação do comércio, atualmente limitado por uma quantidade cada vez maior de acordos preferenciais e acordos setoriais, instituídos principalmente pelos países mais desenvolvidos.

Ao contrário da Argentina, que em várias oportunidades se manifestou explicitamente favorável a uma adesão ao NAFTA, o Brasil resistiu durante muito tempo a um posicionamento oficial em relação à Iniciativa das Américas proposta pelo Presidente Bush em junho de 1990, projeto que previa a constituição de uma zona de livre comércio hemisférica nas Américas.

Durante vários anos, a estratégia brasileira tem sido a de se manter equidistante dos três principais blocos regionais existentes ou em formação — NAFTA, UE e Ásia/Pacífico —, tentando, ao mesmo tempo, fortalecer sua inserção regional na América do Sul. Consciente de seu papel aglutinador, o Brasil não poupa esforços para robustecer o Mercosul e para ampliar sua influência na região através da tentativa de constituição da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

A entrada em vigor do NAFTA forçou o Brasil a perseguir com tenacidade a implementação do Mercosul — transpondo obstáculos que pareciam insuperáveis — e a propor o projeto da ALCSA, potencializando, assim, seu poder de barganha econômico e político em níveis hemisférico e internacional (ALMEIDA, 1994).

Desse modo, os pontos centrais da atual política econômica externa brasileira são: em primeiro lugar, a defesa do multilateralismo; em segundo, a consolidação do Mercosul; e, em terceiro, a criação da ALCSA. Por tudo isso, o Brasil não esconde sua preferência por uma aproximação gradual ao NAFTA, numa estratégia de *building blocs*, ou seja, aprofundar em primeiro lugar os vínculos comerciais com seus vizinhos da América do Sul, para, posteriormente, poder agir mais fortalecido nas negociações com os EUA, que é, indiscutivelmente, o líder do NAFTA. Uma negociação prematura forçaria o Mercosul, e, portanto, o Brasil, a ter que fazer maiores concessões do que receberia em troca em termos de acesso aos mercados do NAFTA, dado o desnível de poder de barganha entre esses dois blocos.

O cenário internacional

Na década de 80 e no período já transcorrido dos anos 90, os processos de globalização e regionalização aprofundaram-se na economia internacional.

A crescente interdependência entre as nações como resultado da mundialização do capital levou a que as taxas de crescimento do comércio internacional, do investimento estrangeiro direto e dos fluxos financeiros aumentassem mais rapidamente do que o Produto bruto mundial.

Com a liberalização comercial administrada pelo GATT através de sucessivas rodadas de negociações multilaterais e com a estratégia das empresas transnacionais de produzirem para os mercados globais, o fluxo do comércio mundial cresceu a taxas sem precedentes.

O crescimento do investimento estrangeiro direto, por sua vez, surgiu como resposta ao risco de uma escalada protecionista e também em função das novas estratégias de atuação das transnacionais em escala planetária. Complementarmente, os avanços tecnológicos na área das telecomunicações e a crescente desregulamentação dos mercados financeiros internacionais vêm facilitando a circulação dos fluxos de capitais entre as nações a uma velocidade jamais vista.

A aceleração das inovações tecnológicas e o próprio dinamismo das variáveis externas parecem estar sinalizando aos países em desenvolvimento que uma estratégia exportadora seria mais vantajosa para a absorção e a adaptação das novas tecnologias e, portanto, para o desenvolvimento econômico do que uma política mais voltada para o mercado interno. A estratégia exportadora, ao expor os produtores nacionais a uma maior concorrência com os competidores internacionais, os induziria a obter ganhos de produtividade via incorporação do progresso técnico, tornando-os, assim, mais competitivos. Desse modo, a crescente interdependência econômica pressiona na direção de uma maior inserção das economias no mercado internacional, e o acesso aos mercados dar-se-ia — para os países periféricos — pela via de adesão a algum dos principais blocos regionais existentes. Entretanto essa inserção no mercado internacional envolve custos, principalmente no que diz respeito aos graus de liberdade na implementação das políticas nacionais.

O próprio fenômeno da globalização não é isento de assimetrias e de contradições. O caráter assimétrico manifesta-se no fato de que aproximadamente 85% do comércio mundial se concentra atualmente nos países desenvolvidos. Além disso, na segunda metade dos anos 80, mais de 80% do

investimento estrangeiro direto se concentrava nos EUA, no Japão e na UE, enquanto os países em desenvolvimento receberam apenas 17% do total (BEKERMAN, SIRLIN, 1995).

Em relação às contradições do processo de globalização, estas se manifestam no novo surto de pressões protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos, que agora se concentram na aplicação de barreiras não tarifárias, tais como os acordos voluntários de exportação, direitos compensatórios e direitos "anti-dumping". Essas barreiras não tarifárias afetam principalmente os países periféricos, uma vez que as mesmas visam proteger os setores maduros dos países centrais, tais como siderurgia, têxteis e produtos agrícolas.

A outra tendência importante da economia internacional — a regionalização dos mercados — é mais um fator que poderia favorecer o aumento das assimetrias existentes entre países desenvolvidos e periféricos. Para os países que já fazem parte dos principais blocos comerciais existentes, ou em formação, a integração comercial propicia o aumento da concorrência, as economias de escala e um maior acesso aos mercados. Já os países excluídos ficam mais expostos a conflitos comerciais, ao desvio de comércio e ao redirecionamento dos investimentos diretos estrangeiros a favor dos países-membros dos blocos.

As ofertas de Acordos de Livre Comércio (ALCs) que o Brasil vem recebendo como membro do Mercosul comportam o risco de aprofundar ainda mais as assimetrias já visíveis em nível multilateral, pois os ALC estão se tornando um instrumento de poder e de integração subordinada das economias mais fracas em relação às mais fortes.

A Rodada Uruguai do GATT

As dificuldades enfrentadas para finalizar as negociações da Rodada Uruguai refletem a magnitude dos interesses em jogo, e os resultados obtidos aprofundam ainda mais as assimetrias entre os países do Norte e os do Sul. As regras aprovadas limitam cada vez mais a autonomia dos países periféricos para a adoção de políticas nacionais ativas de fomento às exportações e de apoio à especialização produtiva, bem como os incentivos ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico.

As medidas tomadas na Rodada Uruguai do GATT em matéria de investimentos relacionados com o comércio incluem a proibição de estabelecer normas sobre conteúdo nacional e medidas que visem ao nivelamento do comércio, como, por exemplo, vincular a magnitude e o valor das importações de uma empresa ao nível das suas exportações. Os países em desenvolvimento contarão com um prazo de cinco anos para a eliminação total desse tipo de política.

No que tange aos subsídios e aos direitos compensatórios, normas mais rígidas foram adotadas. Os subsídios passaram a ser classificados em três categorias: os proibidos, os permitidos e os recoráveis. Os **proibidos** são aqueles que estão vinculados ao uso de insumos internos ou a metas de desempenho exportador. Apenas serão toleradas as isenções de impostos indiretos sobre os insumos incorporados nos produtos exportados e a aplicação dos mecanismos de devolução de impostos.

Os subsídios **permitidos** incluem os subsídios horizontais ou não específicos, ou seja, aqueles que não visam favorecer uma determinada indústria ou atividade. Também se incluem nessa categoria os subsídios específicos, quando os mesmos são utilizados para promover as atividades de pesquisa industrial, para apoiar as regiões mais atrasadas de um país e para proteger o meio ambiente.

O resto dos subsídios entram na categoria de **recoráveis**, isto é, aqueles que podem afetar adversamente o comércio com os outros países e ficam sujeitos à demonstração do dano sofrido. Também nesse caso os países em desenvolvimento com uma renda *per capita* superior a US\$ 1.000 têm um período maior para se adequarem às novas normas, pois a proibição de subsidiar exportações entrará em vigor oito anos após o início da vigência do GATT 1994, acordo que estabeleceu a OMC.

Ainda na Rodada Uruguai, foi fechado um novo acordo sobre o código de salvaguardas que estabelece regras mais claras para a aplicação das cláusulas de salvaguardas destinadas a defender segmentos industriais internos que perderam competitividade. Assim, quando um aumento imprevisto das importações esteja causando ou ameaça causar sério dano aos produtores locais, os governos poderão suspender temporariamente os compromissos assumidos no GATT e estabelecer barreiras ao comércio por um prazo máximo de quatro anos e, em casos especiais, de até oito anos.

Ficam também proibidos as restrições voluntárias de exportações e os acordos de comércio administrado. As medidas desse tipo já existentes na data de assinatura do acordo deverão ser progressivamente eliminadas num prazo de quatro anos.

Por outra parte, o código "anti-dumping" procurou estabelecer regras mais transparentes para o uso desse mecanismo, e o país importador deve estabelecer uma relação causal mais rigorosa entre as importações sujeitas a *dumping* e o dano ocasionado à indústria nacional.

Deve ser lembrado que as negociações da Rodada Uruguai do GATT envolveram também os "novos temas". Entretanto, como um fórum com um grande número de participantes, os mecanismos para a solução de conflitos comerciais terminaram sendo mais brandos que o desejado por alguns dos participantes, e a gestão da interdependência continuará sendo administrada através de acordos preferenciais de comércio sob a forma de acordos de livre comércio.

Conforme Dillon (1995), um grupo de executivos de empresas multinacionais de origem norte-americana foi responsável pela inclusão dos "novos temas" nas discussões do GATT/OMC, do NAFTA e do ALCs bilateral negociado entre o Canadá e os EUA, em 1987. Assim, no ALC foram assentados os precedentes, e a cada novo acordo os compromissos foram sendo ampliados. Como esclarece esse autor:

"Historicamente o GATT aplicou o princípio do 'tratamento nacional' somente às importações de bens. O 'tratamento nacional' significa que um país importador teria que dar aos bens importados um tratamento não menos favorável que aquele que é dado aos produtos domésticos. O ALC foi o primeiro pacto que fez extensivo o princípio do tratamento nacional às importações, ao investimento e aos serviços. O NAFTA e a OMC também estenderam o tratamento nacional aos investimentos" (DILLON, 1995, p.283).

O código de investimentos da OMC, é menos detalhado que o do ALC Canadá-EUA, mas o NAFTA restringiu ainda mais a exigência de que as transnacionais equilibrem importações e exportações, transfiram tecnologia ou adotem certas regras de produção.

Na área de serviços, embora na Rodada Uruguai o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços tenha estabelecido o princípio do "tratamento nacional", muitas das negociações para setores específicos ficaram pendentes de acerto futuro. Já o ALC Canadá-EUA e o NAFTA entraram em detalhes sobre, por exemplo, os serviços financeiros, sendo que o ALC retirou o controle canadense sobre as instituições financeiras com licença federal, e o NAFTA foi mais longe, incluindo também as instituições financeiras com licença estadual (DILLON, 1995).

Em relação aos direitos de propriedade intelectual, as transnacionais conseguiram muitas concessões, seja na Rodada Uruguai — na negociação dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio —, seja no NAFTA. Contudo, embora ambos os códigos dêem uma proteção de 20 anos às patentes, inclusive às farmacêuticas, o código do GATT concede um período de cinco a 10 anos para que os países em vias de desenvolvimento se ajustem aos TRIPS, enquanto o NAFTA não concedeu qualquer período de ajustamento, nem sequer para o México, país de menor desenvolvimento relativo.

Inclusive, como afirma Dillon:

"No lugar de corrigir as assimetrias entre países mais desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento, os códigos sobre direitos de propriedade intelectual ameaçam acentuá-las. Por exemplo, ambos os tratados [GATT e NAFTA] usam o princípio do tratamento nacional para insistir em que nenhum país pode usar suas leis de patentes para incentivar a pesquisa e desenvolvimento dentro do seu próprio país" (DILLON, 1995, p.288).

Dos comentários anteriores, depreende-se que as negociações multilaterais do GATT/OMC, apesar de terem restringido bastante os graus de liberdade dos países em vias de desenvolvimento em termos de aplicação de políticas ativas nacionais na área dos "novos temas", ainda assim, oferecem um prazo de adaptação mais longo e condições mais brandas que os acordos de livre comércio assinados pelos EUA com o Canadá e com o México (bilaterais e trilaterais). Isso reforça a percepção de que o Brasil tem mais a ganhar com uma política externa de apoio ao multilateralismo do que com negociações de ALCs com países desenvolvidos.

Os acordos de livre comércio como "marco condicionante"

Conforme Grinspun e Kreklewich, os tratados de livre comércio constituem um mecanismo através do qual as elites nacionais no poder podem efetuar reformas econômicas e sociais de caráter neoliberal, que, intrinsecamente, são antidemocráticas, inaugurando um novo padrão de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado.

"(...) os tratados de livre comércio fomentam a tendência a privatizar, desregular e liberalizar a economia, enquanto os grandes capitais corporativos nacionais e internacionais desempenham um papel-chave no setor privado e na consolidação de tais relações. Desse modo, há um deslocamento do poder econômico e político para o setor privado, reduzindo a capacidade do Estado para executar um programa mais ativo e progressista" (GRINSPUN, KREKLEWICH, 1995, p.121).

O programa neoliberal introduz-se pela porta dos fundos, pois a negociação ou a aplicação de um acordo de livre comércio modifica as condições em que são tomadas as decisões de políticas econômicas e sociais internas dos países, transformando-se numa espécie de "marco condicionante".

"Por marco condicionante entende-se um mecanismo institucional que restringe efetivamente as opções de políticas a nível de Estado-nação. Esse sistema se torna vinculante devido às restrições e obrigações internacionais contraídas em relação a outro país, empresas e investidores estrangeiros ou agências multilaterais. O não-cumprimento com o pacote de políticas colocaria o país em conflito com as forças internacionais. Entretanto o mandato nem sempre é ditado a partir do exterior. O que caracteriza um marco condicionante é o fato de que as elites nacionais manipulam tais obrigações internacionais para impor políticas que, de outra maneira, não receberiam um apoio geral" (GRINSPUN, KREKLEWICH, 1995, p.123).

Grinspun e Kreklewich argumentam que os acordos de livre comércio devem ser considerados um novo tipo de "marco condicionante", com maior nível de condicionalidade que um programa de ajuste estrutural do FMI ou que um acordo de reestruturação da dívida externa. Isto porque os acordos de livre comércio são abrangentes e têm um caráter de mais longo prazo, uma vez que, supostamente, são permanentes, consolidando reformas e produzindo, portanto, efeitos praticamente irreversíveis.

O ex-Presidente norte-americano Ronald Reagan qualificou o ALC entre os EUA e o Canadá como "uma nova constituição para a América do Norte". De fato, tanto o ALC entre os EUA e o Canadá quanto o NAFTA limitaram a capacidade de governos democraticamente eleitos de tomar certas medidas de política econômica e social de forma autônoma (DILLON, 1995, p.290).

"Em todo caso, as características fortemente 'administradas' do NAFTA e a supremacia política absoluta dos EUA nesse esquema fazem com que um eventual relacionamento apresente muito pouco interesse aos demais parceiros hemisféricos, isoladamente ou em grupos sub-regionais. Estes últimos têm muito mais a ganhar numa liberalização ampliada conduzida em bases multilaterais do que na ampliação negociada do esquema NAFTA" (ALMEIDA, 1994, p. 88).

Efetivamente, a estratégia brasileira diante das tendências de globalização e de regionalização tem sido claramente favorável ao "regionalismo aberto", ou seja, à complementação da defesa e da política do multilateralismo com o aprofundamento dos vínculos de interdependência entre os países da região, através do Mercosul e, mais recentemente, através da iniciativa da ALCSA.

Entretanto o ALC Canadá-EUA e o NAFTA estão exercendo uma influência significativa sobre o comportamento dos países latino-americanos e sobre a política brasileira para a região em relação ao estilo e ao conteúdo das relações econômico-comerciais. Esses acordos formularam um padrão de negociação e uma agenda de temas, a qual, com algumas adaptações, vem sendo adotada nos demais esquemas de integração, liberalização administrada, salvaguardas, solução de controvérsias, regras de origem, concorrência desleal, investimentos e propriedade intelectual. Mas, apesar de um certo caráter imperialista nas relações do Brasil com seus parceiros sul-americanos, a busca de um relacionamento mais intenso deriva de motivações mais diretamente econômicas, considerando o volume e a composição do comércio com os países da região e as vantagens da proximidade geográfica — onde o comércio tende a desenvolver-se de maneira espontânea, desde que sejam criadas condições favoráveis em termos de infra-estrutura e de abertura externa.

O Brasil diante da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

As posições dominantes no Brasil a respeito da proposta do Presidente Clinton, formalizada na Reunião de Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, de formar a Área de Livre Comércio das Américas até o ano de 2005 são marcadas pela resistência à participação.

O consenso entre os estudiosos é o de que qualquer acordo de países latino-americanos com os EUA, ou com o NAFTA como bloco, supõe a adoção, por parte do país candidato (ou grupo de países), de uma ampla agenda de reformas de caráter neoliberal na área de comércio de bens e dos "novos temas", bem como nos "novíssimos temas". Reformas dessa natureza teriam, como já foi salientado anteriormente, um impacto negativo sobre os graus de liberdade que os países envolvidos disporiam para aplicar políticas econômicas ativas e discriminatórias, tanto no plano macroeconômico quanto na área de políticas industriais e de comércio. Assim, uma análise de custos e benefícios para o Brasil da proposta da ALCA envolve a análise de três aspectos: (a) a estrutura e a composição do comércio exterior brasileiro e do investimento direto estrangeiro no Brasil; (b) as implicações de uma liberalização preferencial entre Brasil e EUA; e (c) quais os incentivos e os desincentivos para se comprometer a um ALC com os EUA (VEIGA, 1995).

A estrutura das exportações e das importações brasileiras é suficientemente diversificada por áreas geográficas de modo a caracterizar o Brasil como um "global trader", isto é, um país que tem relações comerciais com interesses significativos em várias regiões do Mundo (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1

Participação percentual das exportações para blocos econômicos
no total das brasileiras --- 1990-93

DISCRIMINAÇÃO	1990	1991	1992	1993
Bloco europeu	33,6	32,8	30,8	26,8
Bloco da América do Norte ..	27,4	23,7	23,6	24,1
Bloco asiático	16,0	17,1	14,7	15,0
América do Sul	8,6	13,2	18,1	21,1
Mercosul	4,2	7,3	11,4	13,9
Resto do Mundo	14,5	13,2	12,8	13,0
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: THORSTENSEN, Vera et al. (1994). O Brasil frente a um mundo dividido em blocos. São Paulo: Nobel/Instituto Sul Norte.

Tabela 2

Participação percentual das importações dos blocos econômicos
no total das brasileiras — 1990-93

DISCRIMINAÇÃO	1990	1991	1992	1993
Bloco europeu	25,6	26,9	26,7	26,7
Bloco da América do Norte ..	24,2	26,9	27,7	26,9
Bloco asiático	8,3	8,6	8,3	11,3
América do Sul	16,3	16,5	16,0	17,0
Mercosul	11,2	10,8	10,7	13,0
Resto do Mundo	25,7	21,2	21,4	18,1
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: THORSTENSEN, Vera et al. (1994). O Brasil frente a um mundo dividido em blocos. São Paulo: Nobel/Instituto Sul Norte.

Em termos agregados, a participação dos EUA nas exportações e nas importações brasileiras representa, em 1993, respectivamente, 24,1% e 26,9% do total. Assim, os efeitos do acesso preferencial aos EUA seriam limitados, e existiria um elevado potencial de desvio de comércio de outros mercados, isto é, importações antes originárias de outros países passariam a ser substituídas por produtos norte-americanos beneficiados pelo acesso preferencial ao mercado brasileiro.

Contudo a análise da composição da pauta das exportações brasileiras por blocos de destino revela que existe uma razoável especialização segundo o mercado de destino. Os mercados do NAFTA, do Mercosul e da América Latina concentram uma proporção elevada de produtos industrializados (manufaturados e semi-manufaturados), de maior valor agregado, e a presença significativa de padrões de comércio intra-indústria; enquanto nos mercados da UE e do Japão predominam os produtos básicos e matérias-primas. Reconhecidamente, índices elevados de comércio intra-indústria geram efeitos dinâmicos positivos nos processos de integração econômica, principalmente em relação a economias de escala e de especialização.

Entretanto os incentivos à liberalização preferencial com os EUA ou com o NAFTA são principalmente de caráter defensivo e respondem à preocupação com o aumento de condições desfavoráveis de acesso das exportações brasileiras aos mercados das Américas do Norte e do Sul diante de uma eventual ampliação do NAFTA em direção a países latino-americanos selecionados. Além disso, dada a origem diversificada das importações brasileiras, devem-se considerar um importante potencial de desvio de comércio e, ainda, o risco de medidas retaliatórias ou discriminatórias por parte de parceiros comerciais pertencentes a outras regiões que se sintam prejudicados pelo acordo, o qual afetaria negativamente as exportações brasileiras.

No plano dos investimentos diretos, também predomina a lógica de geração de incentivos defensivos para a integração. Isto porque os EUA ainda continuam sendo o principal país de origem dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil e poderá haver um desvio de investimentos a favor dos países da região que se associem aos EUA ou ao NAFTA.

No período 1980-92, 68,4% dos investimentos diretos norte-americanos canalizados para o Brasil foram direcionados para a indústria. Do total de investimentos aplicados na indústria, 60,1% foram destinados para os setores mais dinâmicos do comércio mundial — máquinas e equipamentos, material de transporte e química —, enquanto 31,7% foram direcionados para três setores importantes na pauta de exportações brasileiras — papel e celulose, alimentício e metalúrgico (VEIGA, 1995). Desse modo, existe um elevado potencial de desvio de investimentos, não só de origem norte-americana, mas também européia e asiática — na medida em que estes últimos também se sintam atraídos pelos novos integrantes do mercado ampliado —, prejudicial a competitividade da indústria brasileira.

Numa liberalização preferencial entre Brasil e EUA, as vantagens do ponto de vista dos efeitos estáticos estão relacionadas com os temas da redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, da manutenção das margens de preferência concedidas unilateralmente pelo Sistema Geral de Preferências (SGP) dos EUA e da operacionalidade de mecanismos bilaterais de consulta e solução de controvérsias. Em síntese, com a melhoria das condições de acesso das exportações brasileiras ao mercado dos EUA. Do ponto de vista dos efeitos dinâmicos, as vantagens dizem respeito a economias de escala e de especialização — potencialmente significativas, considerando os fluxos de comércio intra-indústria já existentes e a geração de novos investimentos.

Os impactos macroeconômicos e setoriais que o Brasil vêm sofrendo em função da liberalização unilateral iniciada em 1990 introduzem a questão dos custos de transição na análise dos custos e benefícios de um processo de integração bilateral com os EUA.

Conforme Veiga:

"(...) em um contexto de ajuste macroeconômico com liberalização unilateral, processos de preferencialização que possam criar para o Brasil restrições adicionais a um manejo "prudente" da taxa de câmbio tendem a produzir impactos macroeconômicos e estruturais não desprezíveis" (VEIGA, 1995, p.71).

Além disso — apesar dos benefícios decorrentes dos ganhos de eficiência frutos da criação de comércio — haverá a necessidade de um ajuste estrutural nos setores afetados, significando para o Brasil, no curto prazo, que os custos serão maiores que os benefícios. Isto porque as exportações dos EUA para o Brasil apresentam uma concentração relativa naqueles setores mais protegidos da indústria brasileira e as vantagens comparativas reveladas dos EUA nesses setores são incontestáveis.

Por outra parte, o elevado grau de regulamentação das atividades econômicas atualmente vigente no Brasil e seus impactos sobre o comércio e os investimentos indicam que a área da desregulamentação será prioritária numa negociação com os EUA, porque a desregulamentação, na ótica dos EUA, além de atingir os "novos" e os "novíssimos" temas, envolve também a área de compras governamentais e a concessão de incentivos para projetos de investimentos. Desse modo, a negociação de um ALC com os EUA implica — como já ficou evidenciado nas negociações do ALC Canadá-EUA e do NAFTA — submeter-se a restrições mais rígidas que aquelas já acordadas multilateralmente no GATT/OMC, com a conseqüente perda de autonomia em áreas onde a atuação do Estado é determinante para a definição de condições favoráveis ao desenvolvimento de médio e longo prazos.

De fato, os desdobramentos da Cúpula das Américas, de dezembro de 1994, e da subsequente reunião ministerial de Denver, em junho de 1995, com a presença de 34 Ministros do Comércio do Continente, sinalizam que já foi deslançada a estratégia norte-americana de iniciar trabalhos com os parceiros latino-americanos em todas as áreas relacionadas com o comércio. Entretanto o Brasil, mais cauteloso, vem defendendo que os assuntos mais complexos e de difícil negociação — como, por exemplo, tarifas aduaneiras, serviços e contratos públicos — não devem ser discutidos antes do ano 2000.

Na reunião de Denver, foi decidido que a via mais adequada para liberalizar o intercâmbio hemisférico é a da convergência dos diferentes esquemas sub-regionais de integração já existentes: NAFTA, Mercado Comum Centro-Americano, Comunidade do Caribe, Pacto Andino e Mercosul. Os EUA desejavam o formato satélite, com o NAFTA no centro e os demais países da região aderindo individualmente, enquanto o Brasil defendeu o formato de blocos constitutivos, posição que recebeu o apoio da maioria dos países representados.

Contudo, inexplicavelmente, essa determinação não foi adotada de imediato, pois os documentos produzidos como resultado da reunião ministerial de Denver se referem à formação de grupos de trabalho sobre temas específicos da integração hemisférica, onde os países serão representados individualmente, mas inclui-se também a negociação com grupos. Assim, por enquanto, as duas formas de negociação deverão acontecer simultaneamente.

No entanto o Mercosul, coerente com a postura brasileira, já está se organizando para agir de forma coordenada e tomou a decisão, em reunião extraordinária do Grupo Mercado Comum, em agosto de 1995, de adotar uma posição comum nas negociações para a formação da ALCA.

As relações com a União Européia

Como já foi mencionado acima, o Brasil também se defronta com outra proposta de acordo de livre comércio formulada pela União Européia ao Mercosul em 1994, que culminou com a assinatura de um memorando de entendimento no final daquele ano, confirmando o interesse recíproco em aprofundar as negociações concretas em 1995.

Assim, em dezembro de 1995 foi assinado um acordo-quadro de cooperação comercial e econômica entre a União Européia e o Mercosul, que prevê o estabelecimento de foros de discussões setoriais entre os dois blocos para negociações comerciais. Esse acordo é considerado como uma primeira etapa ou fase de transição — que deverá durar entre cinco e seis anos —, para, numa segunda etapa, estabelecer-se uma associação inter-regional de caráter político e econômico entre a União Européia e o Mercosul, com vistas à formação posterior de uma área de livre comércio. As reduções tarifárias iniciariam na etapa da associação.

Em termos da pauta de produtos destinados à União Européia por parte dos países-membros do Mercosul, o grupo mais importante é o de produtos alimentares, bebidas e fumo (54%), além de minérios, couros e produtos siderúrgicos. Ou seja, a pauta é composta de produtos de baixo valor agregado e de baixo conteúdo tecnológico. Já as exportações da União Européia para o Mercosul são compostas de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico, constituindo-se, principalmente, de máquinas e equipamentos, químicos e material de transporte.

A concentração das exportações do Mercosul e do Brasil, que seguem o mesmo padrão, em áreas tão sensíveis como a agrícola e a de alimentos representa um sério risco para o futuro das exportações do Mercosul a esse mercado não apenas pela atual existência de excedentes na produção agrícola da UE, mas também pelo impacto dos acordos preferenciais de comércio de "nova geração" que a UE assinou com países da Europa Central e do Leste e com países do Mediterrâneo, os quais também exportam produtos concorrentes com os do Mercosul.

Além disso, deve ser lembrado que, nas negociações preliminares entre a UE e o Mercosul para a constituição de uma zona de livre comércio, a UE produziu um "documento estratégico" que foi aprovado pela Comissão da União Européia e submetido ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo, no qual se propõe "o reconhecimento progressivo de uma zona de livre comércio no setor industrial e de serviços" e apenas "(...) uma liberalização recíproca e progressiva dos intercâmbios agrários, tendo em conta a sensibilidade de alguns setores" (MERCOSUL..., 1994, p.1,5). Desse modo, essa discriminação em relação aos produtos para os quais o Mercosul tem maiores vantagens comparativas reforça a hipótese colocada por Grinspun e Kreklewich (1995) de que os ALC constituem marcos condicionantes para as relações entre países ou entre blocos de países, mas não os torna necessariamente benéficos para melhorar o acesso aos mercados.

Conclusão

A nível da política comercial, é importante diferenciar os avanços do processo de globalização das oscilações que apresentam as posições multi-lateralistas dos países envolvidos, ora protecionistas, ora liberalizantes.

Confundir esses conceitos poderia induzir à conclusão errônea de que a abertura unilateral e a harmonização das políticas internas de acordo com padrões estabelecidos pelos países hegemônicos ou por instituições internacionais são a única saída para os países periféricos.

É recomendável mostrar cautela no uso de políticas de longo prazo, no caso os ALCs com países desenvolvidos, em resposta a pressões ou a eventos circunstanciais. Talvez um dos poucos motivos que poderia justificar esse tipo de acordo seria um cenário de fragmentação entre blocos regionais protecionistas. Nesse caso, mesmo economias com um elevado grau de diversificação de mercados teriam melhor desempenho como membros de um bloco de peso do que como participantes independentes de um ambiente crivado de conflitos comerciais.

Diante dessa situação, no curto e no médio prazo, o Brasil deve se concentrar na consolidação do Mercosul e da ALCSA, bem como promover mecanismos transparentes de acesso aos mercados do NAFTA e da UE, evitando ceder na negociação de políticas que impliquem ultrapassar as concessões já feitas na Rodada Uruguai do GATT.

Para contornar as barreiras protecionistas não tarifárias, é mister continuar lutando por um acesso mais livre aos mercados dos países desenvolvidos através das negociações multilaterais da OMC, onde poder-se-á defender melhor os direitos dos países da região.

Em termos de política comercial, o Brasil deve explorar as relações com outros países não-alinhados, como a China e a Índia, além de tentar penetrar mais agressivamente nos dinâmicos mercados da Bacia do Pacífico, onde existe um grande potencial a explorar. Em meio à desordem econômica internacional, ainda existem oportunidades para manter relações comerciais não excludentes com várias regiões do Mundo.

Deve-se, inclusive, reivindicar que as decisões sobre a adesão a acordos de livre comércio extra-regionais sejam amplamente discutidas com a sociedade civil, para que a mesma exerça seu direito de participar na tomada de decisões tão transcendentais para o futuro do País.

Bibliografia

- AGOSIN, Manuel R., TUSIE, Diana (1993). Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo. **Comercio Exterior**, México, v.43, n.10, p.899-912, oct.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1994). O Brasil e o MERCOSUL em face do NAFTA. **Política Externa**, São Paulo, v.3, n.1, p.84-96, jun.
- BEKERMANN, Marta (1995). La globalización de la economía en el final del siglo XX y sus dilemas para los países periféricos. **Ciclos**, Buenos Aires, v.5, p.201-211.
- BEKERMANN, Marta, SIRLIN, Pablo (1995). Política comercial e inserción internacional: una perspectiva latinoamericana. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n.55, p.65-78, abr.
- DILLON, John (1995). Bases teóricas y prácticas de los tratados de libre comercio ALC/TLCAN/GATT/OMC. **Indicadores Económicos FEE**, Porto Alegre, v.23, n.2, p.279-305, ago.
- MERCOSUL negocia com a União Européia (1994). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.1,5, 24 nov.
- GRINSPUN, Ricardo, KREKLEWICH, Robert (1995). Consolidación de las reformas neoliberales: el libre comercio como marco condicionante. **Nueva Sociedad**, Caracas, n.137, p.120-141, mayo/jun.
- LAWRENCE, Robert Z. (1992). Perspectivas del sistema de comercio internacional e implicaciones para los países en desarrollo. **Pensamiento Iberoamericano**, n.20/21, abr.
- ROSENTHAL, Gert (1994). El regionalismo abierto de la CEPAL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília: MRE, n.14, p.26-32, jul./set.
- THORSTENSEN, Vera et al. (1994). **O Brasil frente a um mundo dividido em blocos**. São Paulo: Nobel/ Instituto Sul Norte de Política Econômica e Relações Internacionais.
- THORSTENSEN, Vera (1994). Relações comerciais entre a União Européia e o MERCOSUL: impacto da formação do bloco Europeu e da política de comércio externo da UE para o MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília: MRE, n.14, p.33-61, jul./set.
- VEIGA, Pedro da Motta (1995). Liberalização preferencial entre o Brasil e EUA: condicionantes e estrutura de incentivos. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro: FUNCEX, n.42, p.50-77, jan./mar.

Abstract

This article analyses the Brazilian trade policy and the dilemmas involved in the search of a more dynamic insertion in the world's international trade system. In view of the prevailing tendencies in the direction of globalization and regionalism, new rules and disciplines introduced in GATT's Uruguay Round, proposals coming from the United States and from the European Union, respectively, to become a partner in Free Trade Agreements, Brazil is confronted with strategic choices which will determine its long-term development's possibilities.

A Ensaaios FEE volume 30 debate:

Estado, políticas públicas e federalismo

José Luiz Fiori

Luiz Estrella Faria e Carlos Winckler

Wilson Cano

Ricardo Henriques e Fábio Sá Earp e outros

contribuíram para este número.