

A atual condução das negociações internacionais brasileiras

Teresinha da Silva Bello*

Economista da FEE.

Resumo

Neste artigo, são analisados brevemente as principais tentativas de integração nas quais o Brasil está envolvido e o modo como o atual governo tem enfrentado as dificuldades surgidas ao longo das discussões. São feitas algumas considerações sobre a crise que tem abalado o Mercosul nos últimos anos; algumas das causas da quase-falência da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); as desavenças entre a União Européia e o Mercosul; a lentidão na rodada de negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio; e o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Palavras-chave

Regionalismo; multilateralismo; integração econômica.

Abstract

This paper analyzes the main integration attempts in which Brazil is involved and the way the current government is facing the difficulties that arise during the discussions. Some considerations are made about the crisis in Mercosur in the last few years, some causes of the near failure of FTAA, the disagreements between Mercosur and the European Union, slowness of the negotiations within the WTO and the creation of the South American Community of Nations.

Artigo recebido em 10 mar. 2005.

* A autora agradece às colegas Sônia Teruchkin e Beky Macadar pelas observações feitas à versão preliminar deste artigo.

Introdução

Grande parte das teorias sobre comércio internacional preconiza a supremacia do livre-comércio, destacando suas implicações sobre o bem-estar dos consumidores e sobre o crescimento econômico dos países. Mas, na prática, os argumentos teóricos são abandonados, dando lugar a guerras diplomáticas, nas quais cada país (ou região) busca seus próprios interesses, às vezes, de forma mais elegante, outras, mais agressivamente; alguns, de modo mais débil; outros, adotando posturas mais impositivas; tudo dependendo das relações de força entre os parceiros.

No caso brasileiro, importantes negociações relacionadas à abertura do comércio e intimamente ligadas entre si estão em curso e poderão redefinir a inserção internacional do País, ao promoverem mudanças no seu comércio exterior. Além do Mercosul, destacam-se o acordo na Organização Mundial do Comércio (OMC), a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a criação do Acordo União Européia-Mercosul. Estas três últimas têm dois pontos em comum: (a) todas deveriam estar concluídas ao final de 2004 ou início de 2005; (b) nenhuma delas terminou no prazo. Parte desse insucesso na ALCA e na União Européia (UE) deveu-se a divergências dentro do próprio Mercosul, mas fundamentalmente pode ser atribuído às dificuldades específicas encontradas nas negociações com os demais blocos, visto que o Brasil se tornou mais eficiente em produtos altamente protegidos, como são os casos do agronegócio e da siderurgia, que hoje são reféns de negociações. E a excelente *performance* exportadora do Brasil em 2004 não pode ser atribuída às tentativas de melhorar o acesso a mercados via acordos de comércio.

Embora o fim dos subsídios às exportações agrícolas tenha sido acordado junto à OMC, o acesso a mercados agrícolas, de interesse direto para o Brasil, também é um tema que ainda permanece vago e deverá exigir grandes esforços em sua negociação.¹ De modo geral, subsídios e regras têm sido tratados no âmbito multilateral (OMC), enquanto o acesso a mercados tem sido focado nos acordos regionais (ALCA e UE-Mercosul), os quais estão atrasados, devido aos

¹ Em linhas gerais, os principais pontos do acordo da OMC, acertado em 31 de julho de 2004 pelos 148 países-membros, foram os seguintes: "**Agricultura** - Subsídios à exportação, vistos como fator que distorce o comércio mundial, deverão ser eliminados. Programas de crédito à exportação e participações estatais também serão sujeitos a normas para erradicar traços de subsídios. O texto pede o corte substancial de subsídios de produção, usados principalmente pelos países mais ricos. Na questão de acesso a mercados, especialmente sobre barreiras de importação, o texto não propõe uma fórmula para a redução, mas

impasses criados nas negociações. E, até hoje, o Brasil nunca conseguiu qualquer concessão relevante de outros países no que se refere ao acesso a mercados — especialmente para produtos agrícolas —, no âmbito multilateral, regional ou bilateral.

O próprio Mercosul tem enfrentado crescentes dificuldades para se firmar como uma união aduaneira, em grande parte por causa das divergências comerciais entre a Argentina e o Brasil. Passado o período inicial — quando a expectativa era de que o Mercosul algum dia se transformaria em um mercado comum —, as mudanças econômicas ocorridas no Brasil (a partir de 1999, com a desvalorização do real) e na Argentina (crise de 2001-02) têm levado a um agravamento no processo de integração. Sem um órgão supranacional capaz de dirimir as contendas e com grandes assimetrias entre os países-membros, os desacertos entre os parceiros têm sido crescentes, o que enfraquece o bloco nas negociações com terceiros, como é o caso da ALCA e do acordo UE-Mercosul.

O projeto da ALCA tem andado de marcha a ré desde 2001, tendo recuado ainda mais desde novembro de 2003, quando seus 34 países-membros optaram por uma ALCA “(...) *à la carte*, que permite dois níveis de compromisso — um básico e aplicável a todos e outro formado por entendimentos adicionais, mais profundos, bilaterais ou plurilaterais” (Tachinardi, 2004a, p. 13). Temas como proteção a investimentos ou defesa da propriedade intelectual em marcas e patentes têm sido prioridade para os Estados Unidos, enquanto para o Brasil o acesso a mercados tem sido o tema prioritário nas negociações da ALCA.

Com a ALCA posta de lado, pelo menos temporariamente, o Mercosul voltou-se mais para o acordo com a UE, na tentativa de melhorar sua inserção externa, mas as últimas negociações entre esses dois blocos também foram desapontadoras. Enquanto as negociações para a formação da ALCA faziam crer que um acordo poderia ser feito em breve, a UE mostrava-se mais interessada em negociar com o Mercosul. Porém, com o retrocesso das tratativas

defende um ‘escalonamento’ com cortes maiores para tarifas mais altas. **Bens industriais** - Para reduzir barreiras tarifárias para bens como cimento, sapatos, químicos e calculadoras, será adotada uma fórmula que estabelecerá que as tarifas mais altas terão os maiores cortes. O texto inclui um parágrafo para acalmar as preocupações dos países mais pobres de que teriam que cortar tarifas rapidamente. **Serviços** - O texto pede que cada país faça as ofertas para produtos que está preparado para liberalizar. O documento diz que as ofertas revisadas devem ser apresentadas, no mais tardar até maio de 2005. **Investimentos** - Os países ricos, que querem regras mais livres de investimento em países em desenvolvimento (como competição e transparência em compras do governo), aceitaram discutir apenas a facilitação do comércio” (Cardoso, 2004, p. A-10).

rumo à concretização de um bloco para as Américas, os europeus têm se mostrado mais inflexíveis nas mesas de negociação com o Mercosul.

Paralelamente às frustradas negociações com os países mais ricos, o atual Governo brasileiro tem se voltado para novas linhas de ação, direcionadas aos países em desenvolvimento. Dentro dessa estratégia, o Brasil tem dado impulso a projetos de associação com outros países sul-americanos e com grandes países emergentes. Como exemplo, pode ser citada a criação do G-20, grupo formado por países em desenvolvimento, descontentes com os rumos que estavam tomando as negociações da Rodada de Doha, na OMC, em relação à liberalização do comércio agrícola e em oposição a um acordo informal que se gestava entre os EUA e a Europa, considerado prejudicial aos países em desenvolvimento.² Paralelamente, tem sido observado um esforço para recuperar espaços perdidos na África e no mundo árabe, além de uma busca por alianças com países emergentes, como a Índia, a China e a África do Sul. Assim, o multilateralismo, que nunca foi deixado de lado, tanto no Governo Cardoso quanto no Governo Lula, vem se equilibrando com bilateralismo e regionalismo (Cervo, 2004).

Avançar na integração sul-americana tem sido um dos objetivos estratégicos do Governo Lula, sob a alegação não apenas de incremento do comércio, mas como fator de atração adicional para investimentos diretos estrangeiros (IDE) no País, além de estimular a integração física do continente. Desde o final da década de 90, o discurso brasileiro, em relação à sua agenda de comércio, tem sido valorizar mais o mercado sul-americano. Após a formação do Mercosul no início dos anos 90, a idéia que se passava era a formação de uma área de livre comércio na América do Sul, e, só depois de consolidada a integração comercial da região, desenvolver-se-iam acordos tipo ALCA ou UE-Mercosul. Entretanto, na prática, a ação do Governo anterior concentrou-se mais no Primeiro Mundo, embora enfatizando o multilateralismo. Porém, diante do unilateralismo norte-americano, as relações externas do Brasil voltaram-se mais para a UE. E, ao mesmo tempo em que se negociava a ALCA, o Mercosul tentava um acordo de livre-comércio com a Europa, na expectativa de equilibrar mais as relações com os EUA. Já no Governo Lula, além de o interesse pelo multilateralismo também se manter aceso, observa-se uma volta para o Mercosul, com uma maior insistência nos esforços para a manutenção do bloco, vendo-se nele um ponto de partida para a conformação de um bloco sul-americano.

² Fazem parte do G-20 os seguintes países: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

A América do Sul está, atualmente, sendo concebida como um espaço de afirmação dos interesses brasileiros — a esse espaço, embora em nível mais modesto, o País também tem procurado agregar à sua área de influência países-chave do Atlântico africano —, compondo uma plataforma econômica e política, cujo carro chefe seria o Mercosul (Cervo, 2004). No entanto, essa é uma escolha em que as dificuldades para a sua concretização não podem ser menosprezadas. Isto porque os demais países sul-americanos têm suas próprias estratégias, que, na maioria das vezes, não seguem na mesma direção daquelas estabelecidas pelo Brasil. Assim, para avançar nessa direção e ao mesmo tempo consolidar seu papel de líder na região, o País deverá estar disposto — e até agora tudo indica que está — a arcar com os ônus inerentes à liderança, como já vem fazendo em relação ao Mercosul.

A crise no Mercosul

Dez anos depois da assinatura do Tratado de Ouro Preto, as expectativas sobre a integração entre os seus países-membros ainda diferem bastante. Para o Brasil, o Mercosul é visto como prioritário no projeto de política externa e liderança regional do País. Já a Argentina, o Paraguai e o Uruguai estão mais preocupados com os benefícios e os malefícios do bloco para suas economias e cobram do Brasil um preço por sua liderança.

Sem condições de promover eficazmente arbitramentos, visto não ter um órgão supranacional capaz de resolver as contendas, e frente às assimetrias estruturais e conjunturais, o resultado é uma ampliação dos contenciosos. Diante disso, alguns setores da sociedade brasileira — e mesmo dentro do próprio Governo — têm defendido um recuo no processo de integração, partindo da percepção de que os compromissos assumidos com o bloco têm imposto mais custos que benefícios, ao mesmo tempo em que preconizam uma postura mais agressiva em relação às medidas protecionistas da Argentina. Dentre os custos, podem ser citadas as dificuldades para avançar nas negociações comerciais bilaterais decorrentes da União Aduaneira, visto que esta tem duas características principais: possui uma Tarifa Externa Comum (TEC) e negocia acordos com terceiros países em conjunto. Assim, alguns segmentos têm defendido um retrocesso de União Aduaneira para Área de Livre Comércio, já que, nesta última, não existe a obrigatoriedade dos seus países-membros nem a uma TEC nem a negociações em conjunto, podendo os mesmos negociarem livremente (Landim, 2004).

Entretanto, além de a TEC ser um elemento favorável à atração de IDE, já que o grau de proteção se uniformiza na região, a volta a uma zona de livre-comércio, ao mesmo tempo em que poderia liberar os países para fazer tratados bilaterais, aumentaria o risco de que os demais países do bloco fizessem qualquer tipo de acordo, ao contrário do que ocorre atualmente, com o Mercosul negociando em bloco, conforme pode ser constatado nas palavras do Ministro das Relações Exteriores do Brasil:

“Nos últimos anos, a União Aduaneira tem participado em bloco de negociações importantes, como as da ALCA e as com a União Européia. Estão sendo finalizados os acordos com a Índia e a União Aduaneira da África Austral (Sacu), que inclui a República da África do Sul. Estão em curso negociações com parceiros tão diversos quanto o México, o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), o Egito e a Comunidade Caribenha (Caricom), passando por Marrocos e por membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A unidade de nossos países potencializa nosso poder de barganha e maximiza as possibilidades de ganho” (Amorim, 2004b, p. A-3).

Dentre os vários argumentos apresentados pelos críticos do Mercosul, um dos que mais têm sido invocados é o de que a Argentina tem imposto uma série de restrições à entrada de produtos brasileiros, como foi o caso mais recente de fogões, geladeiras, máquinas de lavar, televisores. Antes, açúcar e calçados foram o foco da discórdia. Com um saldo comercial a favor do Brasil em 2004, o país vizinho tem pedido o retorno às salvaguardas, gerando protestos do lado brasileiro, onde se alega que as regras do Mercosul não podem e nem devem ser mudadas por fatores circunstanciais e que a união aduaneira deve, pois, ser mantida.

Sem tirar a razão daqueles que defendem a manutenção da união aduaneira — até porque ela é vital para ajudar o Brasil a firmar-se como potência emergente —, também é preciso que se veja o impasse pela ótica dos argentinos: sendo o Mercosul, basicamente, uma relação bilateral Brasil-Argentina, visto que Paraguai e Uruguai, juntos, representam apenas 10% do comércio do bloco, não há como a Argentina compensar seu déficit dentro do Mercosul, tendo de buscar alternativas extrabloco. Tal fato pode tornar o acordo desinteressante para o país deficitário, caso o Brasil não tente contornar a situação de alguma maneira. Além disso, voltar ao estágio de zona de livre-comércio e abandonar a TEC pouco ou nada mudará as relações com a Argentina, pois a imposição de barreiras também é pouco aceitável nessa modalidade de integração.

Vale destacar que, se o Brasil quiser exercer a liderança no bloco, ele vai ter de provar sua capacidade para tanto, arcando com determinados custos, como, por exemplo, o de suportar certas acusações sem revidar na mesma moeda, respondendo com serenidade e sem patriotadas, deixando de lado o imediatismo e o aspecto meramente comercial do confronto e focando seus objetivos em alvos não só mais distantes no tempo, como mais amplos, qual seja, o aspecto geopolítico do Mercosul. Qualquer processo de integração deve levar em conta as assimetrias e as desigualdades entre seus países-membros, o que, aliás, é exatamente o argumento usado pelo Brasil nas negociações comerciais com os países desenvolvidos.

Depois de terem quadruplicado entre 1991 e 1998, as trocas comerciais entre os países do Mercosul murcharam, e as disputas multiplicaram-se. O Mercosul é um grande mercado de exportações das indústrias brasileiras de química, máquinas e equipamentos, automóveis, autopeças, veículos de carga e celulares. Ressalte-se, porém, que, embora o comércio regional tenha crescido de maneira expressiva dentro do bloco, especialmente nos primeiros anos de sua implantação, é um equívoco avaliar o papel do bloco apenas pelo volume de comércio interno. O Brasil não pode — e nem deve — buscar saldos comerciais expressivos junto aos outros três países do bloco. A importância maior do Mercosul deve ser o seu papel geopolítico e a possibilidade de permitir aumento de escala na produção, buscando ganhos de competitividade e melhores possibilidades de negociação com os grandes mercados extrabloco. Dentro dessa idéia, muitas empresas multinacionais foram atraídas para a região, visando atender a seu mercado no bloco. Assim, é preciso avançar nos mecanismos de integração — e não afrouxar seus laços —, dando ênfase na integração física, nos aspectos estruturais, culturais, etc., além de tentar intensificar a coordenação entre as economias. E é isso o que tem feito a diplomacia brasileira, embora muitos imediatistas ainda não tenham entendido o real alcance dessa postura.

Outra linha de crítica aponta a Argentina e/ou os demais países-membros do Mercosul como os responsáveis pelo não-fechamento de acordos com a UE e com a ALCA (leia-se Estados Unidos) e propõe um afrouxamento nos compromissos do Mercosul, de modo a permitir que o Brasil negocie isoladamente (Jank, 2004, p. A-2) No caso da UE, é preciso esclarecer que o bloco europeu só tem mandato para negociar com o Mercosul, não com cada país isoladamente, o que elimina a hipótese de uma negociação Brasil-UE. No que se refere à ALCA, o grande impasse tem sido entre o Brasil e os Estados Unidos, ou seja, mesmo que o Mercosul se dissolvesse, a ALCA continuaria no pântano em que está.

A frustração com a ALCA

Desde fevereiro de 2004, o processo negociador da ALCA encontra-se interrompido, já que não foi possível se definirem as modalidades de negociação que orientem a troca de ofertas nos grupos de trabalho da ALCA (Bastos, 2004, p. 47). O seu prazo original de implementação era janeiro de 2005, mas as negociações foram suspensas no início de 2004, uma vez que as diferenças entre os EUA e o Mercosul não foram transpostas: o Mercosul quer maior acesso aos mercados, mas os EUA só o aceitam em troca de concessões em áreas como serviços, propriedade intelectual e compras governamentais.

Entre 1994 e 2002, as negociações pouco avançaram, limitando-se a questões de procedimentos, já que as ofertas de acesso a mercado só foram apresentadas pelos EUA em fevereiro de 2003. Surpreendentemente, a proposta discriminava abertamente o Mercosul, visto que dividia a ALCA em quatro regiões (Caribe, América Central, Comunidade Andina (Can) e Mercosul), com concessões diferenciadas: para bens agrícolas, na oferta de liberalização feita pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USTR, em inglês), as concessões abrangeriam 85% de redução tarifária para o Caribe, 68% para a Comunidade Andina, 64% para a América Central e 50% para o Mercosul; para bens industriais, a redução seria de 91% para o Caribe, 66% para a América Central, 61% para a Can e 58% para o Mercosul. Para todos os bens, entretanto, as concessões estariam

“(...) limitadas aos setores em que cada região tem pouca competitividade para entrar em seu mercado ou entra sem afetar produtores locais (...) Nestas circunstâncias, as perspectivas de ganho seriam limitadas também em setores que não fossem considerados ‘sensíveis’ nos EUA, pois os produtores do Mercosul teriam acesso a mercados relativamente limitados mesmo onde não concorressem com produtores estadunidenses. Onde concorressem, por sua vez, experimentariam cronogramas de desgravação longínquos, sem compromissos de redução de barreiras não-tarifárias e disciplinamento das políticas de defesa comercial” (Bastos, 2004, p. 48).

O Mercosul, ao contrário, havia feito uma oferta universal, que, mais tarde, foi retirada e substituída por uma de acordo 4 + 1 (Mercosul + EUA) com os Estados Unidos, prontamente rejeitada por este último.

Além de “fatiar” sua oferta de redução tarifária nas quatro regiões da ALCA, os EUA também se recusaram a discutir regras de defesa comercial e subsídios na ALCA, levando-as para a Rodada de Doha, sob o argumento de que os benefícios concedidos teriam necessidade de reciprocidade de concessões por

parte da União Européia e do Japão, ou seja, concederiam alguma coisa ao Mercosul se, e somente se, os europeus e os japoneses também o fizessem.

Mesmo com o Mercosul recebendo tratamento menos favorável, com prazos de abertura mais longos do que os oferecidos aos demais países do continente, o Governo brasileiro continuou apostando na ALCA e, na Reunião Ministerial de Miami, em novembro de 2003, propôs uma negociação “três trilhos”, assim descritos pelo Ministro das Relações Exteriores;

“De forma sucinta, essa posição — obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação — pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os EUA; 2) o processo ALCA propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (Amorim, 2003, p. A-4).

A partir de um primeiro piso de concordância mútua, ou seja, de consenso, seriam estabelecidos patamares mínimos de direitos e obrigações para os nove grupos de negociação já existentes: (a) acesso a mercados; (b) agricultura; (c) política de concorrência; (d) subsídios; (e) solução de controvérsias; (f) serviços; (g) investimentos; (h) compras governamentais; (i) propriedade intelectual.

Em Puebla, no México, em fevereiro de 2004, o Mercosul defendeu a independência entre as nove áreas, com as negociações ocorrendo paralelas e sem que eventuais perdas em uma área pudessem ser compensadas em outra. Exemplificando essa situação, Bastos (2004, p. 52) assim se manifestou: “Nesta modalidade de negociação, um país não pode receber menores direitos em acesso a mercado caso aceite menores obrigações em proteção a investidores, mas apenas se conceder menor acesso a mercado”.

Em contraposição, os EUA defenderam o relacionamento de direitos e obrigações entre as diferentes áreas, as chamadas “retaliações cruzadas”. Por exemplo: um país poderia receber menores direitos em acesso a mercados, caso não assumisse maiores obrigações em proteção a investidores para além do piso mínimo consensual nessa área (Bastos, 2004).

Com isso, a reunião de Puebla encerrou-se sem alcançar uma conclusão.

Nos meses seguintes, os EUA recuaram ainda mais na tentativa de se chegar a um acordo, já que endureceram as negociações, ao criarem mais exigências: uma categoria de produtos excluídos da liberalização tarifária; uma possibilidade de retaliação comercial em casos de fraqueza dos países no combate à pirataria (*enforcement* de direitos de propriedade); e maiores exigências em regras para serviços e compras governamentais. Os norte-americanos insistem em adotar, na ALCA, regras de propriedade intelectual mais limitantes que as da OMC. Desse modo, a posição dos EUA, além de não dar acesso real ao mercado norte-americano de produtos agrícolas, ainda propõe uma ampliação de regras difíceis de serem aceitas por países como o Brasil.

Além disso, a posição norte-americana é francamente favorável a acordos bilaterais (e, conseqüentemente, assimétricos, dado o poder de barganha da maior economia do mundo), enquanto a posição defendida pela diplomacia brasileira é a de que países médios e pequenos, se unidos, poderiam gerar negociações mais equilibradas. Os EUA vêm costurando acordos bilaterais com países do continente americano, o que poderia vir a deixar o Brasil isolado na região, ao mesmo tempo em que têm se negado a negociar com o Mercosul, num acordo 4 + 1.

“Foi tentada a negociação para um acordo paralelo entre os EUA e Mercosul enquanto as tratativas para a ALCA não avançaram, mas não houve sucesso. O mesmo molde de acordo 4 + 1 foi tentado com o Canadá, mas novamente o Mercosul não obteve resposta positiva, pois o Canadá alega estar com o foco de suas atenções voltado para a ALCA.” (Rossi, 2005, p. B-3).

Outro aspecto de discordância entre Brasil e EUA se relaciona com as chamadas “lista negativa” e “lista positiva” em relação aos serviços. Aos EUA interessa impor uma lista negativa, à semelhança do que já é adotado no NAFTA. Na “lista negativa”, todos os produtos não especificados na negociação estariam automaticamente liberalizados, tanto os existentes quanto aqueles a serem inventados.³ O Brasil, ao contrário, pretende a adoção de uma “lista positiva”, segundo a qual a abolição de restrições atingiria apenas os produtos constantes no acordo.

Além disso, o Brasil rejeita o arcabouço de regras propostas para a regulamentação de investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual (Acordos..., 2005). Em relação aos investimentos, os EUA pretendem a proibi-

³ Entre as restrições à liberalização apresentadas pelos EUA está a movimentação de mão-de-obra, abrangendo a imigração e o mercado de trabalho.

ção de favorecimentos à empresa nacional em detrimento das estrangeiras e de os países receptores dos IDEs estabelecerem metas de desempenho a serem atingidas pelos investidores, tais como transferência de tecnologia, compromissos de exportação, geração de empregos, níveis de conteúdo local, etc. No que se refere às compras governamentais, os EUA querem a proibição de prioridades concedidas a fornecedores nacionais de bens e serviços, até mesmo impedindo o estabelecimento de exigências quanto ao nível de conteúdo doméstico. Assim, retiram dos governos sua capacidade de atuarem na economia como geradores de emprego e como incentivadores da produção e do avanço tecnológico dentro de seu território. Já em relação à propriedade intelectual, sob a alegação de combater a pirataria, os EUA pretendem reforçar a proteção para atividades em que têm liderança mundial — por exemplos, patentes, segredos e marcas comerciais, *copyright* —, defendendo-as fortemente e impondo severas punições aos infratores.

Se a negociação da ALCA está emperrada e avançou muito menos do que as tratativas de integração com a UE, o motivo do atraso, pelo lado brasileiro, parece ser muito menos ideológico — alguns segmentos do empresariado alegam que não houve esforço nem interesse da diplomacia do País — e mais econômico.

“A marca que ganha expressão no processo negociador e na futura operação da ALCA é a desigualdade. Ela se expressa de todas as formas: nos diferentes estágios de desenvolvimento econômico, social, cultural e político dos países. Não se trata de uma integração comercial de países homogêneos (...) excluindo-se os EUA e o Canadá, os outros países do hemisfério são uma imensa colcha de retalhos, muitos vivendo crises sociais profundas e outros apresentam economias vulneráveis principalmente na sua dimensão externa, como são os casos do Brasil e Argentina, parceiros fundamentais na possível criação e consolidação da ALCA.” (Prado, 2001, p. 1).

A ALCA começou em 1994 como negociação de acesso a mercado, mas, ao longo desses 10 anos, a agenda cresceu — passou a incluir serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, políticas de concorrência —, e seu objetivo desviou-se muito mais para criar marcos normativos hemisféricos nesses novos temas do que para liberalizar o comércio. E, se há alguma questão ideológica, ela parece estar presente muito mais no lado norte-americano. Ao Brasil interessa uma discussão com foco em acesso a mercados e sem tentativas de se adotarem algumas normas diferentes daquelas da OMC e que a negociação, ao invés de bilateral (Brasil-EUA), seja uma 4 + 1, como a que vem tentando desenvolver — e também está encontrando dificuldades — com a UE.

O (des)acordo UE-Mercosul

Desde que as negociações da ALCA entraram em compasso de espera e que os avanços da liberalização multilateral na OMC têm sido retardados, tanto a UE quanto o Mercosul parecem não ter mais motivos para se apressarem nas tratativas de integração entre os dois blocos. Ante a precariedade das ofertas postas na mesa, tornou-se mais conveniente, para ambos os lados, retomá-las mais adiante, embora alguns segmentos do agronegócio defendessem a celebração imediata do acordo, mesmo em termos não plenamente satisfatórios.

Em dezembro de 1995, Mercosul e UE assinaram o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação, um primeiro passo rumo à integração entre os dois blocos. Mas foi somente em junho de 1999 que o processo de negociação rumo a uma zona de livre-comércio entre o Mercosul e a UE foi lançado formalmente. Desde então, as tratativas têm se concentrado principalmente nos temas agrícolas, nas compras governamentais e nos serviços, visto serem esses os temas mais difíceis do acordo. Enquanto a UE — à semelhança dos EUA na ALCA — vem insistindo em uma abertura maior para os setores de serviços e de compras governamentais, o Mercosul tem tido como foco principal dos debates o acesso ao mercado europeu para os bens agrícolas do bloco sul-americano. A agricultura tem sido um dos grandes entraves nas duas negociações, e as áreas sensíveis para o Brasil são praticamente as mesmas, tanto no acordo UE-Mercosul quanto na ALCA. E, com a entrada de mais 10 países na UE, todos do Leste Europeu e grandes produtores agrícolas, o protecionismo europeu poderá acirrar-se ainda mais.

Embora reconhecendo, desde o começo, o valor político e não exclusivamente comercial dessa integração, as negociações não chegaram a um bom termo no prazo estabelecido (outubro de 2004). Afinal, seria um acordo que envolveria dois blocos econômicos formalmente constituídos e que poderia dar mais força ao Mercosul nas negociações da ALCA, o que seria conveniente não apenas ao Mercosul, mas também à própria UE, interessada em equilibrar os poderes político e comercial de Washington. Um acordo com a UE mostraria que o Brasil e o Mercosul são capazes de negociar e de fechar acordos comerciais e não somente de dizer não às propostas dos parceiros.

No caso do Mercosul, o acordo também poderia até servir de válvula de escape para as disputas comerciais intrabloco, já que Brasil e Argentina sairiam unidos na conquista de um terceiro mercado, com possibilidade de aumentarem as exportações da região e com a obrigação de abrirem seus mercados para produtos europeus; seria também bastante conveniente para alimentar o processo de integração do Mercosul, que hoje atravessa um dos seus momentos

mais difíceis. Mas, assim como a ALCA, o acordo UE-Mercosul foi postergado, embora em um estágio mais avançado das tratativas, visto que, neste caso, já haviam sido trocadas ofertas entre os participantes. Já na ALCA, quando as negociações foram interrompidas, ainda estavam sendo definidas as modalidades de negociação que, posteriormente, deveriam orientar a troca de ofertas.

Na visão de Félix Peña, além das divergências com relação ao comércio agrícola — que, na sua opinião, deveriam, em boa parte, ser resolvidas no âmbito da OMC —, três causas substantivas e três metodológicas explicariam o fracasso da negociação UE-Mercosul. As causas substantivas seriam, em primeiro lugar, a baixa importância relativa do Mercosul para a União Européia, sendo que a paralisação das negociações da ALCA poderia ter diminuído ainda mais os incentivos para a UE negociar; em segundo lugar, estariam as assimetrias de ordem econômica e de grau de desenvolvimento entre os blocos; e, em terceiro lugar, a pouca credibilidade do Mercosul, já que, muitas vezes, o bloco não conseguia se articular internamente para negociar. Já as causas metodológicas seriam, em primeiro lugar, os assincronismos nos avanços de duas importantes frentes de negociação do Mercosul para a UE, quais sejam, a ALCA e a OMC, pois, para ambas, os prazos expiravam em 2004 e não foram cumpridos; em segundo lugar, estariam as interrupções e as fragmentações na condução das negociações, em consequência do perfil institucional do Mercosul; e, em terceiro lugar, a desconexão operacional entre a visão política e estratégica de alto nível e o que efetivamente ocorria nas negociações (Peña, 2004).

A ameaça de uma enorme área de livre-comércio com a derrubada de barreiras do Mercosul a produtos norte-americanos sempre serviu de incentivo à generosidade dos europeus nas suas próprias negociações com o bloco sul-americano. A UE deu mais importância ao acordo com o Mercosul quando ainda avançavam as negociações da ALCA, hoje paralisadas. Agora, não existe pressão externa para a UE fechar o acordo com o Mercosul.

Diferentemente do caso da ALCA, onde uma parcela da sociedade brasileira atribui o fracasso das negociações a questões ideológicas por parte do Governo brasileiro, no caso da UE, a responsabilidade tem sido atribuída, em especial, à falta de prioridade política tanto por parte da UE quanto do Mercosul. Ou seja, ambos são considerados “culpados” pelo fracasso. Mesmo assim, os avanços na proposta do Mercosul foram significativos, já que o bloco concordou com aberturas inéditas em compras governamentais e serviços financeiros, apesar de estes serem pontos-chave para os seus membros, especialmente o Brasil.

De um modo geral, o que o Mercosul tinha como prioridade no acordo com a UE era, em primeiro lugar, maior acesso ao mercado europeu, principalmente

para os produtos agrícolas, e, em segundo lugar, a não-aceitação de imposições que pudessem limitar as compras governamentais como instrumento de política industrial. Já para a UE, os temas prioritários do acordo seriam uma oferta de liberalização mais ampla e precisa sobre o comércio entre os dois blocos; maior garantia de participação no processo de compras governamentais; e acesso ao mercado de serviços, como os de marinha mercante e bancários (O que..., 2004).

Embora o Mercosul tivesse feito uma oferta de liberalização que cobria quase 90% dos produtos e das concessões sem comparação com outras feitas em negociações externas ao bloco, a proposta da UE, ao contrário, ao invés de abrir mercado, representava uma limitação ao comércio agrícola do Mercosul com a Europa:

“Destaca-se, da parte da UE, que na principal área de interesse dos países do Mercosul — o acesso ao mercado agrícola — a proposta chegava a retroceder em relação ao nível atual de exportações para aquele mercado, enquanto em outras áreas, nas quais é competitiva, como serviços, investimentos e compras governamentais, a UE abriria seu mercado somente para áreas de menor interesse por parte do Mercosul” (O Mercosul..., 2004 p. A-3).

As incertezas sobre ganhos, o fosso existente entre as propostas de cada um dos blocos e a incapacidade de chegarem a um consenso levaram à suspensão das negociações em outubro de 2004, ficando estabelecido que as mesmas seriam retomadas em 2005, agora sem prazo para conclusão, diferentemente da OMC, onde a finalização da Rodada de Doha está prevista para 2006, com uma reunião intermediária em dezembro de 2005, em Hong Kong.

A lenta negociação na OMC

O ano de 2004 foi, inicialmente, previsto para a conclusão da chamada Rodada Doha de Desenvolvimento — ou simplesmente Rodada de Doha —, lançada em novembro de 2001, na capital do Qatar, e considerada o mais abrangente e ambicioso acordo de liberalização levado a termo na OMC. Entretanto, assim como a ALCA e o acordo UE-Mercosul, também previstos para entrarem em funcionamento a partir de 2005, a Rodada de Doha ainda não foi concluída. Considerada a base para acordos sobre temas polêmicos (comércio de bens agrícolas por exemplo), tem condicionado muitas das negociações no acordo da ALCA e no da União Européia com o Mercosul. E as concessões discutidas nos dois acordos regionais, em muitos casos, remetem o debate

para a Rodada de Doha. Especialmente nas discussões com a UE, tem havido grande concentração dos negociadores nas questões da Rodada de Doha, visto que o protecionismo agrícola da Europa é tema-chave no acordo UE-Mercosul, e a OMC é foro privilegiado para a negociação de regras e disciplinas do comércio internacional. Em todas as esferas de negociação — multilateral, regional, bilateral —, a agricultura sempre se destacou como um dos temas mais complexos e controversos, contribuindo, sobremaneira, para o entrave das negociações. Assim, as tratativas na OMC têm avançado lentamente, dada a enorme complexidade de negociar dezenas de temas entre os 148 países-membros com interesses fortemente distintos e, muitas vezes, antagônicos.

Para o Brasil, o ponto mais sensível — sem tirar a importância de outros também relevantes — é conseguir inscrever o comércio de produtos agrícolas nas regras internacionais de liberalização, eliminando as barreiras tarifárias e as não tarifárias até aqui impostas pelas economias mais avançadas. A partir da criação do G-20, o grupo de nações em desenvolvimento tem levantado obstáculos na OMC às pretensões dos países mais ricos de ampliar a liberalização de manufaturados, investimentos e serviços, temas de maior interesse para estes últimos. Os principais temas que vêm sendo debatidos na Rodada de Doha têm sido a questão dos subsídios agrícolas e a da abertura dos serviços e do comércio de bens. Com o G-20, o foco de discussões na OMC tem sido a agricultura, embora as outras áreas, por interessarem mais aos países ricos, possam voltar a receber tratamento privilegiado.⁴ A exigência de que países como o Brasil abram mais seus mercados industrial e de serviços tem sido rejeitada pelo País, já que, nesses 10 anos de sua existência, a OMC, de modo geral — assim como o GATT, em toda a sua existência pré OMC —, pôs de lado a questão agrícola, e só agora esse tema vem merecendo maior atenção. E um dos responsáveis por esse enfoque na agricultura foi o Brasil, que atraiu o foco das atenções ao organizar o G-20 em 2003. Paralelamente, o Governo brasileiro

⁴ “Os EUA tentam dar um novo ritmo às negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) para reduzir tarifas de importação de produtos industriais e de consumo, tema especialmente sensível para o Brasil. Além de uma fórmula ambiciosa de cortes tarifários, Washington quer dar um passo além, insistindo numa conversa para eliminar mais rapidamente as alíquotas em determinados setores industriais. Para driblar a oposição de países como o Brasil, que recusam que essa negociação setorial seja ‘obrigatória’, os EUA acenam agora com o conceito de ‘massa crítica’. Os países que representam um determinado percentual do comércio mundial — ainda não definido — de um produto, como exportador ou importador, aceitariam negociar a eliminação da tarifa para esse setor. A idéia americana, na prática, incentiva o setor privado a dar o impulso sobre quais áreas poderiam ter suas tarifas abolidas mais rapidamente. Como o Brasil só tem 1% do comércio mundial, a rigor não seria afetado pelo critério de ‘massa crítica’ na área industrial, segundo avaliações preliminares.” (EUA..., 2004, p. A-3).

pretende associar a maior abertura para produtos industriais a outros temas na OMC, como as medidas “antidumping”, até agora frouxamente disciplinadas na OMC (Leo, 2005a).

Após os resultados frustrantes das negociações da ALCA e com a UE, o Brasil vem depositando suas esperanças em um melhor resultado na Rodada de Doha, no que se refere ao seu acesso a mercados. Para o País, já está claro que algum resultado positivo sobre subsídios agrícolas só poderá ser alcançado nas negociações da OMC. Mas, até agora, o que foi assinado não passa de um compromisso genérico de redução de subsídios agrícolas e de extinção de subsídios à exportação, sem determinação de percentuais e datas.⁵ Como decorrência, um dos maiores riscos à eficácia da Rodada é o uso abusivo, pelos países desenvolvidos, de cláusulas de salvaguardas para produtos considerados sensíveis, o que resultaria numa redução modesta do protecionismo ou, quem sabe, até na eliminação de ganhos da negociação para determinados produtos. Para que tal não ocorra, é importante que o G-20 continue articulado e influente, já que, para o Brasil, as negociações multilaterais são as mais adequadas, e o Governo brasileiro — assim como vários *experts* na área — está convicto de que a OMC é o caminho mais adequado para melhorar a inserção internacional do País.

“O Brasil, com indústria e serviços diversificados (e vulneráveis à competição externa), compradores importantes em todos os continentes e uma pauta de exportações equilibrada de produtos básicos, como soja, semimanufaturados, como celulose, e manufaturados, como aviões, tem interesses que só podem ser defendidos adequadamente em um foro amplo como a OMC, concordam especialistas como Rios, Jank e Lampreia.” (Leo, 2005b, p. 14).

Entretanto a proliferação de acordos preferenciais de comércio — regionais e bilaterais — pode vir a deturpar e até mesmo esvaziar as negociações na

⁵ Um estudo do Banco Mundial (BIRD), publicado em janeiro de 2005, mostra que caiu a participação dos países emergentes no comércio agrícola, nos últimos 20 anos. E, ainda de acordo com o estudo, aqueles que conseguiram elevar expressivamente suas exportações agrícolas o fizeram para outros mercados emergentes e não para os países ricos. O trabalho desenvolvido pelo BIRD também revela que o protecionismo aumenta nos produtos mais elaborados — o que desestimula o desenvolvimento de produtos com maior valor agregado nos países exportadores — e que as tarifas que incidem sobre produtos agrícolas nos países industrializados, quando medidas, são cerca de duas a quatro vezes mais altas do que as tarifas dos produtos manufaturados nos países desenvolvidos (Aksoy; Beghin, 2005).

OMC, caso a negociação demore a ser concluída.⁶ Esse emaranhado de acordos comerciais bilaterais e regionais está enfraquecendo a organização que deveria — pelo menos em tese — assegurar um tratamento equânime a todos os parceiros de comércio. Isto porque, ao promoverem acordos regionais ou bilaterais, os países desenvolvidos têm mantido os fundamentos do seu protecionismo — principalmente no que se refere à produção agrícola —, ao mesmo tempo em que vêm exigindo de seus parceiros (especialmente dos países em desenvolvimento) cada vez mais concessões em direitos de propriedade intelectual e na abertura de serviços. Muitas vezes, até demandam concessões mais abrangentes do que as já estabelecidas na OMC, conforme exposto abaixo:

“Com base em todos os acordos já feitos, o Banco Mundial estimou seus efeitos em vários cenários e apontou que os países em desenvolvimento tendem a perder, caso todos assinem acordos isolada ou regionalmente com Japão, UE, Canadá, Austrália e Nova Zelândia — em relação ao que poderiam obter se uma rodada na OMC reduzisse substancialmente o pesado esquema de subsídios e proteção dos países ricos” (Brasil..., 2004, p. A-10).

Mesmo assim, os países em desenvolvimento vêm ampliando o número de acordos feitos não só para obterem maior acesso aos mercados mais ricos, mas também para se resguardarem de medidas protecionistas no futuro e para obterem vantagens adicionais sobre países concorrentes que ainda não tenham obtido tratamento preferencial.

Para o Brasil, essa realidade tem criado um dilema: pode perder mercados se não buscar esses acordos enquanto seus concorrentes o fazem, embora consciente de que batalhar por uma solução multilateral, via OMC, parece ser o mais conveniente para seus interesses, especialmente em relação aos mercados mais ricos.

“Se o empenho para o fortalecimento da OMC como foro de negociações é benéfico para o Brasil, dados os nossos evidentes interesses multilaterais, as novas prioridades em termos de política comercial norte-americana nos prejudicam. Na medida que mais países em desenvolvimento ganham acesso preferencial ao mercado norte-americano, torna-se mais difícil para os produtores brasileiros a competição naquele mercado.” (Rios, 2001, p. 10).

⁶ “Um dos principais fenômenos em matéria de comércio internacional na atualidade é a proliferação de acordos preferenciais de comércio, que, segundo levantamento feito pelo ICONE, já somam cerca de 300, dos quais 214 intra-regionais (82 na Europa, 59 nas Américas, 51 na região Ásia-Pacífico e 22 na África), 61 recíprocos inter-regionais e 23 não recíprocos.” (Tachinardi, 2004b).

Estrategicamente, o País tem se voltado para a América do Sul, não só tendo em vista acordos comerciais, mas, principalmente, para consolidar sua posição de liderança na geopolítica da América Latina, visando, inclusive, ganhar poder de barganha nas negociações internacionais futuras, via atuação em bloco.

O lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN)

A criação de uma zona de livre-comércio na América do Sul já vinha sendo discutida há mais de 10 anos, e agora, praticamente impulsionada pelo Brasil, foi oficializada, em dezembro de 2004, a CSN, composta por todos os países sul-americanos, exceto a Guiana Francesa, que é território francês, tendo em vista não apenas os aspectos comerciais, conforme exposto pelo Chanceler Amorim:

“O aprofundamento dos laços entre nossas economias, a convergência política e o aumento do contato entre as sociedades e os cidadãos da América do Sul passam por acordos comerciais como os que firmamos entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina. Exigem atenção especial para questões de infra-estrutura, como transportes, comunicações, energia. Mas requerem, também, uma aproximação entre os povos e sociedade por meio da arte, da cultura, da multiplicação de oportunidades de contato. Aspiramos a conformar uma Comunidade Sul-Americana de Nações. Esse projeto de integração deve ser visto, também, como uma mobilização capaz de potencializar nossas relações com outras nações e grupos de nações” (Amorim, 2004a, p. 42).

O lançamento da CSN teve como base o acordo de associação entre o Mercosul e a Can, assinado no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em outubro de 2004. Os países andinos que ainda não haviam se associado ao bloco do Mercosul eram Venezuela, Colômbia e Equador. Já eram membros associados ao Mercosul há mais tempo a Bolívia e o Chile e, mais recentemente, o Peru. Na criação da CSN, apenas foram incluídos a Guiana e o Suriname, os quais ainda não são associados ao Mercosul, como o são os demais países da América do Sul.

Para o Brasil, os interesses no acordo com a Comunidade Andina foram mais geopolíticos do que mercantis, já que os resultados comerciais, para o

País, deverão ser modestos. O Brasil, inclusive, aceitou termos que vem repudiando em suas negociações com a UE e com os EUA, como é o caso dos prazos para os desgravamentos tarifários.

“A abertura do mercado brasileiro para a Comunidade Andina se dará, na maioria dos produtos, de 2 a 5 anos após o início do acordo. Para o Brasil, o rebaixamento tarifário será feito em sua maior parte entre o sexto e o décimo quinto ano, e uma parcela relevante que chega a 42% no caso do Equador e 35,3% no caso da Venezuela, após 15 anos. Na soma final, o acordo de livre-comércio não passaria no teste da Organização Mundial do Comércio, em que a abrangência informal alcança cerca de 80% das mercadorias e bens transacionados entre os países envolvidos.

.....
“Os produtos que mais interessam ao Brasil, como soja, só começarão a ser desgravados após uma década, no melhor dos casos. No caso da carne de frango e do açúcar, as tarifas só serão eliminadas após 15 anos.” (Política..., 2004, p. A-10).

O anúncio da CSN aconteceu num momento em que as negociações da ALCA e UE-Mercosul chegaram a impasses difíceis de serem superados no curto prazo. Para o Brasil, o objetivo maior do projeto é ganhar força política no cenário internacional a partir de uma coesão dos países da região. Ou seja, o projeto da CSN deve ser visto, primordialmente, como uma mobilização capaz de potencializar as relações do Brasil com outras nações e grupos de nações.

Mais do que o comércio, no curto prazo, a CSN tem por objetivo a integração física da região. Dentro dessa idéia, está prevista a construção de uma estrada ligando o Acre a dois portos peruanos no Pacífico. Orçada em US\$ 700 milhões, apesar das restrições orçamentárias, a idéia é que a estrada deverá estar concluída em dois anos. Para o atual Governo brasileiro, a integração geográfica do continente é fundamental para que a região ganhe competitividade tanto no comércio externo quanto na atração de IDE, pela ampliação de mercado que pode representar. Como alguns países da Comunidade têm saída para o Pacífico, o acordo também pode facilitar o acesso do Brasil àquele oceano e aos países asiáticos à sua borda.

Em maio de 2005, deverá ser realizada nova reunião de cúpula, quando a integração regional será analisada com maior profundidade. Mas nem todos os interesses estratégicos do Brasil e dos países sul-americanos convergem. Muitos deles, inclusive, andam em direções opostas. O Chile, por exemplo, já assinou um acordo de livre-comércio com os EUA, em paralelo à ALCA. E Equador, Colômbia e Peru estão tentando a mesma coisa. Com uma pauta de exportação

pouco diversificada e concentrada nos EUA⁷, um grau de industrialização pequeno, quando comparado com o do Brasil, e, dependentes das verbas de Washington, esses países vêem nos EUA um parceiro mais conveniente do que o Brasil. Assim, a importância geopolítica, para este último, de uma América do Sul mais integrada não é compartilhada pelos demais da região. Desse modo, se quiser consolidar sua liderança no espaço sul-americano, o Brasil terá de, concretamente, mostrar-se capaz de atrair seus parceiros para que estes fortaleçam os laços comerciais e políticos regionais.

Considerações finais

Atualmente, o Brasil desempenha um papel mundial mais significativo do que há 10 anos atrás, com o País envolvendo-se mais e participando ativamente das questões internacionais, buscando ocupar um espaço compatível com seu imenso território, seu grande mercado e com o tamanho de sua economia. Tal afirmação no cenário mundial perpassa as questões ligadas à economia, com o Brasil aspirando participar de decisões relativas à cooperação e à segurança internacionais. Não só tem participado ativamente na Missão da ONU no Haiti, atuando no comando da operação, como atuou na ajuda na área de energia em Cuba e no auxílio a países de Língua Portuguesa na África, como Moçambique, Angola e Guiné Bissau. Na América do Sul, não só se envolveu mediando a crise política na Venezuela, no início do Governo Chavez, como tem se oferecido na mediação de outros conflitos, como o recente desacordo entre Venezuela e Colômbia; sem falar no apoio dado aos argentinos na tentativa de superarem sua crise econômica. É o que vem sendo chamado pelo chanceler brasileiro de “solidariedade ativa”. Também vem buscando aliados que possam lhe garantir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, já que tal posição, se alcançada, certamente lhe dará mais peso no cenário internacional.

O País vive um bom momento nas relações internacionais, especialmente no aspecto político, o que pode ser avaliado pelos resultados dos contatos com os governos de países emergentes. Alianças com parceiros parecidos na América do Sul, na África e no Oriente Médio talvez possam até não resultar em grandes aumentos nas correntes de comércio, mas podem contribuir para o fortalecimento das relações Sul-Sul, colaborando para reduzir a supremacia de

⁷ “Os países andinos só exportam 2,5% para o mercado brasileiro, enquanto enviam algo em torno de 40% para os Estados Unidos.” (Política..., 2004, p. A-10).

alguns pólos do Hemisfério Norte, especialmente nas negociações multilaterais relativas à abertura comercial e ao acesso a mercados. A longo prazo, essa estratégia talvez seja mais efetiva do que buscar acordos comerciais apressados, já que pode propiciar resultados mais favoráveis e menos subordinados.

As três grandes negociações de comércio nas quais o Brasil está envolvido (OMC, ALCA e UE-Mercosul) se interligam, e os avanços nas negociações multilaterais abrem caminho para as negociações hemisférica e bi-regional. Isto porque tem sido difícil, nas tratativas de integração, convencer os EUA e a UE a concederem maior acesso a seus mercados sem que outros países concordem em avançar na redução de subsídios domésticos e na eliminação de subsídios à exportação no âmbito da OMC.

Assim, o cerne da agenda internacional do Brasil está centrado nas negociações multilaterais de comércio e na consolidação de um espaço econômico e político de liderança na América do Sul, aí incluída a consolidação do Mercosul. E, tanto em relação à ALCA quanto à UE, os atrasos não podem ser vistos como uma perda de oportunidade, já que um fechamento apressado desses acordos poderia comprometer o desenvolvimento em bases autônomas, especialmente nas questões de serviços e investimentos, dadas as restrições para esses itens propostas pelos países desenvolvidos nas tratativas de integração da ALCA e com a UE. Além das eventuais restrições à capacidade do País de definir políticas próprias para serviços e investimentos, aceitação tácita de compromissos paralelos, em termos de disciplina macroeconômica e desregulamentação interna, levaria a um enfraquecimento do papel do Governo como gestor da política econômica e da sua capacidade de intervir na economia, impedindo-o de aplicar, quando necessárias, medidas desenvolvimentistas em seu território. Daí o risco de se colocar a política comercial no centro das conquistas, olhando apenas pelo ângulo do ganho imediato, sem maiores reflexões sobre o que está sendo negociado.

Para o Brasil, tradicional *global trader* no comércio internacional, os acordos da ALCA e UE-Mercosul não seriam prioridades de integração regional antes do término das negociações na OMC, da consolidação do Mercosul e da conformação de uma área de livre-comércio na América do Sul. Mas as motivações dos demais países sul-americanos — incluindo-se os principais parceiros do Mercosul — não são convergentes com esse esquema, o que tem levado as negociações a prosseguirem simultaneamente. Mas os acordos da ALCA e com a UE dificilmente serão fechados com a anuência brasileira sem uma prévia eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias e dos subsídios que impedem o acesso de produtos do Brasil aos EUA e à Europa.

O fracasso dos entendimentos da ALCA e com a Europa pode oferecer uma trégua para que o Brasil apare arestas — principalmente com a Argentina — e busque maior coordenação dentro do Mercosul, conciliando as propostas com os interesses dos outros três parceiros para a retomada das negociações comerciais do País. Como as negociações são um jogo que depende das habilidades dos participantes, as chances maiores de ganho estarão com aqueles melhor preparados, não apenas quanto à sua qualificação, senão também com clareza de objetivos, da estratégia a ser seguida e da capacidade de se articular com seus pares.

Referências

- ACORDOS globais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-2, 08 jan. 2005.
- AKSOY, M. Ataman; BEGHIN, John C. **Global agricultural trade and developing countries**. Washington, DC: World Bank, 2005.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, Projeto Raul Prebisch, v. 1, n. 1, p. 41-48, out./dez. 2004a.
- AMORIM, Celso. A Alca possível. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-4, 8 jul. 2003.
- AMORIM, Celso. O Mercosul e o futuro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-3, 15 dez. 2004b.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Alca entre a Rodada do Desenvolvimento da OMC e o regionalismo unilateral dos EUA. **Economia Política Internacional: análise estratégica**, Campinas, UNICAMP, n. 2, p. 47-57, jul./set. 2004.
- BRASIL não pode prescindir dos acordos bilaterais. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-10, 25 nov. 2004.
- CARDOSO, Cíntia. Brasil foi fundamental para destravar agricultura, diz OMC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-10, 9 ago. 2004.
- CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da política exterior de Lula. **Colunas Relnet**, Brasília, Instituto de Relações Internacionais/Unb, Fundação Alexandre Gusmão, n. 10, 2004. Disponível em: <http://www.relnet.com.br/> Acesso em: 18 fev. 2005.
- EUA têm pressa na redução de tarifa industrial na OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-3, 5 out. 2004.

JANK, Marcos Sawaya. O risco da “Mala sem Alça”. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p.A-2, 5 out. 2004.

LANDIM, Raquel. Diretor da Fiesp propõe que Mercosul dê um passo atrás. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-3, 12-15, out. 2004.

LEO, Sérgio. Debate na OMC pode influir no Mercosul. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-2, 10 jan. 2005a.

LEO, Sérgio. O Brasil como referência para outros países. **Valor Econômico**, São Paulo, encarte Eu &, p. 13-1407, 1 set. 2005b.

O MERCOSUL livrou-se de um mau acordo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 5, 25 out. 2004.

O QUE cada bloco quer. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 5, 13 set. 2004.

PEÑA, Félix. Negociações com futuro incerto. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-13, 28 out. 2004.

POLÍTICA e comércio na união sul-americana. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-10, 7 dez. 2004.

PRADO, Antônio. Alca: os desafios de uma integração desigual. **Especial SOBEET**, Rio de Janeiro, SOBEET, v. 3, n. 19, p 1-8, 2001.

RIOS, Sandra Polônia. A estratégia brasileira frente às negociações da ALCA. **Especial SOBEET**, Rio de Janeiro, SOBEET, v. 3, n. 19, p. 9-16, 2001.

ROSSI, Clovis. Canadá também rechaça negociação com o Mercosul. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B-3, 10 fev. 2005.

TACHINARDI, Maria Helena. Acordo UE-Mercosul se aproxima do pódio. **Agroanalysis**, São Paulo, FGV, v. 24, n. 6, p. 13-14 jun. 2004a.

TACHINARDI, Maria Helena. **Especialistas debatem importância e perspectivas das negociações**. São Paulo: ICONE, 2004b.: Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/> Acesso em: 23 dez. 2004.