

As negociações comerciais do Brasil: uma estratégia em três trilhos

Brazilian trade negotiations: a tree-tracks strategy

Ivan Tiago Machado Oliveira*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 32 a 38]

1 Introdução

No Brasil, as mudanças na estrutura econômica com a abertura dos anos 1990 engendram mudanças na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e interesse exportador de alguns setores (KUME; PIANI; MIRANDA, 2003; BASTOS, 2003). A política comercial externa do Brasil passa a se estruturar levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e os impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Na estratégia brasileira, identifica-se a confluência de vetores de negociações com foco tanto multilateral quanto em acordos regionais de comércio, observando tempos distintos entre a integração no continente sul-americano e a formação de acordos com países de fora da região.

Tendo por base esse contexto, o presente artigo busca compreender a estratégia de negociações comerciais do Brasil nas últimas décadas, a qual combinou a prioridade ao multilateralismo comercial, com o estabelecimento de negociações de acordos preferenciais de comércio com escopos e tempos distintos com países da América do Sul e fora dela. Além desta breve introdução, o artigo é composto de duas outras seções: a seção 2, na qual se desenvolve o argumento acerca da estratégia brasileira de negociações comerciais nas últimas décadas, analisando sua estruturação em três trilhos; e a seção 3, de considerações finais, que reitera a análise da estratégia de negociações comerciais do Brasil no contexto de ampliação do uso de medidas de proteção comercial no mundo nos últimos anos.

2 A estratégia de negociações comerciais do Brasil

O Brasil é membro fundador do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em 1947 e, desde então, tem sido negociador usual no regime multilateral de comércio (ALMEIDA, 1999; ABREU, 1998). O Brasil fez uso de cláusulas de escape presente nas regras do regime para participar do GATT com custos reduzidos ao longo das décadas em que implementou um modelo de desenvolvimento com substituição de importações. Ao final da Rodada Uruguai, quando foi criada a OMC, incorporou rapidamente ao seu ordenamento jurídico os acordos resultantes da rodada e utilizou-os como parte de um processo de reformas econômicas e ajustes estruturais nos anos 1990 (ALMEIDA, 2004). O país participou ativamente das negociações para o lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, e colaborou na conformação da Agenda do Desenvolvimento com foco em agricultura na Rodada Doha. Nesta última, passou a ter status diferenciado enquanto negociador de relevo no campo da agricultura. O multilateralismo esteve presente nas estratégias de negociação da política comercial brasileira nos últimos anos de forma cabal.

* Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidad Complutense de Madrid – UCM. Economista e Mestre em Administração pela UFBA. As opiniões emitidas neste artigo são estritamente pessoais e podem não refletir aquelas da instituição à qual o pesquisador está vinculado (ivan.oliveira@ipea.gov.br).

Ademais, vale lembrar que a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 foi um marco político e econômico no processo de integração do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul e significou a confirmação e definição em termos econômico-comerciais da importância da integração regional para a estratégia de política comercial externa do Brasil (SOARES DE LIMA, 2005). Em 1996, tanto Bolívia quanto Chile fazem acordo de livre comércio com os países do Mercosul, ampliando as bases da integração comercial, tendência que marcou as últimas décadas. Ampliação de agenda comercial e política para a América do Sul demarcou a prioridade dada pela política comercial externa do Brasil nas últimas décadas à formação de uma área comercial e produtiva integrada na região. O Mercosul tem acordo de complementação econômica ou de livre comércio com todos os países da América do Sul firmados ao longo dos últimos quinze anos.

Em 1994, com o lançamento das negociações hemisféricas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciativa dos Estados Unidos que colocou o Brasil em posição defensiva na arena comercial, a agenda de acordos regionais para além do Mercosul começou a se expandir, modificando a estratégia de negociação comercial do país. Logo em seguida, em 1995, foram lançadas as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia (UE), tanto por interesse dos países membros do Mercosul quanto da própria União Europeia que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a ALCA fosse efetivamente constituída. A dinâmica de negociação da ALCA e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionou em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC. Depois que a Rodada Doha entrou na agenda negociadora, em 2001, houve triangulação de temas e interesses entre a pauta dos acordos ALCA e Mercosul-UE e aquela da OMC, o que tornou imbricado e ainda mais complexo o fechamento de um acordo entre as partes.

Com as negociações as principais potências comerciais (Estados Unidos e UE) em compasso de espera, o Brasil iniciou aproximação com alguns países em desenvolvimento a fim de realizar acordos comerciais, inseridos numa lógica de reaproximação com grandes países do Sul Global, particularmente desde 2003. Como apresentado no quadro 1, o Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidos, estando em vigor quatro deles, cabendo destacar: um com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, envolvendo acerca de nove mil códigos tarifários. Os acordos com Egito, assinado em 2010, e com a *Southern African Customs Union* (SACU), assinado em 2008, ainda têm ratificação pendente. Em julho de 2006, o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há ainda acordo de complementação econômica que envolve diretamente o Brasil e o México, que abrange 800 códigos aduaneiros e está em vigor desde 2002, e um segundo entre o Mercosul e o México, também assinado em 2002, que regula o comércio relacionado ao setor automobilístico. Em dezembro de 2011, o Mercosul assinou novo acordo comercial, com a Palestina, acordo esse que ainda não se encontra em vigor. Vale lembrar que o Mercosul possui acordos de preferência comercial ou de livre comércio com todos os países da América do Sul.

Quadro 1. Acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil participa com países de fora da América do Sul.

Acordo	Assinado em:	Em vigor desde:
Mercosul-Palestina	Dezembro de 2011	-
Mercosul-Egito	Agosto de 2010	-
Mercosul-SACU	Dezembro de 2008	-
Mercosul-Israel	Dezembro de 2007	Abril de 2010
Mercosul-Cuba	Julho de 2006	Julho de 2007
Mercosul-Índia	Março de 2005	Junho de 2009
Brasil-México	Agosto de 2002	Setembro de 2002
Mercosul-México (auto)	Setembro de 2002	Novembro de 2002

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

O interesse nas negociações multilaterais, seja na implementação dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, seja nas tratativas para o lançamento da Rodada Doha, estiveram presentes ao longo das últimas décadas de forma clara na agenda da política comercial externa brasileira, constituindo um primeiro vetor de sua estratégia comercial. A integração regional na América do Sul a partir do Mercosul estruturou-se enquanto segundo vetor no quadro da estratégia de negociação comercial do Brasil desde a década de 1990. Além disso, a realização de acordos regionais de comércio que envolvem países de fora da América do Sul conformam um terceiro vetor da estratégia de negociação comercial do Brasil, tendo foco em um primeiro momento nas negociações da ALCA (com os Estados Unidos, fundamentalmente) e entre o Mercosul e a União Europeia, e, em seguida, em acordos comerciais com países em desenvolvimento, como Índia, México, Israel, Egito, Cuba, Palestina (que ainda não tem reconhecimento internacional como país) e África do Sul (por meio da SACU).

Pode-se, assim, afirmar que a política comercial externa do Brasil fez uso de uma *estratégia de negociação em três trilhos*, com a prioridade ao multilateral combinada com um regionalismo em dois tempos. As estratégias de negociação da política comercial externa brasileira nos últimos anos estruturaram-se de forma a priorizar a atuação no regime multilateral de comércio em paralelo à ampliação de aprofundamento da integração regional na América do Sul, mas com variação de posições quanto à negociação de acordos regionais fora da região ao longo do período analisado, saindo de um enfoque nas relações com países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento. A figura 1 ilustra a estratégia em três trilhos, com o tamanho das setas indicando maior ou menor prioridade dada a cada um dos trilhos.

Figura 1. Estratégia de negociação comercial em três trilhos.



Fonte:Elaboração própria.

Ao se analisar as ações do Brasil em cada um dos trilhos de sua estratégia negociadora nos últimos anos, vale destacar que a temática desenvolvimentista com enfoque agrícola pautou as negociações ao longo da Rodada Doha e particularmente a atuação do Brasil nelas. A diplomacia brasileira teve importante participação na formação dos Pacotes de Julho de 2004 e de Julho de 2008, duas principais tentativas realizadas com vista à conclusão da rodada. Além da ativa participação nas negociações da Rodada Doha para a formação de novos acordos comerciais no âmbito do regime multilateral de comércio, cabe destacar a atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

De 2001 a 2012, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no sistema de solução de controvérsias da OMC.¹ Não obstante o aumento da participação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC, o protagonismo dos Estados Unidos e da União Europeia (UE) no OSC, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisa os dados acumulados acerca dos contenciosos. O Brasil tem sido um ativo participante no sistema de solução de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento com maior número de participação em contenciosos como demandante.

Quadro 2. Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2012)

País	Demandante	Demandado	Terceira parte
Estados Unidos	100	115	94
União Europeia	86	70	118
Brasil	25	14	67
Índia	21	21	74
Argentina	15	17	39
China	8	26	89

Fonte: OMC (dados até 22 de maio de 2012). Elaboração própria.

No quadro 2, ao se analisar a participação o Brasil mais detidamente, por exemplo, observa-se que o país foi demandante em 25 casos, número bem inferior àquele observado para os Estados Unidos e a União Europeia, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional e mesmo em comparação com outros países em desenvolvimento. Nos casos em que o Brasil foi acionado no OSC, chama a atenção o fato de o país estar envolvido em um número de contenciosos inferior aos de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no regime multilateral, como Índia e Argentina. A participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial.

Ademais, o uso da solução de controvérsias na OMC deve ser compreendido como uma dimensão atrelada à lógica da pressão política e de legitimação de direitos acordados no regime multilateral. Ao analisarem a importância dos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias, Azevedo e Ribeiro (2009, p.08) afirmam:

Acionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos. As disputas levadas à OMC colocam a descoberto comportamentos protecionistas, violações a compromissos assumidos no plano multilateral e aplicação incorreta de acordos negociados livremente por países soberanos. Em muitos casos, as controvérsias inspiram a revisão desses mesmos acordos ou ainda a discussão acerca da necessidade de preencher lacunas existentes nas disciplinas multilaterais.

Ainda na agenda multilateral, o Brasil enviou recentemente uma proposta, aprovada parcialmente, ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças da OMC para analisar a relação entre comércio internacional e taxas de câmbio naquela instituição, iniciando no seio do regime a discussão sobre a regulação da temática. Como resultado da proposta brasileira, a OMC realizou em março de 2012 um seminário para examinar a relação entre câmbio e

¹ Em 2010, por exemplo, os países em desenvolvimento iniciaram mais de 70% dos casos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, de acordo com dados da organização, disponíveis em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

comércio com especialistas, empresários e representantes de seus países-membros, iniciando uma abertura ainda que restrita da organização ao debate sobre esta importante questão. Como analisado por Thorstensen (2011), embora já exista em alguns acordos da OMC elementos que tragam algum tipo de regulação à relação câmbio-comércio, como o Artigo XV e o Artigo XXIII do GATT, o Acordo sobre Valoração Aduaneira e o Acordo de Subsídios, por exemplo, a OMC e seus membros se recusavam a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio.

A posição defensiva, mas propositiva, do Brasil quanto à agenda de câmbio e comércio e seu uso no quadro das negociações da OMC sinalizam para um elemento importante da estratégia brasileira conjuntura atual e encontram base no papel que o multilateralismo tem na política comercial brasileira. O reforço do sistema de solução de controvérsias da OMC levou o país a engendrar esforços para ampliar sua atuação no multilateralismo comercial, onde encontra lugar para defender seus interesses de médio e longo prazos.

O trilha regional da estratégia de política comercial externa do Brasil foi igualmente reforçado nos últimos anos. A integração da América do Sul e o alargamento da agenda do Mercosul foram prioridade da política externa. O entorno sul-americano continuou a ser observado como essencial para os interesses do Brasil na ordem internacional. Uma série de acordos comerciais foi assinada com países da região (Venezuela, Peru, Colômbia, Equador), estruturando preferências tarifárias com todos os países da América do Sul, o que significa um primeiro passo rumo a uma possível área de livre comércio sul-americana.

Além disso, o processo de integração por meio do Mercosul ganhou novas institucionalidade, embora a utilidade e oportunidade de algumas delas seja discutível. Cabe destacar a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), com poder e legitimidade reduzidos, e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que vem financiando projetos diversos que visam a melhorar a infraestrutura e a competitividade particularmente nos países menos desenvolvidos do bloco (OLIVEIRA; GONÇALVES; SOUZA, 2010). Contudo, no plano comercial *stricto sensu*, não se observou avanços importantes nos últimos anos nos principais temas pendentes: dupla tributação da tarifa externa comum e criação de regulamentação aduaneira comum.

O deslocamento da integração para novos temas, sociais e institucionais, por exemplo, foi estratégia do Brasil de levar uma nova agenda à integração, deixando de lado aspectos vinculados essencialmente à economia e ao comércio. Ao menos tempo os efeitos da concorrência chinesa nos mercados sul-americanos e a agenda protecionista impulsionada especialmente pela Argentina no bloco são alguns dos desafios ao processo de integração no Mercosul no contexto pós-crise. Recentemente, a Argentina propôs um aumento ao teto consolidado na OMC de todas as tarifas aplicadas no quadro da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. A proposta encontra-se em análise no grupo, e embora seja difícil sua aprovação, sinaliza para um vetor de proteção comercial no bloco que tem grande potencial de desviar comércio e dificultar os fluxos entre os países do bloco e aqueles de fora dele.

A importância dada às relações com países em desenvolvimento, do Sul Global, foi característica importante no processo de universalização da agenda externa do Brasil desde 2003. Tal ênfase tem levado a mudanças de prioridades de negociação com países desenvolvidos, como observado até então, para países em desenvolvimento, articulando a política comercial externa a novos enfoques colocados na política externa em geral. Assim, com o congelamento ou o encerramento das negociações com os principais países desenvolvidos, o terceiro trilha da estratégia de negociação comercial, estruturou-se a partir das tentativas de realização de acordos comerciais com países em desenvolvimento com escopo e agenda estreitos, atendendo à dinâmica mais geral da política externa e aos interesses de manutenção de proteção ao mercado doméstico.

3 Conclusões

Por se tratar de negociações com dinâmicas de redução de proteção e de avanço de regulação para além da OMC mais robustas e rápidas se comparadas ao processo negociador multilateral, as negociações de acordos de livre

comércio não têm ganhado importância na política comercial do Brasil. E mesmo acordos setoriais firmados e em vigor há anos, como é o caso do acordo automobilístico entre Brasil e o México, foram revisados recentemente. No caso particular da revisão do acordo com o México, que visou a reduzir a concorrência de carros mexicanos com a indústria que atua no protegido e concentrado mercado brasileiro, chama atenção a estratégia “mercantilista” do Brasil, uma vez que o acordo entrou em negociação para revisão assim que o país começou a ter saldos negativos nas trocas comerciais em questão.

Observam-se, pois, nos três trilhos da estratégia de negociação brasileira elementos que atestam os fundamentos de proteção da política comercial brasileira nos últimos anos, os quais são reforçados em diversos países no contexto de crise. Assim, no caso da agenda de negociações, a prioridade dada ao multilateralismo coaduna-se com a manutenção de espaço para política e de proteção garantida a setores importantes de sua economia. Ao mesmo tempo, busca-se ampliar a integração de cadeias produtivas na América do Sul, embora com dificuldades, ganhando a agenda comercial defensiva espaço ampliado nas negociações com os principais países da região, como observado numa série de contenciosos com a Argentina nos últimos anos.

Referências

- ABREU, Marcelo de P. *Brazil, the GATT and the WTO: history and prospects*. Texto para discussão nº 392. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998, 38 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- AZEVEDO, Roberto C.; RIBEIRO, Haroldo de M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. P., ROSENBERG, Barbara (org.). *Solução de controvérsias – o Brasil e os contenciosos na OMC*: tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009. p.01-10.
- BASTOS, P. P. Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos Governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*. Campinas, IE/Unicamp, v. 12, n. 2, jul./dez. 2003, p. 245-274.
- KUME, H.; PIANI, G; MIRANDA, P. Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil. In: KUME, H. (org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*. Montevideo: RedMercosur, 2008.
- OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo. SOUZA, André de Mello e. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão* (IPEA), v. 1477, p. 1-49, 2010.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. v. 19, n. 82, 2005, p.04-19, jan.-mar. 2005.
- THORSTENSEN, Vera. China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 11-35, dez.-fev. 2010-2011.

Resumo

Este artigo busca compreender a estratégia de negociações comerciais do Brasil nas últimas décadas, a qual combinou a prioridade ao multilateralismo comercial, com o estabelecimento de negociações de acordos preferenciais de comércio com escopos e tempos distintos com países da América do Sul e de fora dela.

Abstract

This paper aims to understand Brazilian trade negotiations strategy in the last decades, which has combined priority to trade multilateralism with preferential trade negotiations with different scopes and timings with countries inside and outside South America.

Palavras-chave: Política Comercial; Brasil; Negociações

Keywords: Trade Policy; Brazil; Negotiations

Recebido em 16/10/2012

Aprovado em 10/11/2012