

Diplomacia - Aberta a temporada das negociações

2005. Ano 2 . Edição 7 - 1/2/2005

A prioridade é a Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio. Na Alca, o desafio é um acordo com os Estados Unidos.

Por Maria Helena Tachinardi, de São Paulo



Soja Placas de aço produzidas na Companhia Siderúrgica de Tubarão à espera do embarque para o exterior.

O ano de 2005 exigirá muito da diplomacia brasileira. Importantes rodadas de negociação estão programadas e poderão influenciar o comércio exterior do país. O primeiro desafio será manter a coesão do G-20 (na realidade composto de 19 países em desenvolvimento) na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). E não apenas isso. O Brasil precisará agir como um ator influente para fazer avançar o processo até a reunião ministerial de Hong Kong, marcada para dezembro.

Também será necessário definir como serão retomados os entendimentos com os Estados Unidos, se no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) ou no formato "4+1" (Mercosul/EUA). A negociação do acordo entre Mercosul e União Européia (UE) dará muito trabalho, pois os europeus precisam melhorar sua oferta na área agrícola, o que representa um teste importante para a política comum, e o Mercosul terá de ceder algo mais em serviços, o que esbarra nas assimetrias entre o Brasil e a Argentina e nas dificuldades de compatibilizar compromissos externos com legislações internas (**O Mercosul entre "crise" e "oportunidade"**).

É como um jogo de queda-de-braço. Na medida em que o Brasil insiste em ganhos na agricultura, cresce a pressão para que o país faça concessões em bens industriais. "A pressão sobre a indústria está aumentando", diz Sandra Rios, consultora da Confederação Nacional da Indústria (CNI). A economista e professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Lia Valls, concorda: "Se o Brasil quer maior abertura em agricultura, vai ser cobrado na área industrial".

Doha A negociação mais dinâmica e com agenda carregada de tarefas até dezembro é a Rodada de Doha da OMC. "A grande prioridade em 2005 é fazer avançar a Rodada", define, enfaticamente, o subsecretário de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Itamaraty, embaixador Clodoaldo Huguene Filho, que está otimista: "Será possível chegar a um acordo em agricultura e indústria até

dezembro e ter uma oferta de serviços para Hong Kong". Ele não vê muitas dificuldades na negociação de bens industriais:

"O problema é menos complexo, não é preciso resolver a questão dos subsídios à exportação, que já foram extintos, e os direitos compensatórios já são regulados pelo Código de Subsídios". A agenda da negociação industrial, portanto, se prende basicamente à questão do acesso a mercados (corte de tarifas). "Já na agricultura, as tarifas são mistas, específicas e confusas, a tal ponto que não dá para saber o nível de proteção."

A questão industrial, entretanto, não está plenamente resolvida. Há problemas nas negociações setoriais. Os países ricos propõem zerar as tarifas de determinados setores industriais, como já ocorreu na negociação do acordo sobre tecnologias da informação (ITA, na sigla em inglês). É a estratégia "zero por zero", à qual a indústria brasileira resiste. "Na OMC, todos os setores da indústria se colocam de forma defensiva", diz Rios, da CNI.

Para o setor industrial, o principal objetivo na OMC é fortalecer o sistema multilateral, as regras, o mecanismo de solução de disputa. Não há tanto interesse em acesso a mercados. Para a negociação sobre acesso, o foro são os acordos regionais - UE/Mercosul e Alca. A OMC é para tratar de regras. É assim que a indústria brasileira percebe a importância e a especificidade das três negociações que estão postas sobre a mesa.

Urgência O desafio da diplomacia é contribuir para que a Rodada de Doha seja concluída até meados de 2006. A razão é simples: a Trade Promotion Authority (TPA), autorização para o presidente dos Estados Unidos firmar acordos comerciais, que deverá ser renovada neste ano, expira em 2007. Depois disso, o mandato negociador de George W. Bush será reaberto, "o que é um risco grande", diz Hugueney.

Há outras razões para apressar a Rodada: a "Farm Bill (lei agrícola americana) expira em 2007, e é possível que se antecipe o debate sobre o assunto. Como a negociação da Rodada é centrada em agricultura, se nos EUA começarem as críticas e um debate aceso sobre a Farm Bill, a situação ficará mais complicada. Temos de fazer um esforço para fechar a Rodada até meados de 2006. É preciso haver resultados substanciais em Hong Kong", justifica Hugueney.

O alarme já disparou e o G-20 e o Grupo de Cairns, principais coalizões de países produtores interessados na derrubada dos subsídios agrícolas, estão colocando documentos sobre a mesa. Este será um semestre agitado porque em dezembro, em Hong Kong, os ministros avaliarão se dará para resolver 80% da Rodada ou se haverá um cenário alternativo.

Para Hugueney, que chefia as negociações na OMC, o caminho ficou mais limpo depois que temas complicados como investimento, concorrência e transparência em compras governamentais, foram retirados da agenda na reunião ministerial de Cancun, no México, em setembro de 2003. A agenda está mais concentrada em acesso a mercado (antidumping, direitos compensatórios no caso dos subsídios e facilitação de comércio). No que diz respeito ao dumping, espera-se uma decisão importante, sobretudo porque os EUA devem definir o grau de disciplina que consideram aceitável.

Fronteiras Em serviços, a discussão terá como eixo o quanto os países se dispõem a abrir seus respectivos setores. O modo de negociação é tradicional e refere-se à prestação transfronteiriça. As questões em pauta são, entre outras, a terceirização

de suporte em informática, por empresas americanas, a técnicos na Índia; o consumo no exterior (despesas com serviços de turismo e a necessidade de constituição de empresa no país para que seja permitida a prestação do serviço); e o movimento temporário de pessoas, por exemplo, técnicos na área de software que fornecem suporte no exterior - o que se configura numa questão política complexa.

A pressa em levar para Hong Kong um pacote fechado com duas ou três formulações para os ministros decidirem não deve tirar o foco dos negociadores brasileiros de um aspecto crucial da Rodada de Doha: o equilíbrio. "Se deixarmos de olhar o equilíbrio geral, pode acontecer o que houve na Rodada do Uruguai. O pacote de Hong Kong tem de ser equilibrado", destaca Huguene. Uma parte do que se está negociando na Rodada de Doha é justamente o que ainda precisa ser implementado e corrigido da Rodada anterior, como, por exemplo, o acordo sobre medidas de investimentos (Trims).

Debates paralelos Uma coisa parece estar ficando clara: dificilmente os acordos da Alca e entre a União Européia e o Mercosul conseguirão avançar simultaneamente com a Rodada de Doha. Esta exigirá um exercício importante de formulação de posições brasileiras, que deverá ser a grande prioridade dos negociadores em Brasília, com destaque maior do que o esforço que se dedicará às rodadas regionais. Os negociadores brasileiros acreditam que se a Rodada for concluída, o restante ficará mais fácil.

Além disso, como lembra Rios, da CNI, "do lado europeu houve perda de entusiasmo" pela negociação birregional. "Enquanto não houver resultados para valer na Alca, a União Européia não fará grandes movimentos", diz a economista. Outros motivos para o desvio de foco: a preocupação com o alargamento do bloco europeu, a entrada da Turquia, o interesse crescente pela Ásia, sobretudo pela China, e a frustração com a negociação interrompida com o Mercosul. A suspensão dos entendimentos entre a UE e o Mercosul "não foi só reflexo do que aconteceu na negociação com os EUA. Historicamente tem sido assim. Para se retomar as negociações é preciso mudar bastante as respectivas posições", observa Valls, da FGV.

Prós e contras Dois fatos neste início de ano reacenderam a polêmica sobre a formação da Alca, área de livre comércio que envolve 34 países das Américas, à exceção de Cuba. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sugere que o Brasil tem mais a perder em termos comerciais ao ingressar no bloco. E houve declarações do chanceler Celso Amorim de que o governo deseja acesso ao mercado americano com ou sem a negociação do acordo.

No trabalho "Alca: uma estimativa do impacto do comércio bilateral Brasil-Estados Unidos", os pesquisadores Honório Kume e Guida Piani, do Ipea, constataram as diversas dificuldades de alcançar um resultado equilibrado para todos os envolvidos nas negociações. O cálculo é que, com a implementação da Alca, as importações do Brasil procedentes dos EUA aumentariam 2, 2 bilhões de dólares, graças, principalmente, a manufaturados de alto valor agregado, como máquinas e equipamentos, material elétrico, instrumentos óticos de precisão e produtos químicos, que conquistariam mais espaço no Brasil, devido ao fim das barreiras tarifárias e não-tarifárias. Nos cálculos de Kume e Piani, as exportações brasileiras para os Estados Unidos, num regime sem barreiras, cresceriam cerca de 1,2 bilhão de dólares, com vantagens para produtos como açúcar, calçados, suco de laranja, vestuário e siderúrgicos.

"No Brasil, é preciso discutir se o modelo definido em Miami é viável", diz a consultora da CNI. O modelo da Alca desenvolvido em Miami, em 2003, é um

sistema com dois níveis de compromisso - um piso mínimo, com regras e obrigações comuns a todos, e a possibilidade de os países negociarem livremente acordos bilaterais e plurilaterais variáveis. A dúvida que permanece é se no caso dos bens industriais outros aspectos serão negociados de forma bilateral no arcabouço da Alca ou se haverá outro tipo de acordo, o que dará margem a diferenças maiores em investimentos e compras governamentais. "Se for no primeiro piso (dentro do arcabouço da Alca), as propostas serão mais leves. Se for no bilateral (segundo piso), as condições serão mais difíceis", comenta Rios da CNI.

Política Muita coisa mudou no cenário comercial das Américas, desde que a idéia da Alca foi lançada, há dez anos. Os EUA desenvolveram uma rede de acordos bilaterais e sub-regionais, exceto com o Mercosul e a Venezuela. "No final deste ano, Washington completará o ciclo dos acordos. Trata-se de saber como ficarão as relações entre o Mercosul e os EUA", diz a economista Rios. Para Valls, da FGV, a Alca voltará a ser uma negociação bilateral. Com complicadores, porque todos os acordos que os EUA têm negociado contêm disposições ambientais e trabalhistas, além de prazos curtos de liberalização. Menos na agricultura. No Cafta (acordo entre os EUA e os países da América Central), por exemplo, foram estipulados 18 anos para a completa abertura agrícola, enquanto na parte industrial a liberalização é mais rápida.

O debate sobre a importância das negociações ganhou contornos mais polêmicos, neste início de ano, quando o ministro Luiz Fernando Furlan, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, declarou ao jornal O Estado de S. Paulo que o Brasil não consegue avançar por culpa do próprio governo. "Há setores do governo que ainda não entenderam que o grande mercado a abrir é o dos países ricos. Demos prioridade para fechar acordos limitados com o grupo andino e mercados pouco expressivos", ele afirmou. Há uma percepção no meio empresarial de que "a agenda de negociações está indo a reboque dos objetivos da política externa", como diz Rios, da CNI. A ênfase na chamada agenda Sul-Sul (acordos do Mercosul com andinos, Índia, África do Sul, etc.) "é mais uma questão política do que uma preocupação comercial".

Prioridades "Não devemos politizar demais a negociação. Uma coisa é fazer parte do Conselho de Segurança da ONU, como membro permanente, e outra coisa é política de comércio exterior, que não pode ser subjugada aos interesses de política externa", argumenta Valls, da FGV. Há quem acredite, nos meios acadêmicos e empresariais, que o governo brasileiro busca alianças com países em desenvolvimento para garantir os votos necessários para que o Brasil conquiste uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Há uma confusão entre política externa, política comercial e comércio, diz Marcos Jank, presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône). "Comércio internacional é uma atividade que depende essencialmente das ações das empresas privadas (redução de custos, diferenciação, diversificação de produtos e mercados), cabendo ao setor público a correção dos fundamentos macroeconômicos (câmbio e juros reais) e o apoio na infra-estrutura de suporte à exportação", explica.

Política externa é função primordial do governo (facilitação dos fluxos de bens, pessoas, defesa de valores universais como soberania, paz, democracia, meio ambiente e outros). Política comercial é um ramo da política externa que cuida dos problemas que derivam de tarifas, cotas de importação, barreiras não-tarifárias, subsídios, dumping, regulamentações de serviços, investimentos, propriedade intelectual. "Ao contrário da política externa e do comércio, que devem ser constantes e universais, a política comercial é uma ação de longo prazo que exige

foco e intensa coordenação."

Os números recordes obtidos pelo Brasil no comércio exterior durante 2004 não deixam dúvidas sobre a importância das negociações internacionais para a queda das barreiras tarifárias e não-tarifárias, imprescindíveis para a ampliação das vendas externas a médio e longo prazo. Por isso está ficando cada vez mais claro para o empresariado que é preciso enfrentar as negociações com os países desenvolvidos e evitar que os acordos bilaterais, que proliferam no mundo, criem desvios de comércio e investimentos em prejuízo do Brasil.