

IDEIAS E INTERESSES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: EFEITOS SOBRE AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

Ivan Tiago Machado Oliveira*

RESUMO

Este artigo busca analisar a economia política da política comercial no Brasil, dando enfoque a suas implicações para as negociações comerciais entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE). Assim, examinam-se continuidades e mudanças na relação entre interesses e preferências setoriais e a formulação da política comercial brasileira. Incorporam-se à análise os efeitos distributivos da política comercial externa, a definição de ganhadores e perdedores, que fazem dela foco de ação e de interesse de grupos econômicos e atores privados, os quais se mobilizam para influenciar as decisões em matéria de política comercial. Discute-se ainda a vinculação entre as estratégias de negociações comerciais do Brasil e sua política externa, que desvende laços que ajudam na compreensão da dinâmica das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE numa perspectiva brasileira voltada a temas e atores domésticos.

Palavras-chave: Mercosul; União Europeia; comércio internacional; política comercial.

IDEAS AND INTERESTS IN BRAZILIAN TRADE POLICY: EFFECTS ON THE NEGOTIATIONS BETWEEN MERCOSUR AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

This paper seeks to examine the political economy of trade policy in Brazil, focusing on its implications for the countries' trade negotiations. So, continuities and changes in the relationship between sectoral interests and preferences and the formulation of Brazilian trade policy are considered. The distributional effects of foreign trade policy are analyzed, that is, the definition of winners and losers which makes it a focus of action of economic groups and private actors, which mobilize to influence decisions on trade policy. It is also under discussion the binding between Brazil's trading strategies and its foreign policy, which unveils ties that help in understanding the Brazilian trade negotiating strategy with focus on domestic determinants.

Keywords: Mercosur; European Union; international trade; trade policy.

JEL: F13; F10; F50.

* Coordenador da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças na estrutura econômica brasileira com a abertura dos anos 1990 engendram aumentos na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e no interesse exportador de alguns setores. A política comercial externa do Brasil passa a se estruturar, desde então, levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Identifica-se nas estratégias brasileiras de negociação comercial a confluência de vetores de negociação 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.

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 Mercado Comum do Sul (Mercosul) começou a se expandir, modificando a estratégia de transação 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 UE, que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a Alca fosse efetivamente constituída.

As dinâmicas de negociação da Alca e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionaram em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (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 difícil o fechamento de um acordo entre as partes.

Com a comercialização entre as principais potências (Estados Unidos e UE) paralisadas, 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. O Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidas, quatro deles em vigor, quais sejam: um com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, envolvendo cerca de 9 mil códigos tarifários. Os acordos com Egito, assinado em 2010, e com a Southern African Customs Union (Sacu), assinado em 2008, têm ainda ratificação pendente. Em julho de 2006 o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há ainda o acordo de complementação econômica que envolve diretamente o Brasil e o México, que abrange oitocentos 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, 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.

Em 2012, decidiu-se reativar o processo de negociação entre o Mercosul e a UE, ainda com o retorno de consultas ao setor privado acerca de potenciais interesses ofensivos e defensivos em relação ao acordo que estava em negociação. Esse interesse em reavivar as discussões sobre a agenda comercial bilateral surge num momento em que, com a crise financeira e econômica internacional que vinha se desenvolvendo desde 2008, houve um aumento do uso de medidas de restrição ao comércio

internacional e de proteção de setores domésticos nos mais diversos países, inclusive naqueles que formam o Mercosul e a UE (Evenett, 2012; WTO, 2011).

Conhecendo-se os efeitos negativos que o protecionismo comercial provocou durante a Grande Depressão, tem-se buscado, ao menos na agenda diplomática, evitar que o protecionismo se amplie como solução para os problemas econômicos e sociais pelos quais os países passam na atual conjuntura. Como exemplo desse esforço de negociação, pode-se identificar a agenda do Grupo dos Vinte (G20) sobre a necessidade de manutenção da abertura ao comércio internacional como mecanismo de combate à crise (WTO, 2012b). Não obstante a ação positiva observada em foros como o G20, no que concerne a políticas do tipo *beggars-thy-neighbor*, muitas economias têm feito uso crescente de medidas protecionistas a fim de lidar com problemas gerados pela crise ou potencializados por ela. O próprio diretor geral da OMC, Pascal Lamy, tem reiterado sua preocupação com a onda de protecionismo observada na atual conjuntura e os perigos que ela traz à recuperação da economia mundial (WTO, 2012a).

Embora os países em desenvolvimento tenham mantido um ritmo de crescimento acima da média mundial e tenham sido menos afetados pela crise até o momento relativamente aos desenvolvidos, eles também têm utilizado instrumentos de proteção da concorrência estrangeira em seus mercados, com ampliação da intervenção do Estado na economia. Dentre esses países, o Brasil destaca-se na América Latina por ser a maior economia da região e ter construído uma base industrial com um modelo de desenvolvimento centrado no mercado interno e na substituição de importações. Ademais, o país tem ampliado nos últimos anos a proteção e o incentivo a empresas domésticas por meio de múltiplos instrumentos de política comercial e creditícia, reforçando o caráter relativamente protecionista que marca o desenvolvimento brasileiro há muitas décadas.

Tendo por base esse contexto, o artigo busca analisar a economia política da política comercial no Brasil, dando enfoque a suas implicações para as negociações comerciais entre o Mercosul e a UE. Assim, examinam-se continuidades e mudanças na relação entre interesses e preferências setoriais e a formulação da política comercial brasileira. Incorporam-se à análise os efeitos distributivos da política comercial externa, a definição de ganhadores e perdedores, que fazem dela foco de ação e de interesse de grupos econômicos e atores privados, os quais se mobilizam para influenciar as decisões em matéria de política comercial. Discute-se ainda a vinculação entre as estratégias de negociações comerciais do Brasil e sua política externa, que desvenda laços que ajudam na compreensão da dinâmica das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE numa perspectiva brasileira, voltada a temas e atores domésticos.

Além desta breve introdução, este artigo contém duas seções. Na seção 2, o argumento é desenvolvido, com o exame do acordo entre o Mercosul e a UE pela perspectiva da economia política da política comercial brasileira. Encerra-se a pesquisa, na seção 3, com as considerações finais embasadas no argumento desenvolvido ao longo do artigo.

2 ATORES, PREFERÊNCIAS E INTERESSES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA¹

A abertura de uma economia nacional e sua conseqüente integração à globalização econômica traz consigo a ampliação de disputas políticas internas em torno da agenda de política externa. Essas disputas se conformam a partir dos efeitos positivos e negativos desse processo de abertura e reorganização econômica sobre as estruturas produtivas do país, realocando interesses setoriais e reconfigurando a economia política da política comercial do país. Como afirmam Soares de Lima e Santos (2001, p. 287).

(...) a integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos de maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais.

A identificação e a compreensão dos interesses setoriais e de sua articulação política na construção de estratégias de política comercial são fundamentais para se explicar decisões tomadas. Baldwin e Seghezza (2010, p. 296), ao discutirem a interface entre o multilateralismo e o regionalismo na atualidade, sinalizam que:

Nos países e setores em que um consenso político foi aglutinado em torno de políticas de liberalização de comércio, as tarifas foram reduzidas em bases tanto multilaterais (NMF) quanto preferenciais. Já em outras nações e/ou setores onde prevalece um consenso político em torno do protecionismo, as tarifas são elevadas tanto a nível multilateral como preferencial. Em suma, é um terceiro fator – a força dos interesses setoriais velados – que determina tanto as tarifas NMF quanto as preferenciais. Nesse sentido, o efeito de complementaridade que observamos não deriva de cortes tarifários regionais que geram outros cortes tarifários em nível multilateral; isso se deve a uma terceira causa (tradução nossa).²

Observa-se, na análise do perfil tarifário do Brasil, que o setor não agrícola, industrial-manufatureiro essencialmente, tem padrões de proteção geralmente estruturados com maiores tarifas aplicadas, 40% superior à proteção tarifária aplicada média do setor agrícola. Essa característica coaduna-se com outras na análise da economia política da política comercial, denotando o caráter ainda pouco competitivo e defensivo de muitos setores industriais brasileiros, desejosos de proteção para a manutenção de seu espaço no mercado doméstico.

Veiga (2007a) destaca a primazia que os setores que sofrem competição direta com importações lograram manter sobre os setores e interesses exportadores ao longo dos anos 1990 nas reformas relacionadas à política comercial externa do Brasil. Esta primazia continua a ser observada nos anos 2000, particularmente no contexto de crise no fim da década passada e início da atual. A dominância das posturas defensivas nas negociações comerciais nas últimas décadas está vinculada a essa dinâmica da economia política da política comercial. Assim, a análise do impacto da abertura econômico-comercial sobre a indústria brasileira e a lógica política que a estruturou é fundamental para a compreensão do fenômeno.

1. Trechos publicados originalmente em Oliveira (2013).

2. "In the nations and sectors where a political consensus has been marshaled behind liberal trade policies, tariffs were cut on both an MFN [Most Favoured Nation] and preferential basis. In other nations and/or sectors where there is a political consensus for protection, tariffs are high both multilaterally and preferentially. In short, it is a third factor - the strength of sectoral vested interests - that determines both the MFN and preferential tariffs. Under this conjecture, the complements effect we observe is not due to regional tariff cutting promoting multilateral tariff cutting; it is due to a third cause".

Na análise de Markwald (2001), a abertura comercial do início dos anos 1990 não teve como resultado um processo cumulativo e amplo de desindustrialização. Para o autor, as estratégias do setor privado para superar ineficiências da indústria no Brasil, sedimentadas com o modelo de substituição de importações, culminaram em perda relativa de valor agregado ao longo da cadeia produtiva doméstica. Contudo, Markwald (2001) elabora afirmativa de que essa tendência representaria uma pequena correção dos excessos do modelo protecionista nacional-desenvolvimentista, dando ao setor industrial bases renovadas e estruturas a partir de elementos de eficiência e competitividade internacional.

Os seguintes elementos de análise sobre os impactos da abertura comercial na indústria do Brasil são sumarizados por Veiga (2007a): *i*) não há evidências de *downgrading* na estrutura industrial brasileira, o que denota que os impactos estruturais da abertura econômico-comercial foram limitados; *ii*) houve impacto importante no desempenho da indústria ao longo dos anos 1990, com ganhos de produtividade que se difundiram no setor industrial, porém com perdas significativas no volume de emprego no setor, particularmente naqueles intensivos em mão de obra, tendo esses efeitos sido maximizados no quadro da estabilização macroeconômica com o Plano Real; e *iii*) a abertura não teve efeitos significativos sobre a reorientação da indústria em direção às atividades exportadoras, não obstante os ganhos de eficiência no setor tenham influência no recente crescimento de suas exportações. Podem-se replicar os resultados apresentados pelo autor para a última década, na qual o setor industrial perdeu participação na produção nacional e nas exportações totais do país, e o setor agrícola ampliou participação.

Utilizando indicadores de proteção tarifária por setores, Markwald (2005) identifica alguns que apresentam competição direta com importações e são favorecidos por altos níveis de proteção, sendo frequentes demandantes de auxílio ao setor público. Dentre os setores identificados pelo autor, destacam-se: *i*) de bens mecânicos de capital; *ii*) têxtil e de vestuário; *iii*) eletroeletrônico; *iv*) automotivo; *v*) de borracha e plásticos; e *vi*) de produtos químicos. Como sinaliza Markwald (2005), nesses setores industriais encontra-se grande parte do estoque de investimento estrangeiro direto (IED) na indústria. Esses mesmos setores buscam ter e manter um papel relevante no processo de influência na política comercial externa do Brasil desde o período da abertura econômica. Exemplo da capacidade de articulação e influência desses setores identificados pelo autor como aqueles com altos níveis de proteção pode ser visto ao se analisar os dados de medidas de proteção em uso no contexto de crise segundo dados do Global Trade Alert (GTA) e do relatório da própria OMC. Todos estes setores receberam proteção adicional por meio de medidas de proteção comercial desde 2008! (Evenett, 2012; WTO, 2012b). Ou seja, protegem-se setores que já apresentam elevada proteção efetiva, ampliando as dificuldades de acesso ao mercado doméstico por competidores internacionais. Nesse contexto, a negociação do acordo comercial entre o Mercosul e a UE fica prejudicada, tendo em vista que alguns desses setores são particularmente de interesse para atores privados europeus que buscam o mercado brasileiro por meio do acordo.

Veiga (2007a), por sua vez, avalia que os setores têxteis e de vestuário, automobilístico e eletroeletrônico, siderúrgico e químico são os que mais influenciam a formulação de posições negociadoras do Brasil na agenda de sua política comercial externa. A característica comum a esses setores, como também identificado por Markwald (2005), é de sofrerem competição direta com importações. Para Veiga (2007a) esse é um elemento capital para compreender a dinâmica reativa e defensiva da política comercial brasileira nas últimas décadas. Veiga (2007a, p. 94) reitera que

(...) as características específicas da liberalização comercial posta em prática pelo Brasil, no início dos anos 1990, geraram estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea, em termos intersetoriais, beneficiando os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletroeletrônico, têxtil e de confecções, e de bens de capital. A relevância desta característica é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década, regimes setoriais de incentivos ao investimento e à produção, que beneficiam, entre outros, setores já favorecidos por níveis importantes de proteção comercial, na fase de pós-abertura. (...) Não é, pois, um acaso que as “preferências de política” que se pode detectar a partir das posições negociadoras do Brasil, mas também da adoção de medidas unilaterais de política comercial, têm corte nitidamente setorial (grifo nosso).

A “liberalização condicional” marcou, na avaliação de Veiga (2002), a transição na política comercial externa do Brasil na entrada do século XXI. Como elementos de destaque na análise desse processo, o autor afirma que o “bloco protecionista”, que dominou a expressão dos interesses do setor privado ao longo das últimas décadas, vem perdendo força e papel de liderança, mas continua a ser um poder que não pode ser ignorado. Para Veiga e Rios (2009, p. 33), a formação de um “bloco competitivo”, que apresenta interesses menos defensivos nas negociações comerciais em que o Brasil se engaja, está vinculada fundamentalmente aos setores do agronegócio e de extração mineral, contando também com a presença de alguns setores industriais mais competitivos. Segundo os autores:

(...) a evolução econômica do Brasil, a partir dos anos 1990, tem propiciado a emergência de interesses e visões menos defensivos em relação à perspectiva de integração internacional do país, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. O fator determinante dessa mudança é a consolidação de um setor exportador fortemente competitivo e com interesses ofensivos geograficamente diversificados. Em boa medida, esse “bloco competitivo” se confunde com o *agribusiness* e com setores de extração mineral, mas tende a incluir cada vez mais segmentos manufatureiros diversos. (...) A partir do início da década corrente, o “amadurecimento” de transformações iniciadas nos anos 1990 – a consolidação de um agronegócio competitivo e a integração, pelas grandes empresas, da atividade exportadora a suas estratégias de crescimento –, o dinamismo da economia mundial e o apetite chinês por *commodities* convergiram para produzir um *boom* exportador que aumentou substancialmente o coeficiente de comércio da economia brasileira.

Portanto, a consolidação das transformações iniciadas em meados dos anos 1990 no setor agrícola brasileiro, associada a uma maior exposição à concorrência internacional, resultou em intenso e sistemático aumento da produtividade do setor com crescimento da produção ao longo das décadas de 1990 e de 2000. Vale ainda destacar a relevância do Mercosul como espaço de adequação das estruturas econômicas dos países-membros à competição ampliada. O Mercosul foi fundamental no processo de ampliação da competitividade do setor agrícola, uma vez que propiciou a compra de insumos agrícolas mais baratos e avançados tecnologicamente, o que gerou impactos positivos sobre a produtividade agrícola brasileira.

Houve importante crescimento da participação do Brasil no comércio internacional agrícola, particularmente como exportador. A participação das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações mundiais agrícolas era de menos de 2,5% em 1990. Em 2011, essa participação foi em torno de 5,5%, com destaque para o crescimento a partir de 2000. O aumento da produtividade do setor agrícola e o incremento na demanda mundial por alimentos, especialmente da China, são fatores determinantes para a compreensão da expansão da participação do Brasil no comércio internacional agrícola, colocando-o como um dos maiores exportadores de bens agrícolas do mundo. Esses dados ratificam e explicam o posicionamento ofensivo do setor agrícola brasileiro na formatação do “bloco competitivo” que busca maior liberalização comercial nas negociações de que o Brasil participa, sejam elas regionais ou multilaterais.

Veiga (2007b) lembra que uma agenda ofensiva de negociações agrícolas somente é viável nas negociações comerciais multilaterais da OMC, por envolverem elementos sistêmicos, como subsídios à exportação e apoio interno, que demandam acordo amplo que englobe todos os países que fazem uso dessas medidas. Eis um elemento que complexifica as negociações entre os blocos sul-americano e europeu. Pode-se agregar a isso o efeito positivo do crescimento chinês sobre os preços das *commodities* agrícolas, gerando superlucros para o setor agroexportador brasileiro, o que reduz o ímpeto e a pressão do setor sobre o governo no sentido de se buscar a abertura do mercado europeu por meio de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias com o acordo comercial.

Deste modo, ao se considerar as políticas de abertura econômico-comercial e seus efeitos sobre a economia política doméstica no Brasil, pode-se afirmar que na tensão entre transformações e continuidades na economia ao longo das últimas décadas, interesses protecionistas continuam a dominar setores importantes da indústria, que possuem boa articulação política e buscam participar ativamente do processo de formulação da política comercial externa do país. O “bloco protecionista” ainda apresenta força importante de influência na relação com órgãos estatais para a definição de agendas de negociação comercial do Brasil. Entretanto, um novo bloco emerge particularmente embasado no setor agrícola em busca de ganhos em acesso a mercados protegidos e sem restrições à liberalização ampla do comércio internacional.

A lógica da proteção impera na dinâmica de interação da qual resulta determinado vetor de atuação externa no campo das negociações comerciais. Identificou-se que os interesses de setores empresariais brasileiros, particularmente daqueles mais protegidos, em escolher o multilateralismo comercial como prioritário no quadro de suas preferências negociadoras, encontram-se relacionados à própria dinâmica do processo de negociação e de adaptação dos acordos realizados nesse fórum. Nas negociações multilaterais, o processo negociador é mais complexo e demorado por envolver uma agenda mais extensa de temas comerciais e um maior número de países, integrando também barganhas cruzadas e formação de coalizões. Ademais, os efeitos da liberalização comercial ou ajustamento a novas regras acordadas no âmbito do regime multilateral de comércio são mais lentos, com dilatação temporal especialmente para países em desenvolvimento. Com isso, os setores que demandam proteção, fundamentalmente concorrentes com importações, preservam-na por um período de transição prolongado, o que lhes permite, no limite, realizar mudanças estruturais que possam ampliar sua produtividade e competitividade internacional antes da adaptação a novas regras ou da liberalização comercial.

Entretanto, o aumento da competitividade agrícola coloca este setor em posição ofensiva nas negociações comerciais. Como alguns dos principais problemas que afetam o comércio internacional agrícola se estruturam como elementos sistêmicos da concorrência internacional do setor, apenas as negociações multilaterais, como subsídios, atendem completamente a necessidades e interesses do agronegócio brasileiro. As distorções geradas pelos subsídios concedidos principalmente pelos países desenvolvidos somente ganham solução negociada em âmbito multilateral. Mesmo em acesso a mercados, os condicionantes da barganha multilateral tendem a gerar maiores ganhos do que pela via de acordos regionais. Aqui se observa um elemento crítico para o avanço das negociações entre o Mercosul e a UE: ganhos de acesso a mercado e redução dos subsídios internos e às exportações para o setor agrícola.

Destaca-se, contudo, o perfil eminentemente protecionista dos interesses coordenados pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) nas principais negociações de acordos regionais e multilaterais

nas quais o Brasil esteve envolvido nos últimos anos. Embora posições ofensivas relacionadas à lógica de abertura comercial à concorrência internacional tenham surgido em determinados setores econômicos participantes da CEB, especialmente no agrícola, ainda são importantes e em geral protagônicas as posições defensivas da coalizão nas negociações comerciais, que favorecem particularmente alguns setores industriais e de serviços no Brasil.

A importância do multilateralismo na estratégia de negociação comercial do Brasil deve ser compreendida na dinâmica de interação entre interesses privados e públicos que reestruturam a economia política da política comercial do país. Os interesses de proteção e os de abertura, como analisados na seção anterior, que pautam a atuação dos atores econômicos na busca por influenciar a formulação da política comercial externa, sinalizavam para o reforço da participação do Brasil nas negociações multilaterais. Observa-se, pois, uma integração de visões entre a elite burocrática e a econômica quanto a prioridades de negociação no período em questão. Segundo Albuquerque (2006, p. 50):

Pode-se dizer que, no âmbito comercial, a postura básica das elites e do governo brasileiro tem sido de *resistência ambígua*. Tanto para nossa diplomacia como para o empresariado, para os sindicatos e para a academia, as regras multilaterais de livre-comércio são um meio-termo entre a interdependência assimétrica com os Estados Unidos e a total liberdade de manobra para adotar regras de comércio que nos favoreçam unilateralmente, mas que nos deixariam sujeitos ao unilateralismo dos demais parceiros.

Assim, dentre os determinantes domésticos importantes para a compreensão e explicação das estratégias de negociação comercial do Brasil nos últimos anos está a estruturação mais geral da política externa do país, considerando-se tanto princípios que norteiam sua atuação nas relações internacionais, quanto tradições que delineiam os caminhos percorridos e seus efeitos na inércia institucional.

Em busca das “forças profundas” que estruturam a política externa brasileira, Lafer (2004) afirma que a ação diplomática brasileira tem duas linhas mestras desde os anos 1930 até a atualidade: a primeira é a de *cultivar o espaço de autonomia*, isto é, manter a liberdade de compreender e interpretar problemas brasileiros com soluções brasileiras; a segunda linha é a de *identificar recursos externos a serem mobilizados a fim de atender aos imperativos do desenvolvimento nacional*. Os conceitos de autonomia e de dependência são marcadamente presentes na formulação da política externa de potências médias como o Brasil. Desenvolver significaria emancipar-se da dependência dos centros de poder externos e transformar as estruturas econômicas e sociais internas. Assim, os conceitos de *autonomia* e *desenvolvimento* estão vinculados de forma única à lógica de formulação e de implementação da política externa brasileira, demarcando as “forças profundas” que a embasam, e, portanto, os limites da continuidade na mudança.

Com vistas a manter sua autonomia e a compatibilizar possibilidades externas com os imperativos do desenvolvimento nacional, a política externa brasileira das últimas décadas apresenta traços de inovação que se conectam ao emaranhado da tradição, reconfigurando assim os nexos entre o passado e o futuro em um contexto no qual os *interesses nacionais* são redefinidos segundo as necessidades presentes de uma multiplicidade e pluralidade de atores e agendas. A análise de continuidades e mudanças na política comercial externa deve, portanto, ter como base esses elementos estruturadores e sua política externa.

Durante os governos Lula e Dilma, a ênfase na autonomia, como conceito norteador da ação internacional do Brasil, retomou aspectos do nacional-desenvolvimentismo no quadro das negociações comerciais, agregando e destacando condicionantes políticos à lógica econômica da política comercial externa. Ao analisar a política comercial do governo Lula em particular, Veiga (2005) destaca essa volta da lógica de negociações comerciais encontrada na tradição nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira, que teria perdido certo prestígio nos anos 1990. Segundo Veiga (2005, p. 9):

Em resumo, as mudanças introduzidas pelo governo Lula colocaram a estratégia de negociações comerciais de volta aos trilhos da tradição “nacional-desenvolvimentista” da política externa brasileira; isso foi realizado em duas etapas. A primeira etapa foi realizada no campo da política externa, que reabilitou dois conceitos-chave da tradição “nacional-desenvolvimentista”, que tinha perdido um pouco de seu prestígio durante os anos 90. A divisão Norte-Sul é o primeiro desses conceitos. (...) O segundo conceito atribui à política externa a função-chave de “isolar” o desenho e implementação de políticas industriais das restrições e ameaças representadas por acordos externos, compromissos externos e os interesses dos países desenvolvidos. A segunda etapa é a de subordinar diretamente a estratégia de negociações comerciais à política externa reconciliada com a tradição “nacional-desenvolvimentista” (tradução nossa).³

Nos últimos anos, espaços de autonomia foram cultivados e recursos externos, identificados para serem mobilizados a fim de atenderem aos imperativos do desenvolvimento nacional, o que significa ampliar a ação do Estado na proteção e no incentivo a empresas que atuem no mercado doméstico. O binômio autonomia-desenvolvimento tem sido trabalhado na política comercial externa segundo condicionantes e lógicas distintas de atuação política, mas que não desarticularam a integração desses conceitos na prática diplomática brasileira. Este foi redefinido em um novo contexto internacional de crise econômica e segundo as necessidades internas, determinadas pela própria mudança na economia política doméstica ao longo da última década. Essa articulação se deu pela ótica da manutenção de vetores tradicionais da política externa brasileira, mas com ênfases transformadas. Seguiu-se, assim, nos três trilhos da estratégia de negociação comercial, que se encontraram vinculadas a princípios e tradições de atuação externa do país, embora com novos enfoques e programas em cada governo, mas mantendo uma ótica mais protecionista que no passado próximo, pré-crise.

A análise da articulação entre interesses privados e públicos na formulação da política comercial brasileira, seja para o uso de medidas de proteção específicas no pós-crise, seja na estruturação de sua agenda de negociações comerciais, sinaliza para a existência de elementos de continuidade e de mudança, mas que se mantém num espectro de políticas fundamentadas na proteção do mercado interno da concorrência internacional. Embora a liberalização tenha ganhado espaço na agenda comercial brasileira com a conformação do “bloco competitivo”, essencialmente agrícola, nos últimos anos, particularmente nas negociações multilaterais, predominam ainda os interesses do “bloco protecionista”, como fica patente no número de medidas de proteção em uso desde 2008 e na análise da agenda negociadora nos principais foros.

A busca por *autonomia* para aplicar políticas de *proteção* que visam ao *desenvolvimento* do país marcam a política comercial do Brasil. O protecionismo contemporâneo brasileiro reforça, assim, linhas

3. “In summary, the changes introduced by the Lula government put the trade-negotiations strategy back on the rails of the ‘national-developmentist’ tradition of Brazilian foreign policy; this was accomplished in two steps. The first step was made in the field of foreign policy, which rehabilitated two key concepts of the ‘national-developmentist’ tradition that had lost some of its prestige during the 90s. The North-South divide is the first of these concepts. (...) The second concept attributes to foreign policy the key function of ‘insulating’ the design and implementation of industrial policies from the restrictions and threats represented by external agreements, external commitments and the interests of the developed countries. The second step directly subordinated the strategy of trade negotiations to the foreign policy reconciled with the ‘national-developmentist’ tradition”.

de ação que se desenvolveram ao longo das últimas décadas, num contexto de crise internacional em que interesses de setores domésticos historicamente fortes e influentes são potencialmente ameaçados e a economia do país passa por importante transformação estrutural, com claros impactos sobre a economia política da política comercial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia política da política comercial brasileira atesta a centralidade de interesses privados que buscam e comumente conseguem influenciar a agenda de política comercial do país tanto no que concerne ao uso de medidas de proteção, como aumento de alíquotas de importação, quanto na própria agenda de negociações comerciais, como aquela entre o Mercosul e a UE. Segundo foi examinado, o “bloco protecionista” ainda mantém a primazia como agente privado de influência nas estratégias da política comercial nos últimos anos. Ademais, cabe destacar a confluência entre a agenda de política comercial e a política externa brasileira, em que a díade autonomia-desenvolvimento estrutura as bases para compatibilizar possibilidades externas com os imperativos do desenvolvimento nacional, ainda muito vinculados a interesses de proteção.

O ativo papel do Estado na transição da estrutura produtiva no Brasil em direção a setores intensivos em recursos naturais e energia, com a manutenção de uma base industrial, talvez menos diversificada que a atual, sinaliza para a continuidade de uma agenda intervencionista, a qual apresenta interface protecionista no que concerne à política comercial. Com o argumento de estímulo à produção doméstica com vistas à criação de empregos e renda, o governo tem implantado uma série de medidas que ampliam o papel do protecionismo como mecanismo instrumental para o desenvolvimento econômico brasileiro. Estrutura-se assim, no Brasil, o que se pode chamar de novo modelo desenvolvimentista, no qual a centralidade do Estado na posição de indutor de investimentos privados em setores selecionados é patente.

Tendo em vista a análise realizada neste artigo a respeito dos efeitos da economia política da política comercial brasileira sobre o processo negociador do acordo comercial entre o Mercosul e a UE, pode-se considerar que há um risco efetivo de aumento do protecionismo no Brasil no curto e no médio prazo, fato também observado na atual conjuntura na UE, o que amplia as dificuldades que se deve encontrar para que as negociações avancem a fim de assinar o acordo no futuro próximo. Entretanto, os perigos da estratégia de integração marginal do Brasil nas cadeias produtivas globais e de incremento da proteção à produção doméstica são de isolamento relativo e perda de competitividade de muitos setores da economia brasileira.

Num mundo marcado pela integração produtiva, financeira e comercial, em que o *tempo econômico* passa muito mais rapidamente, os resultados negativos de uma estratégia de desenvolvimento que desconsidere os impactos positivos da concorrência internacional e do mercado externo para as exportações, o controle da inflação e o aumento da produtividade no Brasil tendem a ser sentidos também mais ligeiramente, ainda que se tenha um mercado doméstico importante e em desenvolvimento, como no caso do Brasil. Portanto, a conclusão das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE não encontra esteio na análise dos interesses e preferências de atores privados e públicos que estruturam a economia política da política comercial brasileira, embora estejam

apresentes aspectos positivos que envolvam aumento de produtividade e ganhos relativos de comércio entre ambos os blocos.

Vale notar que outros fatores e atores são igualmente importantes na análise de viabilidade política do acordo, inclusive na análise da economia política da política comercial dos demais parceiros do Mercosul e da própria UE, não desenvolvida neste artigo. Entretanto, é razoável pensar que qualquer análise que abarcasse tais elementos acabaria por ratificar o ceticismo acerca de qualquer previsão de encerramento do processo negociador com um acordo firmado. Assim, a economia política das políticas comerciais dos países envolvidos no acordo Mercosul-UE se vincula ao contexto de paralisação nas negociações comerciais na OMC e de crise e aumento no uso de medidas de proteção no mundo, colocando em xeque a viabilidade de conclusão das negociações entre os blocos no médio prazo. Cabe aos negociadores a difícil tarefa de provar que posicionamentos céticos embasados em análises como a apresentada e desenvolvida neste artigo podem estar equivocados.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. Os desafios de uma ordem internacional em transição. *In*: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 35-56.
- BALDWIN, Richard; SEGHEZZA, Elena. Are trade blocs building or stumbling blocs? **Journal of economic integration**, v. 25, n. 2, p. 276-297, June 2010.
- EVENETT, Simon J. **Débâcle: the 11th GTA report on protectionism**. Global Trade Alert, Center for Economic Policy Research. 2012. Disponível em: <www.globaltradealert.org>. Acesso em: 10 ago. 2012.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- MARKWALD, Ricardo. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, n. 68, p. 1-28, jul./set. 2001.
- _____. The political economy of foreign trade policy: the Brazilian case. *In*: BOUZAS, Roberto (Org.). **Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile**. Paris: Obreal-Chaire Mercosur Sciences Po, 2005. p. 85-143.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.
- VEIGA, Pedro da Motta. Trade policy-making in Brazil: transition paths. *In*: INTAL-ITD-STA. **Trade policy-making process level one of the two level game: country studies in the western hemisphere**. Buenos Aires: Intal-ITD-STA, 2002. p. 13-21.
- _____. **Brazil's trade negotiation strategy under Lula**. Rio de Janeiro: Cindes, 2005. 23 p. Disponível em: <www.cindesbrasil.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- _____. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. *In*: JANK,

M. S.; SILBER, S. D. **Políticas comerciais comparadas**: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007a. p. 71-162.

_____. Trade policy-making in Brazil: changing patterns in state-civil society relationship. *In*: HALLE, M.; WOLFE, R. (Ed.). **Process matters**: sustainable development and domestic trade transparency. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2007b. p. 143-182.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS; Sandra P. 25 anos de política comercial no Brasil: continuidade e mudança. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, n. 100, p. 26-33, jul./set. 2009.

WTO. WORLD TRADE ORGANIZATION. **Reports on G20 trade measures** (May to Mid-October 2011). Genebra, 2011. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. **Lamy cautions over protectionism**. WTO news: speeches – DG Pascal Lamy. Genebra. 30 de may 2012a. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 maio 2012.

_____. **Report on G-20 trade measures**. (Mid-October 2011 to Mid-May 2012). Genebra. 31 May 2012b. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 31 maio 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **PC em foco**: observatório de política comercial, Rio de Janeiro, n. 9, maio 2012. Disponível em: <www.cindes.org>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVENETT, Simon J. (Ed.). **Trade tensions mount**: the 10th GTA report. Global Trade Alert, Center for Economic Policy Research, 2011. Disponível em: <www.globaltradealert.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

THORSTENSEN, Vera. China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais. **Política externa**, v. 19, n. 3, p. 11-35, dez./fev. 2010-2011.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Brazil. Genebra, 2009. (WT/TPR/G/212). Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

SITES CONSULTADOS

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <www.bcb.gov.br>

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: <www.imf.org>

GTA – GLOBAL TRADE ALERT. Disponível em: <www.globaltradealert.org>

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <www.mdic.gov.br>

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <www.oecd.org>

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <www.wto.org>

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: <www.unctad.org>