

O desenho das estratégias comerciais brasileiras para Estados Unidos, América Latina e União Européia

Artigo elaborado para o Seminário Brasil na Arquitetura Comercial Global

Sandra Polônia Rios[□]

1. Introdução

A superação da restrição externa ao crescimento da economia brasileira é um dos principais desafios a serem enfrentados pelo futuro governo do Brasil. Isto significa que melhorar o desempenho das exportações é prioridade absoluta. Esta constatação não é novidade. Na realidade, esse diagnóstico vem sendo repetido nos últimos anos e tem estimulado o lançamento de programas e políticas, além de muitas frases de efeito. Entretanto, apesar da melhora recente da trajetória da balança comercial, ainda é dominante a percepção de que as exportações não têm respondido com a intensidade que se poderia esperar à mudança no sistema cambial e às medidas de política comercial adotadas.

A identificação de uma agenda de política comercial que permita ao País caminhar com passos firmes na direção do crescimento sustentado da corrente de comércio passa por iniciativas em diversas direções: (i) melhorar os instrumentos de política doméstica (financiamento, desoneração tributária, infra-estrutura, logística, custos burocráticos, etc.), (ii) buscar ganhos de eficiência, *marketing* e adequação de qualidade dos produtos aos gostos dos consumidores estrangeiros, (iii) promover os produtos brasileiros nos mercados alvo e (iv) construir estratégias nas negociações comerciais internacionais que permitam melhorar o acesso dos produtos brasileiros aos mercados internacionais.

Nesse artigo procura-se explorar essa última vertente, em particular no que se refere às oportunidades de expansão dos negócios com três regiões: União Européia, América Latina e Estados Unidos.

[□] Economista, Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria.

Nos próximos três anos estaremos enfrentando fases decisivas na nova rodada de negociações multilaterais no âmbito da OMC, lançada em Doha, em novembro de 2001, e em duas complexas negociações com nossos principais parceiros de comércio e de investimentos - a União Européia e os Estados Unidos. Deveremos também definir os rumos do Mercosul - um projeto cujos objetivos originais envolviam formas mais profundas de integração e cessão parcial de soberania econômica por parte dos Estados-membros. Além disso, estão em andamento negociações do Mercosul com a Comunidade Andina, o México e a África do Sul. Mais recentemente o Brasil vem buscando avançar em entendimentos com os países do Caribe e da América Central. Há, ainda, um vasto conjunto de possibilidades de entendimentos com países com potencial de crescimento de comércio.

O resultado líquido destas negociações deverá possibilitar a melhoria das condições de acesso dos bens e serviços brasileiros a seus mercados externos, mas também implicará no aumento da exposição dos produtores domésticos à competição com as importações. O desafio central consiste em maximizar os benefícios e minimizar os custos do ajuste doméstico que resultarão destes acordos.

Esta agenda insere-se em um cenário internacional onde proliferam acordos regionais de comércio - mais de 200 já foram notificados ao GATT e à OMC. Atualmente, estão em vigência cerca de 150 acordos regionais - a maioria dos quais concluída nos últimos 10 anos. Desde 1995, cerca de 100 acordos cobrindo o comércio de bens e/ou serviços foram notificados à OMC.

Essa tendência não pode ser ignorada nas análises domésticas no Brasil. A proliferação de acordos comerciais regionais e bilaterais no mundo tem impacto negativo sobre as exportações dos países que deles não fazem parte. O Brasil pode optar por não fazer parte dos acordos, mas é necessário ter consciência de que os exportadores enfrentarão nos mercados consumidores condições de acesso menos favoráveis do que aquelas concedidas aos seus concorrentes.

É imperativo aprofundar o debate para que a sociedade brasileira possa fazer escolhas apoiadas em informações e análises sobre os impactos que as diferentes alternativas terão sobre as perspectivas de crescimento econômico e, em particular, sobre o desempenho das contas externas do País. Neste campo, o Brasil não pode correr o risco de cair no imobilismo

nem de tomar atitudes baseadas em percepções pouco fundamentadas. Mesmo sem pretender uma análise detalhada e aprofundada sobre as diferentes alternativas, a avaliação das oportunidades que os diferentes acordos podem trazer para o Brasil requer a identificação do perfil do comércio exterior brasileiro em termos de distribuição geográfica e de produtos exportados e importados, das barreiras que os produtos brasileiros encontram nos diferentes mercados e da origem do investimento estrangeiro no Brasil.

2. O perfil das relações econômicas do Brasil com o mundo

Não é novidade que o Brasil tem uma distribuição geográfica bastante equilibrada tanto no perfil de seu comércio exterior como, também, de origem dos investimentos estrangeiros. Em 2001, cerca de 48% das exportações brasileiras destinaram-se aos países que estão negociando a ALCA, 25% foram para a União Européia e 26% para o resto do mundo. Do percentual vendido nos mercados americanos, 11% destinaram-se aos demais membros do Mercosul, 3,2% ao México, 4,3% aos países da Comunidade Andina, cerca de 24% aos Estados Unidos, 1% ao Canadá e 2% aos demais países do Hemisfério Ocidental.

Blocos econômicos e países selecionados US\$ milhões FOB Canadá Fonte: Sistema

Bloco	1993		1996		2001	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	9.962	25,8	12.836	26,9	14.865	25,5
ALCA	18.232	47,3	21.517	45,1	27.966	48,0
ALADI	9.146	23,7	10.971	23,0	12.225	21,0
Mercosul	5.387	14,0	7.305	15,3	6.364	10,9
Comunidade Andina	995	2,6	679	1,4	1.868	3,2
EUA	1.645	4,3	1.888	4,0	2.529	4,3
Demais da ALCA	788	2,0	857	1,8	996	1,7
Resto do Mundo	10.361	26,9	13.394	28,1	15.392	26,4
Total exportado	38.555	100,0	47.747	100,0	58.223	100,0

Na década de 90, a participação da União Européia na pauta de exportações brasileiras manteve-se praticamente estagnada, enquanto os Estados Unidos aumentaram um pouco sua

participação, fazendo que estes dois mercados tenham peso bastante similar no período recente.

Não se pode deixar de notar a perda de dinamismo no comércio intra-Mercosul a partir de 1998, quando crises econômicas atingiram os países membros com impactos bastante nefastos sobre as relações econômicas e a dinâmica do processo de integração. Por outro lado, é importante assinalar a revitalização das relações comerciais entre Brasil e México, que ganharam crescente relevância no período recente. Também merecem destaque as exportações brasileiras para a Comunidade Andina, que apesar das dificuldades econômicas experimentadas pelo bloco, mantêm participação ligeiramente superior a 4%.

O perfil da distribuição das importações brasileiras por blocos/países de origem é bastante semelhante ao perfil das exportações. A importância do continente americano nas compras externas brasileiras é um pouco inferior à apresentada para as vendas. Esta diferença é capturada em boa medida pelo resto do mundo.

Importação Brasileira Blocos econômicos e países selecionados US\$ milhões FOB México

Bloco	1993		1996		2001	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	5.543	22,0	13.949	26,5	14.822	26,7
ALCA	10.691	42,3	24.954	47,4	24.058	43,3
ALADI	4.730	18,7	11.672	22,2	10.019	18,0
Mercosul	3.378	13,4	8.208	15,6	7.010	12,6
Comunidade Andina	318	1,3	961	1,8	695	1,3
EUA	5.062	20,0	11.818	22,4	12.893	23,2
Demais da ALCA	692	2,7	1.262	2,4	927	1,7
Resto do Mundo	207	0,8	202	0,4	219	0,4
Total exportado	9.017	35,7	13.781	26,2	16.701	30,0
	25.251	100,0	52.684	100,0	55.581	100,0

A identificação de interesses e perspectivas para o comércio brasileiro passa necessariamente pela avaliação da estrutura do comércio com os blocos / países. A composição das pautas de comércio e o peso dos diferentes segmentos econômicos irão refletir a mobilização

empresarial em torno de cada iniciativa e deverão influenciar decisivamente a formulação das posições negociadoras.

A disparidade entre a composição das pautas de exportações brasileiras para a América Latina, Estados Unidos e União Européia é evidente. A União Européia absorve cerca de 48% das exportações brasileiras de produtos básicos, que têm no resto do mundo mercados também relevantes. Os países que estão negociando a ALCA compram apenas 13% dos produtos básicos exportados pelo Brasil.

Já para os produtos manufaturados a situação é bastante diferente. Os países que integram a negociação da ALCA absorvem 70% das exportações brasileiras de produtos desta categoria. Deste percentual 34% são consumidos pelos Estados Unidos, enquanto a União Européia responde por apenas 16% das vendas brasileiras de manufaturados. A pequena penetração de produtos manufaturados brasileiros no mercado europeu merece estudo mais detalhado. As dificuldades parecem estar mais relacionadas a problemas de organização de mercados e da lógica de distribuição da produção pelas empresas européias. As barreiras tarifárias da União Européia não são relevantes para a maioria dos produtos manufaturados brasileiros.

Exportação Brasileira por Fator Agregado Blocos Econômicos e Países Selecionados US\$ milhões FOB

2001

Bloco			Prod. Semimanufaturados		Prod. Manufaturados	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	7.322	47,7	2.170	26,3	5.309	15,9
ALCA	2.014	13,1	2.604	31,6	23.280	69,6
ALADI	892	5,8	379	4,6	10.931	32,7
Mercosul	438	2,9	209	2,5	5.707	17,1
Comunidade Andina	109	0,7	71	0,9	1.686	5,0
EUA	99	0,6	63	0,8	2.362	7,1
Demais da ALCA	827	5,4	2.032	24,7	11.290	33,8
Resto do Mundo	81	0,5	149	1,8	322	1,0
Total Exportado	15.342	100,0	8.243	100,0	33.451	100,0

Também para fins de desenho das estratégias brasileiras em relação aos diferentes mercados é interessante observar a distribuição das exportações por fator agregado para cada um dos

blocos. Cerca de metade das exportações brasileiras para a União Européia são de produtos básicos. Os semimanufaturados respondem por 15%, enquanto os manufaturados representam 36%. Já para os países que estão negociando a ALCA a importância das categorias de produtos é bastante diferente. Os básicos significam 7%, enquanto os manufaturados representam 83% da pauta. É curioso notar que a distribuição das categorias de produtos mantém-se razoavelmente homogênea para diferentes países que integram as negociações da ALCA, independente da diversidade em termos de tamanho e grau de desenvolvimento. O Canadá é dentre os países analisados o que apresenta perfil mais diferente, com uma participação de básicos e semimanufaturados superior à média e de manufaturados inferior aos demais do bloco.

Exportação Brasileira por Fator Agregado Blocos Econômicos e Países Selecionados US\$ milhões FOB Prod. E

2001

Bloco			Prod. Semimanufaturados		Prod. Manufaturados		Total Geral	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	7.322	49,5	2.170	14,7	5.309	35,9	14.801	100,0
ALCA	2.014	7,2	2.604	9,3	23.280	83,4	27.898	100,0
ALADI	892	7,3	379	3,1	10.931	89,6	12.202	100,0
Mercosul	438	6,9	209	3,3	5.707	89,8	6.354	100,0
	109	5,8	71	3,8	1.686	90,4	1.866	100,0
Comunidade Andina	99	3,9	63	2,5	2.362	93,6	2.524	100,0
EUA	827	5,8	2.032	14,4	11.290	79,8	14.149	100,0
	81	14,7	149	27,0	322	58,3	552	100,0

Outro aspecto relevante é a diversidade da pauta de exportações. Os 30 produtos com maior participação na pauta de exportações para a União Européia representam 57% do total das vendas para aquela região. Já para os países da ALCA, os trinta principais produtos representam apenas 39% do total, indicando que o nosso comércio no hemisfério é substancialmente mais diversificado.

A proximidade geográfica, a convergência dos padrões de consumo e a existência de uma rede de acordos de preferências tarifárias podem explicar esta diferença. Esta diversificação, entretanto, não é fruto apenas do comércio brasileiro com os países vizinhos. O comércio com os Estados Unidos também apresenta uma pauta abrangente, com os manufaturados respondendo por cerca de 80% do total.

Na pauta de exportações brasileiras para os países da ALCA predominam produtos como aviões, automóveis, autopeças, calçados, siderúrgicos, motocompressores, terminais para telefonia celular, entre outros, embora tenham peso importante produtos como café, ferro fundido, fumo, suco de laranja, etc.

Derivados de soja, café, suco de laranja e minérios de ferro correspondem a 32% das vendas totais do Brasil para a União Européia. Também têm participação relevante madeira e derivados, alumínio, fumo e carnes e aves. Dentre os manufaturados destacam-se aviões e autopeças. A elevada concentração de produtos primários ou semimanufaturados de pequeno valor agregado e fortemente intensivos em recursos naturais torna o comércio brasileiro com a UE bastante vulnerável à variação dos preços internacionais das *commodities*.

**Exportação Brasileira para a União Européia
Principais Produtos Selecionados**

US\$ milhões Fob

Ncm	Descrição	2001	Part. %
1201.00.90	Outros grãos de soja,mesmo triturados	1.701	11,4
2304.00.90	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extr.do óleo de soja	1.696	11,4
0901.11.10	Café não torrado,não descafeinado, em grão	709	4,8
2601.11.00	Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	689	4,6
2009.11.00	Suco de laranja ,congelado ,não fermentado	563	3,8
8802.30.90	Outros aviões/veículos aéreos, 2000kg<peso<=15000kg, vazio	500	3,4
4703.29.00	Pasta quim.madeira de n/conif.a soda/sulfato, semi/bran	467	3,1
0207.14.00	Pedaços e miudezas, comest.de galos/galinhas ,congelados	407	2,7
7601.10.00	Alumínio nao ligado em forma bruta	334	2,2
2601.12.00	Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	296	2,0
2401.20.30	Fumo n/manuf.total/parc.destal.fls.secas,etc.virginia	264	1,8
8802.40.90	Outros aviões/veículos aéreos, peso>15000kg,vazios	214	1,4
0202.30.00	Carne bovina, desossada, congelada	187	1,3
4104.22.12	Couro/pele ,inteiro/meio, bovino ,wet blue ,divid.c/flo	185	1,2
8407.34.90	Outros motores de explosão, p/veíc.cap.87,sup.1000cm3	175	1,2
2709.00.10	Óleos brutos de petróleo	162	1,1
0201.30.00	Carne bovina ,desossada ,fresca ou refrigerada	143	1,0
1602.50.00	Preparações alimentícias e conservas,de bovinos	131	0,9
7224.90.00	Produtos semimanufaturados,de outs.ligas de acos	111	0,7
4407.99.90	Outras madeiras serradas/cortadas em folhas ,etc.esp>6mm	107	0,7
7202.93.00	Ferro-nióbio	105	0,7
4412.19.00	Outras madeiras compensadas,com folhas de espessura<=6mm	103	0,7
1005.90.10	Outros especies de milho,em grao	100	0,7
2507.00.10	Caulim	97	0,7
7108.13.10	Ouro em barras,fios,perfis de sec.macica,bulhao dourad	94	0,6
6403.99.00	Outros calçados de couro natural	88	0,6
7601.20.00	Ligas de alumnio em forma bruta	87	0,6
0207.27.00	Carnes de peruas/perus,em pedaços e miudezas, congelada	87	0,6
9403.60.00	Outros móveis de madeira	84	0,6
7207.12.00	Outs.prods.semimanuf.ferro/aço,c<0.25%,sec.transv.ret.	83	0,6
Demais		4.896	32,9
Total Geral		14.865	100,0

Fonte: Sistema de Estatística de Comércio Exterior - EXIMDATA/CNI

**Exportação Brasileira para a ALCA
Principais Produtos Selecionados**

US\$ milhões Fob

Ncm	Descrição	2001	Part. %
8802.30.90	Outros aviões/veículos aéreos,2000kg<peso<=15000kg,vazio	1.926	6,9
8703.23.10	Automóveis c/motor explosão,1500<cm3<=3000,até 6 passa	1.223	4,4
6403.99.00	Outros calçados de couro natural	898	3,2
8525.20.22	Terminais portáteis de telefonia celular	842	3,0
2710.00.42	fuel-oil (óleo combustível)	567	2,0
2710.00.29	Outras gasolinas	416	1,5
2709.00.10	Óleos brutos de petróleo	369	1,3
4703.29.00	Pasta quím.madeira de n/conif.a soda/sulfato,semi/bran	356	1,3
7201.10.00	Ferro fundido bruto não ligado,c/peso<=0.5% de fósforo	350	1,3
7207.12.00	Outros.prods.semimanuf.ferro/aço,c<0.25%,sec.transv.ret.	316	1,1
8708.99.90	Outras partes e acess.p/tratores e veículos automóveis	290	1,0
8802.40.90	Outros aviões/veículos aéreos,peso>15000kg,vazios	289	1,0
8414.30.11	Motocompressor hermético,capacidade<4700 frigorias/hor	277	1,0
7108.13.10	Ouro em barras,fios,perfis de sec.macica,bulhão dourad	232	0,8
6403.91.00	Outros calçados de couro natural,cobrindo o tornozelo	226	0,8
0901.11.10	Café não torrado,não descafeinado,em grão	215	0,8
4011.20.90	Outros pneumáticos novos de borracha,p/ônibus e caminhões	200	0,7
8703.32.10	Automóveis c/motor diesel,1500<cm3<=2500,até 6 passag.	182	0,7
4407.10.00	Madeira de coníferas,serrada/cortada em fls.etc.esp>6m	182	0,6
8706.00.10	Chassis c/motor p/veíc.automóv.transporte>=10pessoas	162	0,6
2601.12.00	Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	152	0,5
8525.20.21	Apars.transm/recep.de telefonia celular,p/estação base	149	0,5
4823.59.00	Outros papeis/cartões p/escrita/impresao/fins gráficos	148	0,5
6908.90.00	Outros ladrilhos,etc.de cerâmica,vidrados,esmaltados	141	0,5
4011.10.00	Pneumáticos novos de borracha,p/automóveis de passag.	141	0,5
8707.90.90	Carrocerias p/veíc.automov.transp>=10pessoas ou p/carg	139	0,5
8704.31.90	Outros veículos automóveis c/motor explosão,carga<=5t	137	0,5
2106.90.10	Outras preparações para elaboração de bebidas	136	0,5
7305.11.00	Tubos ferro/aço,sold.long.arco,sec.circ.d>406mm,p/óleo	135	0,5
8803.30.00	Outras partes p/aviões ou helicópteros	134	0,5
Demais		17.036	60,9
Total Geral		27.966	100,0

Fonte: Sistema de Estatística de Comércio Exterior - EXIMDATA/CNI

• *A origem do capital estrangeiro investido no Brasil*

Os capitais estrangeiros investidos no Brasil também têm origem diversificada. Em 2000, os europeus eram responsáveis por cerca de 46% do estoque de capital estrangeiro registrado no Banco Central. Estados Unidos respondiam 24%, os países das Américas somados detinham 44%. Observou-se na segunda metade os anos 90 e início da nova década um crescimento da importância da Europa em termos de origem do investimento estrangeiro no Brasil.

Investimento Direto Estrangeiros
Blocos econômicos e países selecionados

US\$ milhões FOE

Bloco	2000 *		1998		1999 **		2000 **		2001 **	
	Estoque	Part. %	Fluxo	Part. %	Fluxo	Part. %	Fluxo	Part. %	Fluxo	Part. %
UE	47.917	46,5	14.537	62,5	14.961	54,3	19.542	65,4	10.574	50,3
ALCA	44.892	43,6	7.479	32,1	11.456	41,6	8.687	29,1	9.060	43,1
ALADI	3.270	3,2	194	0,8	129	0,5	312	1,0	369	1,8
Mercosul	2.870	2,8	194	0,8	129	0,5	312	1,0	239	1,1
EUA	24.500	23,8	4.692	20,2	8.088	29,3	5.399	18,1	4.465	21,2
Canadá	2028	2,0	279	1,2	445	1,6	193	0,6	441	2,1
Demais da ALCA	15.094	14,7	2.314	9,9	2.795	10,1	2.783	9,3	3.786	18,0
Resto do Mundo	10.206	9,9	1.254	5,4	1.154	4,2	1.647	5,5	1.408	6,7
Total exportado	103.015	100,0	23.271	100,0	27.572	100,0	29.876	100,0	21.042	100,0

Ingressos abaixo de US\$ 10 milhões por emp	3.075,23	-	3.663,11	-	3.454,63	-	0,00	-
Total Geral dos ingressos	26.346,00	-	31.235,00	-	33.331,00	-	0,00	-

* Dados de Censo de Capitais Estrangeiros data base de 2000

** Inclui conversões para investimentos diretos

Obs.: 1.No período de 1998 a 2000, consideram-se os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões ao ano.

2.Dados preliminares.

3.Conversões em dólares às paridade históricas.

Fonte: DECEC/Banco Central

Fonte: Sistema de Estatística de Comércio Exterior - EXIMDATA/CNI

A análise dos fluxos nos últimos anos indica que, embora tenha havido variações em termos da presença dos países no aporte de recursos, a correlação entre as participações não se altera significativamente. Na realidade, chama atenção a menor participação do Japão nos novos fluxos de investimentos estrangeiros e uma maior participação de países europeus como França, Espanha e Portugal. Cresce também, substancialmente, a participação de países do Caribe e do Panamá, que estão relacionadas à intensificação dos investimentos financeiros na segunda metade da década passada. Também se pode notar uma participação mais ativa de investimentos de países do Mercosul no Brasil no período recente, ainda que pouco significativos em termos de sua contribuição para o estoque total de capital estrangeiro no Brasil.

Observa-se, portanto, que o Brasil tem interesses não concentrados em relação aos investimentos estrangeiros. Esta constatação não pode ser desprezada na formulação das posições negociadoras em relação à ALCA ou à União Européia. No caso da ALCA, os trabalhos dos grupos negociadores, já em curso, devem evitar que compromissos hemisféricos discriminem contra investidores de fora da área. Este risco está presente não apenas no Grupo de Negociações de Investimentos, como, também nos grupos de propriedade intelectual e defesa da concorrência, por exemplo.

A diversidade da origem dos investimentos estrangeiros no Brasil, sugere que a arena multilateral é mais apropriada para a negociação de disciplinas que afetem os investimentos. Os riscos de discriminação nas iniciativas regionais não podem ser menosprezados.

A diversidade regional é a tônica na análise das relações econômicas do Brasil com o mundo. E esta característica parece ser um ativo que o País deveria procurar preservar, uma vez que ele é funcional tanto a uma maior proteção da economia brasileira contra flutuações econômicas em determinadas regiões do mundo, como permite a construção de alianças mais variadas nos diversos foros internacionais de negociações comerciais e financeiras.

3. As principais barreiras às exportações brasileiras nos Estados Unidos e na União Européia

A definição das prioridades nas agendas dos entendimentos brasileiros com os diversos países depende em boa medida do tipo de obstáculos que as exportações brasileiras enfrentam nos diferentes países. Nesse sentido, é interessante observar que o Brasil depara-se, crescentemente, com dois tipos de tendências muito negativas para o País: (i) o recrudescimento do unilateralismo, a maior utilização de instrumentos de política comercial para lidar com questões de geo-política e segurança internacional e o aparecimento de novas formas de protecionismo nos países desenvolvidos; (ii) a emergência da visão de que é necessário dar tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento relativo, que obtêm acesso privilegiado aos mercados dos países desenvolvidos, deslocando muitas vezes produtos brasileiros nestes mercados.

3.1. A política comercial norte-americana e impactos sobre as exportações brasileiras

O unilateralismo e o protecionismo que marcaram a estratégia comercial norte-americana, especialmente no primeiro semestre de 2002, acirraram o contencioso comercial entre o Brasil e os Estados Unidos. A elevação das tarifas de importações sobre produtos siderúrgicos e a aprovação de um pacote de subsídios ao setor agrícola – a *Farm Bill 2002* – são os exemplos mais evidentes do conteúdo protecionista de recentes medidas comerciais dos EUA, que afetam diretamente os interesses brasileiros.

Mais recentemente, a aprovação da Trade Promotion Authority - TPA para o Executivo negociar acordos comerciais, apesar de positivo do ponto de vista do sistema de comércio mundial, contemplou algumas posturas defensivas também potencialmente desfavoráveis ao país. As preocupações defensivas da TPA concentram-se nos setores agrícola e de têxteis e confecções e nos mecanismos de defesa comercial

O recente recrudescimento do protecionismo americano continua preservando, portanto, exatamente aquelas áreas em que subsistem importantes entraves ao acesso ao mercado dos Estados Unidos, como aponta a Organização Mundial do Comércio – OMC em sua sexta avaliação da política comercial dos Estados Unidos, publicada em setembro de 2001.

A maioria das importações entram nos Estados Unidos com tarifa zero ou reduzida. Em 2000, a tarifa média de importação NMF situava-se em 5,4%. As tarifas mais elevadas, no entanto, são aplicadas principalmente aos produtos agroalimentícios, têxteis e vestuários e calçados. A estes produtos aplica-se o princípio da escalada tarifária, ou seja, as tarifas aumentam com o grau de processamento do produto. Adicionalmente, aplicam-se quotas tarifárias às importações de carne de vaca, produtos lácteos, açúcar e alguns produtos que contenham açúcar, amendoim, fumo e algodão. De acordo com a OMC, as tarifas extracota, que chegam a 350%, podem ter o efeito de uma proibição das importações. As cotas de importação de carne de vaca, produtos lácteos e cacau, dentre outros produtos, estão reservados a determinados países.

As restrições quantitativas às importações são estabelecidas principalmente ao amparo do Acordo sobre Têxteis e Vestuários. Aplicam-se cotas a mais da metade das importações de vestuário e a 32% das importações de têxteis. O informe também registra que os Estados Unidos continuaram utilizando freqüentemente medidas *antidumping* e medidas compensatórias, com o número de investigações abertas aumentado entre 1998 e 2000. Além de a abertura de investigação poder gerar efeitos depressivos sobre o comércio, em muitos casos resultam na cobrança de direitos provisórios. Um elevado percentual das investigações realizadas nos últimos dois anos referiu-se a produtos siderúrgicos.

Registra-se, ainda, o aumento dos subsídios concedidos aos produtores de bens agroalimentícios. Estes desembolsos, que quase triplicaram entre 1997 e 2000, superaram a queda do valor da produção agropecuária. Em 2000, os desembolsos alcançaram cerca de US\$

30 bilhões em pagamentos diretos aos agricultores e pecuaristas. Dada a dimensão da economia norte-americana, os subsídios e demais medidas de assistência aos produtores nacionais geram efeitos distorcivos não desprezíveis sobre o comércio mundial, contribuindo para manter deprimidos os preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional. A aprovação da *Farm Bill 2002*, ampliando, inclusive, os mecanismos de assistência concedidos, acentua este quadro de distorções, que somente deverá ser alterado mediante avanços consistentes nas negociações agrícolas no âmbito da OMC.

Adicionalmente, o governo americano mantém proibições a importações alegando motivos sanitários ou fitossanitários. O informe da OMC registra, inclusive, que em fevereiro de 2001 os Estados Unidos suspenderam temporariamente as importações de carne de vaca e de seus derivados originários do Brasil sob a alegação de riscos de contágio da encefalopatia espongiforme bovina, conhecida como a doença da vaca louca. Além disso, desde março de 2001 é proibido o ingresso nos Estados Unidos de máquinas agrícolas usadas procedentes de países afetados pela febre aftosa.

A desaceleração do crescimento da economia norte-americana em 2001 certamente contribuiu, em parte, para o aumento de demandas protecionistas no mercado americano, favorecendo o recrudescimento do protecionismo no setor siderúrgico no início de 2002. Em março de 2002, os Estados Unidos decidiram impor medidas de salvaguardas contra produtos siderúrgicos provenientes de quaisquer origens, excluindo apenas os sócios do Nafta e países em desenvolvimento, membros da OMC, que respondem, individualmente, por menos de 3% das importações de aço daquele país. Sobre as importações de quatorze categorias de produtos siderúrgicos passaram a incidir, por um período de três anos, sobretaxas que variam de 8% a 30% e que serão anualmente reduzidas. No caso das placas de aço (semi-acabados) foram estabelecidas cotas quantitativas isentas de tarifas. A imposição de salvaguardas pelo governo americano faz parte do que se poderia considerar como a 4ª onda protecionista a afetar o setor siderúrgico brasileiro.

Recentes processos *antidumping* e contra subsídios envolvem importantes produtos da pauta brasileira como os laminados a quente com aplicação de sobretaxas e, os laminados a frio e fios-máquina de aços carbono. Registre-se que, no caso dos fios-máquina já existia, desde de março de 2000, aplicação de medidas de salvaguardas com quota-tarifa, por três anos.

Os Estados Unidos concedem preferências tarifárias unilateralmente a alguns países andinos, africanos e do Caribe, assim como sob o seu Sistema Geral de Preferências (SGP). Este Sistema, renovado em agosto no âmbito do Trade Act de 2002, terá vigência até 31 de dezembro de 2006. Estas preferências podem estar condicionadas a mudanças de políticas dos países beneficiários em áreas como a de proteção aos direitos dos trabalhadores e à propriedade intelectual. No programa comercial dos Estados Unidos constam ainda, além das negociações em curso no âmbito da OMC, aquelas visando à formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e acordos bilaterais com o Chile, Jordânia e Cingapura.

Em resumo, os produtos/setores em que a política comercial americana mostra-se mais defensiva apresentam, em geral, uma importante participação na pauta exportadora brasileira. Isto significa que a maximização do aproveitamento das oportunidades de acesso ao mercado dos Estados Unidos para estes produtos passa, necessariamente, pela redução das barreiras tarifárias e não tarifárias sobre as exportações brasileiras.

3.2 As barreiras na União Européia

Apesar do registro positivo de negociações que podem vir a favorecer as exportações brasileiras de produtos têxteis, o recente aumento do protecionismo comunitário nas importações de produtos siderúrgicos e notícias sinalizando um possível aumento da proteção nas importações comunitárias de carne de frango são fatos negativos, que se somariam ao já vasto conjunto de medidas de proteção ao mercado comunitário e que inibem um melhor desempenho das exportações brasileiras para a Europa.

Além de uma gama variada de entraves envolvendo tarifas, barreiras não tarifárias, regulamentos técnicos e medidas *antidumping*, as distorções provocadas pela Política Agrícola Comum (PAC) afetam particularmente um universo de produtos relevantes da pauta de exportação brasileira, dada a predominância de produtos primários na pauta exportadora para a União Européia e a sua concentração em um número reduzido de produtos.

Na área tarifária, permanecem os instrumentos que mais distorcem o acesso ao mercado da UE: escalada tarifária, picos e contingentes tarifários. Outros aspectos igualmente relevantes da estrutura tarifária que afetam a entrada de produtos agrícolas na UE são a imposição de direitos específicos, bem como o estabelecimento de preços de entrada.

Apresenta-se, a seguir, um resumo das principais medidas que atingem produtos importantes da pauta de exportações brasileiras, fortemente baseado nas informações do trabalho *Barreiras Externas às Exportações para os Estados Unidos, Japão e União Européia – 2001*, elaborado pela Secretaria de Comércio Exterior/MDIC.

Açúcar

Em julho de 1996, a UE atribuiu ao Brasil, Cuba e terceiros países quota anual para importação de açúcar de cana em bruto destinado ao refino, em compensação pelas perdas resultantes da ampliação da UE (Áustria, Finlândia e Suécia). A quota é de 23.930 toneladas à tarifa de 98 euros/tonelada. A tarifa extraquota é de 339 euros/tonelada, valor considerado proibitivo pela própria Comissão. Para o açúcar de cana ou de beterraba, a Índia possui uma quota de 10.000 toneladas e os países signatários da Convenção de Lomé (Países ACP) possuem uma quota de 1.294.700 toneladas, ambos sujeitos à tarifa zero para exportações dentro da quota.

Café solúvel

A tarifa incidente sobre a importação de café solúvel é de 9,0%, enquanto a tarifa incidente sobre o café em grão é de 0%. Os países da Comunidade Andina – com destaque para a Colômbia que é o principal concorrente do Brasil no mercado internacional – recebem tratamento preferencial (tarifa zero para todos os tipos de café), como incentivo à luta contra as drogas, o que prejudica o produto brasileiro. Recentemente, o Brasil e UE chegaram a um acordo sobre o estabelecimento de quotas para o café solúvel brasileiro de 10.000 toneladas, 12.000 toneladas e 14.000 toneladas no período 2000-2002, respectivamente, com 0% de imposto de importação. Após 2002, serão definidas novas quotas.

Carnes bovinas

Essas carnes, bem como os bovinos vivos e o sêmen de bovinos brasileiros, têm sua importação proibida, sob alegação de contaminação por febre aftosa. As exportações de carne desossada são autorizadas quando provenientes de determinados estados brasileiros considerados livres da febre aftosa.

Na chamada quota “Hilton Beef”, contingenciamento de cortes nobres, a quota de cada fornecedor é fixada segundo o desempenho histórico. As exportações brasileiras permanecem limitadas a 5 mil toneladas, sobre as quais incide uma tarifa de 20%. O Brasil pleiteia uma quota de 10 mil toneladas anuais. Sobre os embarques excedentes ao limite da quota, incide uma tarifa *ad valorem* de 12,8% acrescida de uma tarifa específica que varia de 2.211 euros/tonelada a 3.318 euros/tonelada.

Carnes suínas

A carne suína *in natura* e produtos derivados não-cozidos ou não-curados por mais de 6 meses têm sua importação proibida desde 1978, sob alegação de contaminação pela peste suína clássica e aftosa. Entretanto, missões técnicas da UE já estão visitando o Brasil e determinando as medidas que devem ser tomadas pelos produtores e governo brasileiros. Acredita-se que em 2003 o país já possa atender a alguns requisitos solicitados pela União Européia ao governo brasileiro.

Carne de frango

A incidência de tarifas específicas sobre carnes de aves variam de 60,2 euros/100 kg a 102,4 euros/100 kg., que corresponde a 46,25% *ad valorem*. As importações de alguns tipos de cortes de frango congelados provenientes do Brasil são beneficiadas com uma quota tarifária de 7,1 mil toneladas para carnes de aves com tarifas 50% inferiores às normais – 23,12%. Alegações de doença de “Newcastle” e “salmonela” dificultam o acesso do produto brasileiro ao mercado da UE.

Mais recentemente, alterações nas normas técnicas da União Européia relativas a carne de frango salgado devem prejudicar fortemente as exportações brasileiras do produto, ao acarretarem o aumento da alíquota do imposto de importação dos atuais 15,4% para 75%.

Outro registro recente é a confirmação, por parte do Ministério da Defesa do Consumidor da Alemanha, da existência do antibiótico nitrofurano nas amostras de frango importado do Brasil. O uso deste antibiótico na criação de animais é proibido na União Européia, pela suspeita de ser uma substância cancerígena. É importante registrar que os órgãos responsáveis pela defesa agropecuária no Brasil já haviam determinado a proibição do uso desse antibiótico.

Farelo de polpa cítrica (alimentos para animais / resíduos de indústrias alimentícias)

As exportações brasileiras de farelo de polpa cítrica, por exemplo, ficaram suspensas por mais de um ano após a identificação, em março de 1998, de níveis considerados elevados de dioxina em lotes do produto. Porém, não existia, até então, regulamento comunitário referente aos níveis de dioxina em alimentos para animais. Foram fixados, em caráter de urgência, níveis máximos de dioxina em farelo de polpas cítricas.

Frutas e hortaliças

Este setor é um exemplo da combinação de diferentes barreiras dado que está sujeito a preços de entrada, sazonalidade, monitoramento das importações, cláusula de salvaguarda especial por “volume” e uma rigorosa normativa fitossanitária.

Pescado

Todas as posições tarifárias referentes a esses produtos estão sujeitas a barreiras. A grande maioria das importações da UE é efetuada por meio de contingentes tarifários podendo qualquer país participar dessas quotas.

As outras barreiras não tarifárias estão relacionadas a medias fitossanitárias que envolvem inspeção de estabelecimentos, etiquetagem, requerimentos sobre as condições de pesca e transporte dos produtos e certificados sanitários.

Soja

A escalada tarifária aplicada pela União Européia tem gerado uma maior proteção efetiva para os esmagadores de soja locais. Enquanto as importações de broto de soja e tortas de soja estão sujeitas a tarifa zero, a tarifa aplicável a óleo de soja em bruto varia entre 3,8% e 7,6%; e a de óleo refinado, destinado a uso industrial ou ao consumo humano, varia entre 6,1% a 11,4%.

Suco de laranja

O suco de laranja congelado brasileiro é onerado com uma tarifa de 33,6%, acrescida de 20,6 euro/100 kg. Os produtores do Mediterrâneo gozam de tarifa preferencial.

Tabaco

As tarifas aplicadas ao fumo variam de 3% a 32%, no caso de desperdícios de tabaco, havendo estipulação de preço mínimo. Incide sobre a importação de fumo em folha uma tarifa específica que varia entre 220 e 560 euros/tonelada.

Têxteis

Até 31 de outubro de 2002, as vendas de diversas categorias têxteis encontravam-se circunscritas às quotas estabelecidas no âmbito do Acordo Bilateral Brasil-UE, regido pelo Acordo de Têxteis e Vestuário da OMC, o que significava que as quotas somente seriam extintas em 2005.

Em 08 de agosto de 2002, foi concluído um acordo de liberalização do comércio de produtos têxteis entre o Brasil e a União Européia, antecipando em dois anos e meio o fim das cotas de exportação de 240 produtos do setor. Em contrapartida, os europeus obtiveram do Brasil o compromisso de não elevar as tarifas e barreiras não tarifárias para os têxteis no continente. O acordo entrou em vigor a partir do dia 1º de novembro de 2002.

Vinhos

O Brasil tem interesse em ser incluído nos anexos de regulamento comunitário que contém as listas dos países autorizados a exportar vinhos para a UE com a utilização, no rótulo, de menções a nomes de variedades de videira (exemplo: cabernet), ano da safra e denominações geográficas de origem. A possibilidade de utilizar essas menções no rótulo de vinhos de qualidade agrega valor ao produto, que, caso contrário, só pode ser exportado para a UE como “vinho comum de mesa”. Este tema faz parte do escopo das negociações entre o Mercosul e a União Européia, inclusive, em termos do “single undertaking”, como estabelecido na Cúpula de Madri.

Outras medidas

Processos *antidumping*

Apesar de haver um histórico de contencioso significativo, atualmente apenas dois produtos estão sujeitos a medidas *antidumping*: glutamato monossódico, com a aplicação de direitos *antidumping* de 19,9% e 17,8% e conexões para tubos de ferro fundido maleável, sobretaxados em 34,8%.

SGP

O recente regulamento que estabelece as regras de aplicação do SGP da União Européia para o triênio 2002 – 2004 não alterou a relação de produtos beneficiados pelo Sistema como também manteve a lista de produtos excluídos. Foi instituído, no entanto, um mecanismo de revisão anual da relação de produtos graduados: a cada mês de setembro, as autoridades da UE, com base em análises estatísticas, definirão os produtos dos países beneficiados que serão reincluídos ou retirados do SGP.

Medidas de Apoio Interno e Subsídios às Exportações

Além das barreiras tarifárias e não tarifárias impostas às importações de produtos agrícolas, a União Européia, através da Política Agrícola Comum (PAC), estimula artificialmente a produção e a exportação no setor agrícola. Os mecanismos de proteção da agricultura da UE baseiam-se em políticas setoriais específicas denominadas “organizações comuns de mercado” (OCM), que abrangem praticamente todos os setores da agricultura. Resumidamente, essas políticas (OCM) funcionam da seguinte maneira: o órgão de intervenção compra os excedentes agrícolas quando o preço de mercado na comunidade situa-se abaixo de um determinado preço de referência estipulado pela UE, preços esses em geral superiores aos preços correntes do mercado internacional. Altas tarifas de importação completam a proteção contra as importações. Pelo lado da promoção das exportações, compensam-se os altos preços comunitários pela aplicação de subsídios às exportações (“restituições”) de forma a tornar a produção européia competitiva. A esse esquema básico, agregam-se outros elementos de proteção e sustentação do setor agrícola, com implicações sobre a sua performance externa, como a imposição de quotas de importação, exigências zoofitossanitárias e outras formas de subsídios mais ou menos ligados à produção. Os produtos de maior interesse para o Brasil sujeitos a medidas de apoio interno e subsídios às exportações são: açúcar, frutas e hortaliças, vinho, tabaco, carne bovina, carne suína e de aves.

4. Alguns componentes da agenda brasileira para Estados Unidos, América Latina e União Européia

Um país com as características econômicas e estágio de desenvolvimento do Brasil tem certamente no âmbito multilateral o espaço mais adequado para defender seus interesses em termos de comércio internacional. No âmbito multilateral é possível buscar alianças diversificadas em função dos temas e dos interesses específicos dos nossos parceiros comerciais. O reforço ao sistema multilateral de comércio deveria estar entre as principais prioridades do Brasil nos próximos anos.

Nas negociações regionais em que participam países desenvolvidos, como na ALCA e com a União Européia, a estratégia brasileira deve estar voltada para viabilizar ganhos significativos em termos de acesso a mercados para as exportações brasileiras, sem prejuízo de que se busquem avançar em normas e disciplinas de interesse do Brasil (antidumping, subsídios agrícolas, etc). É preciso reconhecer que a atual conjuntura internacional não autoriza visões otimistas quanto às possibilidades de que o País obtenha concessões importantes nessas negociações. O recrudescimento do protecionismo e do unilateralismo nos países desenvolvidos torna mais difícil o manejo da agenda de demandas do Brasil nas mesas de negociação.

Está claro que o Brasil só deverá assinar acordos comerciais que sejam capazes de trazer benefícios que compensem os custos das concessões que serão feitas, embora este balanço seja de difícil mensuração. Entretanto, não devem ser ignorados os danos que podem ser causados pela retirada prematura do País das mesas de negociação. A proliferação de acordos comerciais regionais e bilaterais no mundo tem impacto negativo sobre as exportações dos países que deles não fazem parte. A participação do Brasil nestas negociações é importante para assegurar que os exportadores brasileiros enfrentem nos mercados consumidores condições de acesso semelhantes àquelas concedidas aos seus concorrentes.

O debate em torno das questões de inserção internacional no Brasil tem se concentrado em torno da ALCA. Os desafios e riscos nos entendimentos envolvendo outros países desenvolvidos, em particular a União Européia, são pelo menos equivalentes aos que poderão decorrer da ALCA. As preocupações de caráter geopolítico, como a expansão da hegemonia norte-americana e a cessão de soberania, sobrepõem-se à análise sobre os benefícios e os riscos econômicos de cada iniciativa de negociações. Entretanto, um país que deposita nas exportações grande parte de suas expectativas de crescimento econômico não pode deixar de ter uma postura pragmática em sua agenda comercial externa.

A agenda para as relações com os Estados Unidos

O acirramento do protecionismo americano ocorre em um contexto em que a postura dos Estados Unidos em relação à solução do contencioso com o Brasil vem sendo a de condicioná-la às negociações na esfera da ALCA ou da OMC. Sob a ótica brasileira, isto significa projetar a solução dos conflitos comerciais para uma perspectiva de longo prazo.

Esta evolução acentua uma característica marcante das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos nos últimos anos: o contraste entre, de um lado, a complexidade e a riqueza das relações entre os dois países e, de outro, a s dificuldades de avançar na agenda bilateral.

De fato, a importância econômica dos EUA para o Brasil não pode ser minimizada: os EUA são o mais importante parceiro comercial do Brasil e seu principal mercado de exportação para produtos manufaturados, além de ser o maior investidor individual externo no Brasil,

tendo suas empresas exercido papel protagônico no programa brasileiro de privatização dos anos 90.

Por sua vez, o Brasil é de longe o maior mercado para as exportações americanas no Hemisfério (excluídos os países do NAFTA), o volume de investimentos diretos dos EUA no Brasil é cinco vezes maior do que os investimentos deste país na China e, para alguns estados norte-americanos, como a Flórida, o Brasil é um parceiro comercial e de investimentos muito relevante. Além disso, têm crescido significativamente nos últimos anos os investimentos diretos de empresas brasileiras nos Estados Unidos.

A agenda bilateral não reflete adequadamente este relacionamento complexo e multifacetado. No campo comercial, aos conflitos relacionados a temas setoriais (barreiras às exportações brasileiras de aço, por exemplo) que caracterizaram os últimos anos, agrega-se crescente divergência em relação ao próprio conteúdo da agenda de negociações: os EUA privilegiam novos temas de negociação, como os direitos de propriedade intelectual e investimentos, enquanto o Brasil concentra seus interesses na redução de barreiras à agricultura e no disciplinamento dos instrumentos de defesa comercial.

A deterioração das relações bilaterais demanda o estabelecimento de uma agenda positiva para as relações entre os dois países. O Brasil e os EUA negociam hoje em diferentes foros: ambos estão empenhados em obter resultados significativos na rodada multilateral lançada pela OMC em Doha, inclusive na área de comércio agrícola, e os dois países estão na co-Presidência do processo negociador da ALCA, a partir de outubro próximo. Além disso, como membro do Mercosul, o Brasil também negocia com os EUA no âmbito do Acordo 4+1 do *Rose Garden*. Respeitadas as diferenças de interesses e percepções, no que se refere a prioridades e objetivos das negociações, os dois países podem construir, em todos estes foros, espaços de cooperação e de convergência de posições, que beneficiarão a ambos.

Nos últimos tempos multiplicaram-se as informações e notícias de que haveria interesse de que seja negociado um amplo acordo comercial bilateral ou mesmo de um acordo de livre comércio entre Mercosul e Estados Unidos, em parte como mecanismo para impulsionar as difíceis negociações plurilaterais da ALCA.

Resta ao Brasil avaliar o seu interesse nessas possibilidades. Tal avaliação deveria considerar se efetivamente um acordo bilateral ou mesmo no formato 4+1 permitiria superar com maior facilidade as divergências nas agendas dos dois países que estão claramente presentes nas negociações da ALCA. Na realidade, parece claro que independentemente da escolha pela via da integração hemisférica, bilateral ou Mercosul – Estados Unidos, o importante é buscar caminhos para a aproximação de posições entre os dois países que permitam lidar com as questões concretas que dificultam as relações econômicas bilaterais. Ao mesmo tempo, é imperioso que os formuladores da política externa brasileira acompanhem atentamente a evolução dos entendimentos dos Estados Unidos com outros países das Américas para reagir a um possível isolamento do Brasil em uma estratégia de avanço em acordos bilaterais entre Estados Unidos e os demais países da América Latina.

A agenda latino-americana

Avançar na integração sul-americana deveria ser um dos objetivos estratégicos do Brasil. Além da abertura de mercados para as exportações brasileiras, acordos com os países vizinhos são um fator de atração adicional para investimentos estrangeiros diretos para o Brasil e importantes para estimular o desenvolvimento da integração física do continente. No entanto, não se podem menosprezar as dificuldades nesse caminho. Os parceiros da América do Sul têm suas próprias estratégias e, embora reconheçam no Brasil um importante mercado, têm receio da competição com um país de maior desenvolvimento relativo. Qualquer avanço significativo nesta direção exigirá determinação e liderança brasileira e demandará do País disposição para arcar com os ônus inerentes à liderança.

Mas, talvez um dos desafios mais complexos da agenda externa do próximo governo seja redefinir a estratégia brasileira para o Mercosul. Alguns parecem defender um recuo no processo de integração sub-regional, a partir da percepção de que os compromissos brasileiros com o bloco impõem maiores custos que benefícios. Entre os custos mencionados com frequência estão os constrangimentos ao avanço em negociações comerciais bilaterais decorrentes das obrigações com a União Aduaneira.

Se estes custos devem ser considerados, não se deve também subestimar as vantagens que o bloco traz para a economia brasileira: mais de 90% das exportações do Brasil para os demais parceiros são compostos de produtos manufaturados; a participação das empresas de menor

porte nas exportações para o Mercosul é superior à participação na média global das exportações brasileiras e a união aduaneira é apontada por investidores estrangeiros como fator importante de atração. Além disso, o bloco tem se constituído em uma plataforma importante para as negociações externas brasileiras. Na medida que seja possível aprofundar os compromissos intrazona, provavelmente, menores serão as dificuldades colocadas pelos parceiros na agenda de negociações externas.

O Mercosul tem importância capital no processo de inserção internacional do Brasil e o objetivo de consolidar o projeto e aprofundá-lo não deve ser abandonado. As dificuldades atuais por que passam as economias do bloco não devem embaçar a dimensão estratégica que o bloco tem para o Brasil. É essencial que o país lidere o processo de resgate do projeto original, lançando as bases da consolidação e do aprofundamento da União Aduaneira. O Brasil deverá ter uma postura muito ativa na formulação de propostas para reconstruir o projeto sub-regional.

Após o impacto de três crises superpostas, a primeira relacionada à forte divergência entre as políticas cambiais dos maiores sócios, a segunda vinculada ao agravamento da crise econômica da Argentina e a terceira originada nas dificuldades dos países para o tratamento de uma agenda mais complexa que permitisse o avanço das negociações, os países do Mercosul têm agora uma oportunidade nova para recolocar o bloco sobre os trilhos. Com as mudanças nas políticas cambiais na Argentina e no Uruguai, está superada a principal assimetria de política econômica entre os sócios, abrindo-se o caminho para a dinamização dos entendimentos.

Mesmo considerando as limitações impostas pela dificuldades macroeconômicas dos sócios, será preciso atuar simultaneamente em cinco frentes:

- 1) Agenda de curto prazo ou de “limpeza de mesa”, como se convencionou chamar nos foros negociadores. É fundamental eliminar as restrições comerciais que hoje limitam o comércio entre os países do bloco, sob a forma de medidas anti-dumping, salvaguardas e barreiras não tarifárias de diversas ordens. Mais além desta agenda de “limpeza de mesa”, é necessário medidas que assegurem a livre circulação de bens dentro do espaço sub-regional.

- 2) Agenda estratégica do projeto de integração. Os países devem empenhar-se no resgate da dimensão estratégica do projeto de integração. Isto deve se traduzir em medidas concretas que contribuam para a recuperação das economias da região. A criação de linha de crédito para financiamento de exportações brasileiras aos sócios e a recuperação do CCR podem desempenhar esta função. Por outro lado, um objetivo estratégico dos sócios deve ser a plena implementação de uma política comercial comum, cuja importância é fundamental no contexto da agenda de negociações externas de acesso a mercados.
- 3) Agenda de institucionalização. A adequação do quadro institucional de forma compatível com o objetivo de consolidação do bloco deve exigir do Mercosul avanços substantivos no curto prazo. Para tanto, além de implementar o Tribunal Permanente instituído pelo Protocolo de Olivos, é necessário criar uma Secretaria Técnica do Mercosul, que dê apoio técnico às negociações internas e externas do bloco.
- 4) Agenda de implementação. Os países-membros devem assumir o compromisso de ratificar e/ou internalizar os instrumentos negociados no âmbito do Mercosul e que não entraram em vigor em função do não cumprimento por estes países destes compromissos de implementação das medidas acordadas.
- 5) Agenda de negociações externas. É essencial manter a unidade do bloco nas negociações em curso na ALCA e com a União Européia e, ao mesmo tempo, é necessário avançar na coordenação sistemática de posições intra-Mercosul nas negociações multilaterais na OMC. A negociação em bloco potencializa o poder de negociação de cada país do bloco e confere credibilidade internacional ao modelo de inserção internacional dos países.

O Brasil assinou recentemente uma ampliação de seu acordo de cooperação econômica com o Chile. Do ponto de vista das preferências comerciais, já há um importante caminho aberto. A economia chilena é estável e competitiva e tem importantes correntes de comércio em rotas em que o Brasil ainda tem participação modesta. Certamente há um grande conjunto de oportunidades a serem exploradas em diversas áreas como: parcerias para aproveitar terceiros mercados, identificação conjunta de negócios no setor de serviços, cooperação técnica, etc.

A Bolívia também é um parceiro estratégico fundamental. O Brasil tem em conjunto com o Mercosul um acordo de cooperação econômica com a Bolívia que deverá representar a abertura completa do comércio para cerca de 90% do intercâmbio comercial até 2006. Mas os interesses com a Bolívia vão muito além do comércio e têm seu ponto forte na integração energética.

O Mercosul está em plena negociação com a Comunidade Andina de Nações. O interesse da indústria brasileira neste campo é nitidamente favorável a uma negociação de livre comércio. Esta negociação incorpora dois elementos fundamentais para o Brasil:

- O elemento estratégico

O Mercosul, em geral, e o Brasil, em particular, têm defendido uma negociação no âmbito da ALCA que respeite os acordos-subregionais. Por outro lado, a efetiva aproximação entre blocos sub-regionais poderia criar um excelente período de transição ao processo de integração hemisférico, além de consolidar uma cooperação entre países latino-americanos. O objetivo de criação de uma Área de Livre Comércio na América do Sul deve ser perseguido, como proposta para uma aglutinação e adensamento de posições.

- O elemento comercial

O Brasil vem se empenhando nas negociações com a CAN, desde a assinatura do acordo-marco “4+1” em 1998. Com a impossibilidade de avanços mais rápidos, foi assinado o acordo bilateral Brasil-CAN, em 1999, que se constitui em prova cabal do interesse brasileiro em ampliar as suas condições de acesso aos mercados andinos. O interesse comercial é demonstrado, ainda, pelo objetivo de obter, nos países andinos, tratamento preferencial semelhante ao concedido ao México, por exemplo. Assim, o elemento comercial é, certamente, um importante incentivo à ampliação e dinamização das negociações com os países andinos.

O governo brasileiro tem concentrado esforços para acelerar os procedimentos para se chegar a um Acordo de Livre Comércio. No entanto, não se podem menosprezar as dificuldades nesse caminho. Os parceiros da América do Sul têm suas próprias estratégias e, embora reconheçam no Brasil um importante mercado, têm receio da competição com um país de maior desenvolvimento relativo. Qualquer avanço significativo nesta direção exigirá

determinação e liderança brasileira e demandará do País disposição para arcar com os ônus inerentes à liderança.

É ainda importante ressaltar que para concretizar quaisquer objetivos de integração comercial que possam ser facilitados pela agenda aqui mencionada, é imperioso que se avance na integração física do continente. De pouco valerão os esforços de negociação comercial e remoção de barreiras se não for possível viabilizar a infra-estrutura que garanta condições adequadas para o transporte das mercadorias, o melhor aproveitamento das potencialidades energéticas da região e a facilidade nas telecomunicações. Por outro lado, quanto mais se avançar nesta direção, mais fácil será construir a coesão entre os países sul-americanos para um projeto compartilhado de inserção internacional.

A maior aproximação com o México é outro objetivo a ser perseguido com determinação pelo Brasil. Tem sido comum a avaliação de que os dois países adotaram, até muito recentemente, postura míopes no relacionamento bilateral. Não faz sentido que as duas maiores economias da América Latina tenham relações econômicas tão pouco expressivas quanto as registradas na década passada.

É fato que este quadro começa a mudar. Depois de cinco anos de tentativas de renegociação do acordo bilateral, finalmente Brasil e México chegaram a um acordo de preferências fixas, que embora esteja muito aquém do desejável, constitui-se em uma boa base para ampliar os negócios entre os países. E, mais importante, logo após a assinatura deste acordo já havia diversas manifestações de interesse empresarial na sua ampliação. Durante o ano de 2002, houve uma efetiva reaproximação entre os dois países com a dinamização das relações empresariais. A expansão do comércio bilateral com a crescente importância do México como destino das exportações brasileiras é um incentivo para concentrar esforços nesta direção.

É também essencial que o Brasil desenvolva estratégias de aproximação com a América Central e o Caribe. Embora o comércio brasileiro com estes países tenha pequena expressão, não se pode ignorar que estes podem ser mercados relevantes para alguns produtos brasileiros e que o comércio é indutor de uma maior aproximação e cooperação entre os países. Em um cenário internacional tão complexo e com tantos foros de negociação ativos, é importante buscar todas as parcerias possíveis.

O Brasil precisa estar preparado para a eventualidade de que o acordo da ALCA enfrente dificuldades que não permitam a sua conclusão no prazo previsto. Além disso, não é possível ignorar a vasta rede de acordos bilaterais e sub-regionais em desenvolvimento nas Américas. Mais ainda, as iniciativas norte-americanas para os países do Caribe e da América Central são um elemento adicional a ser levado em consideração nas nossas visões em relação a estas regiões.

Portanto, o Brasil deve ser agressivo em iniciativas com toda a América Latina. O grau de ambição destas iniciativas é certamente variável. A América do Sul deve receber prioridade absoluta, mas o Brasil não pode ficar imóvel diante dos demais países do continente.

A agenda para as relações com a União Européia

O fluxo de comércio entre o Brasil e a União Européia cresceu a uma taxa média elevada na década passada. Esta taxa corresponde ao dobro do crescimento médio do comércio mundial no mesmo período e é resultado da expressiva expansão das exportações européias para o Brasil, que cresceram a uma média ao ano dez vezes superior às exportações brasileiras para a UE.

De modo geral, esta performance reproduz o padrão dos fluxos comerciais dos países do Brasil com seus principais parceiros e reflete a abertura comercial empreendida nos anos 90, além da significativa apreciação em termos reais da moeda brasileira durante boa parte deste período.

A expansão das exportações do Brasil para a UE depende, criticamente, da remoção dos entraves que hoje enfrentam os produtos do *agribusiness* do Brasil no mercado europeu. O nível de proteção oferecido pela Comunidade Européia é muito variável entre os setores. Entretanto, a proteção média européia aos produtos brasileiros é muito elevada, uma vez que os níveis mais altos de proteção na UE recaem sobre os produtos em que o Brasil concentra suas exportações.

Portanto, o interesse brasileiro nas negociações com a União Européia tem fundamentalmente três motivações principais: (i) a expectativa de que seja possível, de fato, melhorar substancialmente o acesso de produtos do *agribusiness* brasileiro ao mercado europeu; (ii)

que o acordo com a União Européia siga em paralelo às negociações da ALCA para evitar uma mudança brusca no equilíbrio regional do comércio exterior brasileiro; (iii) que o acordo estimule a expansão dos investimentos europeus no Brasil.

Em relação às posições negociadoras do Brasil em relação ao acordo, merecem destaque as seguintes:

- (i) reciprocidade assimétrica nos esquemas de liberalização (prazos, trajetórias e cobertura), de forma a levar em conta as diferenças entre níveis de desenvolvimento e de estrutura de produção vigentes nos países do Mercosul e na União Européia;
- (ii) devem ser negociados e submetidos aos programas de liberalização todos os tipos de direitos tarifários, medidas não-tarifárias, subsídios e medidas de apoio interno, devendo as preferências bilaterais incidir sobre todas as alíquotas incidentes sobre as importações: *ad valorem*, específicas e mistas;
- (iii) os subsídios à exportação entre os blocos devem ser eliminados antes do processo de desgravação tarifária;
- (iv) os parâmetros para a concessão de créditos às exportações devem ser disciplinados, de modo a equilibrar as condições de competitividade dos setores produtivos;
- (v) normas e regulamentos ambientais não devem ser utilizados para fundamentar, construir ou justificar o estabelecimento de novas barreiras não tarifárias ao comércio.

As negociações entre os dois blocos parecem estar praticamente estancadas desde que foram trocadas as primeiras ofertas de liberalização no comércio de bens. Ambos os lados consideraram a oferta do parceiro bastante modesta. Do lado brasileiro, houve a percepção de que a proposta européia é muito limitada na área de produtos agrícolas e produtos agrícolas processados, traduzindo os limites do mandato negociador da Comissão Européia no que se refere a propostas que afetem a implementação da Política Agrícola Comum. Os europeus têm deixado claro que avanços mais substantivos nesta área somente poderão ser discutidos no foro multilateral.

Também não se pode ignorar o fato de que a União Européia encontra-se em processo de ampliação. O Conselho Europeu de Gotemburgo (junho de 2001) prevê que as negociações com os países candidatos que cumprirem os critérios de adesão poderão se concluir até o final de 2002. Ou seja, antes mesmo do final das negociações da União Européia com o Mercosul, aquele bloco deverá ser ampliado, agregando novos membros, com perfil econômico razoavelmente distinto dos atuais membros. Ademais, o processo de ampliação prosseguirá

mais além de 2005. É importante que este fator seja levado em conta, na medida em que a adesão de novos membros à UE afetará as preferências concedidas ao Mercosul, bem como ampliará o leque de beneficiários das preferências dadas pelo Mercosul. Portanto, regras específicas deveriam constar do acordo para salvaguardar os interesses do Mercosul tanto do lado de suas exportações à EU, quanto do lado da liberalização de seu mercado doméstico.

Não menos complicado é o fato de que o mandato negociador europeu refere-se à negociações com a União Aduaneira do Mercosul. Ao contrário das negociações da ALCA, em que o Mercosul adotou voluntariamente a postura de negociar em bloco, com a União Européia esta é uma exigência formal. Dadas as imensas dificuldades que o Mercosul vem enfrentando no período recente, os temas internos ao bloco, acabam fazendo parte também da agenda birregional, ampliando o leque de entraves ao progresso dos entendimentos.

Diante de todas estas dificuldades é urgente encontrar espaços para que o Brasil possa progredir nas suas relações econômicas com os países europeus. Enquanto não avançam as negociações para um acordo abrangente, é preciso buscar espaços de superação de problemas pontuais e de identificação de oportunidades de desenvolvimento de negócios que possam contornar a pesada agenda hoje existente.

5. Considerações finais

O Brasil deverá estar atento a todas as oportunidades de negociações comerciais que se apresentem nos próximos anos. Embora seja custoso para o País participar desta multiplicidade de iniciativas, o avanço do regionalismo no comércio internacional não permite posturas de isolamento daqueles que depositam nas exportações papel relevante para suas expectativas de crescimento econômico.

Ganhar espaço no comércio internacional é um desafio crescentemente mais complexo. A competição nos mercados é acirrada. Países mais agressivos tomaram decisões estratégicas há mais tempo e vêm ganhando nichos de mercados importantes. Por outro lado, o Brasil é competitivo em produtos sensíveis nos principais mercados mundiais. É, portanto, essencial que o País encontre caminhos para escapar das dificuldades atuais.

Não resta dúvida que as negociações comerciais internacionais devem ser incorporadas à agenda de política de comércio exterior brasileira com o claro viés de remoção de entraves ao acesso brasileiro aos mercados internacionais. O recrudescimento do protecionismo é um fato muito negativo para o Brasil e as barreiras externas penalizam as exportações brasileiras. Outra tendência relevante para o Brasil é a proliferação de acordos regionais, sub-regionais e bilaterais que penalizam os produtos dos países que estão fora desta rede. Portanto, o Brasil tem que ser muito ativo neste novo cenário e buscar agressivamente acordos que, se não são capazes de gerar ganhos muito significativos, ao menos garantam que os produtores brasileiros não estarão alijados dos mercados por competidores que conseguem acesso preferencial nestes mercados.

Por fim, é importante que o Brasil não deposite todas as suas expectativas na remoção das barreiras externas. Há uma vasta agenda doméstica a ser enfrentada para que o País possa vir a beneficiar-se dos acordos, nos casos em que estes sejam concluídos. Caso contrário, é possível que, depois de muito esforço negociador, o País não tenha condições de usufruir das vantagens conferidas pelos acordos.