

O papel das negociações comerciais na agenda econômica do futuro governo

Sandra Polônia Rios[□]

Logo após tomar posse, o próximo governo do Brasil deverá enfrentar o desafio de redefinir as estratégias brasileiras na complexa e abrangente agenda de negociações comerciais em que o País está envolvido. Embora este tema venha ganhando crescente espaço na imprensa brasileira e na campanha eleitoral, a superficialidade e a escassez de informações têm caracterizado o debate público e conduzido a manifestações simplistas sobre os caminhos a seguir.

É imperativo aprofundar o debate para que a sociedade brasileira esteja informada quanto aos impactos que as diferentes alternativas terão 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 bravatas pouco fundamentadas.

Os processos de negociação em curso são muito heterogêneos quanto a objetivos, parceiros e poder relativo do País. 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. Há, ainda, um vasto conjunto de possibilidades de entendimentos com países com potencial de crescimento de comércio.

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.

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

Essa tendência não pode ser ignorada nas análises domésticas no Brasil. É fundamental ter clareza sobre os papéis que as diferentes iniciativas em que o País participa, ou poderia vir a participar, podem desempenhar na estratégia comercial e de desenvolvimento do País. A necessidade premente de ampliar as exportações parece ser consenso no Brasil. Esta necessidade sugere que a abertura de mercados deve ser prioridade ao definirmos as nossas posições nas diversas mesas de negociação.

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.

As negociações envolvendo países desenvolvidos

A OMC é o foro privilegiado para a negociação de regras e disciplinas comerciais. É neste ambiente que um país com as características do Brasil encontra as melhores condições para buscar proteção contra práticas protecionistas de comércio e para negociar normas comerciais que atendam às necessidades de desenvolvimento do país. 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 às aquelas concedidas aos seus concorrentes.

As manifestações dos candidatos ao futuro governo têm se concentrado nas negociações 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.

A agenda sul-americana

Avançar na integração sul-americana deveria ser um dos objetivos estratégicos do futuro governo. 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, entendendo, aqui também, que o exercício da liderança envolve benefícios e custos.

Considerações finais

O Brasil deverá estar atento a todas as oportunidades de negociações de acesso a mercados que se apresentem. 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.

Para fazer frente a estes desafios, o futuro governo deverá enfrentar também uma vasta agenda doméstica. No topo desta agenda está a remoção dos conhecidos componentes do chamado “custo Brasil”. Outra questão relevante é o reforço da capacitação dos negociadores brasileiros para lidar com esta difícil e complexa agenda. Entretanto, há também um fato novo que não se pode ignorar: as negociações comerciais com países desenvolvidos atraíram o interesse de diferentes segmentos da sociedade civil e provocaram o debate sobre legitimidade interna da política comercial. O futuro governo deverá dar respostas à demanda social por participação, de forma compatível com as necessidades de eficácia da política comercial que será implementada.