

AS NEGOCIAÇÕES NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E O PAPEL DO MERCOSUL.

Alexis Toríbio Dantas^{*}

1. Introdução

As negociações recentes no âmbito da OMC vêm encontrando importantes obstáculos e mudanças. Ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos e emergentes parecem caminhar a passos largos para uma situação de enfrentamento, paralisando o andamento das conversações, novas variáveis surgem no conflito, sobretudo associadas à tentativa de interferência mais efetiva desses países em desenvolvimento. Nesse contexto, sobressai cada vez mais o papel desempenhado pelos acordos regionais representando negociações conjuntas – em busca, claramente, de maior capacidade de barganha.

Este trabalho objetiva analisar as ações a partir do Mercosul nesse cenário, com destaque para sua trajetória junto à OMC após a interrupção das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Nesse sentido, na próxima seção será analisada a Rodada de Doha, com destaque para as principais alterações no quadro de propostas da OMC. A seguir, na terceira seção, será abordada a evolução do Mercosul, ressaltando suas mudanças de rumo no período recente. A última seção, finalmente, se ocupa de comentários finais acerca dos principais temas tratados.

2. A Rodada de Doha – Principais Discussões

Na Declaração Ministerial de 20 de novembro de 2001, apesar dos países signatários reafirmarem o compromisso de seguir os passos da liberalização comercial e financeira, aceitando em termos gerais as vantagens associadas ao crescimento das relações de comércio e investimento internacionais, dois pontos ganharam grande destaque nas discussões. Primeiro, a aceitação do papel crescentemente relevante dos blocos econômicos

^{*} Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

nas negociações multilaterais. Nos termos do documento, os signatários escrevem: “estressamos nosso comprometimento à OMC como único fórum para regular o comércio global e de sua liberalização, **embora também reconheçamos que os acordos regionais desempenham um importante papel na promoção de liberalização e expansão do comércio em direção ao desenvolvimento**” (WTO, 2001, p. 1, grifo nosso).

Segundo, voltaram à cena das negociações questões associadas ao tratamento diferenciado que deve ser dispensado aos países em desenvolvimento. No documento em questão, é reconhecida a “particular vulnerabilidade das nações menos desenvolvidas e as dificuldades estruturais especiais que elas encontram na economia global” (*ibidem*, p.1). Além disso, o documento expressa as preocupações efetivas com essas ações necessárias, destacando que a “integração das nações menos desenvolvidas no sistema de comércio multilateral exige efetivo acesso aos mercados, suporte para a diversificação de sua base exportadora e suporte técnico relacionado ao comércio” (*ibidem*, p. 9).

A rodada, todavia, acabou em um grande fracasso e as negociações permanecem paralisadas desde então. Por um lado, os EUA e a União Européia não mostraram disposição para a mudança sinalizada naquela reunião. Esse posicionamento aparece, em particular, no que se refere às questões agrícolas (como a suspensão dos subsídios aos produtores locais) e às barreiras não tarifárias, como a aplicação da legislação *antidumping*.

No caso da economia norte-americana, apesar de considerada a de maior grau de abertura comercial, alguns pontos merecem destaque para uma avaliação mais acurada. De acordo com Ricupero (2002:10),

“[embora] a maioria das importações [pague] tarifa baixa ou nenhuma, [isso] não impede que alguns produtos (não um ou dois, mas algumas centenas) sejam gravados por taxas consideravelmente mais onerosas que a média. O mais grave é que [...] as tarifas pesadas concentram-se justamente sobre os artigos exportados pelos subdesenvolvidos, às vezes pelos mais pobres, e afetam de modo particular o Brasil. A segunda qualificação é que as tarifas estão longe de constituir a arma única ou mais temível do arsenal protecionista. À medida que as tarifas sofriam redução, elas foram sendo substituídas, até com vantagem, pelas medidas de ‘proteção comercial’ (salvaguardas, *antidumping*, direitos compensatórios contra subsídios) e por barreiras teoricamente destinadas a fins legítimos específicos mas que, na prática, se vêem desviadas para intuítos protecionistas [...]. Antes do final da Rodada Uruguai, em meados dos anos de 1980, Michael Finger, então economista do Banco Mundial, utilizou modelos matemáticos de

pesquisadores do MIT para concluir que, naquele instante, quando a média tarifária americana era de 5,3%, o nível efetivo de proteção subia a mais de 20% ao serem convertidas em cifras as barreiras das cotas de têxteis e vestuário, os direitos *antidumping* contra calçados e aço, as ‘restrições voluntárias de exportação’ então vigentes em matéria de automóveis e aço.”

A União Européia voltou a sinalizar positivamente, na Reunião Ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005, com a queda das proteções agrícolas relacionadas ao subsídio à exportação até o fim de 2013, exigindo em declaração recente que os Estados Unidos também adotem essa postura. Apesar do aparente isolamento dos americanos na questão, ainda não é possível realizar uma previsão minimamente segura da situação, considerando as incertezas relativas ao processo eleitoral americano e à própria pressão dos produtores locais durante esse longo período.

Destravar a rodada de Doha parece ser, então, o calcanhar de aquiles atual da OMC – o que pode representar até mesmo sua sobrevivência institucional. A julgar pela 5a. Reunião Ministerial da OMC, realizada em Cancun, México, em setembro de 2003, as perspectivas não parecem conduzir a um resultado satisfatório.

Por outro lado, os países em desenvolvimento comemoraram a força que ganharam, especialmente no que diz respeito à formação do G-20, sob a liderança de Brasil, Índia e África do Sul. Nesse sentido, esses países puderam colocar na mesa de negociações um importante conjunto de proposições de interesse comum e, sem dúvida, conflitantes com os interesses dos países desenvolvidos.

3. A Evolução do Mercosul e seu Papel nas Negociações Recentes

O Mercosul, criado oficialmente com o Tratado de Assunção em 1991, apresenta uma trajetória marcada por um rápido crescimento das relações comerciais entre seus integrantes. Após as crises econômicas brasileira, de 1999 e, sobretudo a argentina, em 2001, observou-se uma importante mudança no papel desempenhado pelo bloco. O objetivo de ampliação do seu escopo passou a ser preponderante, principalmente com a

incorporação de novos membros e a negociação de novos acordos, tornando o Mercosul o principal instrumento para as negociações multilaterais¹.

Ao mesmo tempo, as relações comerciais voltaram a crescer e retomaram os níveis em que se encontravam antes das crises por que passaram os principais integrantes. Como é possível observar nas tabelas 1 e 2, as importações e exportações do Brasil ao Mercosul elevaram-se fortemente após 2002, superando em muito os níveis do final da década de 1990. Apesar disso, participação relativa do bloco foi reduzida nas compras e vendas externas do Brasil – de acordo com as tabelas 1 e 2, é possível perceber o aumento das participações dos demais países sul-americanos e outros como a Índia, a Rússia e, sobretudo, a China, cuja parcela aumentou de maneira muito expressiva.

No caminho inverso, as participações relativas das transações com os EUA (tanto nas importações quanto nas exportações) e com a União Européia (nas importações) caíram significativamente – ver tabelas 1 e 2. A nova postura da política externa brasileira contribuiu para esse processo, pois buscou o fortalecimento das relações sul-sul, além da pressão de demanda da China e a formalização do acordo do Mercosul com a Índia e, proximamente, com a África do Sul.

¹ Isso se encaixa na idéia de regionalismo aberto desenvolvida no âmbito da CEPAL. De acordo com Saludjian (2004:78,79), “el fin perseguido por el Regionalismo Abierto consiste en permitir que las políticas efectivas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a aumentar la competitividad internacional y completarlas por medio de la apertura. La protección de la estabilidad del Regionalismo Abierto debe realizarse a partir de la balanza de pagos que se encuentra muy expuesta a las fluctuaciones de la economía mundial (...) Conviene resaltar que el Regionalismo Abierto se diferencia de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones incluyendo una cláusula preferencial que refleje los acuerdos de integración y reforzando los lazos geográficos y las afinidades culturales de los países de la región”.

Tabela 1 – Destino das Exportações Brasileiras – 1999/2005 – Valor (US\$ Bilhões Correntes) e Participação Relativa

Destino/Ano	1999	Part.	2000	Part.	2001	Part.	2002	Part.	2003	Part.	2004	Part.	2005	Part.
Mercosul	6,8	14,1%	7,7	14,0%	6,4	10,9%	3,3	5,5%	5,7	7,8%	8,9	9,2%	11,7	9,9%
América do Sul	2,7	5,5%	3,4	6,1%	3,9	6,7%	4,2	6,9%	4,5	6,1%	6,8	7,0%	9,5	8,0%
EUA	10,7	22,2%	13,2	23,9%	14,2	24,4%	15,4	25,4%	16,7	22,8%	20,0	20,8%	22,5	19,0%
UE	14,1	29,4%	15,3	27,7%	15,3	26,2%	15,4	25,6%	18,5	25,3%	24,2	25,1%	26,6	22,4%
China	0,7	1,4%	1,1	2,0%	1,9	3,3%	2,5	4,2%	4,5	6,2%	5,4	5,6%	6,8	5,8%
Índia	0,3	0,7%	0,2	0,4%	0,3	0,5%	0,7	1,1%	0,6	0,8%	0,7	0,7%	1,1	1,0%
Rússia	0,7	1,6%	0,4	0,8%	1,1	1,9%	1,3	2,1%	1,5	2,1%	1,7	1,7%	2,9	2,5%
Total Geral	48,0	100,0%	55,1	100,0%	58,2	100,0%	60,4	100,0%	73,1	100,0%	96,5	100,0%	118,3	100,0%

Fonte: SECEX/MDIC

Tabela 1 – Origem das Importações Brasileiras – 1999/2005 – Valor (US\$ Bilhões Correntes) e Participação Relativa

Destino/Ano	1999	Part.	2000	Part.	2001	Part.	2002	Part.	2003	Part.	2004	Part.	2005	Part.
Mercosul	6,7	13,6%	7,8	14,0%	7,0	12,6%	5,6	11,9%	5,7	11,8%	6,4	10,2%	7,3	9,9%
América do Sul	2,1	4,3%	3,1	5,5%	2,3	4,1%	2,0	4,3%	2,0	4,1%	2,9	4,6%	3,7	5,0%
EUA	11,7	23,8%	12,9	23,1%	12,9	23,2%	10,3	21,8%	9,6	19,8%	11,3	18,1%	12,7	17,2%
UE	15,3	31,1%	14,5	26,0%	15,4	27,7%	13,5	28,5%	13,0	27,0%	15,9	25,4%	18,1	24,7%
China	0,9	1,8%	1,2	2,2%	1,3	2,4%	1,6	3,3%	2,1	4,4%	3,7	5,9%	5,4	7,3%
Índia	0,2	0,3%	0,3	0,5%	0,5	1,0%	0,6	1,2%	0,5	1,0%	0,6	0,9%	1,2	1,6%
Rússia	0,3	0,6%	0,6	1,0%	0,5	0,8%	0,4	0,9%	0,6	1,1%	0,8	1,3%	0,7	1,0%
Total Geral	49,3	100,0%	55,8	100,0%	55,6	100,0%	47,2	100,0%	48,3	100,0%	62,8	100,0%	73,5	100,0%

Fonte: SECEX/MDIC

No caso das relações com os EUA, o fracasso das negociações da ALCA ocupou, certamente, um papel central nesse processo. Por um lado, as conversas hemisféricas concentraram-se, fundamentalmente, em questões não comerciais, com destaque para:

(a) o setor serviços: os EUA forçam uma abertura indiscriminada do setor, sobretudo para a marinha mercante, o setor financeiro e as telecomunicações, enquanto o Brasil e o Mercosul lutam por um modelo de entrada de empresas nesses setores em que haja instalação física das unidades de negócio – para ampliar a geração de emprego e a entrada de divisas;

(b) investimentos: os EUA exigem um acordo em que os investimentos estrangeiros sejam protegidos em condições que se sobreponha à legislação nacional dos países envolvidos;

(c) compras governamentais: os EUA exigem participar das licitações em igualdade de condições, enquanto o acordo do Mercosul garante privilégios para as empresas dos países signatários – o que ocorre, em realidade, na maior parte dos países, inclusive nos EUA;

(d) propriedade intelectual: um dos pontos mais efervescentes das discussões, em que o Brasil e o Mercosul lutam para manter a soberania de suas decisões, principalmente nos setores ligados à saúde e à educação.

As discussões foram travadas e direcionadas para a OMC. De acordo com Ricupero (2002:16), o Brasil é particularmente afetado pelo protecionismo seletivo praticado pelos EUA:

”[...] muitas [das] exportações atuais ou potenciais se concentram em áreas consideradas sensíveis: produtos agrícolas, frutas, vegetais e carnes afetados por barreiras sanitárias, aço e ligas de ferro, vítimas favoritas de *antidumping* e direitos compensa-tórios, ao lado de calçados e roupas, que têm de afrontar também as tarifas proibitivas. É bastante conhecido o estudo realizado em 2000 pela Embaixada do Brasil em Washington. Utilizando dados de 1999, o estudo comparou a tarifa média aplicada pelos EUA aos 15 principais produtos brasileiros de exportação da época, concluindo que essa média alcançava 45,6%. Em contraste, a tarifa média brasileira para as 15 maiores exportações norte-americanas para nosso mercado era de 14,3%. O USTR

contestou a metodologia empregada, alegando que se havia recorrido à média tarifária simples e não à ponderada por volume de comércio. O contra-argumento da Embaixada pareceu-me então válido e assim continuo a pensar. De fato, certas tarifas americanas, em especial as incidentes sobre exportações que excedam quotas, são de tal maneira elevadas que eliminam qualquer possibilidade de exportação. Esse é, por exemplo, o caso do açúcar (236% extra-quota), tabaco (350% extra-quota), etanol (2,5% mais US\$ 0,52 por galão), suco de laranja (US\$ 0,785 por litro) [...] Seria, portanto, enganador utilizar a média ponderada por volume de comércio, já que não se pode estimar qual seria o fluxo das exportações se as tarifas e outras barreiras não fossem tão aniquiladoras de qualquer comércio.“

Nesse contexto, o Mercosul ganha uma importância ainda maior para a estratégia de inserção externa dos seus países membros, pois as discussões hemisféricas foram, em seus principais pontos, transferidas para o âmbito da OMC – daí a relevância do tema dos blocos econômicos na Declaração Ministerial supracitada. Ademais, as negociações a partir do bloco permitem um maior poder de barganha, direção que parece tomar corpo cada vez maior com a formação do G-20 com forte participação do Mercosul.

Quanto à União Européia, o principal nó, aparentemente, situa-se no setor agrícola. Todavia, crescem as pressões para que o Mercosul e o G-20 ofereçam contrapartidas nos setores industriais e, principalmente, nos serviços. A troca seria a queda dos subsídios às exportações agrícolas oferecida, como visto acima, na reunião de dezembro de 2005².

² Além disso, há problemas efetivos e potenciais importantes, como destaca Paulino (2002:86): “o empobrecimento da pauta de exportação dos países em desenvolvimento como o Brasil não se deve apenas ao fato de nossas empresas serem obrigadas a competir em pé de igualdade com concorrentes com poder tecnológico, econômico e financeiro muito maior. Os países que dominam o comércio internacional e comandam o acesso aos principais mercados promovem uma abertura seletiva de seus mercados. Baixam ou mesmo eliminam tarifas e barreiras não tarifárias para produtos nos quais os países em desenvolvimento não têm condições de competir ou que não sejam politicamente sensíveis em seus países ou ainda que não tenham interesse ou condições de produzir, principalmente matérias-primas e insumos intensivos no uso de energia ou que exijam processos de produção altamente poluidores. Impõem, contudo, barreiras elevadas para produtos mais elaborados que possam concorrer com sua produção local, principalmente nos setores politicamente mais sensíveis, como a agricultura, nas indústrias decadentes e pouco competitivas mas com grande força política, como a siderúrgica, ou ainda naqueles segmentos que utilizam intensivamente mão-de-obra, como o setor têxtil.”

4. Comentários Finais

As mudanças ainda em curso no redesenho da ordem econômica traduzem, basicamente, dois aspectos. Em primeiro lugar, o enrijecimento das posições assumidas pelos países centrais, especialmente pelos EUA, cujo principal objetivo é forçar a abertura das economias emergentes para os alvos estratégicos associados:

- (a) aos setores mais sofisticados dos serviços;
- (b) às compras governamentais e;
- (c) à propriedade intelectual.

Apesar de acenarem com a possível flexibilização das regras atuais do setor agrícola, principalmente a União Européia, as condições políticas desses países dificilmente permitiria uma generalização da proposta.

Em segundo lugar, a formação de um novo bloco de *players* com capacidade crescente de apresentar reivindicações e lutar por elas, como é o caso do G-20. O cenário ainda é pouco previsível, mas o certo é a existência de um ambiente geopolítico em mutação – com fortalecimento do papel dos acordos regionais.

5. Bibliografía

- ABREU, M. P. (1997) *O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas*.— Rio de Janeiro: PUC, 1997. (Texto para Discussão, n.371).
- CANUTO, O. (2001) "O economista da lamparina e a ponte". *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 16/10/2001, p.B2.
- CASTILHO, M.R. (2001) "O acesso das exportações do Mercosul ao mercado Europeu" IPEA: Rio de Janeiro, TD 851.
- CHADE, J. (2001) "Brasil deve ir à OMC contra subsídio americano". *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 24/07/2001, p.B12.
- DANTAS, A. T. (1998), "Neoliberalismo e Globalização" - *Revista Archè*, # 20, out., p.183-194.

DANTAS, A. T. (2000) “Efeitos da Desvalorização Cambial Brasileira para o Mercosul” – in Lemos, M. T. & Bahia, L.H.N. (2000) – *Percursos da Memória: Construções do Imaginário Nacional*, Rio de Janeiro: UERJ, Nuseg, p. 31-41.

FERRER, A. (1997) “Mercosul: entre o consenso de Washington e a integração sustentável”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, nº 51, Abr/Jun de 1997 .

PAGE, S. (2002) “Developing countries in GATT/WTO negotiations”, Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road London SE1 7JD UK, February 2002

PAULINO, L.A. (2002) “O Brasil, seus sócios e seus negócios”, *São Paulo em Perspectiva*, vol.16, no.2, São Paulo, Abril/Junho 2002.

PRADO, L.C.D. (1995) “A CEPAL e o conceito de regionalismo aberto”. *Textos para Discussão Interna*, IEI UFRJ, nº 342, Dezembro de 1995.

PRADO, L.C.D. (1997) “Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, nº 1, pp. 276-299, 1997.

RICUPERO, R. (2002) “Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio?”, *Revista Estudos Avançados* 16 (46), 2002, <http://www.iea.usp.br/iea/revista/>.

SALUDJIAN, A. (2004) “Hacia otra integración sudamericana: críticas al MERCOSUR neoliberal”, Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2005.

WTO (2001), “MINISTERIAL DECLARATION”, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001.