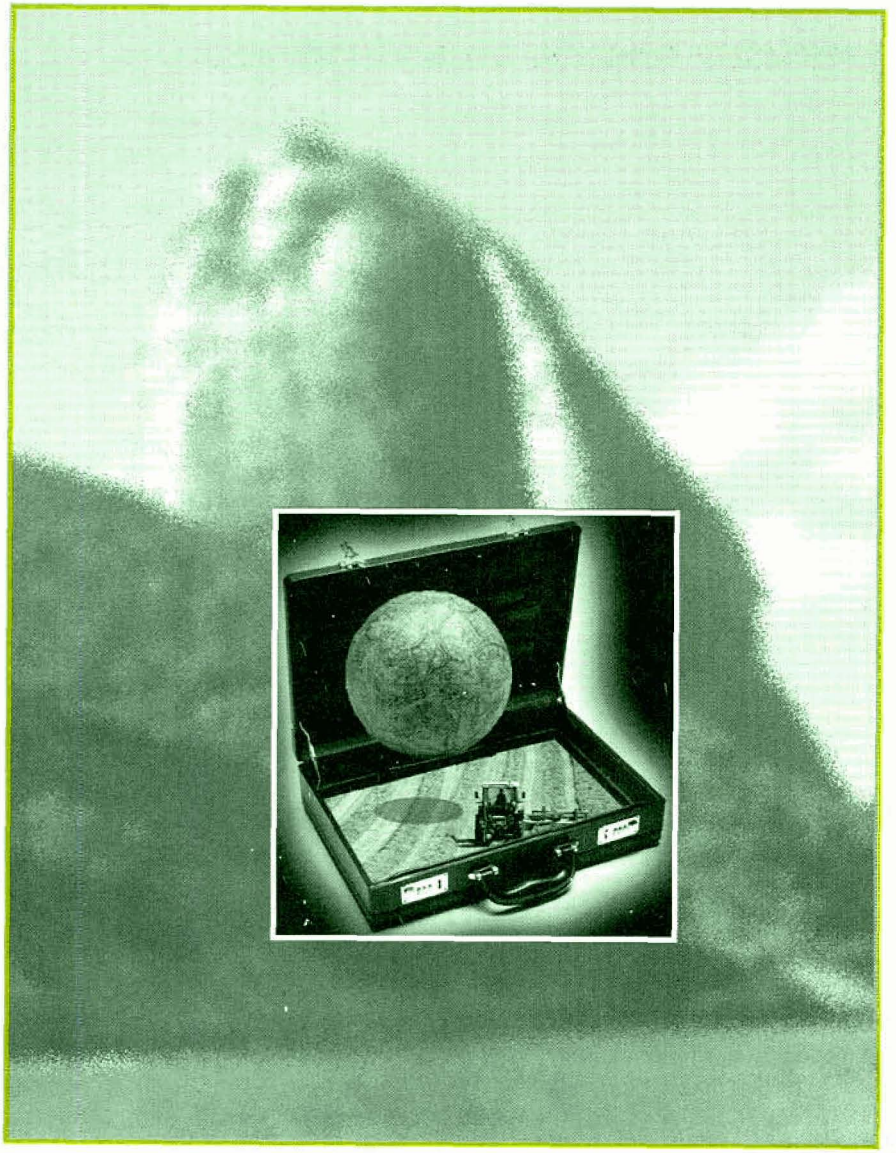
Fato político

A Cimeira foi um encontro político, embora as declarações expressem valores comuns dos países da região latino-americana e européia

Lia Valls Pereira



Os resultados da Cimeira América Latina e Caribe e União Européia, realizada em 28 e 29 de junho último estão descritos na declaração final dos chefes de Estado. Foram destacados 55 temas prioritários na declaração final, dentre eles a necessidade de pensar uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional; o desenvolvimento com preservação ambiental; a transferência de tecnologia; a erradicação da pobreza; o estímulo ao turismo; e o narcotráfico.

A ausência de negociações substanciais e o caráter geral da declaração final não diminuem a importância da reunião. Afinal é o que se espera de um encontro desse teor. A Cúpula das Américas, em 1994, contemplando também uma ampla agenda de temas políticos, sociais e econômicos, marcou o fortalecimento da América Latina nas relações com os Estados Unidos. A Cimeira sinalizaria, portanto, o reconhecimento da União Européia da importância do espaço latino-americano no cenário mundial. No mundo multipolar, a União Européia procura fortalecer seu papel de liderança política, e o estreitamento de laços com as ex-colônias latinas faz parte dessa estratégia.

Atenção especial

Paralelamente à Cimeira, as negociações comerciais Mercosul-União Européia receberam especial atenção dos governos dessas regiões. Em 1995, Mercosul e União Européia assinaram um acordo-marco de cooperação criando um espaço institucional para negociações que eventualmente se traduzissem em negociação para a criação de uma área de livre comércio entre as duas regiões. Dois pontos suscitavam dúvidas quanto à negociação.

Primeiro, a ausência do mandato negociador do Conselho Europeu para o início formal das negociações até 24 de junho passado era entendida como sinal de escasso interesse europeu pelo prosseguimento das negociações. As negociações no âmbito da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca) já haviam se iniciado desde meados do ano passado. A ausência do *fast track* –

1. Estrutura da pauta de exportações por mercados de destino

Ano 1997 %

	União Européia	*Estados Unidos*	*América Latina e Caribe*	*Ásia*
Brasil				
Agrícolas	29,3	10,3	2,8	9,2
Alimentos, bebidas e tabaco	23,9	5,9	6,5	20,6
Demais	46,8	83,8	90,7	70,2
Total	100	100	100	100
Argentina				
Agrícolas	31,7	11,7	15,9	27,2
Alimentos, bebidas e tabaco	46,4	21,8	11,7	23
Demais	21,9	66,5	72,4	49,8
Total	100	100	100	100

Fonte: *Panorama Econômico da América Latina e Caribe*. Cepal, 1998.

2. Participação das regiões no total das exportações agroindustriais

Ano 1997 %

	União Européia	*Estados Unidos*	*América Latina e Caribe*	*Ásia*	*Demais*	*Total*
Argentina						
Agrícolas	21,8	4,4	35,9	10,7	27,2	100
Alimentos, bebidas e tabaco	34,7	9	28,8	9,8	17,7	100
Total	28	6,6	32,5	13,5	19,4	100
Brasil						
Agrícolas	59,6	13,1	5,7	5,8	15,8	100
Alimentos, bebidas e tabaco	38,9	6	10,4	10,5	34,2	100
Total	44,7	9,1	8,3	14,1	23,8	100
Paraguai						
Agrícolas	3,9	2,4	47,4	36,9	9,4	100
Alimentos, bebidas e tabaco	13,9	10,1	70,5	0,3	5,2	100
Total	6,1	4,1	52,5	28,8	8,5	100
Uruguai						
Agrícolas	27,8	3,7	44,1	10,3	14,1	100
Alimentos, bebidas e tabaco	19,9	5,4	59,1	1,4	14,2	100
Total	22,5	4,8	54,2	4,3	14,2	100
Mercosul						
Agrícolas	40,3	8,7	21,4	14,7	14,9	100
Alimentos, bebidas e tabaco	32,5	7	20,5	13	27	100
Total	36,2	7,8	20,1	13,8	22,1	100

Fonte: *Panorama Econômico da América Latina e Caribe*. Cepal, 1998.
Obs: O total refere-se à soma de agrícolas e alimentos, bebidas e tabaco.

mandato concedido pelo Congresso dos Estados Unidos estabelecendo previamente o escopo das negociações a serem realizadas pelo Executivo em acordos comerciais, assegurando que o Congresso não poderá sugerir alterações ao texto negociado – enfraquece a posição do governo norte-americano, mas não impede a negociação.

Do ponto de vista estratégico era necessário que o Conselho Europeu concedesse o mandato negociador, antes da Cimeira. Enfraqueceria a posição européia de fortalecer laços com os países latino-americanos, caso isso não ocorresse.

Segundo, a inclusão do setor agrícola no mandato negociador era considerada vital para os países do Mercosul. Apesar das resistências do governo francês, prevaleceu a proposta de não exclusão *a priori* de nenhum setor.

Poucos resultados

O encontro Mercosul-União Européia durante a Cimeira produziu poucos resultados. Ficou acordado que em novembro de 1999 será realizada uma reunião onde serão definidos o formato e o cronograma das negociações. No documento oficial não há menção ao termo área de livre comércio e não há compromisso de se iniciar a liberalização tarifária em 2001, como antes proposto. Quais são as perspectivas desse acordo?

Um primeiro tema central é a questão da liberalização tarifária. No setor agrícola, a participação dos produtos primários agrícolas e de alimentos, bebidas e tabaco representa 53,2% do total das exportações brasileiras para a União Européia. Comparando com os outros principais mercados de destino das vendas externas do Brasil, o mercado europeu é o mais importante para esses produtos (tabela 1). Destacando a segunda maior economia do Mercosul – a argentina – o peso dos produtos do setor agroindustrial na pauta para a União Européia é de 78,1%.

Analisando apenas os produtos primários agrícolas, a participação na pauta brasileira para a União Européia é de 29,3% e na Argentina é de 31,7%. Desconsiderando interesses específicos setoriais, os dados sugeririam que o Brasil tenderia a perder relativamente menos com a exclusão da liberalização agrícola. No entanto, como se verifica na tabela 2, essa seria uma conclusão precipitada. O mercado da União Européia representa 59,6% do total das exportações de produtos agrícolas brasileiros. É o percentual mais elevado na comparação das vendas externas agrícolas dos países do Mercosul. Argentina, Paraguai e Uruguai concentram relativamente suas exportações para o mercado latino-americano, em especial o Mercosul, e essa realidade também se reflete nos dados das exportações agrícolas.

Atenuar pressões

É relativamente consensual entre diversos especialistas que ofertas de liberalização do setor agrícola na União Européia dependem de negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Não é mera coincidência que a possível definição do formato e do cronograma das negociações Mercosul-União Européia irá ocorrer junto do início das discussões para o lançamento da Rodada do Milênio. Na agenda pendente da Rodada Uruguai estava prevista uma negociação exclusiva sobre o setor agrícola no ano de 1999. A demanda européia por uma Rodada do Milênio contemplando um número maior de temas tem sido interpretada como uma forma de atenuar pressões para a realização de compromissos mais substantivos de liberalização agrícola pela União Européia. Além disso, como ocorreu na Rodada Uruguai, teme-se que o escopo da liberalização termine por ser definido pela União Européia e pelos Estados Unidos. Sendo assim, a simples inclusão do setor agrícola no man-

dato negociador da Comissão Européia não garante que já esteja na mesa de negociações uma ampla oferta de concessões na área agrícola para os países do Mercosul

Atente-se ainda que, mesmo considerando uma hipótese extremamente otimista de compromissos de liberalização tarifária, outras questões devem ser incluídas para que se configure uma situação de livre acesso a mercados. Negociação na área de subsídios e de regulamentos fitossanitários, por exemplo, precisam acompanhar o exercício de uma eventual liberalização tarifária.

Uma avaliação preliminar do impacto de uma negociação Mercosul-União Européia utilizando um modelo de equilíbrio geral – Global Trade Analysis Project – mostra as diferenças sobre a variação do PIB (Produto Interno Bruto) de um acordo com o setor agrícola e excluindo o setor agrícola. A base de dados dos fluxos de comércio e das estruturas de proteção é do ano de 1995 e o exercício supõe apenas liberalização tarifária. Excluindo o setor agrícola, o PIB brasileiro diminui 0,7% e o da Argentina, 2,5%. Incluindo a agricultura, o PIB brasileiro aumenta 1% e o da Argentina, 2,6%. O menor impacto no PIB brasileiro deve-se ao menor peso do setor agrícola e uma oferta de exportações agrícolas com um número maior de produtos não sujeitos à política agrícola comum de tarifas mais elevadas. No entanto, o importante é frisar a sugestão de aumento *versus* queda no caso da inclusão e exclusão do setor agrícola.

Abertura multilateral

Na área de produtos industriais, uma liberalização plena tem suscitado temores do impacto dessa abertura sobre os setores produtivos. O PIB da União Européia (US$8.092.524 milhões) é cerca de sete vezes o PIB do Mercosul (US$1.175.544 milhões). Uma liberalização com a União Européia teria em certa medida impactos equivalentes a uma proposta de abertura multilateral da economia. Lembra-se ainda que tanto o mercado europeu como o norte-americano, com algumas exceções, já são relativamente abertos para produtos industrializados. Logo, o maior custo de ajustamento seria o dos países do Mercosul, em especial o Brasil, que tem o maior parque industrial da região.

No quadro atual, as considerações realizadas sugerem que o quadro de liberalização agrícola e industrial, seria gradual com possíveis exceções. A OMC exige que 90% dos fluxos sejam liberalizados para que se configure uma área de livre comércio, dando margem a essas exceções. Se para a União Européia, a disciplina do setor agrícola depende em grande medida das negociações na OMC, o mesmo vale para os países do Mercosul de forma geral. O comércio do Mercosul é relativamente equilibrado com as principais regiões do mundo, sendo a participação da União Européia nas exportações do Mercosul de 23%. Nesse contexto, coincidir as negociações com a União Européia e a Alca, considerando o quadro da OMC, tem sido proposto como a melhor estratégia.

A CIMEIRA *marcou fundamentalmente um fato político. A União Européia mostrou que seus interesses na definição da nova ordem mundial incluem o diálogo com os países da América Latina.*

A pauta dos acordos de livre comércio de nova geração não se restringe, porém, ao âmbito comercial. Questões de comércio de serviços, investimentos, políticas de competição, propriedade intelectual, entre outras, também estão presentes. Da mesma forma que na OMC, a pauta da agenda dos acordos de livre comércio tende a incorporar diferentes temas, antes pensados exclusivamente na esfera das economias nacionais. Nesse caso, dada a própria diversidade de composição da União Européia, é esperada a possibilidade de negociações mais flexíveis do que com os Estados Unidos. Por exemplo, enquanto os Estados Unidos tendem a priorizar o padrão de regras do Nafta (North American Free Trade Agreement), que é muitas vezes mais restritivo que as regras da OMC, a União Européia não teria a princípio uma postura predefinida. Não se pode pensar em transpor as regras da União voltadas para a construção de um mercado comum na negociação de uma acordo de livre comércio com o Mercosul. Sob esse prisma, não só o diálogo União Européia-Mercosul como a Cimeira América Latina e Caribe-União Européia podem oferecer oportunidades para se pensarem regras no sistema multilateral de comércio envolvendo parceiros com graus diferenciados de desenvolvimento[1].

Fato político

A Cimeira marcou fundamentalmente um fato político. A União Européia mostrou que seus interesses na definição da nova ordem mundial incluem o diálogo com os países da América Latina. A região não estaria apenas na agenda de um diálogo no âmbito da Cúpula das Américas. Da mesma forma que essa última, são previstos encontros de quatro em quatro anos. Do ponto de vista de resultados comerciais, as expectativas residiam na definição da agenda negociadora do Mercosul-União Européia. Nesse caso, o que se obteve de concreto apenas é que as negociações tratarão do tema agrícola, antes um entrave ao início de qualquer acordo. Qual o formato das negociações, o cronograma para o processo de liberalização, o escopo da liberalização pretendida são questões que deverão ser debatidas apenas em novembro do presente ano.

Finalmente, eventuais surpresas em relação a esse processo dependerão das negociações da Rodada do Milênio e no âmbito da Alca. No momento, entende-se que a "estratégia do paralelismo" dessas negociações anunciada informalmente pelo governo brasileiro é factível. Isso significa, em última análise, que os acordos preferenciais serão negociados pensando-se num marco multilateral.

Lia Valls Pereira é economista do Ibre/FGV e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj.

[1] *Essa mesma idéia foi desenvolvida no artigo "Mercosul-União Européia", publicado em* Conjuntura Econômica *de junho de 1999, p. 14-15.*