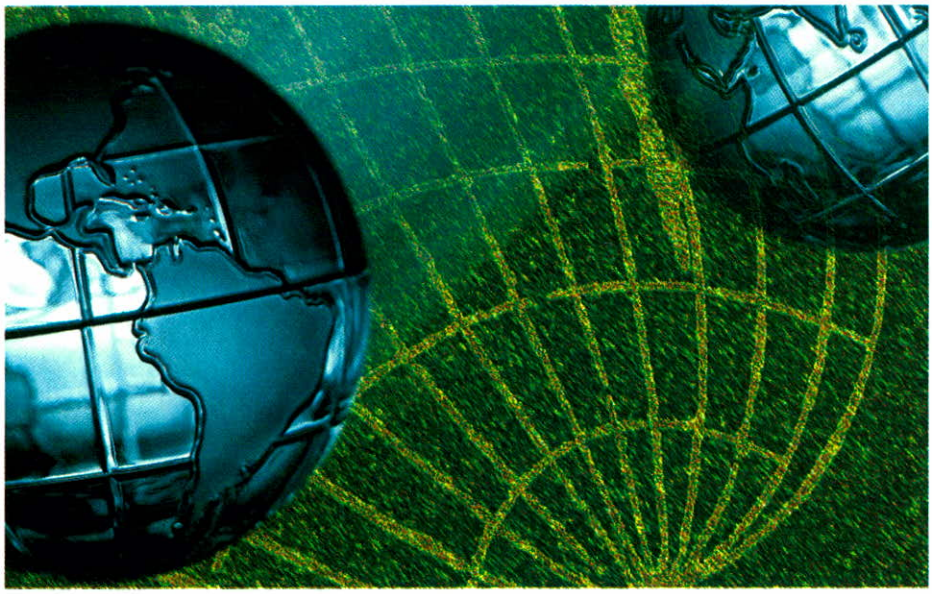
Interesses da **agricultura**

Definir posições e fazer alianças produtivas podem decidir o sucesso das negociações brasileiras na Alca

MARCOS SAWAYA JANK

A aprovação da Trade Promotion Authority (TPA) na Câmara dos Deputados do Congresso norte-americano provocou algumas manifestações de repúdio por parte de setores do empresariado, classe política e representantes do governo brasileiro, chegando a ser aventada a possibilidade de o país retirar-se das negociações da Alca. TPA é o novo nome do *fast-track*, o mandato do Legislativo norte-americano que autoriza o Executivo a negociar acordos de comércio com outros países.

Não há dúvida de que a TPA dificulta a Alca e outros processos de negociação que envolvam os Estados Unidos, ao ameaçar interesses estratégicos do Brasil. Os dois mais visíveis são o uso de mecanismos de defesa comercial pelos EUA (particularmente o *antidumping*) e as restrições afetando a liberalização de extensa lista de produtos agrícolas sensíveis. Na realidade, a TPA autoriza o Executivo americano a colocar todo o seu universo tarifário na mesa de negociação; mas há uma lista de cerca de 300 posições tarifárias sujeitas a consultas recorrentes a quatro comitês do Congresso, complementada por estudos de impacto da International Trade Commission (ITC) e por uma justificativa plausível do United States Trade Representative (USTR) para proceder a eventuais cortes nos níveis de proteção desses produtos.



Apesar das dificuldades criadas pela TPA, seria uma atitude absolutamente equivocada por parte do Brasil abandonar qualquer das negociações em que está engajado, a começar pela Alca. Dois fatos principais levam a crer na necessidade de o Brasil seguir adiante nessas negociações:

- a conquista da TPA foi uma importante vitória de Robert Zoelick à frente do USTR, que se soma à obtida no lançamento da nova rodada da OMC em Doha. A TPA dá os parâmetros e cria múltiplas possibilidades de acordo em todos os níveis para os EUA nos próximos anos. Zoelick jogará duas grandes partidas simultâneas até 2005 – OMC e Alca –, mas não é obrigado a restringir-se a elas, podendo abrir outras opções, inclusive intra-hemisfério, mediante acordos bilaterais ou plurilaterais. Com a TPA, os EUA de certa forma jogam a bola para o outro lado, e cabe agora aos países envolvidos dizer o que querem.

No caso da Alca, qualquer observador que analise a fundo os interesses em jogo verá que as únicas resistências reais ao processo encontram-se no Legislativo americano e em alguns setores do Brasil (parcela do empresariado, partidos de esquerda e parte

Estados Unidos: estrutura tarifária em 2000 e lista TPA

	Posições tarifárias		Valor das importações		Perfil das tarifas**		
	Número	% agric	US$ milhões	% agric	Média	Desvio	Cotas tarifárias
Universo tarifário	10.315	–	1.152,195	–	5.6	12,9	–
Agricultura (total)	1.736	100	41.945	100	10,2	28,5	376
Lista TPA*	521	30	7.964	19	25,0	46,0	376
Posições fora da lista	1.215	70	33.981	81	3,8	11,2	0

* Inclui todas as cotas tarifárias dos EUA e suas respectivas tarifas intra e extracota. Cota tarifária é um mecanismo por meio do qual o país importa uma certa quantidade de produto com tarifa reduzida, mas mantém tarifas elevadas nas importações que ultrapassarem essa quantidade.

** Inclui todas as tarifas específicas e mistas transformadas em equivalentes *ad valorem*.

Fonte: FTAA Hemispheric Database, Amad, notificações dos EUA na OMC. Elaborado por Marcos Jank (USP).

do governo). Ao Brasil cabe responder se os custos de não participar do bloco são maiores ou menores do que os custos de participar. A resposta a essa pergunta depende basicamente do acordo a ser obtido. Portanto, negociar é fundamental.

- A lista de produtos sensíveis realmente não causa nenhuma estranheza para quem acompanha o tema em Washington. Ela é composta de 282 posições tarifárias (pela nomenclatura do Sistema Harmonizado de 1992 – HS-92) consideradas sensíveis pelos EUA no fechamento do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai em 1994. Atualizada a lista para o sistema atual (HS-96) e agregadas todas as cotas tarifárias do país, de acordo com a última versão apresentada na Comissão de Finanças do Senado, chega-se a um total de 521 posições tarifárias com tarifa média de 25% e desvio padrão bastante elevado. Ficam fora da lista 1.215 posições tarifárias na agricultura, com tarifa média de apenas 3,8%. Portanto, há muito pouco a ganhar nos produtos agrícolas que ficaram fora da lista. A tabela apresenta a estrutura tarifária dos produtos sensíveis, em comparação com o universo tarifário americano.

Em busca de abertura real

A lista TPA responde por 19% das importações agrícolas e apenas 0,7% das importações totais dos EUA. Cumpre assim, com sucesso, sua tarefa maior, que é barrar o comércio. Ela contém os setores da agricultura politicamente mais sensíveis e atuantes na cidade de Washington, que há muito vêm conseguindo transferências importantes de recursos de consumidores e contribuintes por meio de políticas de suporte de preços nas sucessivas leis agrícolas dos EUA, combinadas com elevada proteção tarifária e não-tarifária. A lista cobre posições tarifárias dos seguintes grupos de produtos: carnes bovina e ovina, laticínios em geral (mais de 160 posições), açúcar e álcool, frutas e sucos (inclusive citros), vários legumes, trigo, óleo de soja, amendoim, chocolates, derivados de café, fumo e algodão. Os mesmos grupos de produtos sensíveis da lista americana foram também incluídos, em agosto passado, na lista de exceções da oferta da União Européia para o Mercosul, visando a formação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos. Ou seja, o protecionismo tarifário e não-tarifário é muito parecido nos dois lados do Atlântico Norte, atingindo em cheio os interesses exportadores do Brasil e do Mercosul. Não há negociação mais fácil na área agrícola.

Apesar das dificuldades criadas pela Trade Promotion Authority, seria uma atitude absolutamente equivocada por parte do Brasil abandonar qualquer das negociações em que está engajado, a começar pela Alca.

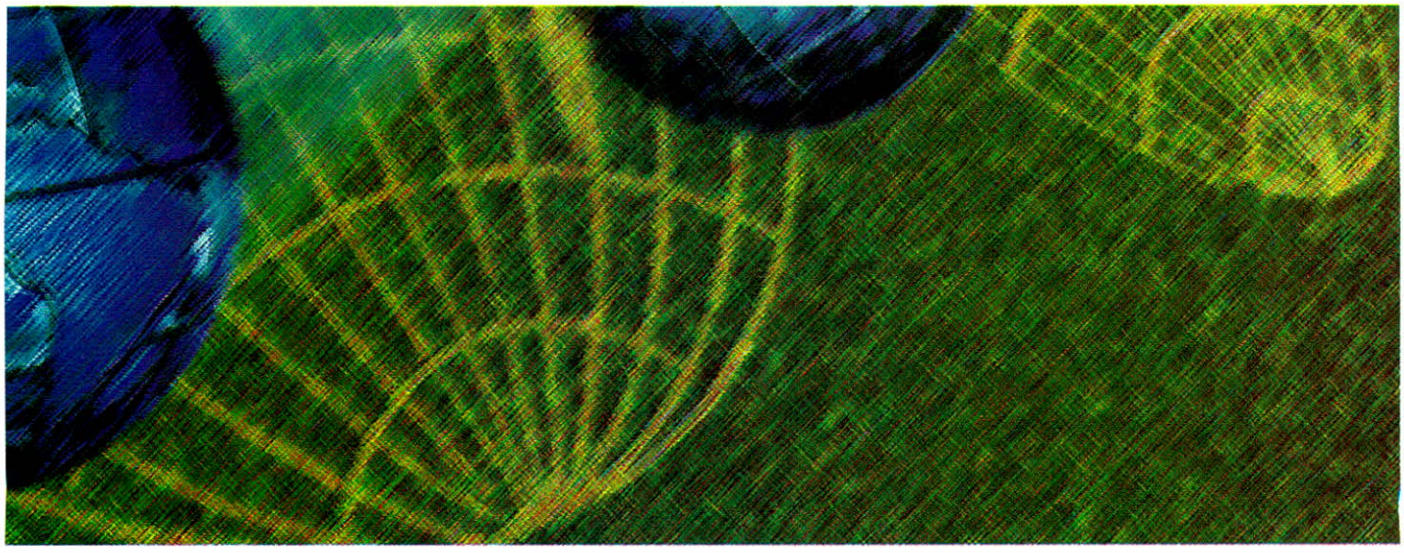
Por conta dessas listas de sensíveis, a grande questão que se coloca nos fóruns regionais (Alca e União Européia-Mercosul) é saber se terão o formato de um jogo de inclusão ou exclusão de produtos e regras. O Brasil também tem setores sensíveis em Brasília, e muito possivelmente o mesmo tipo de pressão política que cercou Washington em dezembro vai se repetir em Brasília no começo do próximo governo, no sentido de construir uma poderosa lista de exceções. Expressões do tipo "proteção moderada" e "seletiva" começam a voltar ao debate nacional, antecipando as inevitáveis pressões do empresariado por uma política industrial mais ativa, e provavelmente seletiva, no próximo governo.

Portanto, os acordos regionais serão mais ou menos ambiciosos, a depender do exercício das listas de exceções no continente americano e com a Europa. Depois de passar por ajustes extraordinários nos anos 90 que consolidaram fortes vantagens competitivas, é evidente que o agronegócio brasileiro se interessa por acordos realmente ambiciosos, que possibilitem uma real abertura dos mercados protegidos do Primeiro Mundo. Como porém a tarifa média brasileira ainda é mais elevada que a do mundo desenvolvido, o país precisa primeiro definir claramente que tipo de acordo deseja, para em seguida negociar de forma consistente e bem preparada.

Cartas na mesa

É imprescindível continuar participando das negociações regionais, procurando obter a melhor composição de resultados nas várias frentes, dentro do interesse nacional. O ponto seguinte é: o que falta ser feito?

A primeira *deficiência* brasileira está na definição precisa da expressão "a dez dígitos" – para usar a mesma linguagem da TPA e da oferta européia –, ou do que o país deseja em cada uma das negociações de que participa. É muito fácil dizer o que o Brasil não deseja, como o caso da lista da TPA, mas falta um esforço mais consistente para sair das generalidades e detalhar com precisão a lista de prioridades do país, definindo suas razões concretas (empregos, renda, saldo comercial), ordenando ponto a ponto o que é ou não fundamental na negociação e quais os critérios de reciprocidade e de barganha a serem adotados. A agricultura, que costuma



ser vista como um grande monólito, hoje amplamente mencionado na argumentação pró-liberalização, é na realidade um setor que permite uma rica variedade de *trade-offs*. O exemplo do açúcar e do álcool é apenas um entre muitos, onde se pode perfeitamente perder de um lado para ganhar do outro.

A segunda deficiência está na construção de coalizões além do Mercosul. O jogo pesado da Alca no futuro próximo exigirá uma presença mais ativa do Brasil junto à Comunidade Andina, aos países Centro-Americanos e do Caribe, para dizer o mínimo. O Brasil pode desenvolver interesses comuns com essas regiões, exercendo mais ativamente o seu papel natural de liderança na América Latina e no Caribe. A demanda de tratamento não recíproco dos caribenhos é apenas um exemplo das concessões que podem ser feitas visando o fortalecimento de posições-chave na Alca.

Na OMC, é fundamental ampliar os horizontes do Grupo de Cairns nas questões agrícolas. Em seus 15 anos de vida, o grupo, 18 países que buscam uma efetiva liberalização do comércio agrícola mundial, mudou pouco, tanto no discurso como no número de integrantes. Aí também há caminhos alternativos a serem trilhados. Nesse aspecto, a aprovação de uma Farm Bill conservadora nos EUA nos próximos meses, baseada no aumento da proteção via preços garantidos – os chamados pagamentos contracíclicos – obrigará o USTR a adotar uma posição ultraconservadora na área de subsídios domésticos nas negociações da OMC. Ao mesmo tempo, a lista de produtos sensíveis da TPA levará a uma posição conservadora dos EUA também na área de acesso a mercados. Portanto o Grupo de Cairns fica ainda mais isolado, contra os subsídios crescentes da Farm Bill 2002, a lista da TPA e a insistência européia e japonesa na defesa da chamada multifuncionalidade da agricultura.

A lista de produtos sensíveis realmente não causa nenhuma estranheza para quem acompanha o tema em Washington. Ela é composta de 282 posições tarifárias consideradas sensíveis pelos EUA no fechamento do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai em 1994.

Redescobrir o mundo

É por isso que nos próximos três anos será fundamental construir outras alianças bi ou plurilaterais com países interessados nas mesmas causas e objetivos. Um claro potencial de construção de coalizões encontra-se na Ásia. Brasil e Mercosul são excessivamente orientados para Estados Unidos e Europa e dão pouca atenção ao potencial de mercados na Ásia, principalmente na área de alimentos. Sabe-se muito pouco sobre essa região e há carência de ações sistemáticas de médio e longo prazo, fundamentais para o sucesso dos negócios nesta parte do mundo. O potencial de mercado que se cria com a entrada da China na OMC continua sendo subavaliado no Brasil. Rússia, Ucrânia e Índia também deveriam ser posicionados como países-chave da estratégia brasileira, dada sua importância como produtores e consumidores de alimentos.

Se o Brasil continuar trilhando o caminho da tripla negociação, 2002 será o ano da Alca, com as negociações adquirindo intensidade a partir de maio próximo, simultaneamente ao processo eleitoral brasileiro. Na realidade, a TPA traz intensidade e lentidão ao processo, já que se por um lado as contradições americanas estarão agora mais claramente expostas na mesa, por outro o processo de consultas ao Legislativo deverá tornar todo o processo mais lento. O acordo com a Europa segue a reboque da Alca nesse período e a nova rodada da OMC somente mostrará a que veio no meado da década.

Nunca foi tão importante para o Brasil definir claramente o que quer e negociar, negociar, negociar...

Marcos S. Jank, *é professor de Agronegócios e Política Comercial na Universidade de São Paulo e atualmente é* visiting scholar *na Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington, DC. As opiniões emitidas neste artigo são de total responsabilidade do autor, sem qualquer relação com as instituições mencionadas. E-mail: msjank@usp.br*