O Brasil e o sistema multilateral de comércio: criação de capacidades

Christiane S. Aquino* e Diego Z. Bonomo**

Encontra-se em andamento, no governo e no setor privado brasileiros, um importante processo de "criação de capacidades" para a atuação do País no sistema multilateral de comércio. Essa atuação pode ser dividida em três vertentes: (i) integração regional; (ii) negociações, multilaterais e bilaterais, bem como contenciosos comerciais; e (iii) desenvolvimento e implementação de uma política industrial voltada para o comércio exterior. O processo consiste não somente na criação e qualificação de quadros técnicos, como também na progressiva capacidade de coordenação dos atores domésticos. O presente artigo pretende, nesse contexto, traçar as diferentes trajetórias da criação de capacidades nas três áreas, bem como explorar os desafios a serem enfrentados pelo Brasil.

O processo de criação de capacidades teve início com a aproximação entre governo e setor privado durante o período de reformulação da política comercial brasileira, iniciada com a redemocratização e intensificada, em meados dos anos 90, com o projeto de abertura condicionada da economia. Diferentemente de sua fase inicial, de caráter unilateral, a segunda etapa da liberalização econômica contou com maior capacidade técnica dos negociadores brasileiros e com maior – e progressiva – interação público-privada.

Na vertente da integração regional, a importância do Mercosul para este processo reside no fato de o bloco ter estabelecido os primeiros mecanismos institucionais para a participação do setor privado. Embora sua fase inicial tenha sido conduzida quase que exclusivamente pelos governos dos países membros, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, foi criado um órgão oficial de representação dos setores econômicos e sociais do bloco: o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

Além disso, a crescente percepção empresarial dos custos de sua não mobilização impulsionou o estabelecimento de mecanismos adicionais, como o Conselho Industrial do Mercosul (CIM) e a Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul (ADEBIM). Atualmente, há um número importante de iniciativas voltadas à criação de novos negócios; à coordenação de posições em matéria de política comercial e de investimento; e aos primeiros esforços de integração planejada de cadeias produtivas. Esse é o caso, por exemplo, do Conselho de Fabricantes de Autopeças do Mercosul (Merco-Parts), criado pelas quatro entidades de classe do setor para estimular processos de complementação industrial na região.

Não obstante as iniciativas descritas, a parceira público-privada no âmbito do bloco ainda apresenta espaço técnico e político para a exploração de todo o seu potencial. Sintoma disso é a notória carência de estudos amplos sobre as oportunidades de complementaridade nas cadeias do agronegócio, da indústria de transformação e dos setores de serviços relacionados à indústria. O resultado é que projetos de longo prazo acabam, por vezes, comprometidos pelas divergências do dia-a-dia das relações comerciais, que oscilam de acordo com a conjuntura econômica dos países membros e que sofrem o impacto da acelerada transformação da economia internacional.

Na vertente das negociações e contenciosos comerciais, o processo de criação de capacidades e de aproximação entre os setores público e privado começou a ser esboçado já na Rodada Uruguai, embora limitado às áreas agrícola e têxtil. No entanto, as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) geraram externalidade positiva ao forçar o setor privado brasileiro a organizar-se para defender seus interesses. Como resultado surgiu, em 1997, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), órgão que buscou coordenar a participação e o processo de influência do setor empresarial. No governo, o passo fundamental foi a criação da Seção Nacional da ALCA (SENALCA), cujo objetivo principal foi o estabelecimento de um canal formal de diálogo e consulta com os diversos setores da sociedade.

Embora importantes, tais iniciativas tiveram efeito limitado. A CEB, ator relevante no início das negociações regionais – como demonstrado durante a Reunião Ministerial da ALCA, em Belo Horizonte, em maio de 1997 – acabou tendo sua atuação restrita à operacionalização de um sistema de consultas. Seu experiente quadro técnico, formado por funcionários da Confederação Nacional da Indústria (CNI), não conseguiu superar as assimetrias de influência no interior da organização em favor dos setores industriais mais defensivos. Assim, a entidade acumulou um importante instrumental técnico e de coordenação, mas sua capacidade de influencia permaneceu limitada. A SENALCA, por sua vez, teve sua atuação diluída pela enorme heterogeneidade do grupo consultado e a conseqüente dificuldade na construção de consensos.

A Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) estabeleceu um marco decisivo no esforço de criação de capacidades no governo e no setor privado. Por ser complexa e envolver uma "diplomacia do concreto", assim percebida por ambos, as negociações criaram o melhor ambiente para a integração público-privado. A criação do G-20, por exemplo, alicerçou-se na habilidade política e na força diplomática do Brasil, mas contou com o importante apoio técnico e político do setor privado, diretamente interessado nos resultados da negociação. Ao mesmo tempo em que conferiu liderança ao País no processo negociador, o G-20 e, posteriormente, o NAMA-11 passaram a funcionar como indutores do processo de criação de capacidades.

Na área agrícola destacou-se a criação e a atuação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), mantido pelos setores mais dinâmicos e ofensivos do agronegócio brasileiro – óleos vegetais, carnes e açúcar e álcool. Na área industrial, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) procurou emular em sua própria estrutura o sucesso do Instituto em termos de qualificação técnica buscando, ao mesmo

tempo, maior independência de posicionamento. Com a contribuição da Federação para a constituição do ICONE e o apoio técnico e atuação coordenada deste com o Departamento do Agronegócio (DAGRO) da FIESP, criado em 2007, o setor privado procurou constituir o tipo de coordenação que não foi alcançada pela CEB. Aliada a novos grupos de consulta e coordenação encabeçados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a estrutura assegurou o rápido desenvolvimento de capacidades técnicas e maior coesão doméstica.

Processo semelhante ocorreu na área dos contenciosos comerciais. A disputa entre EMBRAER e Bombardier, na segunda metade dos anos 90, e o crescimento do interesse empresarial em levar barreiras comerciais ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC geraram externalidades positivas em matéria de criação de capacidades. No governo, esse processo refletiu-se no estabelecimento da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do MRE, em 2001; e no setor privado, na necessidade de formação de escritórios de advocacia brasileiros com equipes preparadas para atuar em controvérsias comerciais multilaterais. Para responder a tal necessidade, o próprio governo criou, em 2003, o "Grupo de Genebra", sistema de estágio de jovens advogados na Missão do Brasil junto à OMC. Dada a dinâmica da negociação multilateral, o programa foi expandido com a abertura de vagas para profissionais de outras áreas do governo e representantes do setor privado.

Parte significativa dos participantes constituiu, no Brasil, grupos de discussão e pesquisa voltados à manutenção e ampliação da capacidade técnica. Este é o caso do Grupo de Estudos sobre Negociações Comerciais (GNC), criado em São Paulo pelo Grupo de Genebra, o ICONE, a FIESP e professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Univesidade de São Paulo (USP). Também foram estabelecidos Núcleos de Estudo sobre Solução de Controvérsias (NESCs) em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Por fim, cabe destacar o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de Capacitação em Política Comercial (PCPC) da Embaixada do Brasil em Washington.

É na vertente da política industrial voltada ao comércio exterior, no entanto, que a criação de capacitação pouco avançou e faz-se ainda mais premente. São exemplos da baixa capacidade desenvolvida nessa área as experiências recentes de formulação de políticas públicas nas quais há pouca avaliação das práticas e medidas propostas à luz das regras do sistema multilateral de comércio. Um caso de grande relevância foi a aprovação da Medida Provisória 413, de 2007, que criou tarifas específicas[1] para determinados produtos com o objetivo de incrementar a arrecadação pública – no contexto do fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – e combater o subfaturamento nas importações. Apesar de aparentemente legítima à luz do interesse público, a construção da medida mostrou desconhecimento das regras multilaterais de comércio e da posição defendida pelo Brasil na Rodada Doha – favorável à eliminação de tarifas desta natureza. Além disso, a aprovação da medida revelou a necessidade de maior coordenação doméstica.

É na vertente da política industrial voltada ao comércio exterior ... que a criação de capacitação pouco avançou e faz-se ainda mais premente.

Desafios

Nesse contexto, cabe ao Brasil: (i) adensar a coordenação intra-governo e público-privada; e (ii) reforçar o atual processo de multiplicação de "conhecedores" das regras multilaterais de comércio, seja no setor público, seja no privado. É com base na criação de capacidades, por exemplo, que o setor privado estará habilitado a fazer uso eficiente do sistema de solução de controvérsias da OMC, conhecendo melhor seus limites e suas oportunidades. No governo, quadros aptos a reconhecer leis e programas com eventuais aspectos de incompatibilidade com as regras multilaterais permitirão ao País tratar de forma adequada as crescentes barreiras a seus produtos de exportação e a evitar a implementação de medidas que possam ser questionadas por outros parceiros comerciais.

No âmbito regional, o aprimoramento dos quadros poderá contribuir para o desejado aprofundamento do processo de integração, com vistas à construção de mecanismos sofisticados para resolver as questões institucionais do bloco. Importante paralelo pode ser traçado, nesse sentido, com a experiência européia de aprofundamento do Mercado Único nos anos 80, iniciativa para a qual foi fundamental a constituição de amplo corpo de especialistas voltado à harmonização de políticas e práticas dos países membros – hoje, uma das principais tarefas do Mercosul.

Cabe ressaltar, ainda, que, com o ressurgimento do debate doméstico sobre política industrial[2], o conhecimento das regras da OMC tornou-se ferramenta fundamental para "blindar" a atual estrutura de apoio à produção, tanto no que se refere à adequação das iniciativas em vigor quanto no que tange à elaboração de novas medidas dentro do *policy space* hoje existente.

Essa necessidade de especialização e de coordenação está também refletida na provável emergência da agenda "pós-Doha" da OMC, que deverá incluir questões com grande intersecção entre política comercial e outras áreas de políticas públicas, como investimentos, concorrência, energia e meio ambiente. Elementos dessa nova situação já são visíveis no tratamento de temas como o comércio de bens remanufaturados, que envolve questões de aspectos econômico, ambiental e de defesa do consumidor.

A complexidade de um sistema multilateral de comércio em constante evolução exige, cada vez mais, refinamento das instituições, coordenação contínua e aperfeiçoamento dos quadros que compõem o processo de formulação da política comercial do Brasil.

** Diplomata. Atuou na Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília, e atualmente serve na Embaixada do Brasil em Washington.*

*** Diretor Executivo do Brazil Information Center (BIC), entidade de representação de empresas e associações empresariais brasileiras em Washington.*

[1] As referidas tarifas não estão sendo aplicadas porque dependem de regulamentação doméstica.

[2] São marcos deste processo: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; e a nova Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 como segunda etapa da PITCE.