

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Diego Zancan Bonomo

**A Mobilização Empresarial para a Tríplice Negociação Comercial:
ALCA, MERCOSUL-União Européia e OMC (1994-2004).**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) sob a orientação da Profa. Dra. Flávia de Campos Mello.

2006
São Paulo, SP

Agradecimentos

Os agradecimentos vão a minha orientadora, Professora Flávia de Campos Mello, pela paciência e auxílio, e aos colegas (os “Dantas”) e professores do Programa San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP e PUC/SP), em especial o Professor Tullo Vigevani e o Professor Henrique Altemani.

Agradeço também a todos os amigos que me acompanharam na longa jornada para a conclusão deste trabalho, em especial Caroline Ranzani, Daniel Oliveira, Geraldo Zahran, Feliciano Guimarães, Frederico Meira, Pedro Pedrossian Neto e Sergio Suchodolski.

Agradeço ainda ao meu ex-chefe e amigo, Christian Lohbauer, que me garantiu a chance de vivenciar um pouco da experiência registrada nestas páginas, a Tatiana Porto, parceira para toda hora, e a Professora Vera Thorstensen, que me proporcionou a oportunidade única de uma “experiência diplomática” de vasta riqueza intelectual e pessoal.

Agradeço, por fim, a minha querida Valentine Giraud, companheira em todo o percurso, e eterna fonte de otimismo, carinho e consideração.

Agradecimento final vai a minha família: meu pai, pelo chamado à ação; minha mãe, pelo bom senso; e meu irmão, pela amizade.

Resumo

Este trabalho analisa a mobilização, participação e influência do setor empresarial brasileiro no processo da Tríplice Negociação Comercial (1994-2004): ALCA, MERCOSUL-União Européia e OMC. Nesse sentido, analisa o padrão de relacionamento entre as entidades do setor privado do País e o governo brasileiro, em especial o Ministério das Relações Exteriores, no processo de formulação da política comercial, com ênfase nas negociações internacionais.

Palavras Chaves: OMC, ALCA, MERCOSUL, União Européia, Empresários, Negociações Internacionais, Política Comercial, Política Externa Brasileira.

Abstract

This work analysis the mobilization, participation and influence of the Brazilian business sector in the process of the Triple Trade Negotiation (1994-2004): FTAA, MERCOSUR-European Union and WTO. Therefore, it analyses the relationship between the private sector trade associations and the Brazilian government, with an emphasis on the Ministry of Foreign Affairs, in the process of trade policy-making, especially regarding international negotiations.

Keywords: WTO, FTAA, MERCOSUR, European Union, Business Sector, International Negotiations, Trade Policy, Brazilian Foreign Policy.

Siglas

ABAG	Associação Brasileira de Agribusiness
ABEF	Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango
ABIEC	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABIPECS	Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína
ADEBIM	Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no MERCOSUL
AEB	Associação de Comércio Exterior do Brasil
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
BID	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Comunidade do Caribe e Mercado Comum do Caribe
CE	Comunidades Européias
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ELETROS	Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
FEA	Fórum Empresarial das Américas
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IED	Investimento Externo Direto
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Política Agrícola Comum
SGP	Sistema Geral de Preferências
SPS	Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
SRB	Sociedade Rural Brasileira
TBT	Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
TPA	Autoridade de Promoção Comercial
TRIMS	Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS	Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UE	União Européia
UNICA	União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo

Sumário

Capítulo I – Introdução	9
I – Objetivo	9
II – Estrutura	13
Capítulo II – A Tríplice Negociação Comercial	14
I – A Abertura Comercial e as Negociações Internacionais	14
I.1 – Tipologia dos Temas em Negociação	19
II – A Área de Livre Comércio das Américas	21
II.1 – As Fases da Negociação	21
II.2 – A Posição e os Interesses do Brasil	35
II.3 – A Posição e os Interesses dos Estados Unidos	41
III – O Acordo MERCOSUL-União Européia	44
III.1 – As Fases da Negociação	44
III.2 – A Posição e os Interesses do Brasil e do MERCOSUL	51
III.3 – A Posição e os Interesses da União Européia	53
IV – A Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio	55
IV.1 – As Fases da Negociação	55
IV.2 – A Posição e os Interesses do Brasil	65
IV.3 – A Posição e os Interesses dos Principais Atores	68
IV.3.1 – Os Estados Unidos	68
IV.3.2 – As Comunidades Européias	69
IV.3.3 – Os Demais Países da OCDE	70
IV.3.4 – Os Países em Desenvolvimento	70

Capítulo III – A Mobilização Empresarial	72
I – Os Antecedentes da Participação Empresarial nas Negociações Comerciais	72
II – A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)	75
II.1 – A Criação da CEB	75
II.2 – Representação Empresarial na CEB	78
III – A CEB frente à Tríplice Negociação Comercial	83
III.1 – A CEB e a ALCA	83
III.2 – A CEB e o Acordo MERCOSUL-União Européia	87
III.3 – A CEB e a Rodada Doha da OMC	90
Capítulo IV – Conclusão	92
Bibliografia	95
Documentos Oficiais	106
Fontes na Internet	111

Capítulo I – Introdução

I - Objetivo

A década de 1990 está associada, no Brasil, a um período de amplas e profundas mudanças no ambiente e na atividade econômica. Em pouco menos de dez anos o País promoveu uma grande abertura de sua economia, encerrou a renegociação de sua dívida externa, criou o mais bem sucedido plano de estabilização monetária de sua história – o Real – e realizou um dos maiores programas de privatização do mundo. Em suma, o Brasil abandonou o antigo modelo da industrialização por substituição de importações e optou pela integração à economia internacional. A “inserção internacional” passou, então, a fazer parte do vocabulário dos agentes do governo, do setor privado e da mídia especializada e tornou-se um grande objetivo a ser perseguido.

Um dos aspectos mais controversos desse período de mudança foi a liberalização do comércio exterior brasileiro, promovida de forma unilateral pelo Presidente Fernando Collor, e complementada pela criação do MERCOSUL, em 1991, e pela conclusão das negociações multilaterais da Rodada Uruguaí do GATT, em 1994. Para os empresários, sobretudo os industriais, a liberalização comercial marcou uma fase de rápida mudança e de oneroso ajuste estrutural, decorrente da brusca exposição da até então protegida produção nacional à concorrência estrangeira.

Finda, contudo, a primeira metade da década de 1990, o Brasil ingressou em um novo ciclo de abertura comercial, caracterizado pela participação do País nas negociações internacionais. A primeira delas, e de maior impacto político e, possivelmente, econômico, teve início no final de 1994 com o lançamento oficial das discussões para a criação da ALCA. No ano seguinte, o País concluiu com a União Européia um acordo quadro que previa, entre outros objetivos, a formação de uma área de livre comércio entre os dois blocos. Alguns anos mais tarde, em 2001, o Brasil participou ativamente do lançamento da primeira rodada multilateral sob amparo da recém criada OMC.

Neste período, outras negociações foram realizadas e concluídas, além do próprio processo de integração no âmbito do MERCOSUL ter alcançado avanços significativos. No entanto, estas três iniciativas, distinguidas das demais pela expressão “tríplice negociação”, representam conjuntamente o maior esforço de abertura comercial

empreendido pelo Brasil por meio de negociações internacionais. Mereceram, desse modo, prioridade na agenda econômica externa do País em todo o período. Vale mencionar, também, a vinculação conjuntural e, em alguns casos, formal entre as três negociações. Isto é, as interações entre os avanços e retrocessos de cada iniciativa, e entre as posições e os interesses do Brasil e dos demais países em cada fórum.

Entretanto, passados dez anos desde seu início, nenhuma das três negociações havia sido concluída. A ALCA teve suas negociações paralisadas no início de 2004 devido às divergências entre os dois maiores protagonistas – o Brasil e os Estados Unidos. A área de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE não foi concluída por conta do impasse gerado pela demanda dos países sul-americanos para uma ampla abertura do mercado europeu as suas exportações agrícolas. Por fim, as negociações da OMC encontraram apenas um acordo parcial em meados desse mesmo ano, suficiente para manter a Rodada Doha em andamento a despeito da impossibilidade de se cumprir sua meta inicial de conclusão – 1º de janeiro de 2005.

Desse modo, o segundo ciclo da abertura comercial do Brasil permaneceu largamente incompleto. Embora não tenham chegado a sua conclusão, estas iniciativas – em especial a ALCA – promoveram uma mudança qualitativa fundamental nas percepções e ações do setor empresarial. Os empresários brasileiros passaram a se organizar para influir permanentemente, e de forma decisiva, na formulação das posições do País em cada fórum negociador. Diferentemente da relativa apatia e falta de coordenação características dos anos iniciais da abertura unilateral e da criação do MERCOSUL, o empresariado articulou suas diferentes entidades de representação para a criação de uma nova organização, com o fim específico de representá-los junto ao governo. Surgiu, assim, a Coalizão Empresarial Brasileira, logo transformada em um interlocutor privilegiado e reconhecida como a “voz do empresariado” no Brasil para assuntos relativos às negociações comerciais.

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar a mobilização do setor empresarial brasileiro no contexto da tríplice negociação comercial. O argumento central, como mencionado acima, é o de que, embora incompletas, estas negociações tiveram como externalidade, no Brasil, uma mudança qualitativa nas percepções e ações dos empresários. O marco dessa mudança foi a criação de uma nova organização que tinha por meta principal a representação unitária do empresariado dos três setores da

economia nacional – agricultura, indústria e serviços – junto ao governo brasileiro e, em especial, ao Ministério das Relações Exteriores.

O trabalho pretende mostrar como a CEB representou uma mudança em relação ao padrão de representação empresarial vigente nos anos anteriores à abertura econômica da década de 1990, que favorecia ações setoriais e de caráter informal. No entanto, procura demonstrar também como, embora inovadora, a CEB não foi suficiente para completar a transição de um padrão de mobilização fragmentada para um modelo de articulação horizontal do setor empresarial e acabou por se tornar, muitas vezes, apenas um instrumento de legitimação das ações da diplomacia brasileira.

A hipótese central é de que o relacionamento entre a CEB e o governo brasileiro sempre se deu de forma *ad hoc*, tal como no passado, não havendo sequer a formalização da nova organização como instituição de representação do setor empresarial. Além disso, e embora a nova entidade tivesse papel de destaque em momentos-chave de cada uma das três negociações, sua atuação foi marcada pela reação às ações da diplomacia brasileira. Em nenhum momento, portanto, a CEB conseguiu alterar decisivamente a agenda governamental, sobretudo pela sua incapacidade de criar uma “agenda positiva” desvincilhada das posições defensivas de muitos de seus integrantes.

Essa situação enfraqueceu, ao longo dos anos, a posição da entidade e contribuiu para sua contestação como instrumento eficaz de articulação horizontal dos interesses empresariais. Após dez anos de negociações, e sete de existência da organização, a CEB passou a receber críticas cada vez mais contundentes de alguns de seus integrantes por conta de sua falta de eficácia (FIESP 2005). O presente estudo pretende, desse modo, analisar o histórico de atuação da entidade e investigar as razões de seu enfraquecimento.

Nesse sentido, este trabalho visa a complementar as pesquisas desenvolvidas na área de Relações Internacionais tendo por referência os desenvolvimentos teóricos das décadas de 1980 e 1990. No contexto das mudanças evidenciadas na economia mundial, sobretudo pela internacionalização do capital e pela financeirização da atividade econômica, o estudo da Economia Política Internacional ganhou relevância. Trabalhos importantes realizados nesse período serviram de base para um salto qualitativo na

análise do impacto das mudanças na economia internacional sob a perspectiva da Teoria das Relações Internacionais.¹

O gradual processo de abertura econômica e internacionalização evidenciado por um grande número de países a partir da década de 1970, e mais aceleradamente a partir dos anos 1980, somado ao fim da Guerra Fria, serviu também de base ao desenvolvimento de análises voltadas à relação entre a política doméstica e a política externa. Destacam-se, nesse sentido, os trabalhos de Evans, Jacobson e Putnam (1993), Keohane e Milner (1996) e Rogowski (1989), este último com ênfase específica no estudo do Comércio Internacional.

No Brasil, realizaram-se também pesquisas amparadas pelos novos desenvolvimentos teóricos, como os trabalhos de Soares de Lima e Santos (1998), e Santana (2000). Em paralelo, desenvolveram-se pesquisas sobre a participação empresarial na formulação da política externa, e em especial da política comercial, como demonstram os trabalhos de Drummond (1995), Ardisson (1999), Santana (2000) e De Oliveira (2003). Estes, em particular, apoiaram-se também nas pesquisas realizadas na área da Ciência Política, sobretudo no que diz respeito à formação das entidades de representação do setor empresarial e sua interação com o Estado brasileiro, dando destaque aos empresários industriais.

O trabalho aqui apresentado insere-se, portanto, na linha de pesquisa de Relações Internacionais voltada ao entendimento da relação entre política externa e política doméstica e com foco no papel do setor empresarial na formulação da política comercial brasileira, especificamente no caso das negociações internacionais. Para tanto, o trabalho também se apóia nas pesquisas realizadas no campo da Ciência Política, sobretudo para o entendimento da criação, função e atuação das diversas entidades de representação do setor privado. O propósito central é complementar as pesquisas já realizadas sobre processos negociadores em andamento desde meados da década de 1990 – as negociações da ALCA, do acordo MERCOSUL-União Européia e da Rodada Doha da OMC.

¹ O marco fundador do estudo da Economia Política Internacional é o trabalho de Cooper (1968), que influenciou os estudos posteriores sobre cooperação internacional e interdependência, como Keohane e Nye (1977) e Gilpin (1987).

II – Estrutura

O trabalho está dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, introdutório, explicita seu objetivo e estrutura.

O segundo capítulo procura descrever, em detalhe, a evolução da tríplice negociação. Para tanto, contextualiza os dois momentos da abertura comercial do Brasil e aponta o papel das negociações internacionais. Em seguida, analisa as diferentes fases de cada iniciativa, bem como as posições e interesses do Brasil e dos principais protagonistas.

O terceiro capítulo analisa a criação da CEB e explora a forma pela qual os diferentes setores da economia representam seus interesses no interior da entidade e junto ao governo brasileiro quando se trata de negociações comerciais internacionais. Em seguida, descreve e analisa o papel da nova organização em cada uma das três negociações e busca identificar e discutir as razões de seu enfraquecimento.

O quarto capítulo conclui o trabalho. Nele, busca-se avaliar o padrão da mobilização empresarial no período da tríplice negociação, bem como seus resultados.

Capítulo II – A Tríplice Negociação Comercial

I – A Abertura Comercial e as Negociações Internacionais

Em um período inferior a duas décadas, o Brasil empreendeu um amplo processo de abertura da sua economia e, sobretudo, de seu comércio exterior. Iniciado no final dos anos 1980, o esforço de liberalização comercial realizado pelo País pode ser caracterizado por dois momentos – ou ciclos – distintos.

O primeiro momento insere-se no contexto da instauração da democracia e da ruptura com o legado econômico do regime militar brasileiro (Diniz 2004, p. 2). Ele teve início no final do governo do Presidente José Sarney com a implementação da primeira onda de redução das tarifas de importação do País, entre 1988 e 1989 (Abreu 2004b, p.7).²

A este movimento de liberalização autônoma somaram-se também mudanças fundamentais na política externa econômica do País. Em primeiro lugar, assumiu prioridade para a diplomacia brasileira o processo de integração regional no âmbito do Cone Sul, cujo resultado final seria a criação do MERCOSUL em 1991 por meio da assinatura do Tratado de Assunção.³ Em segundo, o País procurou alterar sua postura negociadora no âmbito da Rodada Uruguaia do GATT, adotando um posicionamento menos obstrucionista e mais liberal, em favor da abertura dos mercados agrícolas mundiais (Abreu 1998, pp.25-26). O Brasil adotou de forma simultânea, portanto, os princípios do novo modelo de integração vigente na América Latina – o chamado “novo regionalismo” – e do compromisso com o sistema multilateral de comércio, primeiro representado pelo antigo GATT e, em seguida, pela nova OMC.

As iniciativas conduzidas no governo Sarney foram aceleradas a partir da eleição do Presidente Fernando Collor. Do ponto de vista da composição da agenda pública, a ascensão de Collor à Presidência da República significou o fim do debate sobre a relevância do modelo econômico vigente desde os anos 1930, amparado no objetivo de

² Cabe destacar que durante o período da industrialização por substituição de importações a proteção da produção nacional se fez, em grande medida, pela manutenção de elevadas tarifas de importação e pelo controle cambial.

³ Os instrumentos mais importantes do período, todos baseados no estreitamento das relações entre o Brasil e a Argentina, foram a Ata de Iguazu, de 1985, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de 1986, e, fundamentalmente, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, que “[...] estabeleceu o objetivo de criar um espaço comum no prazo de dez anos, por meio da remoção gradual dos obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre os dois países, bem como da harmonização progressiva das políticas com vistas à formação de um mercado comum” (Mello 2000, p. 55).

industrialização por substituição das importações. Adotou-se, assim, uma agenda de reforma do Estado brasileiro, notadamente vinculada à noção de “enxugamento” da máquina estatal. A partir de então, como afirma Diniz (2004, p. 4), “[...] a meta do desmonte do legado do passado se tornaria prioritária, assumindo o primeiro plano [...] já no limiar dos anos 90”.

Tais mudanças na agenda pública encontrariam reflexos significativos no processo de abertura comercial. Segundo Mello (2000, pp. 85-86), “[...] as duas grandes transformações [nas relações exteriores] efetuadas no governo Collor concentraram-se na política de comércio exterior e na área de tecnologias sensíveis. Embora já houvesse uma reorientação incipiente ao final da década de 80, as decisões do governo Collor foram paradigmáticas, introduzindo mudanças abruptas e profundas nessas áreas”.

Nesse sentido, a liberalização autônoma foi acelerada com uma segunda e mais profunda onda de redução tarifária, executada entre 1991 e 1993, e complementada pela ampla eliminação de barreiras não-tarifárias às importações.⁴ No âmbito da integração regional, o processo foi também acelerado pela assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, que adiantou em cinco anos o prazo previsto no tratado bilateral de 1988 para a criação do mercado comum e estabeleceu como meta reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, de modo a compatibilizar o processo com a liberalização autônoma conduzida pelo País (Mello 2000, p. 99).

Já no que diz respeito às negociações multilaterais da Rodada Uruguai, o Brasil passou a adotar uma postura mais flexível em relação aos chamados “novos temas”⁵ e ofensiva no que diz respeito à liberalização agrícola, atuando como membro ativo do Grupo de Cairns⁶. Do mesmo modo, adotou posição demandante em temas como têxteis e medidas de defesa comercial, aplicadas aos seus produtos nos principais mercados de exportação (Abreu 1998, p. 9).

⁴ Como consequência da primeira onda de redução tarifária entre 1988 e 1989, a média das tarifas aplicadas do Brasil caiu de 57,5% para 32,1%. Contudo, a segunda onda levou a tarifa ao patamar de 13,5%, tendo sido complementada por uma terceira onda, em 1994, cujo resultado foi uma tarifa média final de 11,2%. Esta última etapa teve entre suas razões a necessidade de maior disciplina dos preços domésticos com vistas à estabilização monetária buscada pelo Plano Real. (Abreu 2004b, p. 7).

⁵ Ver adiante o item “1.1 – Tipologia dos Temas em Negociação”.

⁶ O Grupo de Cairns foi criado em 1986, ano de lançamento da Rodada Uruguai, e reúne atualmente 17 grandes exportadores agrícolas mundiais da África (África do Sul), das Américas (Argentina, Brasil, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Paraguai e Uruguai), da Ásia (Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia) e da Oceania (Austrália e Nova Zelândia). Estes países representam cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais.

Com a assinatura da Ata de Marraqueche de 1994, que concluiu as negociações da Rodada Uruguaí e estabeleceu a OMC, e o fim da “fase de transição” do MERCOSUL com a entrada em vigor da união aduaneira a partir de 1º de janeiro de 1995 (Almeida 2002, p. 7), encerrou-se o primeiro período de abertura comercial da economia brasileira.⁷

Esta primeira etapa foi, em grande medida, resultado da exaustão do modelo de industrialização por substituição de importações, que servia de base ao modelo econômico herdado dos governos militares. A crise da dívida, desencadeada pela moratória mexicana de 1982, deu início a um período de taxas declinantes de crescimento do PIB e da poupança pública, e aumento acelerado da inflação, que acabou por minar a confiança no modelo em vigor e estimular uma revisão do protecionismo comercial (Abreu 2004b, p.5).

De fato, como afirma Leopoldi (2000, p. 20), “[...] a palavra *protecionismo* ganhou significado integralmente pejorativo nesse novo contexto. Deixou de designar políticas de estímulo ao crescimento de todo o setor industrial para significar a proteção a ‘cartórios’, a firmas privilegiadas, a setores obsoletos”. Consequentemente, entidades empresariais tradicionalmente defensoras de medidas de proteção à industrial nacional passaram a sofrer críticas constantes de técnicos do governo comprometidos com a nova agenda pública, sobretudo aqueles vinculados à área econômica. Caricata, nesse sentido, foi a expressão utilizada pelo então presidente do Banco Central, Gustavo Franco⁸, para designar os industriais paulistas representados pela FIESP – protecionistas da “pirâmide de mármore”.

O segundo momento da abertura comercial do Brasil teve início a partir da metade dos anos 1990. No plano doméstico, foi marcado pela articulação de uma nova e ampla coalizão política que conduziu o Presidente Fernando Henrique Cardoso a dois mandatos consecutivos. Neste novo cenário, a agenda pública tornou-se ainda mais rígida, estando centrada nas metas de estabilização previstas pelo Plano Real e no ajuste fiscal do Estado brasileiro (Diniz 2004, p. 4).

No entanto, a liberalização comercial passou a ser percebida não só como uma ferramenta auxiliar da política macroeconômica, mas como um potencial instrumento de

⁷ Segundo Veiga (1999, p. 2), os compromissos multilaterais adotados pelo Brasil tiveram um impacto menor em termos de liberalização do mercado doméstico, principalmente no que concerne à exposição dos produtos nacionais à concorrência estrangeira. Contudo, tiveram impacto significativo sobre o desenho da política comercial do País.

⁸ Presidente do Banco Central entre 1997 e 1999, durante o primeiro e segundo mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

barganha na demanda pela abertura dos principais mercados de exportação do País⁹. De modo geral, a expansão das exportações passou a ser considerada necessária para reverter o déficit da balança comercial, especialmente em razão da pressão exercida pela “âncora cambial” do Plano Real. Reduzir a vulnerabilidade externa em um contexto de grande volatilidade no mercado financeiro internacional¹⁰ tornou-se, assim, prioridade para o governo. Com a maxidesvalorização de 1999 e a progressiva redução da entrada de IEDs, então fortemente estimulados pelo processo de privatização, a necessidade de superávits comerciais tornou-se patente, chegando a ser expressa pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso no mote “exportar ou morrer”¹¹.

Esta fase foi marcada, portanto, pelo progressivo engajamento do País na “tríplice negociação comercial” (Thorstensen 2002, p. 92).¹² Ela teve início com a realização da I Cúpula das Américas, em 1994, quando foram lançadas as bases para a negociação de ALCA. A esta iniciativa somou-se, em 1995, a assinatura do Acordo-Quadro entre o MERCOSUL e a UE, que previa, entre outros objetivos, uma associação econômica inter-regional fundada na progressiva e recíproca liberalização de todo o comércio bilateral.

As negociações para a criação da ALCA e de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE tornaram-se, a partir de então, as duas principais iniciativas do Brasil no âmbito comercial. Foram complementadas, em 2001, pelo lançamento de uma nova rodada multilateral de negociações – a primeira sob os auspícios da recém criada OMC.

Embora o segundo momento da abertura comercial brasileira estenda-se por quase uma década, período superior à primeira etapa (1987-94), está largamente incompleto, já que nenhuma das três negociações comerciais chegou ao seu término até

⁹ Como aponta Abreu (2004b, p.8), houve uma relativa reversão da liberalização do início da década em 1995, com a elevação de tarifas e a imposição de barreiras não-tarifárias por conta dos efeitos da crise do peso mexicano sobre o balanço de pagamentos do Brasil.

¹⁰ As principais crises financeiras do período foram a mexicana (1994), a asiática (1997), a russa (1998), a brasileira (1999) e a argentina (2001), além da quebra da bolsa eletrônica NASDAQ, em 2000.

¹¹ O mote fez parte do discurso proferido pelo Presidente por ocasião da posse do Embaixador Sérgio Amaral como Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 23 de agosto de 2001. Seu simbolismo está relacionado a dois aspectos: em primeiro lugar, por se tratar este de um ministério tradicionalmente vinculado ao setor empresarial; em segundo, porque o ano de 2001 é o marco de mudanças substanciais nas negociações comerciais internacionais com o definitivo engajamento do Brasil no processo de criação da ALCA, a primeira troca de ofertas na negociação entre o MERCOSUL e a União Européia, e o lançamento da rodada multilateral da OMC. Vale notar que o próprio Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio já havia recebido a denominação atual – “Comércio Exterior” – por uma Medida Provisória de 1999.

¹² Abreu (2001, pp. 7-8) identifica pelo menos quatro direções nas negociações das quais o Brasil participa nesta etapa, além de iniciativas de caráter bilateral. Contudo, pela ênfase no período ser dada à abertura dos grandes mercados de exportação e doméstico, esta análise não cobre as negociações sobre a ampliação e o aprofundamento do MERCOSUL nem as iniciativas bilaterais.

o ano de 2004. Nesse sentido, cabe ressaltar dois aspectos na comparação entre estes períodos.

O primeiro diz respeito ao objetivo da ação governamental. Como já foi mencionado anteriormente, a primeira etapa caracteriza-se pela liberalização como parte de uma agenda de reformas e modernização econômica. Em seu sentido mais amplo, a abertura foi associada à necessidade de um “choque de competitividade” na economia brasileira, sobretudo em seu setor industrial.

Na segunda etapa, por outro lado, a liberalização foi vista como um instrumento de barganha na abertura dos mercados às exportações brasileiras, pois a vulnerabilidade externa do País só poderia ser reduzida pela promoção do setor exportador nacional. Esta é a razão pela qual o tema do “acesso a mercados”, associado principalmente à expansão das exportações agrícolas, tornou-se o foco principal da atuação brasileira nas negociações comerciais.

O segundo aspecto diz respeito à natureza do processo de abertura. Na primeira etapa, a liberalização comercial foi conduzida por meio do desmantelamento da estrutura de proteção conferida por tarifas altas e barreiras não-tarifárias. De fato, desde o último quartel do século XIX a tarifa foi utilizada como importante instrumento de proteção, tendo sido complementada a partir dos anos 1930 por controles às importações (Abreu 2004a, p. 14).

Embora a primeira etapa tenha reduzido substancialmente a proteção tarifária e não-tarifária, e esta tenha adquirido nos anos 1990 contornos de neoprotecionismo¹³, a tarifa permaneceu como o principal instrumento de política comercial do Brasil (WTO 2004, p. 37). Desse modo, e em virtude do tamanho do mercado consumidor brasileiro e dos ganhos potenciais que sua total abertura pode representar, a demanda dos principais parceiros do País nas negociações comerciais também recaiu constantemente no tema do acesso a mercados – principalmente o industrial e o de serviços.

Mesmo que o tema do acesso a mercados, de modo geral, represente não só o foco da atuação do Brasil como o núcleo das três negociações, a agenda de cada iniciativa é mais ampla. Cabe, portanto, uma breve análise da tipologia dos temas em negociação.

¹³ O termo “neoprotecionismo” está associado à utilização de medidas de defesa comercial, dentre as quais destaca-se a aplicação de direitos *antidumping*, para a proteção de determinados setores domésticos. Esta prática generalizou-se a partir das ações conduzidas pelo governo dos Estados Unidos nos anos 1980 contra o Japão, especialmente no segundo mandato do Presidente Ronald Reagan.

I.1 – Tipologia dos Temas em Negociação

Embora as três negociações abarquem temas por vezes semelhantes, a terminologia empregada em cada iniciativa pode fazer com que um determinado termo seja utilizado para fins diversos.

Esta tipologia está relacionada, principalmente, à evolução do sistema multilateral de comércio no período do GATT e da OMC. Foi do progressivo avanço da liberalização comercial em nível multilateral, somado às mudanças na economia internacional que tornaram mais complexas as negociações, que surgiu o atual leque de temas e termos.

O GATT, no terceiro parágrafo de seu preâmbulo, estabeleceu a intenção das partes contratantes¹⁴ em entrarem em acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, com vistas à redução substancial das tarifas e outras barreiras, e à eliminação do tratamento discriminatório no comércio internacional (WTO 1999, p.424). Como afirma Lohbauer (2005, pp.71-73), as partes contratantes do acordo buscavam “[...] *liberalizar o comércio internacional por meio de três tipos de medida: a proibição da aplicação de restrições quantitativas ao comércio; a permissão do controle das importações (e exportações) por meio da cobrança, na fronteira, de tarifas não-discriminatórias e administradas de forma transparente; e a progressiva redução dessas tarifas aduaneiras por meio de sucessivas rodadas de negociação. O principal objetivo, portanto, era garantir que a única barreira ao comércio fossem as tarifas, que seriam eliminadas progressivamente através de um processo negociador contínuo, na forma de ‘rodadas multilaterais de negociação’*”.

Decorre daí o fato da “concessão tarifária”, isto é, da redução e consolidação das tarifas aduaneiras, bem como da sua aplicação de acordo com o princípio da “nação mais favorecida” (NMF), ser o dispositivo central do GATT. Este dispositivo está contido nos Artigos I e II, que compõem a Parte I do acordo. Já a Parte II abarca aquilo

¹⁴ A expressão “partes contratantes” refere-se aos países que fundaram ou aderiram posteriormente ao GATT. Após a entrada em vigor da OMC a expressão foi substituída pelo termo “membros”.

que Jackson (1997, p. 51) denomina um “código de conduta” para as ações do governo no que diz respeito à regulamentação do comércio exterior¹⁵.

A distinção entre as obrigações dos países contratantes no que diz respeito à redução das tarifas aduaneiras e à conduta do governo de acordo com certas regras na atividade do comércio exterior, criou a divisão fundamental dos temas das negociações comerciais. Desse modo, “acesso a mercados” passou a ser geralmente entendido como a negociação sobre tarifas para bens, sobretudo industriais, ao passo que “regras” como o tratamento das questões relativas à aplicação de direitos anti-*dumping* e medidas compensatórias, à regulamentação dos subsídios e salvaguardas¹⁶, e à conduta na administração da valoração aduaneira e das marcas de origem, entre outros temas (Jackson 1997, pp. 51-52).

Com a progressiva inclusão da agricultura no sistema multilateral pela incorporação de acordos setoriais a partir da Rodada Kennedy, a negociação sobre produtos tropicais na Rodada Tóquio e, de forma mais abrangente, com a conclusão de um amplo acordo na Rodada Uruguai, a liberalização de tarifas para bens agrícolas passou também a ser parte das negociações sobre acesso a mercados. Contudo, o tema agrícola abrange a negociação sobre regras, especialmente no âmbito da OMC, uma vez que os subsídios à exportação e de apoio à produção doméstica foram incluídos no mandato negociador da Rodada de Doha – e compõem os chamados “três pilares” do Acordo sobre Agricultura.

Do mesmo modo, a progressiva conclusão de novos acordos para a harmonização de práticas e políticas governamentais a partir da Rodada Kennedy fez com que outros temas fossem incluídos na negociação sobre regras. Os principais foram aqueles que mereceram acordos específicos na Rodada Uruguai, como as barreiras técnicas ao comércio (TBT), as medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), as regras de origem, as questões relativas à inspeção pré-embarque e ao licenciamento das importações, as medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS), os aspectos comerciais dos direitos de propriedade intelectual (TRIPS) e o comércio de

¹⁵ A Parte III do GATT, última do acordo original, trata de questões relacionadas à sua entrada em vigor, aos procedimentos de emenda e acessão de novos países, aos procedimentos de negociação e retirada de concessões, e, principalmente, à coexistência do GATT com os acordos regionais de comércio.

¹⁶ O GATT contém, em seu Artigo XIX, disciplinas sobre uma “cláusula de escape” (*escape clause*). Contudo, a precisa regulamentação dos mecanismos de salvaguardas só foi concretizada com a conclusão do Acordo sobre Salvaguardas da Rodada Uruguai. As salvaguardas, ao lado dos direitos anti-*dumping* e das medidas compensatórias, são também conhecidos como os temas relativos à “defesa comercial”.

serviços. Estes três últimos – investimentos, direitos de propriedade intelectual e serviços – são também conhecidos como os “novos temas” do comércio internacional.

Embora a questão dos direitos de propriedade intelectual tenha recebido um amplo tratamento pelo TRIPS, e o comércio de serviços tratamento semelhante pelo GATS, o TRIMS abrangiu apenas marginalmente a questão do investimento estrangeiro. Desse modo, a matéria foi novamente incorporada aos chamados “temas de Cingapura”¹⁷. Este conjunto de temas incorpora não só o tratamento do investimento estrangeiro, como da transparência nas compras de governo, dos aspectos comerciais da política de concorrência e da facilitação de comércio¹⁸.

No âmbito das iniciativas regionais, a negociação de compromissos específicos sobre serviços, investimentos e compras governamentais foi também incorporada à negociação mais ampla de acesso a mercados, ao lado da redução e eliminação de tarifas para bens industriais e agrícolas.

Finalmente, cabe destacar os chamados “novíssimos temas” do comércio internacional, que incorporam questões mais abrangentes como o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, os padrões trabalhistas, os direitos humanos, a transferência de tecnologia, a dívida externa, o câmbio, entre outros.

II – A Área de Livre Comércio das Américas

II.1 – As Fases da Negociação

A negociação para a criação da Área de Livre Comércio das Américas, também batizada de “processo ALCA” por negociadores e acadêmicos (Salazar-Xirinachs 2001, p. 279), pode ser formalmente dividida em duas etapas. A primeira diz respeito à fase de preparação ou pré-negociação, que teve início com o lançamento do projeto durante a I Cúpula das Américas, em 1994, e término com o início das negociações a partir da II

¹⁷ A denominação decorre da inclusão destes temas no texto final da primeira reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura, em 1996. A Declaração de Cingapura determinou em seu parágrafo 20 a criação de dois grupos de trabalho para examinar a relação entre o comércio e o investimento, e o comércio e as políticas de concorrência, incluído-se aí as práticas anti-competitivas. O parágrafo 21, por seu turno, determinou a criação de um terceiro grupo destinado a estudar a transparência nas práticas de compras de governo, e a condução de trabalho analítico, por parte do Conselho Geral da organização, voltado à simplificação de procedimentos comerciais.

¹⁸ Não há uma definição precisa para o tema da “facilitação de comércio”, que também é por vezes denominado “facilitação de negócios”. Em geral, esta negociação tem por objetivo remover obstáculos ao movimento dos bens entre fronteiras e inclui a simplificação de procedimentos aduaneiros, a cooperação técnica na administração das aduanas, a publicação de informações comerciais e regulamentos relativos ao comércio exterior, entre outras ações.

Cúpula das Américas, em 1998. A partir de então, começou a segunda etapa do processo de criação da área de livre comércio hemisférica.

O “processo ALCA”, em todo o período entre 1994 e 2004, envolveu negociações em nível de chefes de Estado e governo, ministros responsáveis pelo comércio exterior, vice-ministros e negociadores – estes últimos reunidos em grupos de trabalho, de negociação e comitês temáticos.

O compromisso político com a iniciativa foi firmado e reiteradamente confirmado nas diversas “Cúpulas das Américas”. Foram realizadas, no total, quatro reuniões deste tipo, todas envolvendo as trinta e quatro democracias do continente¹⁹: a primeira em Miami (1994), a segunda em Santiago do Chile (1998), a terceira em Quebec (2001), e uma “Cúpula Especial” no México, em 2004.²⁰

Contudo, a condução das negociações foi delegada aos ministros de comércio exterior, que ficaram incumbidos de estabelecer as diretrizes do processo em todas as suas fases. Para tanto, foram realizadas neste período oito reuniões ministeriais: Denver (1995), Cartagena das Índias (1996), Belo Horizonte, (1997), São José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Quito (2002) e Miami (2003). Nos intervalos entre as reuniões ministeriais, a negociação foi conduzida pelos vice-ministros, primeiro na forma de “ciclos” após cada encontro ministerial²¹, posteriormente na forma de um Comitê Preparatório e, finalmente, pela constituição de um Comitê de Negociações Comerciais (CNC).

Ainda que em si mesma seja um amplo projeto, a construção da ALCA não deve ser vista como uma iniciativa isolada, uma vez que faz parte do processo maior das “Cúpulas das Américas”. De fato, ela é apenas uma entre as vinte e três ações aprovadas no Plano de Ação de Miami, e que correspondem às quatro metas principais da chamada “Parceria para o Desenvolvimento e a Prosperidade”²²: a preservação e o fortalecimento dos regimes democráticos do continente, a promoção da integração econômica e do livre comércio, a erradicação da pobreza e da discriminação, e a garantia do desenvolvimento sustentável e da conservação dos recursos naturais do hemisfério (Salazar-Xirinachs 2001, p. 281).

¹⁹ Cuba não faz parte do processo de “Cúpulas das Américas” e, portanto, não está incluída na negociação para a criação da ALCA.

²⁰ Houve, em 1996, uma “Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável”. Esta reunião não foi relacionada entre as demais porque não fez qualquer referência ao processo de negociação para a criação da ALCA.

²¹ O termo é utilizado por Veiga (1997b, p. 3) para tratar do chamado “ciclo brasileiro”, que foi determinante na constituição futura do processo negociador.

²² Esta é a designação oficial do processo, conforme a Declaração de Miami.

Nesse sentido, a Cúpula de Miami é considerada um momento-chave no processo de integração econômica dos países das Américas, justamente por ser palco do lançamento e adoção da proposta de criação da ALCA (Simões 2002, p. 28). Já na Declaração e no Plano de Ação resultantes da reunião foram estabelecidos cinco pontos fundamentais para a condução do processo negociador.

Em primeiro lugar, foi definido o objetivo de se alcançar um alto nível de disciplinas para maximizar a abertura dos mercados, dos países participantes, ao comércio e aos investimentos. Para tanto, o futuro acordo hemisférico deveria ter como princípios básicos ser abrangente e equilibrado.

Em segundo, estabeleceu-se o cronograma geral, com a conclusão das negociações no mais tardar até 2005, e a meta de se atingir um “progresso concreto” até o final do século – o ano 2000. Nesse sentido, foi estabelecido também um cronograma de trabalho adicional, envolvendo a sistematização de dados e a elaboração de relatórios sobre o estado da integração econômica nas Américas, bem como a realização de duas reuniões ministeriais de acompanhamento, respectivamente em 1995 e 1996.

Em terceiro, determinou-se o escopo geral da negociação, que abrangeria não só os temas tradicionais do comércio internacional, como os “novos temas” da Rodada Uruguai, bem como os futuros “temas de Cingapura”.²³ Além disso, o Plano de Ação mencionou a necessidade dos participantes garantirem o apoio mútuo entre a liberalização comercial e as políticas ambientais, bem como a promoção dos direitos dos trabalhadores de acordo com as convenções internacionais.

Em quarto, concordou-se com uma distinção inicial entre os participantes, ao ser identificado o objetivo de provisão, às “economias menores” (*small economies*), de assistência técnica durante a negociação.

Finalmente, ficou estabelecido aquilo que Veiga (1997a, p. 25) denominou “integração em duas vias”, segundo a qual o avanço da liberalização comercial no hemisfério se daria tanto pela ALCA como pela ampliação e aprofundamento dos acordos bilaterais e regionais. Este princípio era importante não só por resguardar o projeto de união aduaneira do MERCOSUL, mas por permitir aos Estados Unidos

²³ O Plano de Ação de Miami relaciona os seguintes temas: tarifas e barreiras não-tarifárias para bens e serviços, agricultura, subsídios, investimentos, direitos de propriedade intelectual, compras governamentais, barreiras técnicas ao comércio, salvaguardas, regras de origem, anti-*dumping* e direitos compensatórios, padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários, resolução de disputas e política de concorrência.

espaço para adotar a estratégia do “*hub and spoke*”, isto é, da extensão do NAFTA por meio da adesão de novos países ao seu corpo de regras.

Contudo, o documento afirmou também a intenção dos participantes construir a futura área de livre comércio por meio destes mesmos acordos. A ambigüidade do texto acabaria por criar divergências quanto à questão da co-existência da ALCA com os demais instrumentos de integração, tema de grande importância para o Brasil desde o lançamento da anterior Iniciativa para as Américas (Mello 2000, p.163).

No período entre a Cúpula de Miami e a reunião ministerial de Cartagena das Índias ocorreram avanços significativos no processo ALCA, embora o ambiente internacional fosse já menos favorável às tendências de regionalização (Veiga 1997b, p.6). Apenas dez dias após a conclusão da reunião de chefes de Estado e governo o “efeito tequila” da crise do peso mexicano espalhou-se, atingindo os principais países latino-americanos, dentre eles o Brasil (Schott 2002a). Além disso, a conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai após oito anos de negociação deu novo alento à liberalização multilateral (Veiga 1997b, p.6). Mesmo os Estados Unidos, cujo governo do Presidente Bill Clinton havia tido grande êxito na política comercial no início do mandato²⁴, enfrentavam uma crescente preocupação de setores sindicais e empresariais com os possíveis efeitos do NAFTA, que entrara em vigor a apenas um ano e era visto como o vilão do livre comércio devido ao surto de importações e imigrantes causados pela crise mexicana.

Nesse contexto, o principal avanço no período foi a confirmação do escopo da negociação e a criação de onze grupos de trabalho.²⁵ No que diz respeito à institucionalização do processo, além destes grupos, foi estabelecido o Comitê Tripartite, formado pela OEA, o BID e a CEPAL, e cuja função era prover assessoria técnica por meio de trabalhos analíticos e estudos. Ademais, foi estabelecida uma sistemática de negociação com as reuniões ministeriais sendo seguidas por “ciclos” de vice-ministeriais.

²⁴ O governo do Presidente Bill Clinton não só concluiu as negociações iniciadas pelos governos anteriores dos presidentes Ronald Reagan e George H. W. Bush, respectivamente da Rodada Uruguai e do NAFTA, como lançou a própria iniciativa da ALCA e o plano de liberalização do comércio de bens e serviços entre os membros da APEC (Bergsten 2002b).

²⁵ Sete dos grupos de trabalho foram estabelecidos após a reunião ministerial de Denver (acesso a mercados; procedimentos aduaneiros e regras de origem; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, anti-*dumping* e direitos compensatórios; e economias menores), e outros quatro após o encontro de Cartagena das Índias (compras governamentais, direitos de propriedade intelectual, serviços e política de concorrência). Esta divisão contrariava, sobretudo, a posição inicial dos Estados Unidos, que desejavam a implementação de alguns compromissos já no período 1996-97 (Mello 2000, p.164).

Outro avanço importante foi a definição de alguns princípios orientadores adicionais do processo negociador. Em primeiro lugar, o futuro acordo deveria ser consistente com as regras da OMC e, particularmente, com os artigos XXIV do GATT e V do GATS²⁶. Do mesmo modo, o acordo constituiria um “empreendimento único” (*single-undertaking*) entre os participantes, compreendendo direitos e obrigações mútuas, e seu resultado não poderia significar o aumento de barreiras ao comércio e investimentos de outros (terceiros) países. Houve, ainda, o reconhecimento dos princípios do regionalismo aberto e a confirmação de ações específicas voltadas às economias menores, bem como o reconhecimento explícito das diferenças dos países participantes em termos de “níveis de desenvolvimento” e “tamanho da economia”.

Estes avanços contrastaram com a falta de definição quanto a dois aspectos fundamentais do processo: a data do efetivo início das negociações, cuja antecipação era desejada pelos Estados Unidos, e a natureza e profundidade dos compromissos a serem adotados na ALCA, que, de acordo com as sugestões norte-americanas, deveriam ser mais profundos do que os da OMC e, preferencialmente, do que os do NAFTA (Veiga 1997a, p. 25). Na Declaração de Cartagena das Índias os participantes optaram apenas por delegar aos vice-ministros o exame dos diferentes formatos para a construção da ALCA, assim como a decisão sobre o prazo e os meios para o lançamento das negociações.

Foi, portanto, no chamado “ciclo brasileiro” das reuniões vice-ministeriais²⁷ – período anterior ao encontro ministerial de Belo Horizonte – que as duas questões fundamentais foram tratadas. Nesse sentido, Veiga (1997a, p.25) aponta para uma ruptura no histórico do processo durante a primeira destas reuniões, quando, por iniciativa do MERCOSUL, deu-se início às discussões sobre o lançamento das negociações para a criação da ALCA.

A proposta do MERCOSUL previa uma negociação “gradual e progressiva” contendo três etapas, de modo que em cada uma delas seria tratado um determinado conjunto de temas. A primeira (1998-99) previa o tratamento de temas relacionados à

²⁶ O Artigo XXIV, em particular, afirma que uma área de livre comércio ou união aduaneira só pode se firmar como tal, e co-existir com as regras do sistema multilateral, se representar a liberalização do “comércio substancial” (*substantially all the trade*) entre seus participantes. Esta regra daria origem, em um período posterior, a divergências entre o Brasil e os Estados Unidos devido ao desinteresse deste último em incluir todos os seus produtos – dentre os quais os agrícolas de interesse exportador brasileiro – na futura área de livre comércio.

²⁷ Foram realizadas três reuniões, respectivamente em Florianópolis (16 e 17 de setembro de 1996), em Recife (25 a 27 de fevereiro de 1997) e no Rio de Janeiro (14 a 17 de abril de 1997).

facilitação de negócios²⁸, que poderiam ser implementados a partir de 2000 na forma de uma “colheita antecipada” (*early harvest*). A segunda etapa (2000-02) previa a negociação de temas não relacionados ao acesso a mercados e ao que o bloco sul-americano designou como “disciplinas correspondentes”.²⁹ A terceira (2002-05) abrangia as “negociações substantivas”, inclusive com a possibilidade de escalonamento dos temas³⁰, mas estaria vinculada à existência de mandato negociador por parte dos participantes, em uma referência clara ao “*fast-track*” dos Estados Unidos³¹.

À proposta do MERCOSUL foram adicionados os chamados “12 pontos”, apresentados pelos Estados Unidos ainda na reunião de Florianópolis. A resposta a cada um dos itens relacionados pela delegação norte-americana deveria servir para determinar o “como” e o “quando” do lançamento da negociação. Foi com base nestes pontos que o país apresentou, na reunião de Recife, uma proposta que previa apenas duas etapas, mas optou, na reunião do Rio de Janeiro, pelo tratamento simultâneo de todos os temas. Outras quatro propostas apresentadas pelo Canadá, pelo CARICOM, pelo Chile e pela CAN ao longo do “ciclo brasileiro” também contemplavam o tratamento “em bloco” de todos os temas, de modo que a proposta dos países do Cone Sul acabou polarizando o debate.

Além da seqüência e do ritmo das negociações³², as divergências entre o MERCOSUL, sobretudo o Brasil, e os Estados Unidos, também incluíam o nível de abrangência dos compromissos da ALCA, já que o bloco rejeitava qualquer adesão

²⁸ Os exemplos apresentados pelo MERCOSUL incluíam questões como: documentação aduaneira, certificação de origem, nomenclatura comum, simplificação do transporte de mercadorias, reconhecimento de certificados sanitários e fitossanitários, publicações para o setor privado, cooperação, infra-estrutura, investimentos e estudos de impacto. De acordo com o então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, a redução do custo de transação para os agentes econômicos nesta fase “[...] permitiria resultados palpáveis e de impacto imediato sobre as operações comerciais no hemisfério, ajudando a mobilizar apoio à idéia da própria ALCA”. (Lampreia 1997, p.10).

²⁹ O bloco apresentou como exemplos de temas a serem tratados nessa etapa as barreiras técnicas ao comércio e as medidas sanitárias e fitossanitárias, além da eliminação dos subsídios agrícolas e da harmonização em áreas como procedimentos aduaneiros, promoção e proteção de investimentos, e medidas anti-*dumping* e direitos compensatórios. Além disso, esta fase contemplaria a negociação de um mecanismo de solução de controvérsias.

³⁰ O exemplo apresentado pelo MERCOSUL na reunião de vice-ministros em Florianópolis previa primeiro a negociação sobre bens e, posteriormente, sobre temas como serviços e compras governamentais.

³¹ O termo refere-se ao mandato negociador cedido pelo Legislativo norte-americano ao Executivo. O instrumento, criado em 1974, permite que o Congresso aprove ou rejeite *in totum* os acordos comerciais, evitando-se assim qualquer possibilidade de emenda ao texto negociado. A ausência do “*fast-track*” é geralmente vista pelos países envolvidos em negociações comerciais com os Estados Unidos como um elemento de insegurança, já que o veto a dispositivos específicos do acordo por conta da ação de grupos de pressão atuando no Congresso norte-americano torna-se uma ameaça real. Em outros termos, o instrumento tornou-se o símbolo político do compromisso do país com o livre comércio (Brainard and Saphiro 2001, p. 1).

³² O MERCOSUL defendia, por exemplo, o “lançamento” das negociações após a Cúpula de Santiago, ao passo que os Estados Unidos o seu efetivo “início” a partir desse encontro.

geral a acordos mais profundos, bem como a incorporação dos temas relacionados ao meio ambiente e aos padrões trabalhistas.³³

O resultado dessa discussão foi expresso na declaração final da reunião ministerial de Belo Horizonte, que constituiu o segundo momento-chave do processo ALCA, e onde foram definidas, nas palavras de um dos negociadores, as “regras do jogo” (Simões 2002, p. 28; Simões 2003, p. 84)³⁴. Foram quatro as decisões principais acordadas durante o encontro (Veiga 1997b, p. 9).

Em primeiro lugar, houve a definição quanto ao início das negociações na Cúpula de Santiago e a recomendação para que os vice-ministros discutissem no “ciclo” seguinte, a ser realizado na Costa Rica, questões do processo negociador relativas aos objetivos, enfoques, estrutura e localização.

Em segundo lugar, definiu-se uma “estrutura de transição” para a fase de negociações. Para tanto, foi criado um Comitê Preparatório, composto pelos vice-ministros dos 34 países participantes, e que seria responsável pela formulação de recomendações voltadas à reconfiguração dos grupos de trabalho em grupos de negociação. Nesse contexto, foi criado um grupo de trabalho adicional para tratar do estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias.

Em terceiro lugar, houve a qualificação da co-existência da ALCA com os demais acordos bilaterais e regionais – tema considerado central dado ao já mencionado interesse brasileiro na preservação do MERCOSUL (Abreu 1997a, p.17). Segundo o documento, a área de livre comércio poderia co-existir com tais acordos na medida em que os direitos e as obrigações previstos por cada um destes não fossem cobertos ou fossem além dos compromissos assumidos no âmbito hemisférico. Grosso modo, e dada a abrangência da iniciativa, os demais acordos só sobreviveriam se fossem mais profundos do que a própria ALCA. Assim, a qualificação conferiu à iniciativa um status político privilegiado (Veiga 1997b, p.29).

Além deste princípio, a Declaração de Belo Horizonte estabeleceu a possibilidade de participação dos países na negociação de forma individual ou como

³³ Mesmo assim os temas figuraram, ainda que marginalmente, em todos os documentos das cúpulas e reuniões ministeriais. Havia, contudo, convergência nas posições do MERCOSUL e dos Estados Unidos quanto à necessidade de uma estrutura permanente de suporte às negociações e à importância da participação do setor empresarial no processo ALCA.

³⁴ Houve também expressiva participação do setor empresarial por meio dos *workshops* do FEA. Desde a reunião ministerial de Denver, o fórum organizou regularmente sessões de discussão sobre os principais temas relacionados ao processo ALCA no período que antecedia cada reunião, de forma a permitir a apresentação dos resultados aos ministros de comércio.

membros de um grupo regional, de acordo o princípio dos “blocos de construção” (*building blocks*). Afirmou, também, o consenso como a regra fundamental da tomada de decisão e reafirmou as necessidades especiais das economias menores do hemisfério em termos de políticas internas, assistência técnica e cooperação.

O “ciclo costarriquenho” teve, desse modo, papel fundamental na definição da estrutura do processo negociador. Tal como no “ciclo brasileiro”, houve divergência entre as posições do MERCOSUL e dos Estados Unidos. Os países do bloco sul-americano defendiam a criação de um grande grupo negociador sobre acesso a mercados, complementado por quatro grupos adicionais sobre agricultura, regras (*anti-dumping* e direitos compensatórios, subsídios e política de concorrência), “novos temas” da Rodada Uruguaí e solução de controvérsias. Além disso, demandavam a criação de um sub-grupo sobre têxteis no âmbito do grupo de acesso a mercados, mas não incluíam o tema das compras governamentais. Os Estados Unidos, por sua vez, defendiam a criação de um grupo específico sobre subsídios (inclusive agrícolas) e práticas relacionadas às exportações, e a incorporação, no grupo sobre acesso a mercado, dos “temas afins”, como regras de origem, barreiras técnicas, e medidas sanitárias e fitossanitárias. Os demais temas observariam a estrutura dos anteriores grupos de trabalho, formando ao todo nove grupos de negociação.

A estrutura final, decidida na reunião ministerial de São José, ficou próxima à proposta norte-americana, contendo igualmente nove grupos de negociação.³⁵ Além disso, foi criado o já mencionado CNC, que ficaria responsável por guiar o trabalho dos grupos negociadores e decidir sobre a arquitetura geral do acordo, bem como por questões institucionais, embora o gerenciamento último do processo coubesse aos ministros, que se reuniriam a cada um ano e meio. Os grupos de negociação, por sua vez, se reuniriam regularmente em três locais diferentes.³⁶ Foram criados também quatro órgãos sem mandato negociador para tratar de questões adicionais relacionadas ao processo ALCA.³⁷

³⁵ Os grupos de negociação criados foram: acesso a mercados; agricultura; investimentos; subsídios, *anti-dumping* e direitos compensatórios; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual; serviços; política de concorrência; e solução de controvérsias.

³⁶ Em Miami, entre 1º de maio de 1998 e 28 de fevereiro de 2001, na Cidade do Panamá, entre 1º de março de 2001 e 28 de fevereiro de 2003, e na Cidade do México, a partir de 1º de março de 2003 até 31 de dezembro de 2004.

³⁷ Um Secretariado Administrativo, um Grupo de Consultas sobre as Economias Menores, um Comitê de Representantes Governamentais sobre Participação da Sociedade Civil, e um Comitê Governo-Setor Privado de Especialistas sobre Comércio Eletrônico.

Além da estrutura da negociação, os ministros acordaram em São José os objetivos e os princípios do processo, já mencionados anteriormente.³⁸ O ponto mais importante, contudo, foi a recomendação aos chefes de Estado e governo que iniciassem as negociações para a criação da ALCA durante a Cúpula de Santiago do Chile, realizada no mês seguinte. A partir de então, o processo negociador seria dividido em três períodos de dezoito meses, complementados por um período adicional até o final de 2004. Para cada uma destas etapas haveria um país responsável pela presidência e outro pela vice-residência da negociação, cabendo aos Estados Unidos e ao Brasil assumirem uma “co-presidência” na última fase.³⁹

A Cúpula de Santiago foi, portanto, palco da decisão sobre o início das negociações para a conclusão da ALCA. Tal como ocorrera após a Cúpula de Miami, o ambiente internacional deteriorou-se, arrefecendo o otimismo surgido com o avanço do processo de integração hemisférica (Schott 2002a).⁴⁰ Na esteira da crise dos mercados do sudeste asiático, ocorrida no ano anterior, a crise financeira que atingiu a Rússia em 1998 logo se espalhou, afetando principalmente o Brasil, que acabaria por abandonar o regime de câmbio fixo do Plano Real no ano seguinte. Além disso, as eleições presidenciais no País contribuíam para a politização do tema e, conseqüentemente, para uma postura ainda mais cautelosa por parte do governo. Do mesmo modo, o governo do Presidente Bill Clinton encontrava dificuldade em obter apoio no Congresso para a aprovação do mandato negociador, que foi finalmente rejeitado pela Câmara em setembro desse mesmo ano por 243 votos contrários e 180 favoráveis – com apenas 14% dos membros do Partido Democrata a favor da proposta (Brainard 2001).⁴¹

³⁸ Cabe destacar que entre os “princípios gerais” relacionados no texto foi incluído o objetivo de se melhorar, quando possível, as regras e disciplinas da OMC, bem como o princípio de simultaneidade das negociações em toda as áreas. Enquanto o primeiro pode ser visto como uma concessão aos Estados Unidos, dado o interesse do país em acordos “WTO-plus”, o segundo pode ser atribuído ao MERCOSUL e, particularmente, ao Brasil, cujo interesse era garantir o avanço das negociações em temas de importância para o País em um cenário de “assimetria de poder”, isto é, em que os norte-americanos pudessem exercer pressão para uma negociação mais lenta ou mesmo para sua paralisação.

³⁹ Os países escolhidos foram: entre 1º de maio de 1998 e 31 de outubro de 1999, Canadá (presidência) e Argentina (vice); entre 1º de novembro de 1999 e 30 de abril de 2001, Argentina (presidência) e Equador (vice); entre 1º de maio de 2001 e 31 de outubro de 2002, Equador (presidência) e Chile (vice); e entre 1º de novembro de 2002 até 31 de dezembro de 2004, ou até o período final de negociações, Estados Unidos e Brasil (co-presidência).

⁴⁰ Mesmo um evento aparentemente sem vinculação real com a negociação como o furacão Mitch, que atingiu a América Central no final de 1998, pode ter efeito sobre um processo de integração regional tão amplo em escopo e nível de compromissos, particularmente no que diz respeito à disposição dos países em aceitarem determinadas concessões. Este foi o pior desastre natural da história do hemisfério, causando prejuízos da ordem de US\$ 8,5 bilhões e deixando cerca de 9.000 mortos. O seu impacto foi significativo, a ponto inclusive de merecer tratamento na declaração final da reunião ministerial no mesmo patamar das “turbulências financeiras”, em referência às crises na Ásia, na Rússia e no Brasil.

⁴¹ Em 1997 o projeto de lei sequer chegou a ser colocado em votação, configurando a primeira derrota do Executivo. A percepção da derrota foi ainda maior dado ao simbolismo proposital do novo “fast-track”, que levava o nome de *Reciprocal Trade Agreement Authorities Act of 1997* em referência ao histórico *Reciprocal Trade Agreements Act of*

Outro aspecto importante era a percepção de um crescente unilateralismo por parte dos Estados Unidos. De fato, o governo Clinton adotou um enfoque agressivo na utilização da Seção 301 da legislação comercial norte-americana⁴², embora a partir de 1995, com a entrada em vigor da OMC, as investigações passassem a ser encaminhadas concomitantemente à adoção de procedimentos de consulta e resolução de contenciosos no âmbito do sistema de solução de controvérsias da organização. A aprovação, em 1996, de sanções unilaterais contra Cuba, Irã e Líbia contribuíram apenas para reforçar a percepção sobre as ações do país (Brainard 2001, pp.4-5).⁴³

Embora os dois principais países enfrentassem problemas cuja resolução poderia afetar o processo ALCA, o CNC reuniu-se pela primeira vez em junho de 1998 e os grupos de negociação iniciaram os trabalhos em setembro, de acordo com o cronograma do Plano de Ação de Santiago. Outra decisão significativa, adotada ainda no encontro ministerial de São José, e refletida no Plano de Ação, foi o mandato para que os países acordassem medidas de facilitação de negócios a serem implementadas antes do ano 2000. Desse modo, o trabalho do CNC no primeiro período de dezoito meses ficou centrado no debate sobre medidas de facilitação de negócios, ao passo que os grupos de negociação concentraram esforços na preparação de esboços anotados de seus respectivos capítulos em um acordo da ALCA.

A reunião ministerial de Toronto marca o terceiro momento-chave do processo (Simões 2002, p.28). Além de acordar dezoito medidas relacionadas à facilitação de negócios na área de procedimentos aduaneiros e transparência, os ministros instruíram os grupos negociadores a prepararem a primeira minuta dos capítulos do acordo da ALCA, além de iniciarem os debates sobre métodos e modalidades relacionados ao acesso a mercado para bens e serviços. O CNC foi instruído ainda a iniciar discussões sobre a arquitetura geral do futuro acordo.

As negociações desse segundo período de dezoito meses coincidiram com potenciais novas dificuldades no horizonte do projeto hemisférico. O fracasso no

1934, que estabeleceu os instrumentos básicos do sistema de “[...] gerenciamento das pressões protecionistas no Congresso norte-americano em favor da coalizão doméstica pró-livre comércio” (Destler 2005, p. 37).

⁴² Entre 1993 e 1997 foram iniciadas vinte e seis investigações sob a Seção 301, sendo nove (35%) contra países das Américas – Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica e Honduras. No caso brasileiro, as investigações foram relacionadas ao regime de proteção dos direitos de propriedade intelectual e ao regime automotivo. Em se tratando da Argentina, as investigações foram direcionadas à imposição de tarifas específicas e *ad valorem*, e aos requisitos de rotulagem para têxteis, vestuário e calçados; bem como à criação de uma “taxa estatística” pelo governo. (USTR 2005)

⁴³ Trata-se, no caso cubano, do *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*, também conhecido como Lei Helms-Burton, e do *Iran and Lybia Sanctions Act of 1996*, ou Lei D’Amato, no caso iraniano e libio.

lançamento de uma nova rodada multilateral durante a reunião ministerial da OMC, em Seattle, causou impacto significativo no processo ALCA⁴⁴. O Brasil, por exemplo, argumentou que a indisposição dos países desenvolvidos em tratar dos temas de interesse dos países em desenvolvimento no âmbito multilateral contribuiria para a paralisação das iniciativas regionais, onde os mesmos temas estavam em negociação. Além disso, o MERCOSUL enfrentava graves problemas internos, ampliados pelos efeitos da maxidesvalorização do Real, no início de 1999, e pela crise política e econômica na Argentina. Os Estados Unidos, por sua vez, não só possuíam uma ampla agenda legislativa na área comercial⁴⁵, já complicada pela aprovação da chamada “Emenda Byrd”⁴⁶, como enfrentavam a politização dos temas comerciais por conta das eleições presidenciais de 2000 (Bouchard 2000, pp. 3-4).

À época da reunião ministerial de Buenos Aires (2001), a primeira minuta do acordo da ALCA já estava pronta. Apesar dos problemas apresentados no período anterior, os ministros acordaram um amplo cronograma de trabalho. Foi estabelecida a data-limite de 15 de maio de 2002 para o início das negociações nos cinco grandes temas – acesso a mercados (incluindo-se regras de origem), agricultura, investimentos, serviços e compras governamentais. Foi estabelecida também a data-limite de 1º de abril de 2002 para a apresentação de recomendações, pelo CNC, de métodos e modalidades para as negociações sobre bens e serviços, bem como de avanços em outras questões⁴⁷. Além disso, os ministros concordaram em concluir as negociações até

⁴⁴ Albuquerque (2003, p.52) argumenta, contudo, em favor de um impacto positivo: “O fracasso da reunião ministerial da OMC em Seattle deu sua contribuição para o processo de negociação da Alca, retirando da mesa um importante argumento de desqualificação da Alca. De fato, a expectativa de atingir, em âmbito global, compromissos mais avançados de liberalização comercial tornaria a Alca [...] se não irrelevante, menos urgente”.

⁴⁵ As três principais votações envolviam a permanência do país da OMC, nos termos da Seção 125 da legislação de implementação dos acordos da Rodada Uruguai, a prorrogação do esquema unilateral de preferências comerciais aos países da Bacia do Caribe e o estabelecimento de um regime semelhante para os países da África Sub-Saariana, e a garantia de “relações comerciais normais permanentes” (*permanente normal trade relations* – PNTR) com a China, então em processo de acesso a OMC. Todas foram aprovadas pelo Congresso norte-americano, tendo a última representado um grande custo político para o Executivo, que não mais teria condições de colocar em votação o “*fast-track*” (Brainard 2001, p.7).

⁴⁶ Trata-se de uma emenda de autoria do Senador Robert Byrd a uma legislação orçamentária norte-americana, aprovada em 2000, que estabeleceu um mecanismo de distribuição de receitas provenientes da cobrança de direitos anti-*dumping* e compensatórios. Os beneficiários são justamente as empresas que entraram com petições favoráveis ao início da investigação, o que faz com o mecanismo gere incentivos a uma escalada de medidas de defesa comercial. A indisposição do Presidente Bill Clinton em vetar a legislação sob o argumento de que a tarefa caberia ao Congresso, então francamente favorável ao novo instrumento, fez com que um grupo de onze países desenvolvidos (Austrália, Canadá, CE e Japão) e em desenvolvimento (Brasil, Chile, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México e Tailândia) iniciassem um contencioso no âmbito da OMC. O não cumprimento das recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias da organização, então contrárias à manutenção do mecanismo, motivaram inclusive o pedido de “direito de retaliação” por parte significativa dos demandantes. Não obstante, os Estados Unidos propuseram a legalização do dispositivo no âmbito das negociações sobre regras da Rodada Doha.

⁴⁷ A elaboração de um inventário preliminar sobre medidas não-tarifárias; um relatório sobre as negociações relativas ao estabelecimento de um regime de salvaguardas para bens; recomendações sobre o escopo e a metodologia para a

o final de 2004 para que os parlamentos nacionais pudessem considerar e aprovar o acordo durante o ano de 2005, com vistas à sua entrada em vigor, no mais tardar, a partir de janeiro de 2006. Embora o recém-eleito Presidente George W. Bush tenha buscado uma antecipação do prazo para a conclusão das negociações já em 2003, os chefes de Estado e governo, reunidos na Cúpula de Quebec, confirmaram o prazo inicial acordado no encontro de Miami.⁴⁸

A partir de então, o processo negociador entrou em uma etapa decisiva, e a obtenção do consenso para o desenvolvimento das duas últimas fases da negociação ficou mais difícil. O maior exemplo desta situação foi a impossibilidade dos participantes chegarem, na data planejada, a um acordo sobre os métodos e modalidades para a negociação de bens e serviços. O texto final só foi aprovado em outubro de 2002, às vésperas da reunião ministerial de Quito. Além disso, o documento não abordou questões significativas: variavam desde aspectos técnicos, mas relevantes para a boa condução do processo, como a definição de uma nomenclatura comum para a apresentação das listas de ofertas, até questões fundamentais, como a adoção do princípio da nação mais favorecida em âmbito regional (NMFR)⁴⁹ (Rios e Rosar 2003, pp.271-274).

Desse modo, as negociações sobre os cinco temas de acesso a mercados foram apenas formalmente iniciadas em maio deste ano, já que não havia acordo sobre a metodologia de apresentação e troca de ofertas. O encontro ministerial de Quito assumiu, portanto, papel fundamental na definição de um cronograma final e definitivo, embora a declaração de conclusão da reunião não apontasse solução para a questão da NMFR – que concorreria para novas divergências entre o MERCOSUL e os Estados Unidos. Ficaram estabelecidos três períodos consecutivos para a apresentação, respectivamente, das listas iniciais de ofertas, dos pedidos de melhoria e das ofertas

eliminação dos subsídios às exportações e para o tratamento de outras práticas que distorcem o comércio de produtos agrícolas; o estabelecimento de um processo de notificação e contra-notificação de medidas sanitárias e fitossanitárias; recomendações para a adoção de uma metodologia voltada ao aperfeiçoamento das regras sobre anti-*dumping*, subsídios e medidas compensatórias; estudos sobre política de concorrência; e estatísticas sobre compras governamentais.

⁴⁸ A antecipação era também apoiada pelo Chile e, de modo menos enfático, pela própria Argentina, então sob forte impacto da crise política e econômica que atingia não só o país, mas o próprio MERCOSUL, o que gerou atritos na relação com o Brasil.

⁴⁹ A adoção deste princípio, defendido pelo MERCOSUL, garantiria a não discriminação entre países na apresentação das ofertas. Em outros termos, impediria que um país como os Estados Unidos realizassem ofertas diferenciadas para a abertura de seu mercado.

revisadas, bem como de melhorias posteriores.⁵⁰ Foi apresentada também a segunda minuta do acordo.

As soluções acordadas em Quito, contudo, não impediram uma rápida deterioração do processo devido às divergências crescentes entre os participantes, sobretudo entre os Estados Unidos e o Brasil. O governo Bush havia conseguido a aprovação do TPA pelo Congresso norte-americano⁵¹, mas a custo da imposição de medidas protecionistas na área agrícola e industrial⁵² – que também serviam ao interesse do novo governo em obter maioria no Congresso nas eleições de 2002 (Schott 2002b). Embora o texto final não incluísse limitações significativas ao mandato, como as previstas pela “Emenda Dayton-Craig”⁵³, continha um mecanismo de consulta sobre “produtos sensíveis”⁵⁴ e uma “cláusula cambial”⁵⁵, que constituíam condicionantes externos ao processo negociador (Simões 2002, p.88).

Do ponto de vista doméstico, os efeitos econômicos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, somados à “retomada sem empregos” (*jobless recovery*) da economia norte-americana e ao crescente debate no Congresso sobre a ameaça de exportação de empregos na área de tecnologia da informação por meio dos processos de terceirização das grandes multinacionais (*offshore outsourcing*), constituíram complicadores adicionais. Ademais, a própria campanha pela “Guerra ao Terrorismo”, com ações no Afeganistão e no Iraque, recolocou o tema da segurança no topo da agenda norte-americana.

No Brasil, a realização de eleições presidenciais em 2002 e uma cada vez maior percepção de vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente

⁵⁰ O primeiro corresponde ao período entre 15 de dezembro de 2002 e 15 de fevereiro de 2003, o segundo ao período entre 16 de fevereiro e 15 de junho de 2003, e o terceiro a partir de 15 de julho de 2003.

⁵¹ O TPA é equivalente ao “*fast-track*”.

⁵² Destacaram-se duas medidas. A primeira foi a aprovação da nova lei agrícola, conhecida como “*Farm Bill*”, garantindo subsídios ao setor estimados em US\$ 180 bilhões para um período de 10 anos, que potencialmente desrespeitariam os compromissos do País na OMC dada sua vinculação às oscilações de preço no mercado internacional, e incluindo um mecanismo de pagamentos contra-cíclicos para suporte de renda que incentivavam a produção, suprimindo assim o crescimento dos preços mundiais. A segunda foi a imposição de salvaguardas às importações de aço por conta de investigação solicitada pelo próprio Presidente George W. Bush.

⁵³ A emenda, rejeitada pelo Senado norte-americano, “blindava” a legislação norte-americana de defesa comercial, impedindo assim modificações decorrentes dos acordos resultantes das negociações comerciais em que o país estava ou estivesse engajado.

⁵⁴ O TPA exigia a realização de estudos de impacto e o aval de comitês do Congresso norte-americano para um grupo de produtos considerados sensíveis. A preocupação do governo e do setor privado brasileiro era de que o mecanismo poderia ser utilizado para aumentar a pressão política contrária à liberalização do comércio dos produtos agrícolas de interesse do País (Jank 2003, p.64).

⁵⁵ O TPA estabeleceu como objetivo dos Estados Unidos na negociação: “[to] seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to examine the trade consequences of significant and unanticipated currency movements and to scrutinize whether a foreign government engaged in a pattern of manipulating its currency to promote a competitive advantage in international trade.”

crítico do projeto de integração hemisférica, contribuíram novamente para a politização do tema. A realização de um “plebiscito” sobre a adesão brasileira a ALCA, organizado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com o apoio do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e de movimentos sociais relevantes, somada à divergências inclusive entre figuras de destaque da chancelaria brasileira⁵⁶, expuseram a dificuldade em se estabelecer um consenso interno sobre a postura do País na última etapa das negociações (Albuquerque 2003, p.65).

Desse modo, quando os Estados Unidos apresentaram listas diferenciadas de ofertas iniciais, contrariando a posição defendida até então pelo MERCOSUL sobre a aplicação do princípio da NMFR, o processo ALCA foi colocado em xeque. Ademais, a indisposição norte-americana em tratar os chamados “temas sistêmicos”⁵⁷ de interesse dos países do Cone Sul e do Brasil no âmbito hemisférico contribuiu primeiro para uma forte crítica por parte do Ministério das Relações Exteriores, já então sob o comando do Embaixador Celso Amorim, e, posteriormente, pela apresentação da proposta dos “três trilhos”⁵⁸. A posição dos Estados Unidos, portanto, abriu precedente para que o Brasil e a Argentina propusessem a negociação de outro bloco de temas sistêmicos na OMC, reduzindo significativamente o escopo das negociações da ALCA.⁵⁹

O resultado da reunião ministerial de Miami foi um acordo para acomodar as posições divergentes entre o Brasil e os Estados Unidos, embora tanto o Uruguai como o recém formado G-13⁶⁰ se opusessem a qualquer iniciativa que resultasse em redução da agenda negociadora. Na declaração final, os ministros mantiveram a meta de

⁵⁶ Dois episódios receberam grande destaque na mídia brasileira. O primeiro foi a exoneração do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), pelo à época Ministro Celso Lafer, por suas declarações contrárias à participação do Brasil na ALCA. O segundo foi a polêmica envolvendo o ministro e o Embaixador Rubens Ricupero, então Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), acerca do uso da tarifa aplicada do MERCOSUL como tarifa-base no programa de desgravação da futura área de livre comércio.

⁵⁷ Não há uma definição precisa para o termo “temas sistêmicos”. Os Estados Unidos defendiam a negociação sobre redução e eliminação dos subsídios agrícolas, bem como sobre a aplicação de direitos anti-*dumping*, no âmbito multilateral. O principal argumento da delegação norte-americana era que o país ficaria em posição menos favorável se seus parceiros globais não adotassem compromissos nestas mesmas áreas, especialmente a União Européia (subsídios e anti-*dumping*) e o Japão (subsídios). A incorporação da negociação sobre subsídios agrícolas no âmbito da ALCA já havia sido motivo de divergência entre os Estados Unidos e o Brasil no período anterior ao encontro de Quito, embora a declaração final da reunião deixasse clara a disposição dos países em negociarem compromissos sobre o tema. O texto também continha um parágrafo sobre o tratamento dos temas relativos à “defesa comercial”.

⁵⁸ Ver adiante o item “II.2 – A Posição e os Interesses do Brasil”.

⁵⁹ O MERCOSUL não conseguiu acordar uma posição comum sobre o escopo das negociações, de modo que o Uruguai apresentou uma proposta em separado defendendo a manutenção de todos os temas acordados na Cúpula de Miami e incorporando questões não formalmente incluídas na iniciativa original, como o investimento em infraestrutura física.

⁶⁰ Grupo formado por dois membros do NAFTA (Canadá e México), três da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia e Peru) e pelos membros do Mercado Comum Centro Americano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua), além do Chile, do Panamá e da República Dominicana. Posteriormente, o grupo receberia apoio dos Estados Unidos (G-14).

conclusão das negociações até o final de 2004, mas reconheceram a necessidade de flexibilidades para o tratamento de questões consideradas sensíveis pelos participantes. Houve, portanto, o reconhecimento de que os países poderiam assumir “níveis diferentes de compromisso” (*different levels of commitments*), embora todos devessem buscar um “grupo comum e equilibrado de direitos e obrigações” (*common and balanced set of rights and obligations*).

Na prática, a Declaração de Miami coroou o abandono do princípio do empreendimento único ao estabelecer aquilo que se denominou “ALCA *à la carte*” – em uma referência a expressão “GATT *à la carte*”, utilizada para designar os códigos multilaterais negociados na década de 1970, mas cujos efeitos foram reduzidos devido ao critério de adesão voluntária. No entanto, a definição sobre quais seriam estes compromissos comuns⁶¹, bem como sobre o modo pelo qual os participantes deveriam negociar os compromissos comuns e adicionais, foi delegada ao CNC, que se reuniria no México a partir de 2004.⁶²

As reuniões realizadas em Puebla, no início de 2004, não foram suficientes para que os participantes chegassem a um consenso sobre detalhes do novo formato da ALCA. Diante da polarização entre o Brasil e os Estados Unidos em temas como agricultura, acesso a mercados, serviços e propriedade intelectual, optou-se por um sistema de consultas entre os co-presidentes da negociação para se buscar um entendimento comum para a retomada dos trabalhos. Mesmo o fracasso da reunião ministerial de Cancun da OMC, em setembro de 2003, não foi suficiente para impulsionar as negociações no âmbito regional, de modo que a impossibilidade de se chegar ao consenso nas reuniões realizadas entre os dois principais países levou à definitiva paralisação do processo negociador em maio deste mesmo ano.

II.2 – A Posição e os Interesses do Brasil

O posicionamento do Brasil frente à proposta de criação de uma área de livre comércio hemisférica foi definido por Albuquerque (2003, p. 43) como a evolução “de uma posição de desqualificação e veto para uma posição de participação conflituosa”.

⁶¹ O texto faz menção aos nove temas da agenda, mas é vago quanto ao nível de compromisso a ser alcançado em cada um.

⁶² A declaração faz referência à possibilidade de negociação de acordos plurilaterais, embora não especifique critérios de co-existência entre os compromissos adicionais e comuns.

De fato, como afirma Mello (2000, p.163), os fundamentos básicos da posição brasileira no tocante a ALCA foram substancialmente semelhantes àqueles que orientaram a ação diplomática do País na resposta a Iniciativa para as Américas, lançada pelo Presidente George H. W. Bush em 1990. Na prática, a estratégia constituía na “dilatação dos prazos” para a criação da ALCA (Simões 2002, p.28), no fortalecimento do poder de barganha brasileiro e na alteração da própria estrutura do processo negociador.

Esta última estratégia foi utilizada pelo País, sobretudo, no período anterior à Cúpula de Miami, quando o Brasil procurou “multilateralizar” o processo preparatório da reunião em oposição ao plano norte-americano de realizar consultas bilaterais e sub-regionais com vistas à definição da agenda (Mello 2000, p.144). Outros exemplos foram as ações do MERCOSUL durante o “ciclo brasileiro”, direcionadas à criação de um processo negociador gradual, e durante o “ciclo costarriquenho”, que determinou o desenho da estrutura negociadora – nesse particular, o Brasil procurou dar destaque aos temas de seu interesse, como no caso da proposta de criação de um sub-grupo de têxteis e de um grupo negociador específico para tratar do setor agrícola.

Por outro lado, a proposta de uma negociação em três etapas, somada às divergências quanto ao “lançamento” ou “início” das negociações durante a Cúpula de Santiago, são amostras da ação complementar do Brasil no sentido de “dilatar” os prazos. O principal argumento era de que o País precisava “digerir” os compromissos assumidos na primeira etapa da abertura comercial – a liberalização unilateral do início da década de 1990, o MERCOSUL e os resultados da Rodada Uruguai (Veiga 1997b, p.7).

Já o fortalecimento do poder de barganha foi buscado em iniciativas como a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, às vésperas da Cúpula de Miami, e a conclusão do acordo quadro com a União Européia, em 1995 (Abreu 1997a, p.25; Albuquerque 2003, p.49). Entre as razões para a adoção desta estratégia havia, por um lado, a tentativa de evitar a extensão do NAFTA e, por outro, de impedir a potencial diluição do MERCOSUL na futura área de livre comércio. Ambas resultaram no debate durante o “ciclo brasileiro” e, posteriormente, no texto da declaração final da reunião de Belo Horizonte. Houve, por certo, uma qualificação do princípio de co-existência da ALCA

com os demais acordos bilaterais e regionais no documento final, mas que não eliminou por completo a possibilidade de interpretações diversas⁶³.

A “desqualificação” a que se refere Albuquerque ficou por conta da reiterada afirmação, pelo Brasil, de que a negociação não poderia avançar caso o Executivo norte-americano não obtivesse o “*fast-track*”⁶⁴. Ademais, o País evitou assumir qualquer papel nos grupos de trabalho criados no período preparatório, posição em nada semelhante a dos Estados Unidos, por exemplo, que asseguraram participação em um grupo de tema de seu interesse – compras governamentais, entre 1996 e 1997, estendendo-se até 1998, já na primeira etapa de trabalho dos grupos de negociação.

De qualquer modo, à época da Cúpula de Santiago o Brasil havia obtido ganhos significativos no processo: assegurara o princípio do empreendimento único, uma interpretação favorável ao princípio dos “blocos de construção” e um cronograma que deixava para o final a negociação substancial sobre acesso a mercados (Albuquerque 2003, p.52). Este cronograma foi detalhado nas reuniões de Buenos Aires e Quito, tendo sido reafirmado, durante a Cúpula de Quebec, a data-limite acordada em 1994, apesar da insistência norte-americana na antecipação da conclusão das negociações.

Até então, a posição brasileira – sobretudo no período inicial concluído com a reunião ministerial de Belo Horizonte – de “desqualificação e veto” baseava-se, em grande medida, em razões de natureza política (Abreu 1997a, p.27). Contudo, as demandas do setor empresarial brasileiro, com as entidades representantes do agronegócio e das indústrias exportadoras na linha de frente, somadas às mudanças macroeconômicas evidenciadas pelo País a partir de 1999 – o abandono do regime de câmbio fixo e, posteriormente, a queda no influxo de IED –, geraram condições e incentivos para uma mudança de rumos.

A posição em favor da maior participação do País, ainda que conflituosa, foi chancelada em 2001 pelo discurso do então Presidente Fernando Henrique Cardoso durante a Cúpula de Quebec (Lafer 2002). Em sua intervenção, o presidente explicitou, de forma tópica, os interesses do Brasil em uma futura ALCA:

⁶³ O corolário da posição brasileira sobre o assunto seria a afirmação do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, de que a ALCA seria apenas uma opção para o Brasil, ao passo que o MERCOSUL seu destino.

⁶⁴ Abreu (2001, p.13) inclui outros elementos adicionais ao mandato negociador ao afirmar: “[...] a viabilização política da ALCA no Brasil depende crucialmente da capacidade de os EUA se mobilizarem internamente para que seja viável fazer ofertas relevantes quanto a subsídios agrícolas, legislação anti-dumping e/ou quanto ao acesso de exportações brasileiras sensíveis no mercado norte-americano”.

“A eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais pode desempenhar um papel decisivo na criação de oportunidades para o crescimento econômico e para a superação das desigualdades. Assim concebemos no Brasil a possibilidade de uma ALCA. Assim temos realizado, com êxito, a construção do MERCOSUL, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica.

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável.” (Cardoso 2001)

Os interesses ofensivos do Brasil, portanto, concentravam-se em poucos itens da agenda negociadora, e refletiam não só a estrutura do comércio exterior brasileiro, como o interesse na remoção dos principais impedimentos de caráter não tarifário à expansão das exportações.

O principal tema de interesse do País era a abertura dos mercados agrícolas, em especial dos Estados Unidos que, mesmo sendo grandes produtores agrícolas, possuíam um mercado consumidor com alta capacidade de absorção dos produtos brasileiros. Do mesmo modo, tanto os Estados Unidos como os demais países da América Latina representavam um mercado significativo – e tradicional, no caso latino-americano – para as exportações industriais brasileiras. Ademais, a busca de preferências hemisféricas em um cenário de crescente competição extra-ALCA, sobretudo asiática e, especialmente, chinesa, foi vista como um argumento importante em favor da conclusão do acordo.⁶⁵

Outro interesse ofensivo brasileiro estava na remoção dos obstáculos não tarifários às exportações brasileiras. Na agricultura, estes obstáculos assumiam a forma

⁶⁵ Complementarmente, a não conclusão da ALCA – ou de uma ALCA sem o Brasil – poderia implicar na “erosão das preferências” nos mercados latino-americanos, especialmente no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e em razão da estratégia norte-americana de negociação de acordos bilaterais (RB&A, FIESP e ICONE 2004).

de subsídios à exportação e à produção doméstica, assim como medidas sanitárias e fitossanitárias restritivas ao comércio. Adicionalmente, o País buscava limitar a discricionariedade garantida pela legislação norte-americana no que dizia respeito à imposição de direitos anti-*dumping*⁶⁶ e compensatórios, que não só restringiam as exportações de setores agrícolas e industriais brasileiros, como contribuíam para o desvio de investimentos – o chamado “salto da tarifa” (*tariff jumping*) (UNCTAD 2004, p.7).⁶⁷

No entanto, a posição brasileira era amplamente defensiva na maioria dos temas. O temor inicial de um “desmonte” do parque industrial fez com que a rebaixa tarifária fosse sempre vista com cautela, devendo ser implementada em um período longo e sujeita a certas flexibilidades (Abreu 2001, p.11). Nas áreas em que a abertura se traduziria em mudanças no marco regulatório, na legislação infraconstitucional em geral e mesmo na própria Constituição Federal, ou envolvesse potenciais limitações relacionados à formulação de políticas públicas, a posição brasileira era igualmente defensiva. A necessidade de garantia de um “espaço para políticas” (*policy space*) tornou-se o principal argumento do País para a adoção de uma posição defensiva em áreas como serviços – já amplamente liberalizada em setores como telecomunicações e finanças –, investimentos e compras governamentais – tema considerado fundamental para a efetiva implementação de políticas industriais.

Do mesmo modo, o tema da propriedade intelectual sempre foi visto com cautela devido não só à necessidade já mencionada de margem para a implementação de políticas públicas, evidente no que concerne à questão da saúde pública, como pela sua potencial utilização como justificativa para a proteção de mercados por meio de “retaliações comerciais”, particularmente diante das demandas dos Estados Unidos por mecanismos de “cumprimento” (*enforcement*) e “retaliação comercial cruzada” (*cross-retaliation*). Além disso, a prática norte-americana do uso de ações unilaterais sob a Seção Especial 301 para a limitação das preferências outorgadas por meio do SGP fortaleceu a posição brasileira de tratar o tema com cautela no âmbito hemisférico. Este é também o motivo pelo qual o País vê com ressalvas a inclusão dos temas sobre meio ambiente e padrões trabalhistas no âmbito da negociação da ALCA (Abreu 2001, p.11).

⁶⁶ Desde 1979, quando entrou em vigor a atual legislação norte-americana sobre anti-*dumping*, até 2004, o país conduziu 56 investigações contra o Brasil. Em 24 (47%) dos casos houve imposição de direitos. O setor mais atingido foi o siderúrgico – 24 investigações e 16 imposições. Outros setores incluem o metalúrgico, o químico e o agrícola, especialmente nos casos relativos ao suco de laranja e, recentemente, ao camarão (Destler 2005).

⁶⁷ A Gerdau (produtos siderúrgicos) e a Cutrale (suco de laranja) são os principais exemplos desta situação.

De modo geral, a posição brasileira quanto aos interesses concretos do País na futura área de livre comércio não se alterou com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Houve, no entanto, mudança no sentido em que a negociação tornou-se ainda menos prioritária na agenda brasileira, inclusive em relação às negociações entre o MERCOSUL e a União Européia. Além disso, houve aumento significativo na “sensibilidade” quanto ao tratamento de temas como serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais (Fishlow 2004, p.290; Veiga 2005, p.4). Esta mudança encaixa-se no quadro geral de uma reorientação da agenda doméstica por parte do novo governo, cujos exemplos de maior impacto foram as propostas de revisão do papel das agências e marcos regulatórios, e a criação de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE) (Amorim 2003a).

A proposta dos “três trilhos” foi, em grande medida, reflexo dessa reorientação. Ao tratar de forma diferente três grupos de temas antes reunidos sob o princípio do empreendimento único, procurava resguardar as áreas consideradas sensíveis pelo novo governo, fortalecer o poder de barganha do País e maximizar o avanço nos temas de interesse do Brasil. Nesse sentido, o grupo formado pelos “novos temas” e pelos “temas de Cingapura” deveria ser tratado no plano multilateral, onde seria possível, ao mesmo tempo, diluir a ambição norte-americana e ampliar o poder negociador do País. Um segundo grupo de temas seria tratado no âmbito hemisférico, ao passo que a negociação substancial sobre acesso a mercados – especialmente de redução das tarifas sobre bens industriais e agrícolas – no plano bilateral, no formato “4+1”. Com isso, procurava-se ampliar o acesso brasileiro aos mercados do continente e, complementarmente, assegurar um nível adequado de “espaço” para a implementação de políticas públicas, inclusive da nova política industrial (Amorim 2003a)⁶⁸.

Além disso, a proposta dos “três trilhos” procurava também responder ao objetivo dos Estados Unidos de tratar os “temas sistêmicos” de interesse do País somente no âmbito da OMC, embora desde o período da campanha presidencial, em 2002, interlocutores do futuro presidente já discutissem abertamente a possibilidade de redução do escopo da negociação para a criação da área de livre comércio hemisférica

⁶⁸ Segundo Amorim (2003): “Com efeito, as propostas em discussão [na negociação da ALCA] incluem aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países. [...] Trata-se, pois, de encontrar o equilíbrio adequado entre nossos objetivos, por assim dizer, “ofensivos”, vistos a partir de uma perspectiva a um só tempo combativa e realista, e a necessidade de não comprometer nossa capacidade de desenhar e executar políticas de desenvolvimento social, ambiental, tecnológico, etc.”

em favor de um modelo “4+1” (Mercadante 2003, p.38). Um argumento final, à época criticado pelo então Ministro Celso Lafer, era de que o novo governo disporia de um calendário que permitiria pouca margem de manobra na negociação hemisférica, uma vez que as listas iniciais de ofertas deveriam ser apresentadas até 15 de fevereiro de 2003, ou seja, menos de um mês após a posse (Amorim 2003a).

II.3 – A Posição e os Interesses dos Estados Unidos

O posicionamento dos Estados Unidos sempre refletiu a postura favorável à criação da ALCA no menor prazo possível. A meta norte-americana de defesa de uma rápida concretização da área de livre comércio hemisférico atendia a três objetivos principais.

Em primeiro lugar, o país procurava compensar os demais países latino-americanos pelas preferências comerciais concedidas ao México com a criação do NAFTA (Abreu 1997a, pp.14-15). Durante o processo preparatório da Cúpula de Miami ficou claro o interesse destes países em assegurar um acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos, o que reflete a afirmação de que, em grande medida, a iniciativa para a criação da ALCA foi demanda latino-americana.

Em segundo lugar, o país procurava abrir os mercados do continente, especialmente os dos países do MERCOSUL e, sobretudo, do Brasil. Nesse sentido, a estratégia inicial norte-americana era a de utilizar a extensão do NAFTA como garantia de uma “abertura forçada” destes mercados – em referência à chamada “política do pé-de-cabra” (*crow-bar*) da USTR Carla Hills (Abreu 1997b, p.47).⁶⁹ Além disso, as reformas econômicas empreendidas pelos países da América Latina desde meados da década de 1980 tornaram-se um importante atrativo para os investimentos norte-americanos na região, consolidando assim o interesse dos Estados Unidos pela progressiva abertura destes mercados (Schott 1997).

Finalmente, os Estados Unidos procuravam criar um ambiente favorável ao tratamento dos demais objetivos da política externa norte-americana para a região, representados no amplo leque de temas coberto pelas “Cúpulas das Américas” – os

⁶⁹ De fato, a “política” ou “teoria do pé-de-cabra”, também chamada de “reciprocidade agressiva”, partia da premissa de que os parceiros comerciais dos Estados Unidos abririam seus mercados se o país ameaçasse fechar ou fecharse o seu. Essa teoria embasou, em grande medida, a aprovação e aplicação da legislação norte-americana da Seção 301, da Seção Especial 301 e da Seção Super 301.

temas ditos “*soft*”, sobretudo do fortalecimento dos regimes democráticos e do combate ao narcotráfico (Bouchard 2000, p.5; Schott 1997). De fato, a política comercial foi por vezes utilizada como um importante instrumento para a consecução de objetivos não comerciais da política exterior, especialmente no que concerne à segurança internacional⁷⁰ e ao relacionamento com os grandes países e aliados⁷¹. No governo do Presidente George W. Bush este enfoque seria reforçado, especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro e o início da “Guerra ao Terrorismo”, e refletido em importantes documentos do novo governo e do Congresso, como a doutrina de segurança nacional⁷² e o próprio TPA⁷³.

Do ponto de vista estritamente comercial, contudo, o interesse norte-americano esteve sempre vinculado à obtenção de um alto grau de abertura dos mercados do continente – especialmente para bens industriais e serviços – e, paralelamente, de harmonização das práticas e políticas de governo em áreas relativas a serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais.

Decorreu daí o objetivo geral de conseguir, na ALCA, disciplinas mais abrangentes do que aquelas relacionadas nos acordos da OMC e, preferencialmente, do NAFTA. Além disso, este último foi sempre percebido pelos Estados Unidos como uma importante referência no que tange à inclusão dos temas relacionados ao meio ambiente e aos padrões trabalhistas – ambos foram prioritários no governo do Presidente Bill Clinton em virtude da pressão crescente no interior do Partido Democrata e, sobretudo, por parte dos sindicatos e organizações não-governamentais (ONGs) que serviram de sustentação à vitória nas eleições presidenciais de 1992 (Thorstensen 2002, p.107).

Embora o país sempre tivesse adotado uma postura ofensiva em praticamente todas as áreas sujeitas à negociação, a posição norte-americana esteve, no período do Presidente Bill Clinton, prejudicada pela impossibilidade do Executivo obter o “*fast-*

⁷⁰ Exemplo emblemático são as sanções comerciais unilaterais impostas pelo país, como nos casos de Cuba, do Irã e da Líbia.

⁷¹ Os acordos de livre comércio firmados com Israel e Jordânia foram, em grande medida, resultados do posicionamento e do papel destes países no que diz respeito à questão do processo de paz no Oriente Médio (Brainard 2001, p.3).

⁷² “*A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.*” (White House 2002, p.17)

⁷³ De forma mais significativa, o primeiro “*finding*” do Congresso expresso na legislação afirma: “*The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. [...] Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.*”

track”. O sucesso do governo no início do mandato, especialmente com a conclusão do NAFTA em meio à polarização no Congresso norte-americano, somado à estratégia geral de evitar o uso da legislação nacional de defesa comercial como mero instrumento de proteção aos setores agrícolas e industriais afetados pela concorrência estrangeira⁷⁴, foi um dos fatores determinantes nas derrotas sofridas em 1997 e 1998 (Brainard 2001, p.9-11).⁷⁵

Desse modo, quando o Presidente George W. Bush finalmente conseguiu a aprovação pelo Legislativo do TPA, as medidas de caráter protecionista adotadas no processo de barganha acabaram por se constituir em condicionantes significativos ao processo negociador (Schott 2000b; Bergsten 2002b). Se por um lado os Estados Unidos passaram a ter legitimidade perante os demais participantes para concluir as negociações e, inclusive, propor sua antecipação, por outro, criaram condições para uma percepção geral de que o país não estaria disposto a fazer concessões em áreas prioritárias para os demais, como a liberalização de seu mercado agrícola e as mudanças em sua legislação de defesa comercial.

Além disso, a estratégia de “liberalização competitiva”, defendida pelo USTR Robert Zoellick, contribuiu também, no caso específico do Brasil, para a percepção de que os Estados Unidos procuravam isolar o MERCOSUL. O argumento central norte-americano, contudo, era de que o impulso dado pela negociação de acordos regionais contribuiria para acelerar o processo global de liberalização do comércio – os acordos bilaterais com os países latino-americanos, por exemplo, gerariam incentivos para a conclusão da ALCA que, por sua vez, impulsionaria as negociações multilaterais (Bergsten 2002a).

Os resultados dessa estratégia acabaram, no entanto, gerando incentivos para que o país não mais buscasse um acordo hemisférico abrangente. De fato, um dos argumentos principais da postura norte-americana em favor de uma aceleração do processo negociador em seu início era justamente a possibilidade de o país evitar que os acordos bilaterais negociados em âmbito hemisférico – muitas vezes como um primeiro passo para esta negociação – dificultassem o acesso aos mercados latino-americanos (Schott 1997).

⁷⁴ Outro fator importante foi a rejeição, articulada pelo Executivo, de um projeto de lei que previa a imposição de quotas tarifárias globais às importações de produtos siderúrgicos. Aprovado em 1999 pela Câmara, o projeto acabou rejeitado pelo Senado.

⁷⁵ Embora, como já mencionado, do ponto de vista dos principais parceiros comerciais, a percepção fosse de crescente unilateralismo.

Desse modo, a decisão dos Estados Unidos em favor da remodelação do escopo das negociações da ALCA à época da reunião ministerial de Miami, em concordância com a proposta brasileira, pode ser vista como o principal reflexo dessa nova situação.

III – O Acordo MERCOSUL-União Européia

III.1 – As Fases da Negociação

A negociação para a criação de uma área de livre comércio entre os países do Cone Sul e a UE insere-se em um projeto de relacionamento maior entre os dois blocos regionais. Menos de um ano após a assinatura do Trata de Assunção, em 1991, a Comissão Européia firmou com o MERCOSUL um Acordo Inter-Institucional para prover assistência técnica e financeira à construção de suas instituições. Esta iniciativa, ao lado da visita dos ministros das relações exteriores dos quatro países sul-americanos à Comissão apenas três dias após a assinatura do ato fundador do MERCOSUL, já sinalizava para a futura negociação de um acordo mais amplo com vistas à cooperação inter-regional (Faust 2002, p. 5).

Em dezembro de 1994, por iniciativa do Conselho Europeu, e após a realização de um estudo de viabilidade por parte da Comissão Européia, tiveram início as negociações com o MERCOSUL para a criação do que viria a ser o Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação, assinado em 1995. O acordo definiu três áreas para a institucionalização da relação inter-regional: o diálogo político; a cooperação; e a liberalização comercial, em particular do comércio de bens e serviços, e por meio do estabelecimento de disciplinas sobre defesa comercial e propriedade intelectual, entre outros temas. No que diz respeito estritamente a esta última área, o acordo também estabeleceu como princípios a compatibilidade com as regras da OMC e a necessidade de ser levada em consideração a “sensibilidade” de certos produtos⁷⁶. De qualquer modo, os compromissos nas três áreas deveriam fazer parte de um único Acordo de Associação Inter-regional.

Do ponto de institucional, o acordo quadro estabeleceu um Conselho de Cooperação, responsável por sua implementação, e um Comitê Conjunto de

⁷⁶ Este princípio configurar-se-ia como a principal “válvula de escape” para os europeus, garantindo assim um tratamento diferenciado ao mercado agrícola do bloco.

Cooperação, cujo trabalho consistia em auxiliar o Conselho. Em se tratando especificamente da temática comercial, foi estabelecido um Sub-Comitê Conjunto sobre Comércio, tendo por objetivo realizar o trabalho preparatório para o lançamento das negociações.

Contudo, por ser considerado “misto”, o processo de ratificação do acordo na União Européia dependeu não só da aprovação do Parlamento Europeu, como de todos os parlamentos nacionais dos então quinze países membros do bloco.⁷⁷ Desse modo, só adquiriu status formal em 1999.

No entanto, já em julho de 1998 a Comissão Européia enviou ao Conselho Europeu uma proposta de mandato negociador, que acabou sendo concedido em setembro de 1999 após um compromisso fechado em junho do mesmo ano. Desse modo, à época da I Cúpula União Européia-América Latina, realizada também em junho de 1999, no Rio de Janeiro, o processo negociador pôde ser formalmente iniciado. No comunicado conjunto lançado ao final do encontro, os chefes de Estado e governo instruíram o Conselho de Cooperação a realizar uma reunião em novembro do mesmo ano para discutir propostas sobre a estrutura, a metodologia e o calendário das negociações.

Nesse sentido, a reunião do Conselho de Cooperação não só discutiu como aprovou um texto final com diretrizes em todas as áreas. No que diz respeito à estrutura, foi criado um Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB) com poder para estabelecer grupos técnicos voltados à implementação das atividades relacionadas às negociações. Estas deveriam, por sua vez, compor o já mencionado empreendimento único, e ser consistentes com as negociações na área de cooperação. Por fim, o Conselho marcou a realização das duas primeiras reuniões do CNB no primeiro semestre de 2000. Embora do ponto de vista geral o Brasil tivesse enfrentado problemas financeiros decorrentes da crise russa, e os primeiros sinais da crise econômica também já se manifestassem na Argentina, o fracasso da reunião ministerial da OMC em Seattle contribuiu para impulsionar as negociações entre o MERCOSUL e a UE (Chaire Mercosur 2000, p.66).

⁷⁷ O Artigo 133 do Tratado de Roma é o que conferiu poder à Comissão Européia para negociar, concluir e implementar acordos comerciais. Contudo, os temas relacionados a serviços e direitos de propriedade intelectual não estariam sujeitos à regra da maioria qualificada, mas à unanimidade – daí a necessidade de aprovação por cada parlamento nacional. Embora o Tratado de Nice tenha alterado as regras em favor do voto majoritário, o tema dos investimentos ainda está sujeito à aprovação de todos os países membros do bloco, o que confere a cada um deles um virtual “poder de veto” ao acordo (Giordano 2002, p.14).

O processo avançou rapidamente, e já no I CNB foram aprovados princípios⁷⁸ e objetivos⁷⁹ específicos da negociação comercial, bem como uma estrutura definitiva e um programa de trabalho. Três grupos técnicos foram criados para conduzir as negociações nos diversos temas: um sobre acesso a mercados, incluindo tarifas e medidas não tarifárias, regulamentos e padrões técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias, regras de origem, defesa comercial e questões aduaneiras; um segundo, cobrindo os “novos temas” da Rodada Uruguai; e um terceiro, incorporando compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias.

O programa de trabalho, contudo, dividiu a negociação em duas etapas: entre junho de 2000 e meados de 2001 seriam discutidas apenas questões relacionadas a medidas não-tarifárias; a partir de julho de 2001, teria início a negociação substantiva, com a definição de metodologia para a eliminação de tarifas sobre bens e a liberalização do comércio de serviços. A causa fundamental dessa divisão foi o mandato negociador da UE, que permitia a negociação tarifária apenas a partir de 2001. A autorização também não definia uma data-limite para a conclusão das negociações, mas afirmava a necessidade destas serem finalizadas após a conclusão das negociações na OMC (Faust 2002, p.7).

Durante a fase inicial, houve quatro reuniões do CNB, e o foco das negociações manteve-se na troca de informações e na identificação de barreiras não-tarifárias. Em junho de 2001, o Conselho de Cooperação reuniu-se pela segunda vez para reafirmar a intenção dos blocos em iniciarem negociações sobre bens e serviços a partir do V CNB, no mês seguinte. O primeiro movimento foi realizado pela UE, que apresentou sua oferta inicial nesta reunião do Comitê. O gesto foi seguido pela apresentação da oferta do MERCOSUL no VI CNB, em outubro.⁸⁰

Ambas foram consideradas inaceitáveis. Embora a UE tenha apresentado uma proposta tarifária com cobertura de cerca de 90% dos produtos, deixou de fora da lista bens agrícolas – *commodities* e processados (PAPs) – de interesse do MERCOSUL. Por outro lado, a proposta do bloco sul-americano deixou nada menos que 60,8% dos

⁷⁸ Os princípios incluíam: negociações abrangentes com resultados equilibrados; a não exclusão de qualquer setor, mas levando-se em consideração as sensibilidades de certos produtos e setores; e um empreendimento único.

⁷⁹ Os objetivos seriam: a liberalização recíproca de bens e serviços; a melhoria do acesso aos mercados de compras de governo para bens e serviços; a promoção de um ambiente de investimento aberto e não discriminatório; a garantia de proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual; a garantia de adequadas e efetivas políticas de concorrência, e o estabelecimento de um mecanismo de co-operação; a garantia de adequadas e efetivas regras de defesa comercial; e o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias.

⁸⁰ Ambas incluíam a oferta para liberalização tarifária e propostas de texto para os capítulos sobre bens, serviços e compras governamentais.

produtos (ou 68% das importações provenientes da UE) fora da oferta, em sua maioria bens industriais. Um outro aspecto importante disse respeito aos métodos e modalidades: como não houve acordo prévio, os cronogramas de desgravação diferiam, de modo que a questão tornou-se um problema constante durante todo o processo negociador, pois a UE demandava “reciprocidade” na liberalização tarifária, ao passo que o MERCOSUL solicitava um tratamento especial na forma de “reciprocidade assimétrica” (Rios and Doctor 2004, pp.105-110).⁸¹

Diante da insatisfação das duas partes com as propostas, do trabalho preparatório que culminaria no lançamento da Rodada Doha e, posteriormente, do início das negociações em Genebra a partir de fevereiro de 2002, o VII CNB (abril de 2002) ficou praticamente reduzido ao trabalho preparatório para a II Cúpula União Européia-América Latina, que ocorreria em maio do mesmo ano, em Madri. Em se tratando da negociação comercial, os esforços ficaram centrados nas medidas de facilitação de negócios, cujos resultados seriam aprovados no encontro de chefes de Estado e governo na forma de um plano de ação. Durante a cúpula, decidiu-se também pela realização de um encontro entre os negociadores dos dois blocos em nível ministerial, renovando assim o ímpeto político para a conclusão do processo.

Desse modo, o resultado imediato da Cúpula de Madri foi a realização, em julho, no Rio de Janeiro, do encontro ministerial. Na ocasião, foi acordado um novo programa de trabalho prevendo três reuniões do CNB durante o período entre o segundo semestre de 2002 e o primeiro de 2003. O Programa de Trabalho do Rio, como ficou conhecido, definia também a realização de encontros paralelos entre a Comissão Européia e cada país do MERCOSUL para o tratamento de questões relativas às medidas sanitárias e fitossanitárias, de interesse do bloco sul-americano, e do comércio de vinhos e bebidas alcoólicas, de interesse da UE. Além disso, o programa definia a realização de novas trocas de ofertas em bens, em fevereiro de 2003, assim como ofertas iniciais em serviços e compras governamentais, em abril, e pedidos de melhoria das ofertas de bens,

⁸¹ A UE apresentou quatro categorias para a classificação de produtos, cada uma com um cronograma diferente: desgravação imediata (A); em 4 anos (B); em 7 anos (C); e em 10 anos (D). Além disso, havia uma categoria especial (E) para produtos cuja desgravação estava sujeita à negociação. O MERCOSUL, por outro lado, apresentou cinco categorias de produtos, mas com apenas três cronogramas: desgravação imediata (A); em 8 anos, com preferência fixa de 50% entre o primeiro e o sétimo ano (B); em 10 anos, com 50% de preferência no sexto ano (C); em 10 anos, com 50% de preferência no sétimo ano (D); e em 10 anos, com 50% de preferência no oitavo ano (E). Os produtos não incluídos em qualquer uma das categorias, e cujo tratamento deveria ainda ser definido, foram incluídos na chamada categoria “X”.

em maio. A conclusão do programa seria feita em nova reunião ministerial, no segundo semestre de 2003.

O programa acordo no Rio de Janeiro não foi inteiramente cumprido. Houve progresso significativo em algumas áreas, mas divergências importantes em outras. Em primeiro lugar, foram realizadas as trocas das ofertas revisadas em bens, em março de 2003. Na nova proposta o MERCOSUL fez um esforço substancial ao incluir 85,5% dos produtos comercializados bilateralmente, o que correspondia a 83,5% das importações provenientes da UE⁸². Os europeus, por sua vez, incluíram 1.235 produtos a mais na oferta, mas aqueles sujeitos à categoria “E” passaram de 195 (oferta de 2001) para 963, sendo em sua maioria bens agrícolas (Rios e Doctor 2003, pp.110-115).

Houve, também, trocas de ofertas em serviços e investimentos. Contudo, a não apresentação de uma oferta do MERCOSUL em compras governamentais causou forte crítica por parte da UE. Além disso, os europeus passaram a insistir na necessidade de “consolidação” do bloco sul-americano, uma vez que a falta de harmonização das legislações nacionais, bem como as “perfurações” na Tarifa Externa Comum (TEC), acabariam por inviabilizar as negociações. Um dos exemplos citados foi a questão da “bi-tributação”, que impediria a livre circulação de produtos da UE no MERCOSUL. Do lado do MERCOSUL, as críticas permaneceram devido a não inclusão dos produtos agrícolas na oferta européia.

Quando a reunião ministerial prevista pelo Programa de Trabalho do Rio foi realizada, em outubro de 2003, em Bruxelas, as negociações multilaterais no âmbito da OMC já haviam sido paralisadas pelo fracasso do encontro ministerial de Cancun. Além disso, o processo ALCA deteriorava-se rapidamente devido às divergências de posição entre o Brasil e os Estados Unidos quanto ao escopo da negociação.

Se de um lado o fracasso multilateral tendia a favorecer avanços regionais, por outro, a impossibilidade de resolução, na OMC, da questão agrícola poderia não contribuir para avanços na liberalização nesse âmbito.⁸³ O ambiente de troca de acusações após o fracasso da reunião ministerial da organização também não era favorável ao avanço da negociação entre os blocos. Ademais, havia o fato de que a “cláusula de paz” do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai encontrava-se

⁸² Grosso modo, o incremento na proposta do MERCOSUL foi resultado da incorporação do setor automotivo na oferta, já que este compreendia cerca de 20% do comércio entre os blocos.

⁸³ Cabe ressaltar, contudo, o fato da UE ter concluído, em 2003, a reforma da PAC, o que garantia espaço para concessões nessa área.

prestes a expirar, o que aumentava a cautela da UE no tratamento da questão. A desaceleração do processo de integração nas Américas, por sua vez, concedia aos europeus pouco estímulo para um engajamento na negociação com o MERCOSUL.

Estes revezes, contudo, não impediram os negociadores de acordarem um cronograma final ambicioso. Nesse sentido, o Programa de Trabalho de Bruxelas estabeleceu duas etapas para a fase final. Uma primeira, entre dezembro de 2003 e maio de 2004, quando seriam realizadas três reuniões do CNB e trocadas ofertas revisadas em bens, incluindo-se agricultura, serviços, investimentos e compras governamentais. Esta etapa seria concluída por uma reunião ministerial à margem da III Cúpula União Européia-América Latina, que seria realizada em maio daquele ano, em Guadalajara. A partir de então as negociações entrariam em um período final, prevendo-se sua conclusão para outubro de 2004 em uma nova reunião ministerial. O prazo coincidia com o fim do mandato dos comissários europeus e a definição de novos nomes para a Comissão. O processo negociador entrou, desse modo, em sua fase decisiva.

Embora o MERCOSUL demonstrasse disposição política em avançar, e houvesse inclusive seguidas manifestações de setores industriais brasileiros interessados na conclusão do acordo, como o automotivo e o têxtil, as propostas do bloco sul-americano foram consideradas insuficientes pelos europeus. As principais críticas diziam respeito à excessiva exclusão de produtos industriais da oferta sob a alegação de “sensibilidade”, a timidez nas ofertas de investimentos e serviços – particularmente na área financeira, de telecomunicações e de transporte marítimo – e, sobretudo, o recuo no tema das compras governamentais, dada a insistência do MERCOSUL em não aceitar nenhum compromisso além da transparência.

Os países do bloco sul-americano, por sua vez, argumentavam que a UE não estava disposta a aceitar compromissos significativos na área agrícola, limitando o acesso a mercados à concessão de quotas tarifárias – e não à redução das tarifas⁸⁴. O MERCOSUL afirmou reiteradamente que não faria avanço algum caso os europeus não apresentassem uma proposta significativa para a liberalização do setor. A posição dos sul-americanos foi ainda mais reforçada quando, em abril de 2004, os europeus não só não apresentaram sua oferta – apenas recebendo e criticando a proposta do

⁸⁴ Para boa parte dos produtos processados, contudo, a UE garantiria acesso ao seu mercado por três vias: quotas, preferências fixas de 50% e desgravação tarifária.

MERCOSUL –, como adicionaram uma condicionalidade fundamental à negociação: o chamado enfoque dos “dois passos” (*two-steps approach*).

O argumento central dos europeus era de que só dispunham de um “único bolso” (*single pocket*) para “pagar a conta” das negociações no âmbito regional e multilateral, portanto, sua proposta de acesso ao mercado agrícola para os países do MERCOSUL estaria sujeita aos resultados da Rodada Doha. No caso das quotas, por exemplo, os países sul-americanos só teriam acesso à parcela do total, estando o restante sujeito às eventuais concessões multilaterais da UE. A indisposição europeia também em aceitar a redução das tarifas intra-quota, bem como de permitir as exportações por fora do regime – prática já corrente dos exportadores agrícolas, principalmente brasileiros –, colocou o processo em crise.

As críticas mútuas levaram a negociação a um impasse no período posterior a abril de 2004, tendo sido uma crise maior evitada durante a reunião ministerial realizada em maio, à margem da reunião de chefes de Estado, em Guadalajara. Mesmo com a reafirmação do compromisso político de conclusão do acordo em outubro, não foi possível chegar a um consenso. A última rodada de ofertas, formalmente apresentadas em setembro de 2004 – já que os europeus adotaram ao longo do ano a estratégia de apresentar sua oferta agrícola por partes, de acordo com as promessas de melhoria realizadas pelos países do MERCOSUL⁸⁵ –, evidenciou a indisposição dos blocos em concluírem o acordo.

Por um lado, a proximidade do final do mandato da Comissão impedia avanços substanciais na área agrícola, inclusive com críticas dos países membros ao comissário de comércio, Pascal Lamy. Ademais, o processo de “alargamento” (*enlargement*) para o Leste Europeu com a inclusão de dez novos membros adicionava um complicador à tomada de decisão no interior do bloco, já que as novas economias caracterizavam-se por um forte interesse exportador agrícola.

Por outro, as divergências no MERCOSUL impediam uma proposta, sobretudo na área industrial, que a UE considerasse aceitável. Além disso, o Brasil evitava compromissos maiores em serviços, investimentos, propriedade intelectual e, principalmente, compras governamentais – embora o governo tivesse flexibilizado sua posição inicial oferecendo uma “preferência” aos europeus nas licitações internacionais,

⁸⁵ A estratégia europeia foi apelidada pelos negociadores do MERCOSUL de “enfoque salame” (*salami approach*), já que o oferecimento de quotas, sobretudo para carnes (bovina e de frango) e álcool, era feito apenas verbalmente e de modo gradual, não garantindo a previsibilidade necessária ao processo negociador.

bem como a instituição de um mecanismo de consulta pelo qual a UE poderia requisitar a participação em processos inicialmente destinados aos produtores e prestadores de serviços nacionais.

Por fim, cabe destacar, como aponta Rios (2005), o enfoque excessivamente mercantilista adquirido na última etapa. Assim, à polarização de posições no que diz respeito à abertura do setor agrícola somou-se uma prática adotada pelos dois blocos de negociar, muitas vezes, produto a produto, ao invés de buscarem um equilíbrio no “pacote de temas” assegurado pelo empreendimento único. Um exemplo que evidencia esta postura foi a oferta do MERCOSUL de garantir maior acesso ao seu mercado automotivo, por meio de quotas e eliminação progressiva de tarifas, em troca da expansão da quota tarifária europeia para carnes nobres – a chamada “quota Hilton”.

Desse modo, a reunião ministerial realizada em Lisboa, em outubro de 2004, apenas confirmou o interesse das partes em continuarem o processo de negociação, embora as negociações no âmbito do Programa de Trabalho de Bruxelas tivessem revelado uma crescente desconfiança entre o MERCOSUL e a UE quanto ao compromisso real para a conclusão de um acordo inter-regional. Na prática, contudo, o processo negociador foi paralisado.

III.2 – As Posições e os Interesses do Brasil e do MERCOSUL

De modo geral, os interesses concretos do MERCOSUL na conclusão de um acordo para a liberalização do comércio intra-regional resumiam-se à abertura do mercado agrícola europeu – particularmente para equilibrar o déficit comercial com este parceiro (Giordano 2002, p.9) –, embora para o Brasil os riscos representados pelo acordo fossem por vezes considerados equivalentes aos da negociação no âmbito da ALCA. Para o País, a conclusão de um acordo com a UE representou sempre uma “alternativa” à área de livre comércio hemisférica, constituindo-se assim em uma “opção aberta”, ou um ponto de equilíbrio em termos de barganha entre os processos negociadores – estratégia com antecedentes expressivos na política externa brasileira dos anos 1930 e 1970 (Mello 2000, pp.182-185).

Em se tratando dos temas em negociação, portanto, o Brasil possuía interesse ofensivo somente no acesso a mercado para bens agrícolas, à exceção de alguns setores industriais exportadores, como o automotivo, o têxtil e o de calçados. Nas demais áreas,

o interesse brasileiro refletiu a posição defensiva já mencionada no caso da ALCA. Cabe ressaltar, contudo, que as diferenças na estrutura econômica entre os membros do MERCOSUL criaram, durante todo o processo negociador, divergências significativas em termos da definição da postura oficial do bloco. Este foi o caso, por exemplo, das áreas relacionadas a serviços e investimentos – o Brasil procurava garantir “espaço” para a implementação de políticas públicas ao passo que a Argentina, que já havia empreendido um amplo processo de abertura no início da década de 1990, deseja compromissos maiores.

O País, no entanto, procurou conduzir o posicionamento do bloco em estrita relação com seus interesses, uma vez que era o “principal gestor” da agenda externa do MERCOSUL (Markwald 2005, p.27). Ademais, a estratégia de condução simultânea das negociações com a UE e no âmbito hemisférico contribuía para gerar um equilíbrio entre os interesses dos membros, com ganhos potenciais maiores para os três sócios brasileiros com a abertura do mercado agrícola europeu e, da perspectiva do Brasil, dos mercados industriais dos demais países latino-americanos – além do próprio mercado agrícola e industrial dos Estados Unidos (Giordano 2002, p.12).

A posição brasileira inicial foi, de modo geral, preservada pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, embora a negociação com a UE tenha adquirido um peso relativamente maior diante da paralisação do processo ALCA (Fishlow 2004, p.290). Contudo, a perspectiva da definitiva inclusão do tema agrícola, a partir da aprovação do Programa de Trabalho de Bruxelas, gerou incentivos para uma relativa flexibilidade no posicionamento do Brasil, especialmente em temas como serviços e investimentos. Mesmo em áreas declaradamente “sensíveis”, como a de compras governamentais – onde o novo governo já havia recuado do compromisso assumido pelo seu antecessor em termos de acesso a mercados – houve flexibilização, embora esta tenha sido considerada insuficiente pelos europeus.

Entretanto, uma aceitação, por parte da UE, não eliminaria problemas significativos na oferta do bloco, especialmente no que se referia à liberalização agrícola. O oferecimento de maior acesso a mercado por meio de quotas já era considerado problemático pelo MERCOSUL dada a sua baixa ambição, contudo, outros dois pontos geravam complicações. O primeiro dizia respeito à própria divisão das quotas no interior do bloco, que tendia a gerar conflitos entre os governos e representantes dos setores privados dos dois principais sócios, além do Uruguai. O

segundo, e aparentemente mais grave, dizia respeito à própria estratégia brasileira em termos das negociações da OMC. Havia, portanto, grande receio por parte da diplomacia brasileira em aceitar um compromisso pouco ambicioso no âmbito regional que, como provável consequência, enfraqueceria a posição do País no âmbito multilateral, especialmente do recém-criado G-20. De fato, a vinculação entre as duas negociações já era visível não só pela proposta europeia relativa às quotas, como pelo interesse da UE em “negociar” no âmbito regional o contencioso sobre o frango salgado iniciado pelo Brasil na OMC.

A desconfiança gerada nos meios diplomáticos do bloco sul-americano pela estratégia negociadora da UE – dos “dois passos” –, aliada à indisposição do Brasil em realizar concessões adicionais nas áreas de interesse dos europeus (e da Argentina flexibilizar sua posição em importantes setores industriais), acabaram contribuindo para a ocorrência de frequentes crises no processo negociador que, finalmente, paralisaram as negociações em setembro de 2004.

III.3 – As Posições e os Interesses da União Européia

O posicionamento da UE na negociação para a criação de um acordo inter-regional com o MERCOSUL esteve, em grande medida, orientado por razões políticas. O objetivo europeu de criar um contrapeso à presença norte-americana na região foi, sem dúvida, um dos principais fatores. Além disso, a preferência pelo relacionamento com blocos regionais refletia a visão europeia de um novo ordenamento do sistema internacional, fundado no princípio da integração regional “profunda” – partilhado pelo MERCOSUL, sobretudo pelo Brasil – e amparado por uma visão normativa da democracia liberal. Desse modo, havia interesse por parte da UE em “exportar” seu modelo de ambiente institucional, governança econômica e cooperação regional para áreas de sua influência. (Chaire Mercosur 2000, p. 67; Faust 2002, p.15).

De uma perspectiva econômica, o interesse europeu também estava relacionado aos desdobramentos da política comercial dos Estados Unidos e, em especial, da tentativa norte-americana de reorganização de suas relações comerciais com os países das Américas e do Pacífico. A criação do NAFTA já havia servido de exemplo para os possíveis efeitos, em termos de desvio de comércio e investimentos, do aprofundamento da integração entre a economia deste país e a dos demais países latino-americanos

(Giordano 2002, p.12). Por outro lado, o próprio projeto de associação inter-regional com o MERCOSUL poderia servir de modelo à reorganização das relações da UE com seus demais parceiros comerciais (Giordano 2002, p.8).

Havia, portanto, o interesse em assegurar acesso aos mercados sul-americanos em um cenário de conclusão bem sucedida da ALCA. Ademais, o influxo de investimentos europeus no MERCOSUL durante a década de 1990, estimulados tanto pela criação de um amplo mercado regional como pelos programas de privatização, criou uma demanda por maior estabilidade jurídica e institucional nos países do bloco. Essa foi uma das principais razões para a postura europeia ofensiva em áreas como serviços, propriedade intelectual e investimentos (Chaire Mercosur 2002, pp.17-18; Giordano 2002, p.11).

Outras áreas de interesse incluíam a abertura dos mercados industriais e de compras governamentais do bloco sul-americano, além dos de produtos agrícolas processados de alto valor agregado e baseados no “poder da marca” (*branding*), como os queijos e os vinhos – daí o interesse da UE na negociação de acordos sobre bebidas, por um lado, e da inclusão do tema das indicações geográficas, por outro (Chaire Mercosur 2003, p.45). Ademais, tal como os Estados Unidos, a UE buscou incorporar na negociação questões como as relativas ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar animal (*animal welfare*), sempre vistas com desconfiança pelos países do MERCOSUL.

Os objetivos comerciais do bloco, contudo, foram insuficientes para mobilizar apoio a uma contrapartida em termos de abertura do mercado agrícola europeu, sobretudo em virtude do pequeno peso do MERCOSUL nas relações comerciais da UE (Giordano 2002, pp.8-9).

Desse modo, a posição europeia esteve sempre balizada pelos desenvolvimentos na negociação da ALCA e, paralelamente, no plano multilateral. Além disso, o compromisso político assumido com a aprovação do Programa de Trabalho de Bruxelas foi, em grande medida, impulsionado pela Comissão Europeia no interesse de assegurar, por meio de compromisso externo (*lock-in*), uma reforma mais profunda da PAC⁸⁶, o

⁸⁶ Faust (2002, p.15) também aponta o interesse da Comissão Europeia em expandir sua influência no interior da própria UE por meio da concretização de acordos comerciais que demandassem grande *expertise* técnica.

que acabou por gerar atritos com os países membros, sobretudo na etapa final de trocas de ofertas (Faust 2002, pp.15-16).⁸⁷

IV – A Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio

IV.1 – As Fases da Negociação

Quando foi proposta a criação da OMC, um dos objetivos de seus membros, então envolvidos nas negociações para a conclusão da Rodada Uruguai, era o de estabelecer um fórum permanente de negociações para a liberalização multilateral do comércio internacional. O que se acordou ao final daquela negociação, portanto, era que a nova organização funcionaria como uma arena para um processo negociador contínuo, sem que houvesse a necessidade de se recorrer às tradicionais “rodadas de negociação” do antigo GATT (Thorstensen 2001, pp.42-45).⁸⁸ Contudo, já em 1997 foi proposta pela CE uma nova e ampla rodada (*comprehensive round*). Nesse sentido, foram três os elementos principais que contribuíram para o movimento europeu (Amorim 2000, p.103).

Em primeiro lugar, havia claro interesse por parte da CE em ampliar a agenda do comércio internacional por meio da inclusão dos “temas de Cingapura”, dentre os quais dois eram de seu especial interesse: política de concorrência e investimentos (Amorim 2000, p.103). Este segundo tema merecia destaque especial por dois motivos: primeiro, porque fora tratado de modo apenas marginal na Rodada Uruguai⁸⁹; e segundo, porque as negociações do Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI), lançadas no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1995, encontravam-se já em difícil processo de conclusão.⁹⁰

⁸⁷ Um elemento condicionante adicional foi a adesão dos dez novos membros do Leste Europeu, cujo interesse econômico estava relacionado à reserva de mercado na área agrícola. Além disso, o lobby dos consumidores e ambientalistas aumentou a demanda em favor da “multifuncionalidade” da agricultura, especialmente diante dos debates suscitados pela questão da “vaca-louca”, dos organismos geneticamente modificados (OGMs), da utilização de hormônios na produção da carne e da poluição agroindustrial (Chaire Mercosur 2000, p.78).

⁸⁸ Este objetivo está inscrito no Artigo III.3 do Acordo de Marraqueche.

⁸⁹ O Acordo sobre TRIMs da Rodada Uruguai tratou apenas de “medidas de investimento” relacionadas ao comércio. Não se configurou, portanto, como um acordo-quadro (*framework*) sobre o tema.

⁹⁰ A previsão era de conclusão do acordo em 1998. O prazo foi estendido, mas as negociações definitivamente abandonadas em 1999. Cabe ressaltar que o MAI previa a adesão de não-membros da OCDE. Contudo, a pouca disposição destes países em aceitarem regras negociadas no âmbito dessa organização acabou também por incentivar o tratamento do tema em um fórum mais amplo, como a OMC.

Um segundo elemento para o movimento europeu foi a própria “agenda interna” (*built-in agenda*) dos acordos negociados durante a Rodada Uruguai. Diante da necessidade de buscar avanços maiores do que até então havia sido alcançado, os países participantes daquela rodada negociaram a inclusão, nos textos finais, de cronogramas para futuras negociações a partir do ano 2000. Os dois principais acordos a merecerem mecanismos deste tipo foram o Acordo sobre Agricultura (Artigo 20) e o GATS (sobretudo o Artigo XIX). Por se tratar o primeiro de um tema “sensível” para a CE, especialmente por conta da PAC, o bloco entendeu que a diluição dos custos políticos de novas medidas liberalizantes nesse setor poderia ser contrabalançada por ganhos em outras áreas. Desse modo, a inclusão de temas de interesse dos europeus no mandato negociador de uma ampla rodada tenderia a compensar as perdas na área agrícola (Amorim 2000, p.103).

Um terceiro e último elemento era o papel que a própria dinâmica de funcionamento da OMC imprimiu aos membros da organização e às tarefas diárias da organização. De modo geral, o trabalho de muitos dos comitês e conselhos restringiu-se apenas a um expediente meramente de revisão dos acordos e monitoramento dos membros, de modo a assegurar o devido cumprimento das regras multilaterais (*compliance*). As exceções a essa situação, embora significativas, concentraram-se apenas na conclusão de negociações oriundas da Rodada Uruguai.⁹¹ De fato, o único exemplo de negociação baseada em uma iniciativa lançada no âmbito de um dos comitês da OMC foi o da conclusão do Acordo sobre Tecnologia da Informação (ITA), aprovado ao final da primeira reunião ministerial, em Cingapura.

O resultado desse movimento europeu acabou por refletiu-se, por conseguinte, na declaração final do segundo encontro ministerial da entidade, realizado em Genebra, em 1998. Em três parágrafos do texto final, os ministros dos países membros da OMC instruíram o Conselho Geral da organização a preparar recomendações para a adoção de um “programa de trabalho” (*work programme*) pela entidade, inclusive com um cronograma para seu início e sua conclusão.

Durante a fase de preparação das recomendações para o programa de trabalho formou-se, no entanto, um quadro de clivagem de posições, com os diversos membros

⁹¹ A conclusão das negociações em temas relacionados a serviços (movimento de pessoas naturais, serviços financeiros, telecomunicações e transporte marítimo), às iniciativas setoriais na área de acesso a mercados para bens não agrícolas (principalmente produtos farmacêuticos), e, posteriormente, às próprias negociações da “agenda interna”.

da OMC revelando pouca ou nenhuma flexibilidade. A própria CE apresentou, desde o princípio, uma posição contraditória. Por um lado, foi a grande promotora de uma nova rodada, tendo inclusive patrocinado a inclusão dos “temas de Cingapura” na agenda da organização. Por outro, manteve enorme rigidez no tratamento da questão agrícola – posição semelhante a do Japão –, inclusive pela introdução do polêmico conceito de “multifuncionalidade” da agricultura (Amorim 2000, pp.103-104).

Os Estados Unidos, por sua vez, adotaram um posicionamento ambivalente. Por um lado, não desejavam uma ampla rodada. O interesse norte-americano limitava-se às negociações da “agenda interna”, já que eram ofensivos tanto em agricultura como em serviços, e a temas pontuais como facilitação de comércio, compras governamentais e comércio eletrônico. Por outro, procuravam introduzir na discussão temas polêmicos como padrões trabalhistas e meio ambiente (Amorim 2000, p.107).

Ademais, os grandes países em desenvolvimento como o Egito, a Índia e o Paquistão demonstravam uma atitude reticente. Não desejavam uma nova rodada, pois ainda alegavam passar por um amplo processo de ajuste e reestruturação econômica por conta dos compromissos assumidos na Rodada Uruguaí. Nesse sentido, defendiam a inclusão das chamadas “questões de implementação” (*implementation issues*), isto é, aquelas relacionadas à necessidade de garantir o adequado funcionamento dos acordos da última rodada preservando o direito dos países em desenvolvimento ao tratamento especial e diferenciado (S&D) (Amorim 2000, p.107).

Os resultados imediatos desse quadro foram as já mencionadas clivagens, que se mantiveram presentes até a véspera da terceira reunião ministerial da OMC, realizada em Seattle, em 1999. O objetivo central do encontro era a tentativa de lançamento, pelos ministros dos países membros, da chamada “Rodada do Milênio”. No entanto, a rigidez de posições da CE e do Japão, por um lado, e dos Estados Unidos, por outro, inviabilizou essa iniciativa. Enquanto aqueles se mantinham decisivamente contrários a uma nova e ambiciosa rodada de liberalização na área agrícola, este último condicionou qualquer avanço substantivo à inclusão dos temas relacionados aos padrões trabalhistas e ao meio ambiente, considerados extremamente “sensíveis” por grande parte dos países em desenvolvimento. Além disso, a própria organização viu-se transformada no principal alvo dos críticos da globalização produtiva e financeira, tanto dos movimentos e ONGs ditos altermundialistas, quanto de círculos intelectuais europeus preocupados

com a tendência de “Americanização” do continente – e influenciados, sobretudo, pelas fracassadas negociações do MAI (Amorim 2000, pp.107-109).

Diante do fracasso do lançamento da nova rodada, os membros da OMC passaram boa parte dos anos de 2000 e 2001 discutindo um pacote de medidas de fortalecimento da organização, e dando seguimento às negociações já previstas sobre agricultura e serviços, bem como às revisões, também previamente acordadas, de dispositivos dos acordos sobre subsídios e medidas compensatórias, TRIMs e TRIPS (Thorstensen 2000, p.123).

Contudo, quando foi realizada, em novembro de 2001, a quarta reunião ministerial da OMC, no Catar, a situação política e econômica era muito diferente daquela prevalecente à época de Seattle. No campo político, a dinâmica das relações entre os Estados Unidos e o mundo havia mudado significativamente por conta dos ataques terroristas do 11 de setembro e do lançamento da “Guerra ao Terrorismo”. No campo econômico, a economia mundial apresentava claros sinais de declínio, agravados não só pelos atentados e como pelos reflexos da quebra da NASDAQ, no ano anterior. Além do novo cenário mundial e norte-americano, a própria organização “*era alvo de grande expectativa. O momento político e econômico, de certa maneira, exigia um sinal positivo da OMC [...]*” (Amorim e Thorstensen 2002, p.58).

Desse modo, os ministros dos países membros garantiram o sinal necessário por meio da adoção da Declaração de Doha, que endossou o lançamento da primeira rodada multilateral de negociações no âmbito da organização. Além disso, reforçaram a percepção do revigoramento da instituição com a aprovação da adesão de Taiwan e da China.⁹² Como afirmam Amorim e Thorstensen (2002, p.59):

“O consenso obtido em Doha sinaliza, acima de tudo, a vontade política dos membros da OMC, de que uma nova rodada deveria ser lançada e de que o fortalecimento da organização dependia dela. [...] Como quer que seja, no grande público e mesmo entre os especialistas (independentemente de suas posições em contrário ou a favor) formou-se a visão de que o fracasso em lançar a Rodada equivaleria ao começo do fim da OMC. Assim, uma atitude obstrucionistas à outrance importaria um grande preço político a quem a exercesse. Isso era válido tanto para países

⁹² Por razões políticas, Taiwan é denominado “Taipei Chinesa” ou “Taipei/China” na OMC. O mesmo vale para Hong Kong e Macau.

em desenvolvimento, como a Índia, quanto para países superdesenvolvidos, como os Estados Unidos.”

O lançamento da Rodada Doha, portanto, não serviu somente para fortalecer a organização, mas como um ato simbólico das grandes economias diante de um incerto cenário econômico e político – e em potencial degeneração. Do mesmo modo, a clara ênfase no tema do “desenvolvimento”⁹³ serviu ao propósito de assegurar o caráter universalista da organização, em oposição à percepção de que a OMC não seria nada mais do que uma extensão do GATT, que por muitos anos foi reconhecido pelos países em desenvolvimento como o “*richmen’s club*” (Abreu 1998, p.5).

De qualquer modo, o lançamento da Rodada Doha foi considerado o “compromisso possível” entre as grandes economias, e entre estas e os países em desenvolvimento. O resultado mais visível desse compromisso foi o que os diplomatas brasileiros chamaram de “ambigüidade construtiva” do texto do mandato. O documento final apresentou muitos pontos ambíguos ou contraditórios, mas assegurou as condições necessárias à construção do consenso entre países cujos interesses eram, muitas vezes, claramente antagônicos. Desse modo, os ministros reunidos em Doha legaram aos negociadores de Genebra a tarefa de “elucidar” (*clarify*) os compromissos adotados (Amorim e Thorstensen 2002, pp.59-60).

O cronograma aprovado previa a conclusão das negociações em um prazo não superior a 1º de janeiro de 2005, com um período de avaliação dos trabalhos (*stock-taking*) durante a quinta reunião ministerial da entidade, que ficaria então responsável por dar o direcionamento político e tomar decisões adicionais, se estas fossem necessárias. As negociações, por sua vez, seriam supervisionadas por um Comitê de Negociações Comerciais (CNC) constituído sob a autoridade do Conselho Geral da organização, e cuja primeira reunião deveria ocorrer até o final de janeiro de 2002.

Além disso, três importantes princípios foram aprovados. O primeiro, de que as negociações constituiriam um empreendimento único⁹⁴, embora os acordos alcançados pudessem ser implementados, de forma provisória ou definitiva, antecipadamente. O segundo, de que as negociações seriam conduzidas de forma transparente para permitir a participação de todos os membros e um resultado final equilibrado. A reafirmação da

⁹³ O próprio mandato da nova rodada acabou reconhecido como a “Agenda Doha do Desenvolvimento”.

⁹⁴ O único tema não incluído no empreendimento único era aquele relativo à melhoria e esclarecimento das regras do Entendimento sobre Soluções de Controvérsias (DSU). De fato, estas negociações (*DSU Review*) já dispunham de um mandato próprio, incluído em uma declaração acordada ao final da Rodada Uruguai.

transparência era importante na medida em que a prática do “*green room*” durante a preparação para a reunião ministerial de Seattle havia contribuído para uma percepção negativa do processo decisório da OMC por parte dos países em desenvolvimento. Finalmente, havia a garantia de um tratamento especial e diferenciado para estes países, que deveria ser levado em consideração durante toda a negociação e na execução dos demais pontos do programa de trabalho.

No programa acordo em Doha havia, por sua vez, três grandes grupos de temas. O primeiro grupo era formado pelos temas que estavam, de fato, sujeitos à negociação.⁹⁵ O segundo incluía os “temas de Cingapura”, cujo mandato negociador estaria sujeito à aprovação, por “consenso explícito”, durante a quinta reunião ministerial. Já o terceiro incluía uma série de temas diretamente ou indiretamente relacionados à negociação, mas geralmente sujeitos a discussões e análises preliminares.⁹⁶

Estabelecida a estrutura inicial, os princípios e os temas em negociação, o CNC aprovou, em sua primeira reunião, os aspectos organizacionais restantes. Desse modo, foram estabelecidos grupos de negociação apenas para os temas de NAMA e regras multilaterais. Os demais deveriam ser tratados em seus respectivos comitês e conselhos, reunidos em “sessão especial” (MRE 2002a, p.2). Embora nas principais áreas os trabalhos já avançassem a partir de março de 2002, inclusive com a apresentação de propostas iniciais, a indefinição quanto ao cronograma de reuniões do grupo de negociações sobre NAMA criou um importante impasse na rodada. De um lado, países como a Austrália, a CE e os Estados Unidos defendiam o tratamento “paralelo” deste tema com as negociações em agricultura e serviços. De outro, a Índia, os países africanos e outros países em desenvolvimento argumentavam que não desejavam entrar em uma nova etapa de redução tarifária antes de analisarem os efeitos da liberalização decorrente dos compromissos da Rodada Uruguai (MRE 2002b, p.2).⁹⁷

A questão só foi resolvida no final do primeiro semestre de 2002, quando a CE flexibilizou sua posição e os membros aprovaram a meta de serem negociados e

⁹⁵ Agricultura, incluídas aí as regras sobre subsídios à exportação e à produção doméstica; acesso a mercados para bens não-agrícolas (NAMA); serviços; regras multilaterais, que incluíam anti-*dumping*, subsídios – à produção industrial e à pesca – e medidas compensatórias, e acordos regionais de comércio; comércio e meio ambiente; aspectos pontuais do acordo sobre TRIPS; e questões de implementação.

⁹⁶ Comércio eletrônico; comércio, dívida e finanças; comércio e transferência de tecnologia; cooperação técnica e capacitação (*capacity building*); países de menor desenvolvimento relativo (LDCs); economias menores; e tratamento especial e diferenciado.

⁹⁷ O programa de trabalho de Doha estabeleceu a data-limite de 31 de março de 2003 para a aprovação de modalidades para a negociação agrícola, bem como para a apresentação de ofertas iniciais na negociação sobre serviços. Contudo, não estabeleceu qualquer cronograma para o tratamento do acesso a mercados para bens não agrícolas.

acordados os métodos e modalidades para as negociações em NAMA até 31 de maio de 2003⁹⁸. À época, os condicionantes externos já eram visíveis. Tal como ocorrera no âmbito das negociações para a criação da ALCA, as medidas protecionistas aprovadas pelos Estados Unidos na barganha pela aprovação do TPA, sobretudo o “*Farm Bill*”, criaram um ambiente de ceticismo quanto ao real engajamento do país com os compromissos e metas acordados na reunião ministerial de Doha. Ademais, a percepção entre os países em desenvolvimento era de que havia, simultaneamente, uma falta de engajamento dos grandes atores (*major players*) e uma tentativa destes países em prorrogar a negociação sobre temas de interesse dos primeiros como, por exemplo, as questões de implementação.⁹⁹ Todos estes fatores se somavam ainda a uma certa “inércia” por parte do Secretariado da organização em virtude da substituição do então Diretor Geral, Mike Moore, pelo tailandês Supachai Panitchpakdi (MRE 2002c, pp.1-2).

A retomada dos trabalhos após o recesso de agosto de 2002 foi marcada por um impulso significativo na negociação agrícola com a apresentação de propostas pela CE e pelo Grupo de Cairns, em complementação a proposta norte-americana circulada já em julho. Além disso, cerca de 30 países haviam cumprido o calendário aprovado em Doha para o tema serviços, que previa a apresentação de pedidos iniciais até 30 de junho de 2002. No entanto, estes avanços iniciais foram rapidamente substituídos por um crescente dissenso na área agrícola, especialmente diante da falta de engajamento dos países protecionistas como a CE, a Coréia e o Japão. Além disso, o não cumprimento de alguns prazos iniciais previstos pela Declaração de Doha gerou grande crítica por parte dos países em desenvolvimento e uma preocupação quanto à conclusão da negociação. Os três temas onde não houve acordo incluíam as questões de implementação¹⁰⁰, o tratamento especial e diferenciado, e a relação entre TRIPS e saúde pública, assunto que não fazia parte do “[...] *pacote negociador de Doha, mas cuja inclusão na agenda da OMC viabilizou a formação de consenso para o lançamento da nova rodada*” (MRE 2003a, pp.1-3).¹⁰¹

⁹⁸ Em março, portanto, os membros só precisariam chegar a um “esboço” (*outline*), e não a um documento definitivo.

⁹⁹ Estas questões já haviam sido objeto de um acordo parcial durante a reunião de Doha. Contudo, temas polêmicos foram deixados para serem tratados somente no âmbito da rodada. Um exemplo de tema controverso era a proposta do Brasil e da Índia de flexibilização do Acordo sobre TRIMs, especialmente para permitir a utilização de exigências de “conteúdo local” e “desempenho exportador” nas políticas industriais e de desenvolvimento regional dos países em desenvolvimento.

¹⁰⁰ De acordo com a Declaração de Doha, as chamadas “questões de implementação pendentes” (*outstanding implementation issues*) deveriam ser resolvidas de forma prioritária e comunicadas ao CNC até o final de 2002.

¹⁰¹ A questão já havia sido objeto de uma declaração adotada durante a reunião ministerial de Doha que regulamentava a utilização do mecanismo de licenças compulsórias em caso de emergência nacional. Contudo, o

Quando as negociações foram retomadas em janeiro de 2003, os membros tinham diante de si as chamadas “datas da primavera” (*spring deadlines*), que envolviam decisões sobre métodos e modalidades em agricultura (31 de março) e NAMA (31 de maio), ofertas iniciais em serviços (31 de março) e revisão do mecanismo de solução de controvérsias (31 de maio). O pouco avanço na negociação agrícola, contudo, passou a “contaminar” as demais áreas, já que um número crescente de países passou a considerá-lo o tema central da rodada. Por um lado, a proposta apresentada pela CE no início do ano foi considerada muito conservadora, contribuindo inclusive para a percepção de que o bloco procurava prorrogar a adoção das modalidades para a reunião ministerial de Cancun. Por outro, o texto apresentado pelo presidente do comitê com elementos para um documento final sobre modalidades, e conhecido como “Proposta Harbinson” (*Harbinson Draft*), foi criticado pela própria CE por ser muito ambicioso, e pelos Estados Unidos e o Grupo de Cairns por sua baixa ambição. Mesmo após uma revisão, o documento acabou não sendo aceito pelos membros e, conseqüentemente, o prazo acordado em Doha foi descumprido. Este seria, portanto, mais um impasse em um tema de especial interesse dos países em desenvolvimento (MRE 2003b, pp.1-2).

Desse modo, o “caminho para Cancun” (*road to Cancun*) parecia inevitavelmente cheio de obstáculos intransponíveis. Em meados do semestre, no entanto, os principais países envolvidos nas negociações passaram a reunir-se em formatos diversos para procurar soluções ao impasse gerado principalmente na área agrícola. O resultado inicial foi uma aparente convergência inicial entre os Estados Unidos e a CE, por um lado, e uma mudança na retórica européia, por outro, sobretudo devido à possibilidade de uma bem sucedida reforma da PAC que alargasse a “margem de manobra” do bloco para as negociações em agricultura – anunciada em junho. Paralelamente, foi feito algum avanço em NAMA com a apresentação de um texto do presidente do grupo negociador contendo, tal como seu congênere na área agrícola, elementos para um documento final sobre métodos e modalidades. Do mesmo modo, a chamada “Proposta Girard” (*Girard Draft*) foi criticada tanto pelos países demandantes, sobretudo os desenvolvidos, como pelos países em desenvolvimento.

texto final instruiu o Conselho sobre TRIPS da OMC a tratar da utilização do mecanismo por parte dos países em desenvolvimento que não dispusessem de capacidade de produção local, isto é, da possibilidade de importação de medicamentos produzidos com a utilização de licenças compulsórias.

Quando, em agosto, os Estados Unidos e a CE apresentaram uma proposta conjunta para as negociações agrícolas, o processo preparatório realizado em Genebra para o encontro ministerial de Cancun pareceu apontar para uma situação de impasse. A nova proposta foi duramente criticada pelos países em desenvolvimento, e especialmente pelos grandes exportadores agrícolas como a Argentina e o Brasil. De fato, a proposta procurava resguardar as áreas sensíveis de norte-americanos (subsídios domésticos) e europeus (acesso a mercados) nas negociações agrícolas, e representava também um compromisso favorável a manutenção, por ambos, de seus respectivos programas de concessão de subsídios às exportações – em franca discordância com a Declaração de Doha, que incluía a perspectiva de sua total eliminação (*phasing out*).

A reação imediata à proposta conjunta Estados Unidos-CE foi a apresentação de uma contra-proposta por um grupo de 20 países em desenvolvimento coordenados pelo Brasil, juntamente com a África do Sul, a China e a Índia.¹⁰² Poucos dias depois, o embaixador uruguaio Pérez del Castillo, então presidente do Conselho Geral da OMC, circulou uma primeira minuta da declaração final de Cancun. A “Proposta Castillo” (*Castillo Draft*), como ficou conhecida, foi, entretanto, igualmente criticada pelos países em desenvolvimento, e por três razões principais. A primeira, e mais grave, era que o documento incluía, em sua sessão dedicada às negociações agrícolas, texto semelhante ao da proposta conjunta Estados Unidos-CE. A segunda, era que na sessão dedicada às negociações em NAMA havia um número excessivo de compromissos que refletiam os interesses dos países desenvolvidos. Finalmente, a minuta incluía parâmetros para o lançamento das negociações sobre os “temas de Cingapura” mesmo sem o avanço substantivo em áreas de interesse dos países em desenvolvimento.

Durante a reunião de Cancun, portanto, as posições de acirraram. Embora o embaixador do México, então presidente do encontro, tivesse circulado uma versão revisada da minuta da declaração final – a “Proposta Derbez” (*Derbez Draft*) – contendo mudanças na sessão agrícola com a incorporação de sugestões do G-20, o texto continuou foi amplamente criticado. A este impasse somou-se à divisão no que dizia respeito às modalidades em NAMA e, particularmente, nos “temas de Cingapura”, cuja adoção era amplamente criticada por asiáticos e africanos. Ademais, a formação de

¹⁰² A formação inicial do G-20 compreendia um país africano (África do Sul), cinco asiáticos (China, Filipinas, Índia, Paquistão e Tailândia) e quatorze latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Venezuela). Em determinado momento, portanto, doze dos dezessete membros do Grupo de Cairns faziam parte do G-20. Os países não incluídos no recém criado grupo foram os três desenvolvidos (Austrália, Canadá e Nova Zelândia), a Malásia e o Uruguai.

novas coalizões pela articulação do Grupo Africano e dos LDCs, polarizou ainda mais o debate sobre os tratamentos dos temas de interesses dos países em desenvolvimento, especialmente em agricultura com o lançamento de uma “iniciativa sobre o algodão” (*initiative on cotton*).¹⁰³

Diante do impasse gerado pela mudança do “mapa das correlações de força” e das pressões exercidas pelos grandes países, a reunião foi abruptamente interrompida (Amorim 2004, p.31). Sua consequência imediata foi uma repetida troca de acusações entre os Estados Unidos, que acusavam os “*won't do countries*” de bloquearem o avanço da rodada, a CE, que alegava ser o processo decisório da OMC “medieval”, e o G-20 – sobretudo o Brasil –, que acusava a ambos de terem contribuído para o impasse com a apresentação de uma proposta conservadora na área agrícola.

Com a paralisação do processo negociador, o Diretor Geral e o presidente do Conselho Geral da organização procuraram, por meio de consultas informais com os chefes das principais delegações, retomar os trabalhos. Para tanto, selecionaram os temas que haviam contribuído para o fracasso do encontro de Cancun: agricultura, algodão, NAMA e “temas de Cingapura”. Embora as consultas tivessem sido estendidas por todo o segundo semestre de 2003, a possibilidade de retomada das negociações só seria visível a partir do início do ano seguinte.

O maior impulso para a retomada do processo negociador foi uma carta enviada pelo então USTR Robert Zoellick, em janeiro de 2004, aos demais ministros de comércio dos países membros da OMC. Nela, os Estados Unidos propunham, de modo geral, uma redução do escopo do mandato acordado em Doha. As negociações sobre os “temas de Cingapura” seriam abandonadas, mantendo-se apenas as questões relativas à facilitação de comércio e, eventualmente, da transparência nas compras governamentais. O foco das negociações ficaria, por sua vez, centrado nos três temas sobre acesso a mercados: agricultura, NAMA e serviços. Neste primeiro, em particular, deveria ser acordada uma data para a eliminação total dos subsídios às exportações. Por fim, o representante norte-americano propunha a realização de uma reunião ministerial em Hong Kong antes do fim do ano e a negociação de um “*framework*” para as negociações até o final do primeiro semestre. Além de todo o posicionamento relativo aos temas substantivos da negociação, o USTR sugeriu, em um gesto de conciliação, que o

¹⁰³ Patrocinada por quatro países africanos (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), a iniciativa previa a negociação, em separado, sobre os subsídios ao algodão. Seria cristalizada, após agosto de 2004, na formação de um Sub-Comitê sobre Algodão no âmbito do Comitê sobre Agricultura.

próximo Diretor Geral da organização fosse representante de um país em desenvolvimento – citou, de forma explícita, os embaixadores da África do Sul, de Cingapura, do Chile, do Paquistão e do Brasil.

A resposta a este movimento viria somente em maio. Em uma carta assinada pelos comissários europeus para comércio, Pascal Lamy, e agricultura, Franz Fischler, a CE acenou com a possibilidade de concordância com a proposta norte-americana. Em agricultura, os europeus mostraram-se dispostos em eliminar os subsídios às exportações desde que houvesse “paralelismo” (*parallelism*) no tratamento de todos os tipos de mecanismos dessa natureza, incluindo-se os créditos à exportação, a ajuda alimentar e as empresas estatais de comércio – os dois primeiros faziam referência a instrumentos utilizados pelos Estados Unidos, ao passo que o último por países como Austrália e Canadá. Aceitavam reduzir os “temas de Cingapura” à questão da facilitação de comércio e, por fim, sugeriam uma “rodada de graça” (*round for free*) para os países membros do G-90.¹⁰⁴

O resultado desse processo de retomada das negociações, que incluiu o reconhecimento do G-20 e do Brasil como interlocutores privilegiados, foi a aprovação, no final do primeiro semestre de 2004, do chamado “Pacote de Julho”.¹⁰⁵ O acordo continha não só disposições sobre todos os temas em negociação, como um “*framework*” para quatro áreas em especial: agricultura, NAMA, serviços e facilitação de comércio. A partir deste documento, as negociações recomeçariam no segundo semestre com vistas à adoção de modalidades definitivas.

IV.2 – A Posição e os Interesses do Brasil

As negociações no âmbito multilateral foram, desde seu início, consideradas prioritárias pelo Brasil. Em aula magna proferida no Instituto Rio Branco, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, descreveu os objetivos do País na Rodada Doha, subjacentes aos quais estão as razões pela prioridade conferida a este fórum:

¹⁰⁴ Coalizão formada pela junção do Grupo Africano, dos LDCs e dos ACPs – ex-colônias europeias da África, Caribe e Pacífico.

¹⁰⁵ A partir de maio de 2004 o Brasil passou a compor o “não grupo dos 5” (NG5), ou “*Five Interested Parties*” (FIPs), formado pelos Estados Unidos, a CE, a Austrália e a Índia, e responsável pela articulação que levou à conclusão do “*framework*” na área agrícola.

“A atuação do Brasil na OMC se pautará pela construção de um sistema multilateral de comércio mais eqüitativo, mediante a correção de distorções e a diminuição das restrições à nossa capacidade de fomentar políticas voltadas para o desenvolvimento. Trata-se de uma verdadeira batalha pela eliminação de barreiras e subsídios e pelo nivelamento das regras do jogo que está sendo enfrentada com determinação” (Amorim 2003b).

Em primeiro lugar, destaca-se o objetivo de “construir um sistema multilateral de comércio mais eqüitativo”. A construção de um “sistema multilateral de comércio” é, em si, a maior meta brasileira. Considerado por vezes uma “potência média” cujo comércio exterior é razoavelmente distribuído entre os principais mercados mundiais – o que lhe confere a característica de “*global trader*” –, o Brasil tem grande interesse no fortalecimento de uma arena decisória multilateral, cuja tomada de decisão é baseada no consenso.¹⁰⁶ Uma organização como a OMC lhe permite, portanto, ampliar seu poder de barganha ao garantir um espaço de coordenação de sua atuação com grupos variáveis de países desenvolvidos e em desenvolvimento, de acordo com os interesses em jogo.¹⁰⁷

O adjetivo “eqüitativo”, por outro lado, demonstra o interesse do País em tratar de forma adequada as clivagens Norte-Sul no âmbito da organização. Nesse sentido, o Brasil é grande defensor das medidas relacionadas ao tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, e à “não-reciprocidade”, embora seja avesso às discussões sobre “graduação”. Desse modo, a posição brasileira em Doha foi a de defesa da inclusão destes princípios e medidas no programa de trabalho, expressos, por exemplo, no conceito de “menos do que total reciprocidade” (*less than full reciprocity*) no mandato para as negociações em NAMA.

Um segundo objetivo do Brasil é a “correção de distorções”. Na prática, significa que o País deu grande importância às questões de implementação, contexto em que se expressa o interesse brasileiro na “diminuição das restrições à nossa capacidade de fomentar políticas voltadas para o desenvolvimento” de que fala o Embaixador Celso Amorim. Dois exemplos significativos foram a proposta conjunta com a Índia para

¹⁰⁶ Segundo Lafer (1999, pp.35-36), “ao se inserir no mercado internacional, o Brasil – como pequeno global trader que não é um global player – nutre, à luz de sua experiência, receio do unilateralismo comercial dos grandes. Tem por isso mesmo interesse em normas garantidoras do acesso a mercados, objetivo que somente pode ser atingido com o fortalecimento de regras multilaterais de comércio”.

¹⁰⁷ Ainda segundo Lafer (1999, p.48), “[...] dado o número de membros, a heterogeneidade de seus interesses e também em função do tema discutido [...], o processo de criação do consenso na OMC começa pela ação de coligações de geometria variável, que vão se expandindo até alcançar a universalidade dos membros. Essas coligações não são rígidas nem preestabelecidas. Não há ‘alinhamentos automáticos’ na OMC”.

flexibilização do Acordo sobre TRIMs e as negociações que resultaram na declaração sobre TRIPS e saúde pública.

O terceiro objetivo é a clara defesa da liberalização do comércio de produtos agrícolas. A posição brasileira é de que esse setor seja regido pelas regras gerais relacionadas a bens (GATT), e não por um regime especial que possibilite a existência de subsídios que distorcem o comércio, bem como de mecanismos restritivos como quotas tarifárias e salvaguardas específicas.

Finalmente, é do interesse do Brasil o “nivelamento das regras do jogo”. Para tanto, o País defendeu a “revisão” e o “esclarecimento” das disciplinas dos acordos sobre anti-*dumping*, e subsídios e medidas compensatórias. Em relação ao primeiro, o objetivo brasileiro é reduzir as “margens de discricionariedade” da autoridade investigadora sem, no entanto, tornar o acordo inoperante, pois o País é, ao mesmo tempo, alvo de direitos anti-*dumping* e aplicador dessas medidas (Diaz 2005, pp.184-185). Em relação ao segundo tema, é interesse do Brasil “fechar as brechas” do acordo que permitem o tratamento diferenciado no que diz respeito à questão dos créditos à exportação – o “*safe harbor*” para o acordo negociado no âmbito da OCDE. Na prática, significa impedir uma situação semelhante à ocorrida na disputa com o Canadá sobre as exportações de aeronaves da Bombardier e da EMBRAER.

A estratégia brasileira na Rodada Doha, portanto, foi a de defesa de um “sequenciamento” (*sequencing*) dos temas do programa de trabalho acordado em 2001. De modo geral, o Brasil procurou atribuir à negociação agrícola a condição de “carro-chefe” da rodada multilateral, isto é, buscou cristalizar a situação na qual nenhum avanço poderia ser realizado em outras áreas sem se ter avançado primeiramente no tema agrícola. O País procura, nesse sentido, inverter a relação existente durante a Rodada Uruguai, quando a liberalização agrícola foi deixada para o final das negociações e acabou objeto de um limitado acordo entre os Estados Unidos e a CE – o *Blair House Agreement* de 1992. Na prática, a posição brasileira é a de garantir o adequado tratamento deste “tema pendente” (*backlog*) da rodada anterior.

A despeito dessa estratégia geral, o País estabeleceu estratégias específicas para as negociações dos demais temas. Em NAMA, coordenou-se com os membros do MERCOSUL e do Grupo Latino-Americano (GRULA) no ataque aos pontos sensíveis dos países desenvolvidos, isto é, os picos e escaladas tarifárias sobre os produtos de

exportação dos países em desenvolvimento como couro e produtos de couro, calçados, têxteis e material de transporte (autopeças).

Em serviços, adotou uma postura mais defensiva, mas resguardada por uma relativa “margem de manobra” decorrente das práticas de mercado e da liberalização autônoma realizada pelo País na década de 1990 em áreas como, por exemplo, telecomunicações e finanças – a diferença em termos de acesso a mercados entre os compromissos negociados na Rodada Uruguai e a legislação nacional atual garantem um “colchão” que pode ser utilizado na barganha com os países desenvolvidos. Além disso, a posição brasileira incorporou demandas no chamado “modo 4” de prestação de serviço, isto é, a movimentação de pessoas físicas – um ponto sensível para os membros do QUAD.

Por fim, em regras, e especialmente na discussão das disciplinas do Acordo sobre *Anti-dumping*, o Brasil articulou-se com o grupo dos “*Friends of Anti-dumping*” (FANs), liderado pelo Japão e composto por países como Noruega, Coréia, Taiwan, Hong Kong e Chile. O grande objetivo nessa negociação é impedir que o acesso ao mercado dos países desenvolvidos e dos grandes países em desenvolvimento seja “anulado” por conta da imposição de medidas dessa natureza.

IV.3 – A Posição e os Interesses dos Principais Atores

IV.3.1 – Os Estados Unidos

A grande mudança de posicionamento em relação ao quadro existente à época da reunião de Seattle foi feita pelos Estados Unidos. Pelas razões já mencionadas, o novo governo norte-americano apoiou com vigor o lançamento de uma rodada no âmbito da OMC. Para tanto, a delegação de negociadores dos Estados Unidos demonstrou uma grande flexibilidade no tratamento de temas sensíveis para o país como a questão dos padrões trabalhistas e do meio ambiente, por um lado, e da relação entre TRIPS e saúde pública, por outro. Especialmente em relação ao segundo, o USTR manteve a decisão de apoiar a declaração sobre o tema mesmo sob intensa pressão das empresas multinacionais farmacêuticas, pois a percepção geral era de que se o problema não fosse minimamente solucionado, poderia servir de catalisador para um novo fracasso no lançamento de uma rodada multilateral (Amorim e Thorstensen 2002, pp.60-61).

Os Estados Unidos assumiram, nesse sentido, um claro papel de liderança, e essa se fez sentir, por exemplo, na sua decisão de pressionar o Japão a aceitar o compromisso para impulsionar as negociações na área agrícola. Este é, em paralelo às negociações para o acesso a mercados em serviços e em NAMA, um tema de grande interesse dos norte-americanos. Grande exportador agrícola, os Estados Unidos desejam uma abertura do mercado europeu e dos grandes países em desenvolvimento como China e Índia, bem como uma moderada redução dos subsídios, à exceção daqueles destinados ao “apoio doméstico” e enquadrados na chamada “caixa azul” (*blue box*) do Acordo sobre Agricultura.

IV.3.2 – As Comunidades Europeias

A CE, diante da falta de consenso entre seus estados membros, viu-se na situação de grande obstáculo ao lançamento de uma nova rodada, pois permaneceu na defesa de uma posição inflexível em se tratando do tema agrícola – situação paradoxal, tendo em vista seu interesse em uma ampla rodada, defendida desde 1997. Seu principal objetivo era a inclusão das “preocupações não comerciais” (*non-trade concerns*) no texto do programa de trabalho, em complementação aos demais conceitos que formam o “tripé” do Acordo sobre Agricultura: acesso a mercados, apoio doméstico e competitividade das exportações. Adotou, contudo, posição de maior flexibilidade ao aceitar a inclusão desse elemento no texto de Doha, embora não em pé de igualdade com os demais elementos (Amorim e Thorstensen 2002, p.61).

A CE apresenta, tal qual os Estados Unidos, interesse no acesso a mercados em serviços e produtos industriais. No entanto, vai além ao defender com vigor a negociação sobre os “temas de Cingapura” e da questão específica do estabelecimento de um regime multilateral de indicação geográfica (IG). Nesse último aspecto, o desejo europeu é o de expandir o sistema para além dos vinhos e destilados (*wines and spirititis*) de modo a incluir alimentos como, por exemplo, os queijos. Outro tema do interesse europeu é o da relação entre comércio e meio ambiente, cuja defesa pela CE é fruto, em grande medida, dos consumidores e do movimento ambientalista, que detém representação política significativa, muitas vezes compondo coalizões de governo como no caso dos “verdes” alemães integrantes da base do Primeiro-Ministro Gerhard Schröder. Além disso, esse tema é importante na medida em que abarca a discussão em

torno do “princípio da precaução”, alvo de disputa entre a CE e os Estados Unidos sobre as restrições europeias à importação de carne norte-americana com hormônio.

VI.3.3 – Os Demais Países da OCDE

Os interesses dos demais países da OCDE são, de modo geral, semelhantes àqueles dos Estados Unidos e da CE, embora com especificidades significativas. Austrália, Canadá e Nova Zelândia possuem interesses ofensivos nas três áreas de acesso a mercados – agricultura, NAMA e serviços –, embora apresentem “sensibilidade” na questão relacionada aos monopólios estatais do comércio de *commodities*. Do mesmo modo, são ofensivos no tratamento dos subsídios à pesca, compondo o “*Friends of Fish*”.

Japão, Noruega e Suíça, por outro lado, alinham-se à CE na questão agrícola, compondo o protecionista G-10. O primeiro também adota postura defensiva no tratamento do tema dos subsídios à pesca, embora seja um dos principais demandantes na negociação sobre anti-*dumping*. Já esta última, assumiu posição de liderança na questão da indicação geográfica, com a formação do “*Friends of GI-Extension*”.

VI.3.4 – Os Países em Desenvolvimento

De modo geral, os dois principais grupos formados pelos países em desenvolvimento incluem, por um lado, os grandes mercados (Egito, Índia e Paquistão) e os membros da ASEAN e, por outro, os africanos, LDCs e ACPs. O primeiro grupo tem interesse na solução das questões de implementação e se opôs, até o encontro de Cancun, à inclusão de novos temas no programa de trabalho. O segundo, possui interesse sobretudo no tema do tratamento especial e diferenciado.

Embora haja certa homogeneidade de interesses no aspecto geral, há claras divergências em cada um dos temas específicos. A Índia, por exemplo, é ofensiva em serviços – especialmente na liberalização do “modo 4” – e na eliminação dos subsídios agrícolas às exportações, mas defensiva em matéria de acesso a mercados em agricultura e NAMA. A China, por sua vez, é ofensiva nas negociações sobre bens não-agrícolas, mas defensiva em agricultura, compondo inclusive o G-33. Os “Tigres Asiáticos” são também ofensivos em NAMA, e apresentam interesse especial nas

negociações sobre anti-*dumping*, mas “sensibilidades” em agricultura, ao passo que os latino-americanos são ofensivos em todas as áreas da negociação agrícola.

Estas divergências, tal como no caso do Brasil, contribuem, portanto, para a formação de coalizões variadas não só entre países em desenvolvimento, mas entre estes e países desenvolvidos. Este é o caso, por exemplo, dos FANs nas negociações sobre anti-*dumping*.

Capítulo III – A Mobilização Empresarial

I – Antecedentes da Participação Empresarial nas Negociações Comerciais

A participação do setor empresarial na formulação da posição brasileira em negociações comerciais internacionais é tão antiga quanto o próprio intento do País em negociar tais compromissos. Embora com menor ou maior grau de institucionalização dos canais de articulação entre o setor público e o privado, e de mobilização dos empresários em defesa de seus interesses, sua participação pode ser traçada desde a negociação do Acordo Brasil-Estados Unidos (1935), ainda durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas.¹⁰⁸

No período entre 1947 e 1964, denominado por Abreu (2004a, p. 14) a “era de ouro da autarquia”, a mobilização empresarial, sobretudo dos industriais, esteve voltada à luta pelo fim do chamado “desarmamento alfandegário”.¹⁰⁹ Entidades de classe como a CNI e, principalmente, a FIESP, estiveram à frente de um influente lobby pela aprovação da Lei Tarifária de 1957, que alterou substancialmente a política de comércio exterior brasileira e instituiu um sistema de direitos *ad valorem* de cunho protecionista (Leopoldi 2000, pp. 146-148).

A participação do Brasil nas negociações comerciais resumiu-se, então, às discussões iniciadas em 1958, no âmbito do GATT, para a aprovação da nova tarifa brasileira. Na ocasião, a delegação do Brasil em Genebra, sede do Secretariado da instituição, contou com a estreita colaboração de representantes do setor industrial (Leopoldi 2000, pp. 148-150).

Nessa fase, que tem início com a Revolução de 1930 e estende-se por todo o Estado Novo e o período republicano até 1964, os empresários tiveram lugar assegurado nas principais instâncias decisórias do governo federal. Ocuparam, principalmente, os conselhos técnicos criados no esteio do programa de reforma empreendido por Getúlio Vargas, cujo objetivo último era a construção das bases do Estado brasileiro para levar a diante o modelo econômico de industrialização por substituição de importações (Diniz

¹⁰⁸ Leopoldi (2000), ao tratar da mobilização do setor industrial no período 1844-1957 em defesa de uma política tarifária que privilegiasse o desenvolvimento da indústria nacional, descreve a participação dos empresários nestas primeiras iniciativas do País no âmbito das negociações comerciais internacionais.

¹⁰⁹ A expressão “desarmamento alfandegário” era utilizada pelos industriais para se referirem à falta de proteção tarifária à indústria nacional. Surgiu no contexto da negociação que resultaria na aprovação da Tarifa Osvaldo Aranha, de 1934. (Leopoldi 2000, pp. 127-128).

2000, pp. 34-35). Este é o caso, por exemplo, da participação empresarial no Conselho Federal de Comércio Exterior, nos anos 1930 e 1940, e no Conselho de Política Aduaneira, nos anos 1950.

Durante o regime militar brasileiro, alguns aspectos essenciais do modelo de Estado criado por Getúlio Vargas foram mantidos, especialmente a centralização do poder no que se refere à elaboração e administração das políticas públicas – e que tinha, como uma de suas maiores conseqüências, o controle exercido pelos tecnocratas sobre os instrumentos da política econômica (Veiga 2002, p. 14). Resultou daí, portanto, uma cada vez maior falta de transparência nos canais de articulação público-privado, bem como uma crescente informalidade na relação entre os agentes governamentais e empresariais, embora os conselhos técnicos herdados do período anterior tivessem sido expandidos de forma considerável.

Dois outros fatores contribuíram para o crescimento da informalidade e a ausência de transparência. Em primeiro lugar, a execução da estratégia de industrialização por substituição de importações, cuja tradução prática se fez pela adoção de uma política industrial de caráter essencialmente setorial. Em segundo, o desenvolvimento das políticas de promoção às exportações nos anos 1970, cuja administração também obedeceu à “lógica setorialista” (Veiga e Iglesias 2002, p. 55).

Concorrendo também para reforçar o modelo de articulação público-privado vigente estava a própria segmentação da mobilização empresarial, uma vez que a representação dos empresários se fazia por um “sistema híbrido”, sobretudo entre os industriais. Tal sistema incorria, por um lado, na existência de uma estrutura corporativista e hierarquizada – confederações, federações e sindicatos – e, por outro, no rápido e progressivo desenvolvimento de associações setoriais paralelas. Embora este sistema tenha suas origens na década de 1950, foi reforçado no período pós-1964 em virtude da criação de uma relação direta entre o regime militar e as associações setoriais (Leopoldi 2000, pp. 298-301).

Desse modo, o padrão de concepção e administração de políticas públicas, somado à fragmentada representação do setor empresarial, refletiu-se na política de comércio exterior e, conseqüentemente, no processo de tomada de decisão no que diz respeito às negociações comerciais. Decorre daí o fato de que a mobilização empresarial em todo o regime militar e nos anos iniciais da Nova República resultasse em ações essencialmente de caráter setorial.

Este é o caso, por exemplo, da participação nas negociações no âmbito da ALADI. O Tratado de Montevideu, de 1980, permitia aos países membros da associação a negociação de acordos bilaterais de alcance parcial amparados pela “Cláusula de Habilitação”, aprovada ao final da Rodada Tóquio. Diante da desobrigação destes países em cumprir os critérios mínimos previstos pelo Artigo XXIV do GATT para a constituição de acordos regionais, as negociações no âmbito da ALADI resumiram-se, grosso modo, à troca de concessões intra-setoriais. Fortaleceu-se, portanto, a ligação direta entre o governo brasileiro e as associações setoriais do setor empresarial.

Consultas entre o setor público e privado em questões como as negociações na área têxtil para o desmantelamento do sistema de restrições quantitativas permitido pelo Acordo Multifibras, ou a implementação de restrições voluntárias às exportações de aço para os Estados Unidos, obedeceram à mesma lógica (Veiga 2002, p. 14).

Durante a negociação multilateral no âmbito da Rodada Uruguai, a ação diplomática brasileira foi acompanhada pelos setores agro-industriais interessados na liberalização agrícola, embora sem a participação sistemática dos empresários no processo de formulação da posição negociadora do Brasil (Veiga e Iglesias 2002, p. 56)¹¹⁰. Conduta semelhante foi observada durante o processo de integração regional resultante na criação do MERCOSUL.¹¹¹ Em especial, destacou-se o pouco interesse demonstrado pelos empresários nas negociações iniciadas pelo Brasil e a Argentina na segunda metade dos anos 1980 e que culminariam, em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção.

Foi somente no contexto do segundo ciclo da abertura comercial, a partir de meados dos anos 1990, que a participação empresarial novamente passou a refletir-se em uma crescente mobilização do setor. O desenvolvimento e a diversificação de mecanismos domésticos de consulta e negociação neste período conduziu a uma rotina de comunicação entre governo e empresários caracterizada por certa regularidade e frequência (Veiga 2002, p. 13).

Nesse sentido, as negociações em torno da criação da ALCA impulsionaram uma reorganização do processo doméstico de consulta e negociação, reforçado pela

¹¹⁰ Um dos representantes do setor declarou: “*Alguns [empresários] causaram surpresa ao aparecer em Genebra, durante a Rodada Uruguai. Os diplomatas nem sabiam onde nos pôr. Puseram na biblioteca, porque nunca tinha aparecido empresário lá*” (Furlan 2003, p.52).

¹¹¹ Ardissonne (1999) e Drummond (1995) apresentam análises abrangentes sobre o processo, inclusive com o detalhamento de posições em nível sub-setorial.

crescente ênfase na expansão das exportações durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito especificamente ao setor empresarial, a perspectiva de uma ampla negociação para a criação da ALCA, somada à negativa experiência durante a fase inicial do MERCOSUL, gerou incentivos para uma maior participação no processo de formulação da posição negociadora do Brasil. O resultado mais evidente deste movimento foi a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) (Veiga 2002, p. 16).

II – A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)

II.1 – A Criação da CEB

No entendimento de seus próprios organizadores, a CEB é “*um sistema aberto à participação de organizações empresariais ou empresas de qualquer setor econômico, de adesão voluntária*”. Seu objetivo é “*coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações comerciais internacionais em que o Brasil está envolvido, buscando a formação do consenso interno, o estabelecimento de canais de diálogo com o governo brasileiro e a atuação coordenada em fóruns empresariais internacionais*”. (CEB 2000, p. 3)

Há consenso na literatura acadêmica sobre a origem da CEB como “externalidade” do processo de criação da ALCA.¹¹² Conforme aponta De Oliveira (2003, p. 20), “*as negociações da Alca representaram [...] fator indutor positivo no aprimoramento da representação empresarial*” na medida em que refletiram “*o ápice da pressão no sentido de uma abertura da política externa brasileira*” (De Oliveira 2003, p. 12).

Segundo Santana (2000, p. 69), a entidade seria “*fruto da percepção de que os custos da não mobilização em torno do processo decisório da ALCA poderiam ser maiores do que aqueles inicialmente estimados*”, especialmente diante da “voracidade negociadora” dos empresários norte-americanos, já visível à época da reunião ministerial de Cartagena das Índias (Santana 2000, p. 41). Além disso, era necessário

¹¹² Salazar-Xirinachs (2001, p.293) aponta para resultados semelhantes em praticamente toda a América Latina, representando uma mudança de paradigma no comportamento do setor empresarial: “*The local business sectors have been changing from the old rent-seeking behavior to a new approach focused more on the elimination of economic distortions, improvement of national competitiveness and infrastructure, and investment in education*”.

garantir uma participação coordenada dos empresários brasileiros no processo, isto é, sem a “tutela” do Ministério das Relações Exteriores (Santana 2000, p. 69).

Tal percepção teria resultado na iniciativa de organização autônoma do III FEA, realizado em 1997 paralelamente à reunião de ministros, em Belo Horizonte (De Oliveira, pp. 44-46). De fato, a própria CEB apontaria, em documento de 1999, sua formação no processo de preparação para o III FEA como o resultado de um “*amplo consenso existente no âmbito do setor empresarial brasileiro*” (CEB 1999, p. 3).

Ao apontar as razões para o baixo envolvimento do setor empresarial no contexto do MERCOSUL, De Oliveira (2003, p. 34) identifica quatro justificativas: o peso da dimensão geoestratégica na origem do projeto integração, que conferiu um significativo viés governamental; a ausência de grande risco embutida no processo, uma vez que a assimetria econômica era em favor do Brasil; o fato da negociação para a criação do bloco enquadrar-se no primeiro ciclo da abertura comercial e, portanto, ao objetivo mais amplo da política econômica do País, então apoiada por parte significativa do setor empresarial; e o relativo ceticismo em relação ao sucesso da iniciativa diante das experiências anteriores no âmbito da ALALC e da ALADI.

No contexto da ALCA, estas justificativas eram significativamente distintas: o peso da dimensão geoestratégica existia, mas a dimensão econômica era fundamentalmente maior e mais perceptível ao empresariado; o risco associado à competição externa, sobretudo por parte da economia norte-americana, era igualmente percebido como alto; a negociação não mais se inseria estritamente no contexto da política econômica, mas fazia parte do objetivo do governo brasileiro em assegurar a redução da vulnerabilidade do País pelo financiamento das contas externas via superávit na balança comercial; e a reiterada disposição dos Estados Unidos e dos demais países latino-americanos em concluir um acordo ambicioso em curto prazo demonstrava a possibilidade real de sua efetiva implementação.

Todos estes fatores contribuíram para a mudança de postura do empresariado, favorecendo a criação da CEB. Entretanto, a novidade da entidade não seria seu surgimento como externalidade a um processo de abertura comercial resultante de negociações internacionais. No âmbito do MERCOSUL o setor empresarial brasileiro já havia tido experiência semelhante com a constituição da ADEBIM, em 1991. Como aponta Drummond (1995, p. 102), um ano após sua fundação a entidade “*abrangia empresas de capital nacional (Arisco Produtos Alimentícios Ltda, Litográfica*

Matarazzo S.A., Varia S.A.), quanto multinacional (Fiat do Brasil S.A., Lloyds Bank PLC, Schring do Brasil Química Farmacêutica Ltda), entidades de classe (Sindicato Nacional dos Pecuaristas de Gado de Corte, Sociedade Rural Brasileira), e até mesmo empresas estatais (Furnas Centrais Elétricas S.A., Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER)”. Tal como a CEB, a ADEBIM procurava reunir representantes dos três setores da economia nacional.

O que conferiu à CEB uma característica singular, contudo, foi o fato da entidade ter sido formalmente instituída como organização multissetorial com o objetivo explícito de garantir uma representação unificada junto ao governo brasileiro. Decorreu deste objetivo, portanto, a intenção de se assegurar a representação dos três setores da economia nacional por meio de suas organizações de cúpula, além das demais entidades de representação e das próprias empresas. Essa é a razão pela qual De Oliveira (2003, p.6) entende a CEB como uma “entidade de cúpula”.

O próprio De Olivera (2003, p.86) identifica, por outro lado, a preponderância do setor industrial no interior da organização. A situação decorre do que o autor identifica como “assimetria de interlocução” em favor dos representantes da indústria. Em grande medida, este fato resultou da rápida mobilização do setor em face de dois riscos embutidos no processo de negociação da ALCA: primeiro, por parte dos próprios empresários norte-americanos, como já demonstrado anteriormente; segundo, por conta dos objetivos de parcela significativa do empresariado nacional – agricultura de exportação, serviços e comércio, e setores industriais intensivos em mão-de-obra e exportadores como o têxtil – em obter resultados de curto prazo na negociação hemisférica.

Desse modo, é possível afirmar que a constituição da CEB acabou tornando-se o objetivo maior do setor industrial para garantir uma representação unificada do empresariado que impedisse aos setores mais interessados na rápida conclusão das negociações um instrumento próprio de articulação e contato com o governo brasileiro. Como resultado, a CEB passou a ter uma postura crescentemente reativa, fruto da preponderância dos interesses defensivos do setor industrial no interior da entidade. Esse fato contribuiu para a incapacidade da organização em alterar de modo fundamental a agenda do governo e, no limite, para sua instrumentalização para legitimar a ação diplomática brasileira.

II.2 – Representação Empresarial na CEB

O objetivo da CEB, portanto, era servir de instrumento de mobilização do setor empresarial e canal privilegiado de veiculação de demandas junto ao governo brasileiro em matéria de negociações comerciais¹¹³ – em um primeiro momento, relacionadas a ALCA. Para tanto, a CEB buscou envolver as principais entidades de representação do empresariado em seus trabalhos de coordenação de posições. Contudo, a representação dos grandes setores da economia nacional se fez de forma diversa.

O setor agrícola e agroindustrial, em geral, buscou atuar de duas formas: primeiro, por uma representação unificada no âmbito da CEB; e segundo, por uma relação direta com o MAPA, ocupado por políticos e empresários ligados ao setor¹¹⁴.

A principal entidade responsável pela vocalização da posição comum dos empresários do agronegócio é a CNA, embora haja também participação direta de algumas associações setoriais. Segundo Santana (2000, p. 90), citando representante da entidade, “*a posição da Coalizão Empresarial Brasileira sobre temas agrícolas tem sido redigida pela CNA, sofrendo nas reuniões da Coalizão apenas mudanças de forma, mas não de essência*”.

Cabe destacar também que, a partir de sua criação em 2003, o ICONE assumiu cada vez mais o papel de canal de vocalização das demandas do setor. Embora concebido à luz da proposta de criação de um *think-tank* brasileiro sobre temas relacionados ao comércio internacional, o ICONE desenvolveu, de fato, um significativo lobby para determinados segmentos da agroindústria¹¹⁵. Destacam-se, nesse sentido, aqueles representados pelas entidades mantenedoras originais: o da soja, no caso da ABIOVE; o das carnes, no caso da ABIPECS, da ABIEC e da ABEF¹¹⁶; e o do açúcar e etanol, no caso da UNICA.

¹¹³ Cabe ressaltar que, embora o padrão de articulação entre a CEB e os diversos ministérios envolvidos no processo de formulação da posição brasileira em matéria de negociações comerciais internacionais, sobretudo o MRE, não seja institucionalizado, há um reconhecimento por parte dos empresários e de observadores em geral do papel da entidade como “interlocutor privilegiado”. (Landau 2003, 26)

¹¹⁴ Três foram os ministros ligados ao setor: Francisco Sérgio Turra (1998-1999), político vinculado aos agricultores do Rio Grande do Sul; Marcus Vinicius Pratini de Moraes (1999-2002), empresário do Rio Grande do Sul; e Roberto Rodrigues (2003-), empresário paulista e ex-presidente da ABAG e da SRB. Cabe destacar também o papel de Pedro de Camargo Neto, também ex-presidente da SRB, como Secretário da Produção na gestão Pratini de Moraes.

¹¹⁵ Presser e De Almeida (2004, p. 2) enxergam a criação do ICONE no contexto da crescente participação de representantes do agronegócio nas negociações comerciais internacionais.

¹¹⁶ Cabe ressaltar que a própria FIESP tornou-se entidade mantenedora do instituto à época da gestão Horácio Lafer Piva (1998-2003), quando a diretoria titular do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX) era ocupada por Luiz Fernando Furlan, ex-presidente do Conselho de Administração da Sadia S.A., ex-

Em artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em meados de 2004, o presidente do ICONE afirmaria: “*Volta e meia ressurge a ladainha de que a composição da nossa pauta de exportações está equivocada e que o Brasil estaria fora do eixo dos produtos mais dinâmicos do comércio internacional. [...] A tentativa de negar as nossas vantagens comparativas com flashes periódicos de preconceito explícito contra commodities é um fato histórico lamentável no Brasil. [...] colocamos hoje entre os primeiros produtores e exportadores mundiais de uma série de commodities importantes, com taxas anuais de crescimento das exportações de 18% no açúcar, 17% na soja, 13% no frango e 27% na carne suína*” (Jank 2004).

A atuação do ICONE está baseada, portanto, no desenvolvimento de *expertise* técnica sobre negociações comerciais e, em especial, na área agrícola, com o levantamento e a sistematização de dados e estatísticas sobre a presença e o efeito de mecanismos que distorcem o comércio nos principais mercados exportadores do Brasil¹¹⁷. Como demonstra em seu relatório sobre os trabalhos desenvolvidos no biênio 2003-2004, foram produzidos no período 32 estudos para subsidiar o governo federal, sobretudo no que diz respeito às negociações entre MERCOSUL e a UE, e no âmbito da Rodada Doha da OMC (ICONE 2005, p. 3). Destaque especial deve ser dado aos trabalhos do instituto para a formulação da posição negociadora do G-20, fortemente influenciada pelo Brasil.

Nesse contexto, cabe destacar a “divisão de trabalho” existente no interior do grupo: o Brasil ficou responsável por redigir as propostas relativas aos aspectos ofensivos do G-20, trabalho realizado pelos técnicos do próprio ICONE, ao passo que os grandes países em desenvolvimento com interesses defensivos, como a China e a Índia, ficaram responsáveis pelas propostas relativas aos aspectos de S&D (Action Aid 2006, p. 31).

Diferentemente do setor agrícola e agroindustrial, a participação do setor industrial na CEB se deu de forma fragmentada. Três características são preponderantes: primeiro, a rápida consolidação da CNI como coordenadora dos trabalhos da entidade; segundo, e em complementação a este fato, a participação marginal das federações representativas dos grandes centros industriais do País, como o Rio de Janeiro

presidente da ABEF e atual ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ademais, a própria federação incorpora em seu quadro associativo sindicatos patronais vinculados ao setor agrícola e agroindustrial.

¹¹⁷ Caso, por exemplo, da incidência de restrições quantitativas – especialmente quotas tarifárias –, tarifas não-*ad valorem* (NAVs), picos e escaladas tarifárias, sobre os produtos de exportação do Brasil, além de cálculos sobre apoio doméstico e subsídios à exportação nos Estados Unidos, Japão e União Européia.

(FIRJAN), o Rio Grande do Sul (FIERGS), Minas Gerais (FIEMG) e São Paulo (FIESP) – especialmente este último; terceiro, a ampla participação de associações setoriais da indústria.

Como aponta De Olivera (2003, pp. 44-46), desde o estabelecimento da CEB à época da realização do III FEA, a CNI assumiu papel de destaque. Durante a fase preparatória do evento, a CNI estabeleceu contatos com organizações empresariais de outros países latino-americanos e preparou a parte substantiva da reunião. De fato, o documento de posição da entidade (CEB 1997) apresentado no FEA de 1997 deixa clara a preponderância da CNI frente às demais entidades industriais e do agronegócio brasileiro em termos de coordenação da mobilização empresarial. Dos trabalhos realizados para os doze *workshops* do fórum, sete foram coordenados pela CNI, dois pela FIESP, e três pela ELETROS, AEB e FUNCEX.

Outro aspecto importante a ressaltar é o papel já exercido pela CNI em fóruns de articulação empresarial e público-privado, como a participação no Conselho Industrial do MERCOSUL (CIM) e no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), também no âmbito do bloco regional. Este fato explica, em grande medida, o desenvolvimento de expressiva *expertise* pela entidade, que empreendeu também um esforço modernizador nos anos 1990 com vistas à expansão e ao aperfeiçoamento de seus quadros técnicos (Diniz 2004, pp. 25-26). Desse modo, o conhecimento técnico acumulado sobre a temática das negociações comerciais contribuiu para legitimar o papel de destaque assumido pela CNI.

Já a participação marginal das principais federações de indústria está relacionada, em grande parte, ao próprio papel de coordenação assumido pela CNI, por um lado, e a ativa participação das associações setoriais, por outro. A vocalização dos interesses setoriais por meio da representação realizada pelas associações, e a “arbitragem” da posição do setor industrial por parte da CNI, fez com que o espaço de representação das federações estaduais fosse reduzido. Estas federações são, a um só tempo, entidades “horizontais” e intermediárias na representação de interesses. Desse modo, enfrentam tanto o problema de formação de consensos devido à multiplicidade de setores e interesses representados por seu quadro associativo (sindicatos patronais), quanto o de não serem a instância decisória última¹¹⁸.

¹¹⁸ Embora a instância decisória última seja a confederação nacional – neste caso a CNI –, desde os anos 1950 a FIESP já havia adquirido, no esteio do rápido desenvolvimento do parque industrial do Estado de São Paulo, o papel

As associações setoriais, por sua vez, adquiriram papel de destaque na CEB em razão da sua relativamente alta capacidade de formulação e resposta às demandas da entidade e do governo brasileiro, bem como de definição de interesses em termos de liberalização comercial. Destacam-se entre elas as representativas dos maiores setores exportadores e importadores do País.

Dentre os maiores setores industriais exportadores estão: o de têxteis e vestuário, representado pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT); o do aço, pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS); o de calçados, pela Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS); o automotivo, pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos (ANFAVEA); e o de papel e celulose, pela Associação Nacional dos Fabricantes de Celulose e Papel (BRACELPA).

Já os mais expressivos entre os grandes setores importadores são: o eletro-eletrônico, representado pela ELETROS e pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE); o de maquinário, pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); e o químico, pela Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM).

Cabe destacar, ainda, que, diferentemente do setor agrícola, não houve no setor industrial o estabelecimento de *think-tanks* nos moldes do ICONE. Embora tenham surgido no final dos anos 1980 entidades com um tal propósito¹¹⁹, estas não assumiram papel de destaque no desenvolvimento de *expertise* na área de negociações comerciais, especialmente no que diz respeito à elaboração de subsídio técnico aos setores industriais e ao governo brasileiro. Do mesmo modo, a articulação de canais diretos entre o setor industrial e os órgãos de governo envolvidos no processo de formulação da posição brasileira em matéria de negociações internacionais parece não ter tido tanto êxito quanto no setor agrícola, embora historicamente o modelo corporativista de representação empresarial tenha garantido aos industriais acesso privilegiado às instâncias decisórias.

Por fim, é importante ressaltar que a atuação fragmentada do empresariado industrial reflete a própria permanência do “sistema híbrido” de representação, já mencionado anteriormente. Ademais, a abertura comercial e financeira dos anos 1990

de “porta-voz” da indústria nacional (Leopoldi 2000, p. 235). Contudo, sua participação na CEB em todo o período desta análise foi essencialmente marginal.

¹¹⁹ Os principais foram o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o Instituto Atlântico e o Instituto Liberal (Diniz 2004, p. 9)

teve importante impacto sobre o setor, com a desativação e desnacionalização de segmentos expressivos, e um intenso processo de fusão, aquisição ou associação com grupos estrangeiros. Como afirma Diniz (2000, p. 93):

“Essa profunda reestruturação afetou a posição de lideranças expressivas do passado recente, como José Midlin, Abraham Kasinski, Celso Varga, Hugo Etchnique, Felipe Arno, Sérgio Prosdócimo e Paulo Villares. Em outros termos, além da mudança na estrutura física do setor produtivo, houve um processo de esvaziamento de lideranças expressivas ligadas ao antigo modelo. De um lado, os grandes conglomerados, capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e microempresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente”.

Cabe, também nesse aspecto, uma comparação com a forma de articulação do setor agrícola. O setor industrial, diferentemente daquele, não procurou consolidar uma posição única por meio da utilização de seu principal foro, qual seja, a própria CNI. A busca por uma “posição industrial” ficou restrita à CEB e, portanto, à necessidade de articulação com os demais setores da economia. Desse modo, ao mesmo tempo em que esta falta de engajamento no processo de coordenação interna pode ser vista como uma conseqüência da fragmentada representação industrial, é, por sua vez, também a causa desta mesma fragmentação e da fragilidade da posição do setor.

Finalmente, os setores de comércio e serviços destacam-se pela sua participação marginal – ou mesmo não participação – no âmbito da CEB. O primeiro é representado, principalmente, pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) e pela Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECOMERCIO). Já o segundo, apresenta representação fragmentada, com a participação esporádica de entidades representativas de grandes segmentos, como a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG).

Como afirma De Oliveira (2003, p. 105), *“salvo um ou outro subsetor, o setor de serviços caracterizou-se, ainda, por ter sofrido, ao longo da década de 1990, um amplo processo de privatização, ingresso de empresas multinacionais, níveis de abertura relativamente amplos e estratégias de globalização bastante consolidadas (tipicamente de empresas multinacionais). Como resultado, a posição predominante dos setores de serviços nas negociações foi de distanciamento”.*

Além dos três setores da economia nacional, a CEB conta também com a participação de outras entidades empresariais, como as câmaras multissetoriais – caso da Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) – e os conselhos empresariais – caso do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL) –, e de grandes empresas como a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), ainda que estas últimas atuem por meio de suas respectivas entidades.

III – A CEB frente à Tríplice Negociação Comercial

III.1 – A CEB e a ALCA

As negociações para a criação da ALCA destacaram-se como prioridade da CEB. Como mencionado anteriormente, a própria criação da entidade está vinculada à percepção do empresariado de que sua mobilização com vistas a influenciar o processo decisório era necessária em virtude dos potenciais custos envolvidos no processo. Para o setor, o projeto de integração hemisférica representava, a um só tempo, as maiores oportunidades em termos de acesso ao mercado consumidor norte-americano – e, em menor grau, dos demais países latino-americanos – e os maiores riscos em termos de concorrência externa.

No que diz respeito a este último ponto, é importante frisar que esta percepção é particularmente verdadeira para o setor industrial em virtude daquilo que Veiga (1999, p. 2) denomina “padrão dual de inserção comercial” do Brasil: os setores orientados à exportação estão concentrados em produtos agrícolas e agro-industriais e detém, por isso, uma agenda multilateral e ofensiva; já os setores que competem com importações (*import-competing*), principalmente os industriais, só possuem interesse exportador nos mercados da América do Sul e detém, portanto, uma agenda regional e fortemente defensiva.

De fato, a participação da CEB no âmbito do processo negociador da ALCA realizou-se de forma sistemática, seja pela preparação de documentos de posição para os FEAs – seis ao todo –, seja pelo intenso processo de consultas internas com vistas à elaboração de posições e respostas às demandas do governo brasileiro.

Contudo, dois aspectos cruciais devem ser ressaltados: em primeiro lugar, o posicionamento da entidade coincidiu, na maior parte do processo, com a posição do

governo brasileiro, sobretudo do MRE; em segundo, e em grande parte em consequência do aspecto anterior, a CEB tendeu cada vez mais a uma atuação reativa, caracterizada pela mera resposta às demandas do governo brasileiro.

Em relação ao primeiro ponto cabe destacar que o posicionamento da entidade no que diz respeito a ALCA era eminentemente defensivo. Como aponta De Oliveria (2003, pp. 53-55), a própria estrutura organizacional da CEB contribuiu para a preponderância desta posição.¹²⁰ Primeiro, pela generalidade de posicionamento, expressa na necessidade de se chegar a uma posição consensual entre segmentos econômicos com distintos interesses em termos de negociações comerciais. Segundo, pela existência de uma “assimetria da participação setorial”, já que a atuação fragmentada do empresariado industrial, com um claro predomínio das associações setoriais, tendia a desequilibrar a representação de interesses, especialmente em relação ao setor agrícola. Por fim, havia também a dificuldade em se identificar interlocutores adequados para determinados setores, como o de serviços e o de comércio, o que acabava por superdimensionar o peso de outros segmentos do empresariado no âmbito da entidade.

No que diz respeito ao segundo ponto é importante mencionar que, embora a posição da CEB tenha sido fundamental para legitimar a posição negociadora brasileira à época da ministerial de Belo Horizonte, o ativismo da entidade acabou por arrefecer-se. De Oliveira (2003, p. 50) demonstra que, após a conclusão da reunião e a definição dos princípios orientadores do processo de negociação da ALCA, a percepção do setor empresarial passou a ser de que o projeto de integração seria de difícil conclusão. Este ponto seria ainda reforçado pela falta de um mandato negociador por parte dos Estados Unidos, o que contribuiria para enfraquecer a credibilidade da posição negociadora deste país e a viabilidade do futuro bloco hemisférico.

Este argumento é particularmente relevante porque explica, em grande medida, a possibilidade de a entidade conjugar interesses por vezes conflitantes – isto é, na medida em que a conclusão da negociação não parecia certa, seria possível manter uma posição consensual generalista. O exemplo mais evidente desta divergência de interesses foi o posicionamento do próprio setor agrícola à época do encontro de 1997, tendo sido este

¹²⁰ Esta posição, contudo, não coincide totalmente com a já mencionada posição da diplomacia brasileira de “desqualificação e veto”. Esta é a razão pela qual a posição apresentada pela CEB no FEA de Belo Horizonte era mais ofensiva do que aquela defendida pelo MERCOSUL, embora estivesse igualmente baseada no conceito de “gradualismo”.

claramente a favor de uma aceleração do processo de negociação nos moldes da então proposta norte-americana. (Santana 2000, p. 86).

Santana (2000, p. 89) aponta ainda um outro fator que contribuiu para a acomodação de interesses no âmbito da CEB nessa ocasião: a crítica comum dos empresários ao MRE. A percepção do “insulamento” dos negociadores brasileiros às demandas do setor empresarial, expressa na fragilidade dos canais de articulação público-privado e na conseqüente falta de transparência no processo de formulação da posição negociadora brasileira, foi um dos principais pontos de convergência de interesses dos setores representados na CEB¹²¹. De fato, os documentos preparados pela entidade para os FEAs caracterizavam-se pela sistemática apresentação de propostas voltadas a “institucionalização dos canais de consulta”, seja no âmbito hemisférico, seja no nacional.

A crítica ao MRE serviria de aglutinador no âmbito da CEB também durante a fase de impasse no processo de negociação da ALCA. Ao mesmo tempo em que o início das negociações substantivas a partir da apresentação de ofertas em acesso a mercados deixaria mais evidente os interesses de cada setor, criando assim oportunidades crescentes para a manifestação de divergências, a mudança de rumos no processo garantiu a possibilidade de articulação de uma posição comum pela crítica à postura do governo brasileiro. Nesse sentido, a apresentação da proposta dos “três trilhos” foi alvo de crítica da CEB em vista da exclusão do setor empresarial do processo de sua formulação.

Em documento de posição preparado as vésperas do encontro ministerial de Miami, a entidade expressou seu desconforto com a condução das negociações por parte do MRE (CEB 2003, p. 2):

“Diante deste quadro marcado por mudanças significativas e pela emergência de novos desafios, a CEB considera oportuno explicitar seu posicionamento em relação às negociações em curso. Na visão da CEB, dois são os critérios que devem guiar o exame das estratégias de negociação do Brasil nos três processos de negociação: não excluir o país – e seu setor produtivo – das negociações; e preservar os interesses do setor produtivo nas negociações concretas sobre cronogramas, conteúdo da agenda, na definição de trade offs entre diferentes temas da agenda, etc”.

¹²¹ Veiga e Iglesias (2002, pp. 69-72) apresentam um sumário sobre as questões relativas à institucionalidade dos canais de contato público-privado no que diz respeito às negociações comerciais.

A linguagem do documento, embora sutil, demonstra a posição da CEB de censura à condução do processo de formulação da posição negociadora do País.

A aprovação do novo formato da negociação da ALCA durante o encontro, e o regresso à etapa de definição de princípios e regras gerais, em grande parte originado na falta de clareza do documento final desta reunião, conduziu a CEB novamente a posições generalistas, mas de contínua crítica ao governo.

O primeiro ponto fica claro, por exemplo, no posicionamento da entidade sobre a negociação de acesso a mercados em compras governamentais. O tema, percebido pelo setor industrial como um importante instrumento de política industrial que deveria ser preservado, e pelo setor agrícola como uma contrapartida na barganha por maior abertura do mercado norte-americano, foi objeto de linguagem ambígua no documento de posição da entidade para a reunião de Puebla, realizada no início de 2004.

Desse modo, o documento afirmava que “[...] a avaliação da conveniência de incluir as negociações de acesso a mercados em compras governamentais no escopo do acordo básico da ALCA deve levar em conta a possibilidade de que ofertas nesta área aumentem as perspectivas de ganhos de acesso a mercados para as exportações brasileiras, sem, no entanto, gerar restrições ao pleno uso do poder de compra do Estado como instrumento de política industrial”. (CEB 2004, p. 3)

O segundo ponto fica claro, por sua vez, nas repetidas declarações de representantes de entidades participantes da CEB, tanto do setor industrial, como a FIESP, quanto do setor agrícola e agro-industrial, como a CNA (FIESP 2003; Agronegócio 2004).¹²² Nesse sentido, o posicionamento da CEB frente à negociação da ALCA pode ser resumido em três grandes fases.

A primeira é caracterizada por uma postura claramente propositiva. Sua expressão é o documento preparado pela entidade para o III FEA. Nele, a CEB defendeu não só um formato gradual para a negociação, como propostas inovadoras no que diz respeito, por exemplo, a negociação de regras comuns para regimes setoriais e a harmonização das políticas voltadas à melhoria da infra-estrutura hemisférica.

A segunda é caracterizada pela crescente reatividade da entidade no período pós-1997. Em grande medida, o posicionamento da CEB sobre os temas em tratamento nos

¹²² Com o início da fase das negociações substantivas, o papel das federações estaduais da indústria aumentou. A FIESP, por exemplo, não só passou a criticar abertamente o governo brasileiro após a apresentação da proposta dos três trilhos, como produziu documento próprio para o encontro ministerial de Miami e atuou na consolidação da lista de ofertas do Brasil em acesso a mercados.

nove grupos negociadores apresentava convergência com a posição do governo brasileiro. Nesse sentido, e em virtude da perspectiva de difícil conclusão do processo negociador, a entidade resumiu suas atividades à resposta das demandas provenientes do governo, concentrando o processo de consultas internas basicamente na elaboração e comentário das listas de ofertas em bens, e às disciplinas sobre regras de origem e facilitação de negócios.

A terceira é caracterizada pela crítica à posição do governo, sobretudo a partir de meados de 2003. Em virtude das mudanças na política comercial brasileira e norte-americana e, principalmente, pela percepção de retomada do “insulamento” do MRE às demandas do setor empresarial, a CEB passou a adotar uma postura cada vez mais crítica. Contudo, a manifestação deste posicionamento coube, em geral, aos representantes de grandes entidades empresariais ligadas a entidade e não propriamente a esta.

Ademais, embora a negociação tenha sido paralisada após maio de 2004, a CEB não mais se manifestou sobre o assunto. Esta situação corresponde, em parte, ao fato de que muitos setores integrantes da entidade tinham interesse na preservação desta situação, mas não poderiam externar sua posição no contexto de redefinição do processo dada a possibilidade do surgimento de uma crise no interior da própria entidade.

III.2 – A CEB e o Acordo MERCOSUL-União Européia

A negociação do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE tornou-se prioridade da CEB com o esvaziamento do processo de negociação da ALCA, no final de 2003. Em grande medida, o pouco interesse demonstrado pela entidade no período anterior deveu-se à percepção de que a UE não estava disposta a negociar, no âmbito do acordo intra-regional, a liberalização de seu mercado agrícola, o principal ponto de interesse do setor empresarial brasileiro.

Nesse sentido, o otimismo mostrado pelas lideranças políticas do MERCOSUL e da UE no final de 2003, somados à sinalização européia de sua disposição em negociar acesso a mercados para produtos agrícolas, impulsionou os trabalhos de consulta e coordenação interna da entidade. Cabe destacar que o setor agrícola e agro-industrial desempenhou papel preponderante no processo, conduzindo em grande medida o posicionamento da CEB. Destaca-se, nesse contexto, o papel exercido pelo ICONE na

formulação da posição negociadora do Brasil, em especial por meio dos subsídios técnicos ao governo brasileiro.

Contudo, a aceleração do processo de negociação a partir de outubro de 2003, com vistas à conclusão de um acordo até outubro de 2004, e a já existente percepção por parte do setor empresarial de crescente “insulamento” dos negociadores brasileiros, acabou por acirrar as divergências no interior da CEB. Diferentemente do que ocorreu no processo que conduziu à reformulação do processo negociador da ALCA, a possibilidade real de conclusão do acordo entre o MERCOSUL e a UE deixou clara as posições divergentes no interior da entidade, sobretudo entre os setores industriais mais suscetíveis à concorrência europeia e os setores agrícolas exportadores.

Embora a condução do processo pelo MRE tenha, à semelhança do que ocorreu na ALCA, sido motivo de crítica da entidade, não serviu de fator aglutinador em torno de uma posição comum. O empenho político do governo brasileiro em concluir o acordo acirrou as tensões no interior da CEB.

Por um lado, entidades do setor industrial, inclusive a própria CNI, passaram a atacar a posição brasileira afirmando que o setor acabaria por “pagar” por uma abertura limitada do mercado agrícola europeu (Indústria 2004). Por outro, os representantes do setor agrícola acusaram os industriais de inviabilizarem a negociação de dois modos. Primeiro, por meio de repetidas demandas voltadas à manutenção ou introdução de mecanismos protecionistas, como a “cláusula da indústria nascente”. Segundo, pela tentativa de vocalização, por meio da própria CEB, de uma suposta posição consensual e “maximalista” no que diz respeito às disciplinas agrícolas, com o objetivo de paralisar as negociações diante do reiterado posicionamento europeu em favor da negociação de tais temas somente no âmbito multilateral¹²³. Desse modo, em outubro de 2004, o representante da CNA afirmaria em artigo (Beraldo 2004):

“[...] o setor [agrícola] nunca concordou com a insistência do MERCOSUL em negociar no contexto bilateral as medidas de apoio domésticas implementadas pela Política Agrícola Comum (PAC) europeia. A teimosia em negociar apoio doméstico na negociação bi-regional, quando este assunto está sendo negociado no contexto multilateral após a aprovação do framework, em julho último, parece ter o claro propósito de inviabilizar as negociações. [...] O setor privado agrícola também tem posicionamento claramente contrário à introdução da cláusula da indústria nascente

¹²³ Crítica semelhante foi feita em relação às negociações da ALCA.

como condicionalidade nesta etapa final de negociação. A CNA manifestou sua inconformidade com a proposta do MERCOSUL em relação a esta cláusula, pois o setor agrícola é grande consumidor de insumos e máquinas não produzidos localmente, que de repente podem ter sua tarifa elevada para proteger determinados setores ainda não preparados para a competição internacional. [...] A estratégia negociadora adotada pelo MERCOSUL pende mais para o lado da proteção aos setores mais ineficientes da economia brasileira, enquanto deveria buscar oportunidades para ampliar o acesso aos mercados daqueles setores mais eficientes”.

A crescente polarização entre representantes dos dois setores da economia acabaria por ensejar tentativas de reconciliação. Em artigo publicado no jornal *Valor Econômico* em agosto de 2004 sob o título “Agricultura é Indústria!”, o presidente do ICONE e o diretor titular de relações internacionais e comércio exterior da FIESP afirmariam (Costin e Jank 2004):

“Uma das maiores falácias que hoje se propalam impunemente pelo país é a tentativa de separar agricultura e indústria, como se a primeira não tivesse nenhuma relação com a segunda. Ouvimos freqüentemente afirmações do tipo ‘a integração comercial favorece a agricultura e penaliza a indústria’ ou, pior, ‘se optarmos por esse modelo de integração estamos condenados a ser um país que só exporta bens primários, uma economia primária subdesenvolvida, uma volta ao ‘fazendão’[...] A agricultura nada mais é do que o elo fornecedor de matérias-primas da indústria de alimentos, fibras naturais e bio-energia. [...] a percepção de que setores industriais protecionistas estão impedindo que as negociações para o acesso do setor agrícola avancem é totalmente míope. A indústria manufatureira quer mercados e para isto está preparada para abrir mercados”.

Foi somente diante da insistência do governo brasileiro em continuar negociando, e da percepção de que a UE não estava, de fato, disposta a fazer concessões significativas na área agrícola, que a posição de crítica ao MRE novamente serviu de fio condutor ao posicionamento da CEB. A paralisação das negociações em outubro de 2004 acabou, por fim, desmobilizando os setores e arrefecendo temporariamente as tensões. Nesse sentido, o posicionamento da CEB frente às negociações entre o MERCOSUL e a UE pode ser resumido em duas grandes fases.

A primeira foi caracterizada por uma participação relativamente marginal diante das perspectivas de conclusão do acordo, mas que não impediu o desenvolvimento, tal

como na negociação da ALCA, de um significativo processo de consultas internas. Este processo assumiu, de modo geral, um aspecto de mera reação às demandas do governo, mas não impediu a formação de demandas específicas como a inclusão da “cláusula da indústria nascente” no futuro acordo. Além disso, a entidade teve participação significativa nos encontros empresariais realizados no âmbito do Fórum Empresarial MERCOSUL-União Européia (MEBF).¹²⁴

A segunda foi caracterizada por um intenso processo de consultas internas em meio a crescente polarização de posições entre os setores agrícola e industrial. Embora as consultas internas tenham sido intensificadas a partir de 2001, com as primeiras trocas de ofertas em acesso a mercados, foi somente a partir de 2003, com o aprofundamento das negociações, que estas expandiram para incorporar praticamente todos os temas em negociação. Foi neste contexto que se desenvolveu, na entidade, uma forte crítica à condução das negociações por parte do MRE.

III.3 – A CEB e as negociações multilaterais

A negociação multilateral no âmbito da OMC foi a que mereceu menor atenção por parte da CEB. Em grande medida, o posicionamento da entidade pode ser explicado pelo já citado “padrão dual de inserção comercial” do Brasil, somado à “assimetria da participação setorial”, francamente favorável aos setores industriais sem agenda multilateral.

Veiga (1999, p. 3) apresenta, nesse sentido, três razões para o desinteresse do setor industrial em uma nova rodada de negociações no âmbito da OMC: primeiro, a perspectiva de uma redução maior das tarifas consolidadas e, eventualmente aplicadas, pelo Brasil; segundo, a possibilidade de fortalecimento de regras sobre política de investimentos, seja por meio de novas disciplinas em termos de subsídios e medidas de investimentos relacionadas ao comércio, seja pela adoção de um acordo multilateral sobre o tema; e, por fim, a potencial inclusão de novas disciplinas sobre temas relacionados a padrões trabalhistas e meio ambiente, vistas pelo setor como uma estratégia protecionista por parte dos países desenvolvidos. Todos estes fatores

¹²⁴ O MEBF é, por vezes, considerado uma “entidade-espelho” do FEA. Contudo, sua constituição esteve amplamente relacionada ao lobby de empresas multinacionais européias interessadas na conclusão de um ambicioso acordo intra-regional.

acabaram contribuindo para o pouco engajamento da CEB no processo de formulação da posição negociadora brasileira.

De fato, a entidade apresentou um posicionamento razoavelmente detalhado à época do encontro ministerial de Seattle. Do mesmo modo, apresentou documento abrangente durante a reunião ministerial Doha. Contudo, coube somente a CNI o apoio a uma “*joint business charter*” co-patrocinadas por outras nove entidades industriais e destinada a impulsionar a continuidade das negociações após o fracasso do encontro de Cancun (CNI 2003). O único documento de posição com detalhamento técnico suficiente para oferecer subsídios ao governo brasileiro foi apresentado pela CEB somente após a aprovação do “Pacote de Julho”, em 2004, e versava exclusivamente sobre o tema do acesso a mercados para bens não-agrícolas – grosso modo, a redução de tarifas para bens industriais.

À participação marginal da CEB agregou-se, por outro lado, uma ativa participação do setor agrícola e agro-industrial. Nesse contexto, o ICONE assumiu papel de destaque em termos de subsídio técnico ao governo brasileiro, inclusive com participação assegurada na delegação brasileira às reuniões em Genebra. Já as associações industriais exportadores engajaram-se apenas pontualmente, com destaque para o IBS no que diz respeito às negociações sobre anti-*dumping*.¹²⁵ Desse modo, o posicionamento da CEB no que diz respeito às negociações multilaterais no período em análise pode ser considerado como de desinteresse, refletindo largamente os interesses da indústria.

¹²⁵ Cabe destacar também a *expertise* adquirida pelo governo brasileiro no contencioso entre a EMBRAER e a Bombardier e utilizada, posteriormente, na formulação da posição brasileira em matéria de disciplinas sobre subsídios e medidas compensatórias (créditos à exportação).

Capítulo IV – Conclusão

Os resultados da mobilização empresarial no período da tríplice negociação podem ser caracterizados como mínimos. De fato, as entidades empresariais reunidas na CEB limitaram sua atuação às posições, em grande medida, reativas à ação diplomática do governo brasileiro.

A negociação entre o MERCOSUL e a União Européia foi a única a oferecer um momento, nos 10 anos da tríplice negociação, em que houve a possibilidade real de conclusão de um acordo comercial com impacto significativo sobre a economia brasileira em termos de abertura comercial. Como se procurou demonstrar, a tensão criada no interior da CEB seria suficiente para sua cisão caso os europeus demonstrassem maior disposição em concluir a negociação. No entanto, tal como ocorrido na negociação da ALCA entre 2003 e 2004, a crítica comum dos setores empresariais à conduta do governo serviu de condutor a uma ação unitária da entidade.

Esse fato demonstra, por si só, os resultados da ação da CEB em todo o período. De modo geral, é possível dizer que a entidade baseou-se estritamente na reação às ações do governo brasileiro e, em especial, do MRE. Não é possível negar, contudo, uma certa independência de atuação por parte da CEB quando se observa as negociações no âmbito da ALCA e do acordo MERCOSUL-UE, sobretudo no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Mais do que interesses comerciais comuns entre seus diversos setores, o que manteve a entidade unificada como “voz do empresariado” foi a crítica à atuação do governo.

Grosso modo, a crítica da CEB canalizava as demandas do setor empresarial por uma política externa aberta, isto é, por maior transparência e influência do setor privado na formulação da política comercial brasileira – o ponto central à crítica da política.¹²⁶ O próprio fato da entidade não ser formalmente institucionalizada, aliado à existência de canais alternativos de contato público-privado como no caso do setor agrícola, refletia essa situação. Mais do que interesses comerciais comuns, o que motivou a existência da CEB, a despeito das intenções iniciais dos segmentos mais defensivos do setor industrial em amortecerem a pressão oferecida pelos representantes do agronegócio e

¹²⁶ Cabe ressaltar, também, uma crítica comum do setor empresarial à diplomacia do governo Lula: a de que o MRE estaria abandonando os objetivos de política comercial do País em detrimento de ganhos em outros fóruns internacionais, especialmente em termos de apoio à candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

dos setores exportadores no âmbito da negociação da ALCA, foi a possibilidade de criar um efetivo instrumento de pressão empresarial para a abertura da política comercial brasileira à influência empresarial.

Um fato que corrobora a explicação é que, em seus anos finais, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu um relativo avanço na área da formulação da política comercial, primeiro com a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e, posteriormente, com a sucessiva transferência de competência para a nova instituição. No governo seguinte, contudo, a prerrogativa de condução da política comercial voltou novamente ao MRE, o que permite explicar o recrudescimento da crítica da CEB às ações da diplomacia brasileira em um momento decisivo da tríplice negociação – e que, possivelmente, levaria à cisão da entidade devido à divergência de interesses concretos em cada fórum.

Além disso, cabe ressaltar a incapacidade da CEB em promover alterações significativas na agenda governamental. Talvez o maior exemplo seja a impossibilidade de vinculação formal entre a agenda econômica externa e a agenda doméstica. Em outras palavras, a demanda empresarial por medidas de ajuste que auxiliassem na diminuição do chamado “custo Brasil”¹²⁷ jamais foi formalmente atrelada às negociações internacionais. Nesse sentido, é possível dizer que a política comercial brasileira resumiu-se a uma “política de negociações comerciais internacionais” e que, paralelamente, não esteve relacionada às demais políticas do país, sobretudo aquelas voltadas ao incremento da competitividade da produção nacional.

Embora a CEB vocalizasse demandas nesse sentido, sobretudo nos anos iniciais da negociação da ALCA, a entidade não foi capaz de inserir na agenda governamental compromissos específicos sobre a relação entre a abertura comercial e a situação doméstica. Para os empresários, que muitas vezes percebem as negociações comerciais pelo prisma da “redução de impostos” – nesse caso, do imposto de importação –, a falta de vinculação entre estas iniciativas e reformas internas para redução dos custos da produção era uma deficiência flagrante, que deveria ser solucionada pela atuação da CEB.

¹²⁷ O termo “Custo Brasil” não tem uma definição precisa. No entanto, é possível afirmar que são elementos de conceito: (i) a alta carga tributária incidente sobre a produção; (ii) os encargos decorrentes da legislação trabalhista; (iii) a falta de crédito doméstico à atividade produtiva; (iv) altas taxas de juros; (v) gargalos de infra-estrutura, sobretudo em termos de transporte e energia; e (vi) custos e procedimentos governamentais burocráticos associados à atividade empresarial.

Em suma, a criação da CEB representou uma melhoria qualitativa importante na forma de atuação do setor empresarial brasileiro no que diz respeito às negociações comerciais internacionais. No entanto, o baixo perfil de atuação da entidade, fruto de sua própria constituição como do padrão histórico de relacionamento entre setor público e privado, demonstra o caráter incompleto da transição entre o modelo de representação que vigorou no período da industrialização por substituição de importações e a nova situação.

De um ponto de vista meramente especulativo, poder-se-ia questionar se a existência da CEB só seria possível em um cenário de abertura incompleta como se vive hoje. Após mais de 10 anos de engajamento do País na tríplice negociação, praticamente não há resultados tangíveis em termos econômicos. Nesse contexto, a existência da CEB é possível, já que a tensão fundamental entre seus diversos setores permanece oculta sob a crítica comum ao governo na condução da política comercial do Brasil.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva. *Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects*. Texto para Discussão Nº 392. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1998.

ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a ALCA: Interesses e Alternativas*. Texto para Discussão Nº 371. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1997a.

ABREU, Marcelo de Paiva. Intervenção no debate “Perspectivas de Integração Hemisférica”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 6, No 1, 1997b.

ABREU, Marcelo de Paiva. *Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades*. Texto para Discussão Nº 457. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2001.

ABREU, Marcelo de Paiva. *The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987*. Working Paper – SITI – 08a. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, 2004a.

ABREU, Marcelo de Paiva. *Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987*. Working Paper – SITI – 08b. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, 2004b.

ACTION AID. *Under the Influence: Exposing undue corporate influence over policy-making at the World Trade Organization*. 2006.

AGRONEGÓCIO critica atitude do Brasil na Alca. *O Estado de São Paulo*. 11.04.2004.

ALBUQUERQUE, José A. G. “A Alca na Política Externa Brasileira”. In: Alberto do Amaral Junior e Michelle Ratton Sanchez (Orgs.), *O Brasil e a Alca: os desafios da integração*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2003.

ALMEIDA, Paulo R. de. *MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*. Documento de Divulgação 14. Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, 2002.

AMORIM, Celso. “A OMC pós-Seattle”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 8, Nº 4, 2000.

AMORIM, Celso. “A lição de Cancún”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 12, Nº 3, 2004.

AMORIM, Celso L. N. “A Alca possível”. *Folha de São Paulo*. 08.07.2003a.

AMORIM, Celso L. N. Aula magna realizada no Instituto Rio Branco, em 10 de abril de 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003b.

AMORIM, Celso e THORSTENSEN, Vera. “Uma avaliação preliminar da Conferência de Doha – as ambigüidades construtivas da agenda do desenvolvimento”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 10, Nº 4, 2002.

ARDISSONE, Carlos M. P. e A. *Percepções e Ações do Empresariado Industrial Brasileiro no Contexto do MERCOSUL*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 1999.

BERALDO, Antônio Donizeti. “MERCOSUL/União Européia em compasso de espera”. *Confederação Nacional da Agricultura*. 2004.

BERGSTEN, C. Fred. “A Competitive Approach to Free Trade”. *Final Times*. 04.12.2002a.

BERGSTEN, C. Fred. “A Renaissance for United States Trade Policy?”. *Foreign Affairs*, Washintong, Vol. 81, Number 6, 2002b.

BRAINARD, Lael. *Trade Policy in the 1990s*. Washington: The Brookings Institution, 2001.

BRAINARD, Leal and SAPHIRO, Hal. “Fast Track Trade Promotion Authority”, Policy Brief No. 91, The Brookings Institution, Washington, 2001.

BOUCHARD, Pierre. *The FTAA after Toronto and Seattle: Why It Still Matters*. FOCAL Policy Paper Number 1. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas, 2000.

CARDOSO, Fernando H. Discurso proferido na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Quebec, 2001.

CHAIRE MERCOSUR DE SCIENCES PO. *Relatório anual 2000: A caminho de um acordo entre o MERCOSUL e a Europa*. Paris, 2000.

CHAIRE MERCOSUR DE SCIENCES PO. *Relatório anual 2001-2002: Uma visão integrada da Associação União Européia-MERCOSUL*. Paris, 2002.

CHAIRE MERCOSUR DE SCIENCES PO. *Relatório anual 2002-2003: Fast-tracking the EU-MERCOSUR Negotiations*. Paris, 2003.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Contribuições para o VI Foro Empresarial das Américas*. 2001a.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Contribuições para o VII Foro Empresarial das Américas*. 2002.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Contribuições para o VIII Foro Empresarial das Américas*. 2003a.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Documento da Posição Empresarial Brasileira. IV Foro Empresarial das Américas*. 1998.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Documento da Posição Empresarial Brasileira. V Foro Empresarial das Américas*. 1999a.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Documento de Posição Empresarial Brasileira. III Fórum Empresarial das Américas*. 1997.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *OMC: Documento sobre o Lançamento de uma Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. 2001b.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Organização Empresarial para Participação em Negociações Internacionais*. 2000.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Os Empresários Brasileiros e a Rodada do Milênio*. 1999b.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA (CEB). *Posicionamento da CEB sobre a estratégia brasileira nas negociações comerciais*. 2003b.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA (CEB). *Recomendações da CEB sobre os temas que compõem o Anexo B do Programa de Trabalho de Doha (WT/CG/W/535)*. 2004a.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA (CEB). *Subsídios para a formação da posição negociadora brasileira na continuação da XVII Reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) da ALCA*. 2004b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Joint Business Charter for Cancún*. 2003

COOPER, Richard N. *The Economics of Interdependency*. New York: Columbia University, 1968.

COSTIN, Maurice e JANK, Marcos S. “Agricultura é Indústria!”. *Valor Econômico*. 10.08.2004.

DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. *O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da ALCA*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

DESTLER, I. M. *American Trade Politics*. 4th Edition. Washington: Institute for International Economics, 2005.

DIAZ, José S. *et al.* “Antidumping e Salvaguardas”. In: Vera Thorstensen e Marcos S. Jank (Coord.), *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2005.

DINIZ, Eli. *Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro. Coimbra, 2004.

DINIZ, Eli. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil, Anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *O MERCOSUL e a Articulação de Atores Sociais: O Caso Brasileiro (1991-1994)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Brasília, 1995.

EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K. and PUTNAM, Robert D. (Eds) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.

FAUST, Jörg. *The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR*. Working Paper PEIF-7. Berkeley: Institute of European Studies, Berkeley University, 2002.

FIESP ataca bloco fatiado. *Valor Econômico*. 20.11.2003.

FIESP quer criar nova representação. *Valor Econômico*. 20.06.2005.

FISHLOW, Albert. "Brazil: FTA or FTAA or WTO?". In: Jeffrey J. Schott (Ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004.

FURLAN, Luiz F. Palestra proferida no seminário "Alca, cada vez mais perto", realizado na Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) em junho de 2002. In: Sérgio Haberfeld (Org.), *ALCA: Riscos e Oportunidades*. São Paulo: Editora Manole, 2003.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GIORDANO, Paolo. *The external dimension of the Mercosur: Prospects for North-South integration with the European Union*. London: Royal Institute for International Affairs, 2002.

GOODE, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. 4th Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

INDÚSTRIA não quer pagar por abertura ao MERCOSUL. *O Estado de São Paulo*. 23.07.2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. *Relatório de Atividades 2003/2004*. 2005.

JACKSON, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Second Edition. Cambridge: MIT Press, 1997.

JANK, Marcos S. "Em defesa das commodities". *O Estado de São Paulo*. 06.07.2004.

JANK, Marcos S. and JALES, Mário de Q. M. *On Product, Box, and Blame-Shifting: Negotiating Frameworks for Agriculture in the WTO Doha Round*. São Paulo: Institute for International Trade Negotiations, 2004.

JANK, Marcos S. Palestra proferida no seminário “Alca, cada vez mais perto”, realizado na Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) em junho de 2002. In: Sérgio Haberfeld (Org.), *ALCA: Riscos e Oportunidades*. São Paulo: Editora Manole, 2003.

KEOHANE, Robert O. and MILNER, Helen (Eds). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, Robert O. and NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. S.l.: Boston, Little, Brown & Co., 1977.

LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAFER, Celso. Exposição realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 20 de julho de 2002. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “O consenso brasileiro em torno da ALCA”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 5 – Nº 4 / Vol. 6 – Nº 1, 1997.

LANDAU, Georges D. *The Decisionmaking Process in Foreign Policy: The Case of Brazil*. Policy Papers on the Americas. Volume XIV, Study 4. Washington: Center for Strategic Studies, 2003.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LOHBAUER, Christian *et al.* “Acesso a Mercados para Bens Não-Agrícolas”. In: Vera Thorstensen e Marcos S. Jank (Coord.), *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2005.

MARKWALD, Ricardo Andrés. “Política Externa Comercial do Governo Lula: O Caso do MERCOSUL”. In: Latin American Trade Network, *A Política Comercial do Governo Lula*. Buenos Aires, 2005.

MELLO, Flavia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

MERCADANTE, Aloízio. Palestra proferida no seminário “Alca, cada vez mais perto”, realizado na Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) em junho de 2002. In: Sérgio Haberfeld (Org.), *ALCA: Riscos e Oportunidades*. São Paulo: Editora Manole, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil em Genebra. *Carta de Genebra*, Ano 1, Vol. 1, 2002a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil em Genebra. *Carta de Genebra*, Ano 1, Vol. 4, 2002b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil em Genebra. *Carta de Genebra*, Ano 1, Vol. 7, 2002c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil em Genebra. *Carta de Genebra*, Ano 2, No. 1, 2003a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil em Genebra. *Carta de Genebra*, Ano 2. No. 3, 2003b.

PRESSER, Mário F. e DE ALMEIDA, Luciana T. *O Contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o Algodão: Um Caso Bem-Sucedido de Desenvolvimento de Capacidades*. S.l., 2004.

RIOS, Sandra P. Apresentação realizada no seminário “EU-Mercosur Negotiations and the Doha Round: What Next?”. Paris: Institut d’études politiques, 2004.

RIOS, Sandra and DOCTOR, Mahrukh. “Scenarios for Untying the Knots in Market Access for Goods”. In: Alfredo G. A. Valladão (Ed.), *Concluding the EU-Mercosur Agreement: “Feasible” Scenarios*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2004.

RIOS, Sandra P. e ROSAR, Soraya S. “As Negociações de Acesso a Mercados na Alca e a Agenda Brasileira”. In: Alberto do Amaral Junior e Michelle Ratton Sanchez (Orgs.), *O Brasil e a Alca: os desafios da integração*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2003.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

RUBENS BARBOSA & ASSOCIADOS, FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO e INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. *A Erosão de Preferências Comerciais Brasileiras na América Latina*. São Paulo, 2004.

SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel. “The FTAA Process: From Miami 1994 to Quebec 2001”. In: José Manuel Salazar-Xirinachs and Maryse Robert, *Toward Free Trade in the Americas*. Washington: The Brookings Institution Press, 2001.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. *Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): determinantes domésticos e política externa brasileira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2000.

SCHOTT, Jeffrey J. “Challenges to the Free Trade Area of the Americas”, *Electronic Journal of the U.S. Department of State*, Washington, Vol. 7, No. 3, 2002a.

SCHOTT, Jeffrey J. *The Free Trade Area of the Americas: US Interests and Objectives*. Testimony before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, United States House of Representatives. Washington, 1997.

SCHOTT, Jeffrey J. *US Trade Policy: Method to the Madness?*. Washington: Institute for International Economics, 2000b.

SIMÕES, Antonio J. F. *A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica*. Documento de Trabalho 9. Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, 2002.

SIMÕES, Antonio J. F. Palestra proferida no seminário “Alca, cada vez mais perto”, realizado na Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) em junho de 2002. In: Sérgio Haberfeld (Org.), *ALCA: Riscos e Oportunidades*. São Paulo: Editora Manole, 2003.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Latin American Studies Association meeting in September 1998.

THORSTENSEN, Vera. “O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/MERCOSUL”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 10, Nº 3, 2002.

THORSTENSEN, Vera. “OMC – A retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle”. *Revista Política Externa*, São Paulo, Vol. 9, Nº 3, 2000.

THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2001.

VEIGA, Pedro da Motta. *A Infra-Estrutura e o Processo de Negociação da ALCA*. Texto para Discussão N° 507. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1997a.

VEIGA, Pedro da Motta. *Brasil: Cambios Domésticos y la Agenda Comercial*. Brief #4, Buenos Aires: Latin American Trade Network, 1999.

VEIGA, Pedro da Motta. “El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA”, *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, N° 3, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 1997b.

VEIGA, Pedro da Motta. “A Política Comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão”. In: Latin American Trade Network, *A Política Comercial do Governo Lula*. Buenos Aires, 2005.

VEIGA, Pedro da Motta. “Trade Policy-Making in Brazil: Transition Paths”. In: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, *The Trade Policy-Making Process, Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Occasional Paper 13. S.I., 2002.

VEIGA, Pedro da Motta e IGLESIAS, Roberto Magno. “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”. In: Armando Castelar Pinheiro, Ricardo Markwald e Lia Valls Pereira (Orgs.), *O Desafio das Exportações*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Outward FDI from Brazil: poised to take off?*. UNCTAD/WEB/ITE/IIA/2004/16. 7 December 2004.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Section 301 Table of Cases*. Washington, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Documentos Oficiais

Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Declaration of Nuevo León, Special Summit of the Americas. 2004.

Declaration of Principles, First Summit of the Americas. 1994.

Declaration of Quebec City, Third Summit of the Americas. 2001.

Declaration of Santiago, Second Summit of the Americas. 1998.

Encontro das Américas, Terceira Reunião Ministerial de Comércio e Foro Empresarial, Primeira Reunião de Vice-Ministros, Florianópolis, 16 e 17 de setembro de 1996.

Encontro das Américas, Terceira Reunião Ministerial de Comércio e Foro Empresarial, Segunda Reunião de Vice-Ministros, Recife, 25 a 27 de fevereiro de 1997.

Encontro das Américas, Terceira Reunião Ministerial de Comércio e Foro Empresarial, Terceira Reunião de Vice-Ministros, Rio, 14 a 17 de abril de 1997.

Free Trade Area of the Americas Eighth Ministerial Meeting, Ministerial Declaration, Miami, USA, November 20, 2003.

Free Trade Area of the Americas Fifth Trade Ministerial Meeting, Declaration of Ministers, Toronto, Canada, 4 November, 1999.

Free Trade Area of the Americas Seventh Meeting of Ministers of Trade, Ministerial Declaration, Quito, Ecuador, 1 November 2002.

Free Trade Area of the Americas Sixth Meeting of Ministers of Trade of the Hemisphere, Ministerial Declaration, Buenos Aires, Argentina, April 7, 2001.

FTAA. *Overall Architecture of the FTAA Agreement (General and Institutional Issues)*. FTAA.tncmin/2001/02. February 4, 2002.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Guidance and Instructions*. FTAA.TNC/24/Rev.1. November 18, 2003.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Guidance and Instructions to the FTAA Entities*. FTAA.TNC/22. April 10, 2003.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Guidance and Instructions to the FTAA Entities*. FTAA.TNC/23. July 11, 2003.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Guidelines or Directives for the Treatment of the Differences in the Levels of Development and Size of Economies*. FTAA.TNC/18. November 1, 2002.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs*. FTAA.TNC/com/01. February 6, 2004.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs*. FTAA.TNC/com/02. March 10, 2004.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs*. FTAA.TNC/com/03. April 1, 2004.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs*. FTAA.TNC/com/04. May 3, 2004.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs.*
FTAA.TNC/com/05. May 21, 2004.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Joint Communiqué of Co-Chairs.*
FTAA.TNC/com/06. February 24, 2005.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Methods and Modalities for Negotiations.*
FTAA.TNC/20/Rev.1. October 18, 2002.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Vision of the FTAA.* FTAA.TNC/w/219.
October 4, 2003.

FTAA. *Trade Negotiations Committee. Vision of the FTAA.* FTAA.TNC/w/221.
October 4, 2003.

Plan of Action, First Summit of the Americas. 1994.

Plan of Action, Second Summit of the Americas. 1998.

Plan of Action, Third Summit of the Americas. 2001.

Summit of the Americas Fourth Trade Ministerial Joint Declaration, San Jose, Costa Rica, March 19th, 1998.

Summit of the Americas Second Ministerial Trade Meeting Joint Declaration, Cartagena, Colombia, March 21, 1996.

Summit of the Americas Third Trade Ministerial Meeting Joint Declaration, Belo Horizonte, Brazil, May 16, 1997.

Summit of the Americas Trade Ministerial Joint Declaration, Denver, Colorado, June 30, 1995.

Acordo MERCOSUL-União Européia

Declaration of Rio de Janeiro. 1999.

Declaration of Rio de Janeiro, Priorities for actions. 1999.

Eighth meeting of the European Union-Mercosur, Final Conclusions. 2002.

Eleventh Meeting of the Mercosur-European Union Bi-regional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2003.

Fifth meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2001.

First Cooperation Council, Joint Press Release. 1999.

First Meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Conclusions. 2000.

Fourth meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Final conclusions. 2001.

Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of one Part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other Part. 1995.

Joint Declaration on Political Dialogue between the European Union and MERCOSUR. 1995.

Meeting of Heads of State and Government from MERCOSUL and Chile and from the European Union, Joint Communiqué of Rio de Janeiro. 1999.

Mercosur-EU Trade Negotiators Meeting at Ministerial Level. 2003.

Mercosur-EU Trade Negotiations Meeting at Ministerial Level. 2004.

Ninth Meeting of the EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2003.

Second EU-Mercosur Co-Operation Council, Joint Press Release. 2001.

Second Meeting of the European Union-Mercosur biregional negotiations committee, Final conclusions. 2000.

Seventh Meeting of the EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC), Final Conclusions. 2002.

Sixth meeting of the European Union-Mercosur biregional negotiations committee, Final conclusions. 2001.

Tenth Meeting of the Mercosur-European Union Bi-regional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2003.

Third Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2000.

Thirteenth Meeting of the Mercosur-European Union Bi-regional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2004.

Twelfth Meeting of the Mercosur-European Union Bi-regional Negotiations Committee, Final Conclusions. 2004.

Organização Mundial do Comércio (OMC)

WTO. *Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004.* WT/L/579. 2 August 2004.

WTO. *Ministerial Declaration*. WT/MIN(01)/DEC/1. 20 November 2001.

WTO. *Ministerial Declaration*. WT/MIN(96)/DEC. 13 December 1996.

WTO. *Ministerial Declaration*. WT/MIN(98)/DEC/1. 25 May 1998.

WTO. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference. Draft Cancún Ministerial Text. Revision*. JOB(03)/150/Rev.1. 24 August 2003.

WTO. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference. Draft Cancún Ministerial Text. Second Revision*. JOB(03)/150/Rev.2. 13 September 2003.

WTO. *Statement by the Chairman of the General Council*. TN/C/1. 4 February 2002.

WTO. *Trade Policy Review: Brazil. Report by the Secretariat*. WT/TPR/S/140. 1 November 2004.

Fontes na Internet

Canadian Foundation for the Américas (FOCAL), in: www.focal.ca

Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), in: www.negociacoesinternacionais.cni.org.br

Confederação Nacional da Agricultura (CNA), in: www.cna.org.br

Confederação Nacional da Indústria (CNI), in: www.cni.org.br

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), in: www.fiesp.org.br

Free Trade Area of the Americas (FTAA), in: www.ftaa-alca.org

Foreign Trade Information System (SICE), in: www.sice.org

GATT Digital Library: 1947-1994, in: gatt.stanford.edu

Institute for International Economics (IIE), in: www.iie.com

Instituto de Estudo do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), in: www.iconebrasil.org.br

La Chaire Mercosur de Sciences Po, in: chairemercotur.sciences-po.fr

Presidência da República da República Federativa do Brasil, in: www.planalto.gov.br

Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), Ministério da Fazenda da República Federativa do Brasil, in: www.fazenda.gov.br/sain

Summits of the Americas Information Network, in: www.summit-americas.org

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da República Federativa do Brasil (MAPA), in: www.agricultura.gov.br

Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil (MRE), in: www.mre.gov.br

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (MRECIC), in: www.cancilleria.gov.ar

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior da República Federativa do Brasil (MDIC), in: www.mdic.gov.br

United States Trade Representative (USTR), in: www.ustr.gov

The Brookings Institution, in: www.brookings.org

World Trade Organization (WTO), in: www.wto.org