

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 1 - abril a junho de 2004

Publicação trimestral

"No entanto, não devemos argumentar que uma expansão monetária influencia os preços relativos da mesma maneira que a translação da terra através do espaço afeta as posições relativas dos objetos em sua superfície. O efeito do movimento de um caleidoscópio sobre as coloridas peças de vidro existentes no seu interior é provavelmente uma metáfora mais adequada acerca da influência das mudanças monetárias sobre os níveis de preços."
J. M. Keynes. *Collected writings*, p. 81



UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA
**Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI**

Campinas - São Paulo

Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP

Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto

Diretor Associado

Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia

Diretor Executivo do CERI

Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga

Professores

Ana Lúcia Gonçalves da Silva

Antonio Carlos Macedo e Silva

Fernando Nogueira da Costa

José Maria Ferreira Jardim da Silveira

José Pedro Macarini

José Rubens Dória Porto

Luciano Galvão Coutinho

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Márcio Wohlers de Almeida

María Alejandra Caporale Madi

Mariano Francisco Laplane

Mário Ferreira Presser

Nelson Prado Alves Pinto

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Rinaldo Barcia Fonseca

Simone Silva de Deos

Wilson Cano

Secretaria do CERI

Helena Lopes da Silva Brigante



Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli (Secretaria de Publicações)



Unicamp – Instituto de Economia

Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – [CERI](#)

Cidade Universitária Zeferino Vaz

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3788.5731 📠 (019) 3289.1512 📧 ceri@eco.unicamp.br
13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 1 – abril a junho de 2004

Publicação Trimestral do

Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI



UNICAMP
Instituto de Economia

SUMÁRIO

EDITORIAL

O Caleidoscópio do dinheiro e
das palavras 1
José Carlos de Souza Braga

Controle de capitais: um bem
necessário? 4
Pedro Paulo Zahluth Bastos
André Martins Biancareli
Simone Silva de Deos

A agenda de negociações internacionais
em serviços financeiros 15
Marcos Antonio Macedo Cintra

Os limites da inserção comercial da
economia brasileira 21
Daniela Magalhães Prates

Negociações em agricultura
na OMC 27
Mário Ferreira Presser
Frederico Quaresma Madureira
Wolfgang Lenk

A política comercial estadunidense: a
estratégia de liberalização competitiva,
os acordos bilaterais e a ALCA 34
Pedro Paulo Zahluth Bastos

Comércio e meio ambiente 43
Luciana Togeiro de Almeida
Paula Hebling Dutra
com a colaboração de *Mauro D'Ancona*

Comércio, finanças e
desenvolvimento 50
Mário Ferreira Presser
Catarina Reigada

EDITORIAL

O CALEIDOSCÓPIO DO DINHEIRO E DAS PALAVRAS

*José Carlos de Souza Braga*¹

“No entanto, não devemos argumentar que uma expansão monetária influencia os preços relativos da mesma maneira que a translação da terra através do espaço afeta as posições relativas dos objetos em sua superfície. O efeito do movimento de um caleidoscópio sobre as coloridas peças de vidro existentes no seu interior é provavelmente uma metáfora mais adequada acerca da influência das mudanças monetárias sobre os níveis de preços.”

J. M. Keynes. *Collected writings*, p. 81.

Swap, globalization, outsourcing, derivatives, high yield, operações alavancadas, posições compradas ou vendidas, expansão produtiva, também financeirização da riqueza, mais à frente: *crash?* Títulos securitizados, agências de classificação de riscos de crédito, – olha o *rating!* – alta elasticidade da riqueza financeira, contabilizações fictícias e daí? Auditores independentes (sic!) avalizam situações que redundam em colapsos empresariais nos Estados Unidos e na Europa; desvalorização de ações, *business cycle*, recessão? O [Fed](#) de olho na *violence et confiance de la monnaie*, já se sabe, memória de 1930, prontamente socorre e socorrerá os investidores em perigo para o sistema não desabar, pois se avalia que há risco sistêmico, o que requer a ação urgente do fundo público de empréstimo de última instância.

¹ Diretor Executivo do CERI.

E os países emergentes? Às vésperas, *ratings* atraentes, passado um tempo, já devem muito, não têm reservas internacionais suficientes, moedas desacreditadas, é hora da fuga, retorno ao dólar flexível. Palavras e dinheiro sintonizam-se, embaralham-se, afirmam e negam. Aquelas ora dizem algo, depois o contrário, o signo de riqueza flui voraz numa direção para, repentinamente, redirecionar-se a outras veredas. Incerteza, jogo, aposta, especulação aberta. Autoridades internas e internacionais visitam-se carregando suas pastas – *briefcases* – repletas de contas sobre o ajuste necessário à suposta nação emergente. Nada de novo: socialização das perdas, privatização de ganhos para os que foram mais bem informados, mais espertos.

Cortina caída, reorganizada a cena, tudo recomeça. Tudo, em termos, o presente não é só repetição do passado. O futuro é desconhecido, mas uma coisa é certa: os valores, os atores e as coisas não têm sossego, nada descansa, não há águas plácidas.

O leitor não afeito a essa literatura, porém acidentalmente defrontado com ela, deverá, em estado de choque, perguntar-se que linguagem é essa e, curioso que seja, logo constituirá hipóteses sobre essa estranha metáfora *in love* com o dinheiro. Concluirá que se trata de ironia analítica sobre um movimento e lembrar-se-á que – ora! –, a mídia “treinada” em macaquear discurso dos poderosos, escreve e fala fragmentos disso a todo dia, mas apresentando quase sempre elucubrações sobre um caminho virtuoso.

O autor desse editorial e os autores dos artigos se propõem a comunicar uma visão de economia política internacional sobre um objeto real – o capitalismo global das três últimas décadas. Se parece com o movimento do **caleidoscópio**, a culpa não é de G. L. Shackle, autor de *Epistemics and Economics* e de *Keynesian Kaleidics* e muito menos deste que aqui se apóia naquele magnífico intérprete de Keynes. São palavras da globalização, ou não são? Pois, assim sendo, há muito que refletir, indo *mas allá* do imediato, tentar uma análise estratégica, que – Oxalá! – nos oriente e agregue tanto à defesa quanto ao avanço da economia e da sociedade brasileira no cenário mundial. O Centro de Estudos em Relações Econômicas Internacionais ([CERI](#)) lança, como se vê, o primeiro número dessa publicação trimestral que pretende contribuir para a compreensão sobre o movimento e as veredas a que somos conduzidos pelos signos monetários, pelos capitais internacionais sem controle, pela inserção comercial limitada a *commodities* primárias e manufaturas de baixa intensidade tecnológica, por negociações quase sempre adversas frente a países desenvolvidos e “protecionistas”, com exceção, entretanto, recente e digna de registro: estamos a ganhar na Organização Mundial do Comércio ([OMC](#)) o contencioso com os Estados Unidos sobre algodão.

É oportuno mencionar que a realização da [Unctad XI](#) – United Nation’s Conference on Trade and Development, 13 a 18 de junho, São Paulo, Brasil, lançou nova rodada de negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais ([SGPC](#)), prevendo a redução de barreiras tarifárias entre os 44 países em desenvolvimento signatários.

Mas, voltemos, é preciso seguir atento ao giro do caleidoscópio que configura sucessivas cenas. O subdesenvolvimento já era, dizem alguns. Economias em desenvolvimento? Países, ou melhor, mercados emergentes? Repressão financeira nos trópicos, poupança externa, abertura financeira, cupom dólar, desnacionalização bancária, concorrência não reduz taxa de juros, nem tarifas, lucros

bancários extraordinários são festejados. Produção industrial muito pouca. Emprego é uma batalha. Superávit fiscal primário, *superávit* engrossa, o Fundo Monetário Internacional (FMI) apóia. Área de Livre-comércio das Américas (Alca) na cola de listas “negativas” ou “positivas” para “liberar geral” – comércio, investimentos, finanças, compras governamentais etc. Tensão na OMC. Subsídios europeus e americanos sobrevivem. Banco Central brasileiro acredita que garante o real com alguns poucos dólares por trás, juros atraentes: – viva a meta de inflação! [Copom](#) – Comitê de Política Monetária – exacerba rentismo nacional, assalariados pagam mais impostos ao Tesouro – a Secretaria do Tesouro Nacional não vacila, nem dá ouvidos, diz que são ruídos, sabe o que quer: o fundamento fiscal financiará o longo prazo, mas deixa de esclarecer, desculpem o clichê, que até lá todos estaremos mortos. Cadê o investimento público na infra-estrutura? Sem saneamento e saúde não há espetáculo de crescimento que agrade.

O manejo da semântica pelos economistas insiste em que há países em desenvolvimento e emergentes. Quais? A China! Sejamos chineses! – Não caberíamos no planeta! Sejamos todos os países em desenvolvimento exportadores líquidos, como os asiáticos! É o que recomendam alguns analistas. Ora, isso seria quase impossível aritmeticamente. Estados Unidos e muitos outros a consumir uma avalanche de nossos produtos? O Brasil terá que exportar e muito, mas terá que ser a partir de seu dinamismo interno. A exportação não pode ser um subterfúgio à estagnação econômica nacional.

E o imaginário equilíbrio geral dinâmico? Analistas políglotas e apologistas tentam nos acalmar. A convergência é lenta, mas, concluídas as tarefas macroeconômicas, realizadas as reformas “microeconômicas”, fluindo os capitais externos para financiar a expansão, eliminando o gasto social ineficiente, imposto o assistencialismo, os de baixo sossegam e reconhecerão o seu lugar, atingido o máximo do mínimo. Já que no próprio território está fraco, sem renda, sem emprego, sem crédito a juros bom, vendam para exterior, com paciência e bom comportamento mercantil tudo se resolverá. É inútil essa discussão de controles, na entrada e na saída, de capitais forâneos. Logo agora, ir contra a “árdua” liberdade conquistada que ainda não teve tempo de mostrar seus frutos? *Démodé, détraqué!*

Mas a Argentina, no final do século passado, tentou segurar-se até no “padrão-ouro-dólar”, garantido na própria Constituição; acabou encarando tragédia econômica como não se via desde 1929/1930. Teve de rasgar a lei maior, entrou em *default*; tenta refazer um caminho. O Brasil deu a volta ao mundo, desde os 1990 até ontem, mas não conseguiu ver seu futuro na linha do tempo.

O que mudou? Nos afastamos pouco a pouco, durante os últimos vinte anos, da senda do desenvolvimento. A economia segue tendencialmente em estagnação relativa. Reinventaram nossa dependência externa para pior. Precisamos refazer nosso engate no mundo. Os presidentes liberais e seus economistas cosmopolitas colocaram o Brasil desfavoravelmente na globalização. Enquanto o caleidoscópio gira sob mãos particularistas, o destino dos países, das economias e das sociedades embrenha-se por um caminho de incertezas. Sem uma economia nacional forte, exportações a partir de um mercado interno dinâmico, qualidade de vida, Estado ativo e soberano não há como se beneficiar da globalização, nem como cooperar com os outros povos para o desenvolvimento de nossa humanidade. Entretanto, há o dinheiro e as palavras que impulsionam, sob incerteza e furor competitivo, o movimento do caleidoscópio que expressa o mundo capitalista em curso.

CONTROLE DE CAPITAIS: UM BEM NECESSÁRIO?

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*¹

*André Martins Biancareli*²

*Simone Silva de Deus*³

INTRODUÇÃO

Depois de estar no centro das preocupações de gestores de carteira durante a campanha presidencial de 2002 e de ser rechaçado pelos principais candidatos à presidência, o controle de capitais voltou a ser um tema discutido com maior ênfase na grande imprensa brasileira.⁴ As turbulências nos mercados emergentes induzidas pelas declarações do presidente do [FED](#), Alan Greenspan, anunciando aumento dos juros, suscitaram nova onda de reflexão sobre o assunto. Afinal, a elevação do “risco país” e a depreciação da taxa de câmbio colocaram em dúvida, no Brasil, a sustentabilidade da trajetória de queda das taxas de juros e, com isto, o “espetáculo do crescimento”. Nestas circunstâncias, não seria necessário começar a “blindar” a política econômica contra movimentos de capital de curtíssimo prazo?

Tendo este cenário em vista, o artigo traça um histórico breve da agenda multilateral sobre liberalização/controlado de capitais, constatando que ela mudou depois das crises do Sudeste Asiático em 1997: a agenda de liberalização foi substituída por debates a respeito de mecanismos de prevenção e gerenciamento das crises financeiras internacionais. Algumas propostas colocam em questão o papel do [FMI](#) em um mundo de finanças desreguladas, seja para enfraquecê-lo duramente, seja para reorientá-lo e reforçá-lo, mas interesses divergentes tendem a limitar a ambição de reformas multilaterais. Neste contexto, como é pouco provável que alguma reforma mais profunda do sistema multilateral aconteça antes das próximas turbulências financeiras, é interessante lançar um olhar sobre as vantagens e desvantagens de diferentes formas soberanas de controle de capitais, à luz da experiência internacional (Chile, Malásia e China).

LIBERANDO CAPITAIS E GERENCIANDO CRISES

É importante identificar, de início, a coalizão de interesses favoráveis ao movimento de liberalização que, nos anos 1990, integrou mercados emergentes à globalização financeira. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a liberalização interessa a países que abrigam centros de serviços financeiros e mercados de capitais internacionais. De fato, vários países da [OCDE](#) que eram favoráveis à liberalização de serviços financeiros na Rodada Uruguai da [OMC](#) passaram também a defender, ao longo da década passada, o estabelecimento de regras que limitassem a possibilidade de imposição soberana de controle de capitais.

¹ Professor Doutor do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – CERI – do Instituto de Economia da Unicamp.

² Pós-graduando do Instituto de Economia da Unicamp.

³ Professora Doutora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – CERI – do Instituto de Economia da Unicamp.

⁴ Ver, por exemplo, as entrevistas de Joseph Stiglitz para a revista *Carta Capital*, Ano X, n. 290, 12 maio 2004, p.28-31 e de François Chesnais para o jornal *Folha de São Paulo*, 31 maio 2004, p.A-12.

O objetivo era disciplinar países com histórico de moratórias e controles cambiais, e que faziam sua “volta ao mercado” depois das crises da dívida externa nos anos 1980. As reformas liberalizantes já eram recomendadas pelo Tesouro norte-americano (e mais tarde pelo FMI), mas tinham pouca eficácia prática antes que aplicadores voltassem a buscar rendimentos superiores e arriscados em mercados emergentes, fugindo da recessão conjunta das economias desenvolvidas no início dos anos 1990. Neste contexto, os países receptores liberaram contas de capital, reagindo de modo quase simultâneo, mas descentralizado, a pressões de mercado pela “desregulamentação competitiva”, visando atrair capitais oriundos de países desenvolvidos. Os aplicadores, por sua vez, buscavam rendimentos e riscos maiores, mas se mostravam incomodados com a ausência de regimes multilaterais que garantissem ou, pelo menos, regulamentassem as condições de retirada destas aplicações e seus rendimentos líquidos.

Assim, a pressão diplomática a favor de acordos de liberalização financeira coincidiu com o *boom* dos mercados emergentes nos anos 1990, aumentou depois da crise mexicana em 1994-5, e chegou ao auge na Assembléia Conjunta do FMI e do Banco Mundial em setembro de 1997. Coincidentemente, esta assembléia fora agendada para Hong Kong antes da crise financeira e cambial asiática. O documento preparatório do Comitê Interino era ambicioso, propondo emendas dos Artigos do Acordo do Fundo que virariam de cabeça para baixo o espírito de Bretton Woods, alegando, de fato, ser tempo de acrescentar “um novo capítulo ao Acordo de Bretton Woods. Os fluxos de capital privado adquiriram muito mais importância para o sistema financeiro internacional, e um sistema cada vez mais aberto e liberal provou ser altamente benéfico à economia mundial”.⁶

O “terremoto” sobre os mercados mundiais inviabilizou a proposta de emenda que tornava a liberalização financeira um dos objetivos explícitos do FMI e dos países-membros. Depois da sucessão de crises a partir de 1997, ela foi substituída por uma agenda típica da crise financeira. O escopo das propostas ia desde a eliminação completa ou o enfraquecimento severo do FMI (sob inspiração de figuras de prestígio do Partido Republicano como George Schultz e Allan Meltzer) a seu reforço financeiro e político (indesejável para importantes países-membros). Ao mesmo tempo, vozes bem posicionadas e críticas à liberalização (como D. Rodrik e, principalmente, J. Stiglitz), se faziam ouvir nos círculos acadêmicos e, com menor influência, nos organismos financeiros multilaterais.

Na prática, os debates no Fundo centraram-se em torno à proposta formalizada no final de 2001 pela vice-diretora-gerente, Anne Krueger, regulamentando a suspensão temporária de pagamentos, a moratória preventiva e a reestruturação ordenada da dívida externa durante crises financeiras, evitando que a solvência de um país sofra contágio de crises de liquidez.⁷

⁶ Apud Blustein, P. (2001). *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Rio de Janeiro, Record, 2002, p. 63. Ver também o discurso de abertura da Reunião Conjunta feito por S. Fischer, então diretor-gerente do FMI <<http://www.imf.org/external/np/apd/asia/FISCHER.HTM#1>>. Uma versão modificada está publicada em *Essays in International Finance*, v. 207, May 1998, que traz outros artigos sobre o tema.

⁷ Significativamente, Krueger admitia que a globalização financeira tinha avançado desregulamentada demais: “Processos de grande extensão nos mercados de capitais, nas últimas duas ou três décadas, não foram acompanhados pelo desenvolvimento de uma moldura regulatória confiável para a coordenação do crédito, na qual os papéis dos devedores, credores e da comunidade internacional sejam claramente definidos” (Krueger, A. *New approaches to sovereign debt restructuring: an update on our thinking*. Washington, DC: IMF, 2002. Sobre esta e outras propostas discutidas no período, ver Ghosal, S. & Miller, M. *Managing financial crises in emerging markets: new developments in review*. 2003. Disponível em <www.csgr.org>. Cabe lembrar que alguns *papers* da equipe técnica do FMI passaram a enfatizar as imperfeições da liberalização e mesmo admitir, em certas circunstâncias, o efeito positivo do controle de capitais: ver em especial FMI. *Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence*. 2003. Disponível em <<http://www.imf.org>>.

Sua proposta também não vingou, em razão da resistência do Departamento do Tesouro dos EUA a conferir poder à agência multilateral para coordenar reestruturações de dívidas. Foi retirada de pauta nas vésperas da Assembléia Conjunta do FMI e do Banco Mundial de abril de 2003, em Washington, sendo alçada ao centro da agenda a Cláusula de Ação Coletiva (CAC), mecanismo defendido pelo Tesouro e mediante o qual eventuais reestruturações seriam realizadas diretamente entre governos devedores e, pelo menos, a maioria dos credores. Brasil, México e África do Sul já emitiram títulos com esta cláusula.

Enquanto os impasses em torno a um regime de regulamentação multilateral da suspensão temporária de pagamentos e de reestruturação da dívida se confundem com controvérsias sobre as funções do FMI, limitando seu papel na prevenção/gerenciamento de crises financeiras, reações nacionais se desenvolvem, seja por países exportadores, seja importadores de capitais. Alguns países credores devem seguir o exemplo de proteção de aplicadores dos Estados Unidos, que negociaram regras contra imposição de novos controles à saída, ou preferências para liberação de recursos caso uma imposição geral de controles se imponha, em acordos recentes celebrados com Cingapura e Chile (país com experiência exemplar de controle de capitais, como veremos).

Por outro lado, alguns países em desenvolvimento consolidam experiência institucional para prevenção de crises, por meio de controles soberanos aos movimentos de capital de curto prazo. De todo modo, os controles unilaterais não são justificados pela necessidade de reestruturar dívidas depois de terem crescido excessivamente, mas, sobretudo, para alongá-la preventivamente e para evitar que o contágio internacional de crises de liquidez contamine a solvência externa.

Qual a vantagem que países que instituem controles gozam? Em geral, as diferentes formas de controle costumam conferir maior autonomia na gestão de políticas macroeconômicas, que ganha independência perante os mercados financeiros de curto prazo. De um lado, controles de capitais de curto prazo tendem a alongar o passivo externo e reduzir a exposição de governo, bancos e empresas ao risco cambial ou a *credit crunch* abrupto durante crises de liquidez. De outro lado, os controles permitem desvincular, a curto prazo, a taxa de juros local das taxas externas e reduzir a volatilidade cambial, possibilitando alongar ciclos de crédito favoráveis ao investimento produtivo.

Mas os ganhos não se limitam ao alongamento de prazos de pagamento de passivos e à autonomia da política monetária, estendendo-se para outras áreas:

- 1) política cambial: controles permitem reduzir a volatilidade da taxa de câmbio, seja limitando a apreciação cambial na fase de liquidez abundante, seja as pressões de depreciação em momentos de crises de liquidez;
- 2) gestão da dívida pública: controles tendem a melhorar as condições de financiamento via redução a) das taxas de juros em geral, b) do custo da esterilização de variação de reservas na fase de liquidez abundante, e c) dos custos característicos de momentos de crises de liquidez, como elevação abrupta das taxas de juros e encarecimento da dívida indexada ao câmbio;
- 3) gestão da balança comercial: controles permitem evitar perdas de competitividade associadas à apreciação cambial na fase de liquidez abundante;

- 4) gestão da inflação: controles previnem o chamado *pass-through* de crises de depreciação cambial, isto é, o repasse para os preços domésticos da depreciação cambial, via custos de insumos dolarizados ou contratos indexados indiretamente ao câmbio;
- 5) gestão de passivos privados: controles limitam a exposição de bancos e empresas aos riscos inerentes ao endividamento externo de curto prazo, como risco cambial (aumento do custo em moeda local do passivo externo) e/ou *credit crunch* abrupto durante crises de liquidez.

Todos estes itens, de certa forma, fundamentam uma vantagem adicional, de natureza política: os controles de capital tendem a reduzir o poder de veto dos agentes do mercado financeiro internacional a políticas pró-crescimento, reforçando a autonomia de política econômica para canalizar a riqueza financeira e o *animal spirits* dos empresários mais para investimento em ativos de capital fixo, geradores de renda e emprego, e menos para ganhos especulativos, a curto prazo, em mercados de ativos líquidos. Com isto, governos podem ser mais responsáveis perante aspirações democráticas (pleno emprego e gastos sociais) ao invés de se responsabilizarem, a todo momento, por assegurar sua “credibilidade” perante gestores de portfólio interessados, sobretudo, em ganhos de curto prazo — o assim chamado “mercado”.

Quanto às desvantagens, em geral são mencionados 1) os efeitos negativos da intervenção no livre jogo das forças de mercado (impedindo a alocação eficiente dos recursos), 2) a dificuldade e, para alguns, a impossibilidade de transitar para um regime de controles sem induzir crises financeiras, e 3) a ineficácia de controles diante da agilidade dos aplicadores ao fugir das tentativas de regulamentação. No entanto, como os mercados financeiros internacionais dificilmente poderiam ser tratados como “mercados eficientes”, significando isto, também, que as crises financeiras são suscitadas pela própria natureza destes mercados, tais custos se mostram bastante inferiores aos benefícios mencionados, como a experiência internacional parece ilustrar.

EXPERIÊNCIAS NACIONAIS (CHILE, MALÁSIA E CHINA)

Em geral, pode-se apontar dois tipos básicos de controle, à entrada e à saída de capitais, como veremos comparando três experiências nacionais emblemáticas. O primeiro tipo tem caráter mais preventivo (como para Chile e China), e o segundo pode também ser adotado emergencialmente durante crises de liquidez (como na Malásia). O que não significa que uma estratégia cuidadosa de inserção externa não deva envolver controles de saída (como na China), nem que controles de entrada não possam ser instituídos durante fases de escassez de divisas (como no Chile).

Quanto aos instrumentos de controle, eles podem ser diretos ou administrativos, e indiretos ou “precificados”. Os primeiros envolvem proibições completas ou limites quantitativos explícitos que reduzem o escopo da liberdade de gestão privada de portfólios. Estes limites administrativos podem restringir, em termos de valores e prazos, tanto a exposição cambial de bancos e empresas, quanto a alavancagem de recursos locais para transações cambiais, para residentes e/ou não-residentes, recorrendo às vezes a procedimentos de autorização burocrática de decisões privadas.

Os instrumentos indiretos ou “precificados”, por sua vez, buscam desencorajar fluxos de capital aumentando seus custos, através de desestímulos tributários, depósitos compulsórios, taxas de

câmbio múltiplas, requerimentos mínimos de colateral e outros mecanismos. É claro que controles diretos e indiretos podem se complementar, e freqüentemente o fazem em experiências nacionais concretas. Nossa abordagem das três experiências selecionadas não tem por objetivo, aqui, detalhar a análise das técnicas usadas em cada caso, mas diferenciá-las quanto ao sentido das políticas de controle adotadas em cada país, dadas suas formas de inserção na economia mundial.⁸

A experiência do Chile com controle de capitais, nos anos 1990, não reverteu, em linhas gerais, a estratégia de abertura/integração internacional seguida desde o início do regime autoritário. Para dar uma noção do avanço da integração, registre-se que a relação fluxo de comércio/PIB, para bens e serviços, mais do que dobrou entre os períodos 1970-73 (que já foi marcado por forte inflação de *commodities*) e 1989-1999, para o qual o fluxo de comércio foi em média superior a 60% do PIB. Ou seja, os controles cambiais não se articularam a uma rejeição da estratégia de integração pautada em especialização comercial tradicional e abertura do setor industrial e de serviços. Neste sentido, a política externa chilena continuou perseguindo o alinhamento estratégico com seu principal parceiro econômico, os EUA, para o qual foram direcionados esforços (rejeitados pelo Congresso de maioria Republicana ao longo do governo Clinton) para celebrar um Acordo de Livre Comércio, profundo em regras e tímido em acesso a mercados sensíveis. Enfim, a conclusão desde acordo bilateral em 2002 reforçou a estratégia de integração liberal, ao impor limites à possibilidade de imposição de controles de capital (ainda que as pressões para a privatização do setor de extração mineral não tenham sido aceitas).

Se os governos chilenos continuaram perseguindo uma estratégia de abertura/integração, por quê foram instituídos controles à entrada de capitais de curto prazo? Por um lado, porque a conta corrente chilena era robusta e gerava divisas suficientes; por outro, a prudência resultou, inegavelmente, do aprendizado sobre os efeitos negativos do ciclo de endividamento anterior, nos anos 1970 e 1980.⁹

Na década de 1990, a política chilena combinou instrumentos diretos e indiretos de controle à entrada. Os controles indiretos ou “precificados”, instituídos em 1991, tomaram a forma de exigência de depósito compulsório não remunerado, estabelecido em 20% dos empréstimos externos em 1991. Estes controles evoluíram, já em 1992, em termos de abrangência (passaram a incidir sobre outras formas de aplicação financeira) e parcela retida (elevada a 30%), diante da maior pressão de entrada, sendo complementados por controles diretos (exigências de prazo de permanência e, para tomadores de crédito, exigência de *rating* elevado atribuído por agências internacionais de classificação de risco).

⁸ Para um apanhado geral de experiências nacionais, com análises detalhadas de instrumentos técnicos, ver os estudos do FMI. *Capital controls: country experiences with their use and liberalization*, 2000. (Occasional Paper, 190; o *BIS Paper*, n. 15, disponível em <<http://www.bis.org/publ/bispap15.htm>>; a coletânea da UNCTAD, disponível em <http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpb20031_en.pdf>, além da resenha de Epstein, G.; Grabel, I. & Jomo, K. S., disponível em <<http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP56.pdf>>.

⁹ A literatura sobre a experiência chilena de política cambial é vasta e engloba pontos de vista contrários: ver, por exemplo, o trabalho de S. Edwards criticando os controles <<http://www.nber.org/papers/w7413>> e, como contraponto, Ffrench-Davis, R.; Agosin, M. & Uthoff, A. Movimentos de capitais, estratégia exportadora e estabilidade macroeconômica no Chile. In: Ffrench-Davis, R. & Griffith-Jones, S. (Org.). *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. As características básicas da estratégia de desenvolvimento chilena e sua inserção externa são delineadas, com base em comparações internacionais, por exemplo em Tavares, M. C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: Tavares, M. & Fiori, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993; e Cruz, S. V. et al. *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. Unicamp/Cedec/Fapesp, 2003.

Esta evolução é muito significativa, pois o Chile seguia o caminho inverso de outros países da região que, induzidos pela “desregulamentação competitiva” e pela crença nas benesses da globalização financeira, reduziam controles cambiais. Até 1998, atravessando o *boom* dos mercados emergentes, os controles chilenos continuaram a ser graduados de acordo com as oscilações da oferta de liquidez internacional, sendo variavelmente endurecidos ou relaxados — através de prazos de permanência, impostos e percentuais de reservas não remuneradas. Assim, o país parecia menos vulnerável ao contágio dos “humores” dos mercados internacionais de capital, relativamente a seus vizinhos menos cautelosos, conseguindo alongar prazos de passivos, evitar apreciação cambial e preservar maior autonomia de política macroeconômica.

A partir de 1998, porém, os controles passam a ser relaxados (em grande parte devido à escassez mais duradoura de recursos para emergentes que passou a verificar-se, afetando também o país) até serem praticamente extintos em 2001. Em 2002, a possibilidade de imposição de controles de capital no Chile foi severamente restringida pela conclusão do Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos — em relação aos capitais oriundos deste país, ou pelo menos que tenham passado pelos Estados Unidos antes de se redirecionar ao Chile (pois permanece a dificuldade de determinar regras de origem para fluxos “triangulares”).

A grande deficiência da política chilena, porém, não estava no arcabouço de controles à entrada, mas na fraqueza dos controles à saída. Não houve, no período, qualquer tentativa de limitar a saída dos capitais, sendo inclusive liberalizadas as formas e condições de envio de recursos ao exterior. Por conta disto, o Chile não se mostrou uma ilha imune ao contágio da crise financeira de 1997-98, experimentando fuga de capitais de residentes, e/ou de não-residentes que tivessem internalizado recursos há mais de um ano. A lição a retirar não aponta nem para a ineficiência nem para a ineficácia de controles de capital, mas sim para a necessidade de que estes controles abranjam também a saída. De fato, a experiência chilena nos anos 1990, embora limitada no escopo e no tempo, ilustra as vantagens de controles à entrada em um momento de abundância de liquidez internacional e, por outro lado, os limites de uma estratégia que não conte com controles à saída em momentos de “fuga para a qualidade”.

O mesmo não se aplica, porém, à Malásia, tendo o país asiático instituído controles não para prevenir, mas para limitar os efeitos de crises financeiras.¹⁰ A Malásia foi, até meados dos anos 90, uma das economias asiáticas mais abertas para não residentes, tanto em termos comerciais quanto financeiros, possuindo inclusive mercados *offshore* de moedas e ações, apesar do uso pontual de controles de entrada para moderar o influxo em 1994. Contudo, enfrentou de forma heterodoxa a crise que atingiu o Leste Asiático a partir de meados de 1997. Frente a uma típica crise de contágio, que começou na órbita cambial, se desdobrou em crise financeira até afetar a economia como um todo, o país reagiu com um “pacote” de controles em setembro de 1998: o mercado *offshore* foi fechado; a saída de recursos de residentes foi bloqueada; o investimento no exterior passou a estar sujeito a

¹⁰ Além das referências gerais já citadas – sobretudo o capítulo sobre a Malásia do estudo citado da UNCTAD –, ver D. Rodrik e E. Kaplan <<http://www.nber.org/papers/w8142>>, e, como contraponto, Forbes, K. *Capital controls: mud in the wheels of market discipline*. 2003. Disponível em <web.mit.edu/kjforbes/www>. Para uma análise da estratégia de desenvolvimento malaia, ver Nesadurai, H. *Accommodating global markets: Malaysia's response to economic crisis*. 1998 <www.csg.org>.

autorizações e limites; e as aplicações estrangeiras de *portfólio* já internalizados foram impedidos de serem repatriados por um período de 12 meses.

As medidas, que tinham o objetivo de reduzir os juros e manter o câmbio fixo, fugindo do ajuste ortodoxo tradicional preconizado pelo Fundo Monetário Internacional, foram muito mal recebidas pelas agências de *rating*, bancos e demais agentes do mercado, bem como pelo FMI. Previamente, inclusive, a exclusão definitiva da Malásia dos destinos possíveis dos fluxos de capital.¹¹

O fato é que o “bloqueio” dos recursos estrangeiros de *portfólio* foi progressivamente relaxado bem antes dos 12 meses inicialmente previstos (mas com taxação proporcional ao prazo de permanência), embora as restrições à conversibilidade para os residentes permanecessem. A recuperação malaia foi tão ou mais rápida que a dos vizinhos que optaram pelo “bom comportamento” institucional e pelo ajuste macroeconômico recessivo, e os fluxos de entrada de capitais aos poucos se normalizaram, ao contrário de algumas previsões. Hoje, residentes e não residentes continuam impedidos de usar a moeda local para empréstimos ou *swaps* externos, embora não residentes tenham recuperado o direito de repatriar recursos aplicados em ações e financiar posições locais com empréstimos externos. Não obstante o relaxamento limitado das restrições, os controles remanescentes vêm se mostrando suficientes para assegurar a autonomia de política econômica pela qual foram justificados em 1998.

No caso malaio, então, a crise foi também oportunidade. No entanto, a despeito da retórica anti-globalização do primeiro ministro Datuk Mahathir Mohamed, a oportunidade de reverter a integração financeira só foi aproveitada depois de sua crise ter provocado danos o bastante ao povo malaio (segundo esta mesma retórica). A lição do caso malaio é que a reversão da integração financeira não precisa esperar sua crise anunciada, devendo preveni-la antes que seja tarde; uma vez que a crise tenha ocorrido, porém, é importante que a introdução de controle de capitais seja rápida, abrangente e profunda.¹²

Tendo isto em vista, a China é um caso à parte. O relatório do FMI já citado considera a experiência chinesa, em conjunto com a Índia, como marcada por controles duradouros e extensivos,

¹¹ O primeiro ministro malaio, Datuk Seri Dr Mahathir Mohamed, justificou a ruptura com a ortodoxia do FMI, em setembro de 1998, com retórica nacionalista, fortemente crítica da globalização: “*We had asked the international agencies to regulate currency trading but they did not care, so we ourselves have to regulate our own currency... There are signs that people are now losing faith in this free market system, but some countries benefit from the abuses, their people make more money, so they don't see why the abuses should be curbed... If the international community agrees to regulate currency trading and limit the range of currency fluctuation and enables countries to grow again, then we can return to the floating exchange rate system. But now we can see the damage this system has done throughout the world. It has destroyed the hard work of countries to cater to the interests of speculators as if their interests are so important that millions of people must suffer. This is regressive... (But now) we can reduce interest rates without speculators devaluing our currency. Our companies can revive...*” Apud Khor, M. Capital controls in Malaysia. 1998. Disponível em <www.socialwatch.org>. Reagindo à prática e à retórica malaia, o Morgan Stanley chegou a excluir o país do seu índice internacional de mercados emergentes (voltando atrás um ano depois), e o *World Economic Outlook* do Fundo dizia, em outubro de 1998 (p. 4): “A introdução de controles de capital e de câmbio pela Malásia em setembro pode vir a ser um importante empecilho não apenas para a recuperação e potencialmente para o seu desenvolvimento no futuro, mas também para outros mercados emergentes que sofreram pela elevação do medo dos investidores em relação a medidas do tipo em outros lugares” <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo1098/pdf/1098ch1.pdf>>.

¹² Ao contrário da reação tailandesa, que não foi suficientemente rápida, abrangente e profunda: ver, além das referências gerais já citadas, ver Paula, L. F. et al. Fluxo e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposta de política. In: Sicsú, J.; Oreiro, J. L. ; Paula, L. F. de (Org.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. São Paulo: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2003.

permitindo aos dois sub-continentes passarem relativamente incólumes pelas crises de seus vizinhos. De fato, os controles chineses são diretos, envolvendo regras detalhadas, administradas por um complexo de órgãos de autorização e fiscalização de decisões privadas (por exemplo, a Comissão de Desenvolvimento e Planejamento Estatal, o Banco do Povo da China, o Ministério do Comércio Exterior e da Cooperação Econômica, e a Comissão Chinesa de Regulamentação de Títulos Financeiros). De todo modo, a excepcionalidade chinesa vai muito além da resistência em aceitar conselhos do FMI, antes ou depois da crise asiática. A resistência da China em liberalizar controles de capitais é emblemática por vincular-se a uma estratégia de inserção internacional que, ao contrário do Chile e da Malásia, não rompe apenas parcialmente com o receituário ortodoxo, mas recorre também a crédito orientado, taxas de juros “reprimidas” em níveis baixos, câmbio depreciado, protecionismo seletivo, planejamento de investimentos estatais e negociação do direcionamento do investimento direto estrangeiro (*green field*).¹³

Não surpreende que, embora não tenha ficado plenamente imune à crise de 1997/98, a China tenha sido menos atingida que outros países da região. Diferentemente de grande parte de seus vizinhos, seu crescimento econômico apresentou pequena retração e seu sistema financeiro foi pouco abalado, preservando as bases de sua estratégia de desenvolvimento. O contágio limitado da crise de 1997/98 pode ser creditado, evidentemente, ao fato de sua conta de capital ser relativamente mais fechada, ou “protegida”, ainda que não se deva esquecer, sempre em termos comparativos, o tamanho de seu mercado, seu grau limitado de abertura, o volume expressivo de reservas cambiais, e a capacidade administrativa para gerenciar, fiscalizar e impor controles. A livre conversibilidade de conta corrente, por exemplo, só foi inaugurada em dezembro de 1996. Tudo isto permitiu, mesmo durante a crise asiática, que a China mantivesse o *peg* da sua moeda ao dólar.

O regime de controle de capitais, orientado para minimizar a dependência de recursos de curto prazo e geradores de dívida, está desenhado para incentivar o influxo de longo prazo, particularmente o investimento direto externo (IDE). E este foi, de fato, muito expressivo na década de 90, tendo a China se tornado, em anos recentes, o país que mais atraiu recursos dessa natureza. Uma lição do caso chinês é que a atração do IDE não é prejudicada (para dizer o mínimo) por limites à entrada de capitais e à proteção legal de investidores (como lei de patentes, por exemplo), dependendo principalmente de

- 1) gasto público de grandes proporções;
- 2) investimentos estatais que criam demanda e superam estrangulamentos básicos, enquanto “empurram” e “puxam” investidores externos para fora de ramos dominados por estatais;
- 3) política industrial que orienta a destinação do IDE;
- 4) crédito barato;
- 5) taxa de câmbio competitiva;
- 6) expectativas de um ciclo longo de crescimento sustentado.

¹³ Além das referências gerais sobre o tema mencionadas em notas anteriores, ver sobre a China, por exemplo, Hu, F. *Capital flows, overheating, and nominal exchange rate regime in China*. Disponível em <www.credpr.stanford.edu/events/ChinaMirror2004/Hu2004.pdf> e Phil, Y. *On China's capital controls*. Disponível em <www.iwep.org.cn/chinese/gerenzhuyue/yuyongding/wenzhang/capitalcontrols.pdf>.

De todo modo, mesmo antes de sua entrada histórica na Organização Mundial do Comércio, em 2001, a China vem encaminhando um processo de abertura limitada, com redução de tarifas de importação e relaxamento de barreiras à entrada no setor de serviços, inclusive financeiros, procedendo também à consolidação de um marco legal ligeiramente mais propício aos investidores. No que diz respeito ao IDE, a China já aboliu a maior parte das restrições cambiais, e os investidores estrangeiros podem repatriar lucros, juros, dividendos e mesmo o principal. Não obstante isto, o IDE continua a ser orientado sobretudo para ramos de exportações dinâmicas (que crescem mais rápido que o comércio global), e que geram renda, emprego e divisas, e desestimulado em ramos *non-tradables* (que não geram divisas). Por outro lado, o governo continua a manter controle expressivo sobre a conta de capitais, seja para aplicações de *portfólio* de não residentes, seja para transações financeiras (demanda ou oferta) de residentes.

Não obstante estes controles, pode-se perceber movimentos lentos e cautelosos de relaxamento das restrições. A iniciativa mais significativa deu-se em 2002, com a criação da certificação QFII (*Qualified Foreign Institutional Investor*), que permite a aplicadores externos, selecionados e certificados pela CSRC (*China Securities and Regulatory Commission*), adquirirem ações denominadas em moeda local (*A shares*), bem como títulos de dívida, privados e governamentais, também emitidos em moeda local. No entanto, a certificação QFII exige que os aplicadores mantenham posições superiores a um ano, além de respeitarem várias restrições prudenciais fiscalizadas pelo governo.

Esta cautela indica que a China não parece disposta, ao contrário do Chile, a aceitar as pressões diplomáticas estadunidenses para limitar o uso soberano de controles de capitais, em acordos bilaterais ou em arenas multilaterais. A lição a retirar é que controles cambiais duradouros e extensivos, tanto à entrada quanto à saída de capitais a curto prazo, protegem economias de amplo mercado interno, isolando-as do contágio de crises internacionais. Mas para galgar ao terreno do “espetáculo do crescimento”, o espaço de autonomia liberado pelos controles precisa ser aproveitado por outras iniciativas estratégicas de política econômica, que integrem e expandam o mercado interno sem prejudicar exportações, e vice-versa.

CONCLUSÃO

Retomemos as lições sugeridas pela comparação internacional:

- 1) o controle de capitais é instrumento necessário para conferir graus de autonomia e reduzir a vulnerabilidade de países que não abrigam centros de serviços financeiros e mercados de capitais internacionais, nem emitem ativos e passivos internacionais em suas próprias moedas; como tais, estes países têm poucos meios de controlar instabilidades financeiras internacionais, cabendo-lhes proteger-se delas de antemão;
- 2) neste sentido, controles de entrada tendem a alongar prazos de passivos, evitar apreciação cambial e preservar maior autonomia de política macroeconômica em momentos de abundância de liquidez internacional; mas precisam ser complementados por controles de saída, para limitar ataques especulativos em momentos de crise de liquidez e “fuga para qualidade”;
- 3) em geral, o momento de introdução de controles é importante para determinar o tipo de controle a ser usado; neste sentido, é melhor não esperar por crises antes de instituir

controles, mas a imposição de controles deve ser rápida, abrangente e profunda uma vez que a crise comece;

4) o controle do movimento de capitais de curto prazo não inibe a oferta de capitais de maior prazo; pelo contrário, pode estimular sua atração, desde que permita que o horizonte do investidor seja balizado, a longo prazo, por expectativas de crédito barato e câmbio competitivo, e por mecanismos de controle da dívida pública que não deprimam o gasto público, nem prejudiquem o planejamento de investimentos em infra-estrutura;

5) sendo assim, o controle de capitais é um instrumento necessário para aumentar graus de autonomia à política econômica local, mas não é suficiente para assegurar que este espaço de autonomia seja aproveitado para estimular o crescimento econômico sustentado; para isto, é necessário que os controles façam parte de um conjunto de políticas orientadas para o investimento produtivo e, se possível, articuladas a uma estratégia que combine integração do mercado interno e incentivo às exportações.

Dito isto, quais tipos de controle de capitais podem interessar ao Brasil? É claro que a discussão não pode ser feita abstratamente, devendo ter por referência o momento em que controles poderiam ser implementados. Nesta perspectiva, o momento mais propício para introduzir controles esteve, provavelmente, *antes* da “volta ao mercado” ocorrida após a crise de liquidez em 2002. Neste momento, controles à entrada de capitais de curto prazo teriam evitado a apreciação da taxa de câmbio e permitido uma queda mais rápida da taxa de juros, enquanto controles à saída de capitais de residentes evitariam uma elevação mais abrupta da taxa de câmbio. A experiência internacional indica que desembolsos de médio e longo prazo não seriam necessariamente afetados por barreiras à entrada de capitais de curto prazo, sobretudo porque gestores de carteira voltavam a buscar rendimentos superiores, fugindo de nova recessão conjunta das economias desenvolvidas. De todo modo, se os desembolsos não fossem retomados, as empresas privadas seriam levadas a reestruturar sua dívida externa no mesmo contexto de baixas taxas de juros e abundância de liquidez internacional. Havia riscos mas, passado um momento de transição, a queda da taxa de juros e a retomada do crescimento do PIB reduziriam a relação dívida pública/PIB mais rapidamente, estimulando investimentos públicos e privados, e alongando o perfil do passivo externo. Por outro lado, uma vez controlada a vulnerabilidade externa perante a fuga de capitais de curto prazo, a margem de manobra para evitar a volatilidade cambial seria maior, sem perder a margem ganha para desvincular a taxa de juros local das taxas externas.

A estratégia do governo Lula foi, ao contrário, a de construir uma política econômica “responsável” perante os gestores de fluxos de carteira. Na visão do governo, megassuperávits primários e a elevação da taxa de juros atrairiam capitais de curto prazo, considerados necessários para apreciar a taxa de câmbio e, com isto, reduzir o custo cambial da dívida externa e o impacto inflacionário da depreciação de 2002. Assim, a entrada de capitais de curto prazo seria condição, na visão do governo, para atrair capitais de maior prazo que alongariam “espontaneamente” o passivo externo. Alcançado este alongamento de passivos, reduzida a pressão inflacionária, e construída a “credibilidade” perante aplicadores de portfólio, a taxa de juros poderia cair, permitindo inaugurar em algum tempo o “espetáculo do crescimento”. Este crescimento se pautaria em uma espiral virtuosa iniciada pelo *mix* megassuperávit primário/juros altos/câmbio apreciado. A seguir, a redução da relação dívida pública/PIB e da taxa de juros permitiriam, com um ambiente regulatório estável, a

recuperação (*crowding in*) do gasto privado e, depois do aumento da arrecadação, do próprio gasto público. A suposição é que a trajetória de queda dos juros estaria assegurada pela credibilidade adquirida, como se fosse “ganha” de uma vez por todas, graças às virtudes demonstradas desde o início pelo governo.

Vimos, porém, que um ambiente seguro para gestores de portfólio, com livre acesso a dólares para ajustar posições a curto prazo, não implica em ambiente seguro e estável para o investimento em capital fixo e para a geração de empregos. De fato, um país que não abriga mercados de capitais internacionais, não emite ativos e passivos internacionais em sua própria moeda, e resiste a instituir controle de capitais, tem poucos meios para proteger-se do contágio de instabilidades financeiras que não forem iniciadas desde dentro, e muito menos para controlar suas fontes (por exemplo, elevações da taxa de juros pelo FED, descontrole de preços de petróleo ou ataques terroristas que detonem movimentos globais de “fuga para a qualidade”). Dada sua vulnerabilidade a estas instabilidades, os fluxos que apreciaram o Real podem ser revertidos abruptamente em um quadro de livre movimento de capitais, levando a choques cambiais cujo impacto inflacionário induziriam o Banco Central a elevar juros e, assim, abortar o “espetáculo do crescimento” ou a transição para ele.

Em outras palavras, a estratégia do atual governo apenas transferiu riscos para o futuro. Ademais, é pouco provável que, antes de experimentar uma crise financeira internacional, o governo comece a colocar areia nas engrenagens da integração do país à globalização financeira. Desejemos portanto que uma crise cambial não ocorra, se isto for condição para que se baixe decididamente a taxa de juros, e que esta crise não venha acompanhada de um *credit crunch* para mercados emergentes; se a crise vier, porém, desejemos que, no momento certo, o governo aproxime-se mais da audácia da resposta malaia que das fraquezas da resposta chilena.

O **Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços** (*General Agreement on Trade in Service – GATS*), concluído em dezembro de 1997, na Organização Mundial de Comércio (OMC), estabeleceu uma estrutura normativa e um mecanismo multilateral para o comércio de serviços, ao mesmo tempo em que procurou compatibilizar essas regras com a necessidade de os diferentes Estados preservarem as condições regulatórias de seus mercados internos. O acordo é constituído por três partes: a primeira com normas abrangentes; a segunda integrada por anexos, com regras específicas para alguns setores (transportes aéreos e marítimos, serviços financeiros e telecomunicações); a terceira formada por listas de compromissos delineados pelos países, indicando os subsetores que se pretendem desregulamentar e o grau de abertura. Dessa forma, foi estabelecido um conjunto de princípios gerais e específicos para regular a atividade internacional de comércio de serviços com vista à sua expansão sob condições de transparência e liberalização progressiva.

O Artigo I do GATS define o comércio de serviços em termos dos quatro “modos de prestação”. Os fornecedores de serviços financeiros que pretendem ingressar em mercados externos podem fazê-lo mediante o comércio trans-fronteiriço (modo 1), consumo no exterior (modo 2),² o estabelecimento de presença comercial no país em questão (modo 3) ou mediante a venda de serviços financeiros no exterior por pessoas físicas (modo 4). O comércio trans-fronteiriço, o consumo no exterior e a venda de serviços financeiros por pessoas físicas resultam em fluxos internacionais de capital e permitem que os usuários tenham acesso a serviços oferecidos por instituições financeiras de outros países. Essas formas de comércio são relevantes nas atividades de seguros marítimos e resseguros, bem como administração de recursos (famílias de alta renda e corporações, sobretudo *offshore*) nas quais ocorre diversificação de riscos por meio de atividades internacionais (uma das formas possíveis e permitidas pela legislação brasileira seria mediante a utilização da CC-5). O estabelecimento de presença comercial requer o investimento estrangeiro direto em instituições financeiras localizadas no país de residência dos usuários dos serviços.

Outro conceito relevante instituído pelo Acordo foi a não-discriminação. Para assegurar a não-discriminação fez-se uso de três princípios centrais: nação mais favorecida, acesso a mercado e tratamento nacional. O princípio de nação mais favorecida estabelece que cada Membro deve conceder “aos serviços e prestadores de serviços de qualquer outro Membro, tratamento não menos favorável do que aquele concedido a serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro país” (Artigo XV). O Artigo XVI especifica seis restrições ao acesso a mercados que não poderão ser estabelecidas, a menos que a lista de compromissos do país determine o contrário. As medidas são definidas da seguinte forma:

¹ Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do CERI (Unicamp. IE)

² O segundo modo de operação requer o movimento do usuário para a jurisdição dos fornecedores de serviços, ou seja, ocorre mediante o consumo no exterior e envolve o movimento do usuário (e não do serviço) de seu território de origem para o território onde o serviço é prestado (um exemplo, seria o deslocamento de um brasileiro para Nova Iorque a fim de contratar um empréstimo, comprar uma apólice de seguro ou ações).

- a) limitação sobre o número de prestadores de serviços;
- b) limitações sobre o valor total dos ativos ou das transações de serviços;
- c) limitação sobre o número total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços produzidos;
- d) limitações sobre o número total de pessoas físicas que possam ser empregadas;
- e) medidas que exijam ou restrinjam tipos específicos de pessoa jurídica ou de *joint ventures*;
- f) limitações sobre a participação do capital estrangeiro.

Dessa forma, cada país listou as restrições de acesso ao seu mercado de serviços. O tratamento nacional é definido como “tratamento não menos favorável do que aquele que dispensa a seus próprios serviços similares e prestadores de serviços similares”, isto é, assegura a não-discriminação entre os países signatários nacionais e estrangeiros (Artigo XVII). Como nem todos os países aceitaram amplamente esses princípios, o Acordo contempla isenções, determinando apenas que sejam listadas num anexo específico.

Assim, para cada setor de serviços negociado, cada país listou as restrições e discriminações que foram anexadas ao GATS, no que se refere a tratamento nacional, acesso a mercados e exceções à cláusula de nação mais favorecida. Essas listas representam compromissos que cada país assumiu, pois a partir da entrada em vigor do Acordo, os seus membros não podem tratar os estrangeiros de forma mais desfavorável do que o especificado. É por esse motivo que as listas são também chamadas de ofertas.

Pelo exposto, pode-se observar que a adoção do conceito de não-discriminação não é automática, mas negociada, não é rígida, mas flexível. Os países participantes têm o direito de negociar isenções à aplicação da cláusula de nação mais favorecida para certas medidas preferenciais e discriminatórias que concedem a determinados parceiros comerciais. Os países participantes negociaram também as listas de compromissos com relação ao acesso a seus mercados e ao tratamento concedido em seus mercados para setores específicos.

Enfim, os compromissos de cada país em relação às atividades de serviços financeiros estão estabelecidos de acordo com as disposições do *Anexo sobre Serviços Financeiros* do GATS. Os compromissos específicos assumidos pelo governo brasileiro e ratificados pelo Congresso Nacional no **V Protocolo sobre os Serviços Financeiros** do GATS (1997) asseguraram um grau de liberalização equivalente às condições existentes no mercado financeiro doméstico. No caso dos serviços bancários, permitiu somente o aumento do acesso estrangeiro por meio da presença comercial no país, ou seja, mediante o investimento direto no sistema financeiro. Manteve-se uma restrição quase total aos serviços transfronteiras, em função das dificuldades do balanço de pagamentos. No mercado segurador, o Brasil assumiu o compromisso de que as seguradoras estrangeiras poderiam ter presença comercial no mercado doméstico com controle total do capital em vários mercados, desde que cumprissem os pré-requisitos fixados pela Superintendência de Seguros Privados ([Susep](#)).

A segunda rodada de negociações no âmbito do GATS/OMC foi aberta em 2000, de acordo com um mandato constante do próprio acordo do GATS, renovado com o lançamento da [Rodada de Doha](#). Até o momento o governo brasileiro não apresentou nenhuma oferta em serviços financeiros nessas negociações.

Em dezembro de 1997, o governo brasileiro assinou também o [Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul](#) (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), que estabelece princípios para promover o livre-comércio de serviços entre os países membros, tomando como base o GATS/OMC (1997). Assim, os princípios que norteiam o GATS foram incorporados ao Protocolo, sobretudo, a definição do comércio de serviços mediante os quatro modos de prestação; uma cobertura setorial universal, o conceito de não-discriminação (apoiado nos princípios de nação mais favorecida, acesso a mercados e tratamento nacional), a adoção de mecanismos de liberalização progressiva, por meio de “listas positivas” de setores negociáveis etc. Todavia, como o Brasil era o único país do Mercosul que mantinha restrições de acesso a seu mercado, enquanto todos os outros fizeram ofertas ao GATS bastante abrangentes e não deram nenhuma preferência ao Mercosul, foi a oferta brasileira que condicionou a formalização do acordo no âmbito do Mercosul, a fim de evitar que o acesso preferencial ao setor de serviços financeiros da Argentina, Paraguai e Uruguai (praça financeira *off-shore*) se transformasse em plataformas de penetração no mercado brasileiro.

Nas negociações para a formação da **Área de Livre-Comércio das Américas (Alca)**, no setor de serviços, os Estados Unidos exercem pressões nos seguintes aspectos: a) ampliar a liberalização nos serviços transfronteiras; b) os investimentos em serviços (presença comercial) seriam negociados no Capítulo sobre Investimento e não no Capítulo de Serviços; c) a forma de negociação seria na base de “lista negativa”, em que todos os setores são liberalizados, exceto no caso de um determinado país negociar uma reserva para um setor específico (*FTAA Negotiating Group on Services – Public Summary of U.S. Position*, United States Trade Representative – <<http://www.ustr.gov>>). As “listas negativas” foram utilizadas no *North-America Free Trade Agreement* (Nafta), entre os EUA, Canadá e México. Nas negociações de serviços financeiros, os EUA evidenciaram também a necessidade de se elaborar cláusulas específicas, inclusive para regulamentar o comércio transfronteiriço, que não exige presença local (um escritório de representação ou qualquer forma de empresa).

A proposta brasileira sobre modalidades e procedimentos negociadores do Grupo de Serviços da Alca toma outra direção. O Capítulo de Serviços da Alca deveria apoiar-se nos princípios do GATS/OMC, contemplando uma liberalização progressiva, através de “listas positivas” (como no Mercosul). Dessa forma, não estaria prevista uma abertura total dos mercados hemisféricos de serviços, mas sim regras flexíveis para os países acomodarem questões setoriais específicas. O Capítulo de Serviços deveria incluir também normas capazes de impedir que preferências concedidas em outros acordos de integração (Mercosul e outros) fossem automaticamente estendidas aos membros da Alca. As negociações deveriam ainda respeitar o equilíbrio entre os objetivos da liberalização e a prerrogativa regulatória dos Estados para a consecução de seus objetivos de política nacional.

Assim, uma das principais diferenças entre as posições negociadoras dos EUA e do Brasil (e o Mercosul) no comércio de serviços na Alca esteve associada com os mecanismos de liberalização. Vale dizer, a forma como a Alca vai delinear o processo futuro de abertura. O debate esteve polarizado na

distinção entre os mecanismos baseados em “listas positivas” (GATS, Mercosul, proposta brasileira) ou “listas negativas” (Nafta, EUA). Listar positivamente significa discriminar setores ou subsetores sujeitos à liberalização durante a negociação de acesso a mercado. Ao contrário, listar negativamente significa enumerar setores ou subsetores isentos de qualquer obrigação de abertura³.

A primeira vista, a distinção entre “listas positivas” e “lista negativas” pode parecer uma discussão semântica, mas não é. A “lista negativa” exige que os países conheçam seus regimes regulatórios e tenham capacidade de discernir os setores que necessitam proteger, por objetivos de política nacional, e os que podem submeter ao processo de liberalização. Diante disso, para países em desenvolvimento, como o Brasil, onde os regimes regulatórios encontram-se em transição, inclusive pela abertura financeira, privatizações de serviços públicos e entrada de investimento estrangeiro direto durante os anos 90, as “listas positivas” certamente são mais adequadas. O país manteria margem de negociação em setores não incluídos na lista, podendo ampliá-la gradativamente, à medida que a regulamentação dos setores fosse implementada.

Outro tema controverso é o tratamento aos investimentos diretos em serviços (presença comercial). Os EUA, a partir do Nafta, pleiteiam um capítulo específico aos investimentos em bens e em serviços. O Brasil e os países membros do Mercosul demandam que os investimentos em serviços sejam tratados no âmbito das negociações em serviços. Um dos principais receios, implícitos na posição brasileira, é a perda de capacidade regulatória dos países membros diante de um acordo supra-nacional regendo os investimentos. O investimento estrangeiro direto bancário, por exemplo, precisaria permanecer sob as regulamentações do Banco Central doméstico, dada a necessidade de controle do sistema de pagamento e supervisão do risco sistêmico⁴.

Finalmente, em termos dos modos de prestação de serviços no âmbito do GATS/Mercosul, observa-se que o governo brasileiro promoveu uma expressiva abertura e liberalização da “presença comercial”. Seria difícil argumentar que o país se encontra fechado ao setor financeiro internacional, uma vez que todos os grandes bancos estão presentes no mercado doméstico. Na década de 90, não houve restrições reais ao acesso do mercado interno pelos bancos estrangeiros (a despeito de restrições existentes na legislação).

Ademais, os bancos múltiplos domésticos se revelaram aptos em enfrentar a concorrência dos estrangeiros no mercado local. Uma vez instalado no país e subordinado à regulamentação local, praticamente não houve restrições a operar e, os agentes locais foram capazes de competir em todos os segmentos. Já do ponto de vista de uma maior atuação dos agentes brasileiros no exterior, o movimento ainda é bastante incipiente. A estratégia parece se limitar a acompanhar o movimento de internacionalização dos clientes locais, sejam pessoas físicas, sejam pessoas jurídicas. Nesse caso, a atividade se concentra essencialmente em crédito comercial. À medida que os agentes brasileiros não apresentem uma estratégia mais ampla de operação em âmbito internacional, as dificuldades e

³ Para maiores informações, ver Marconini, Mário. *OMC, acordos regionais e o comércio de serviços: normativa internacional e interesse brasileiro*. São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2003.

⁴ Barros, José Roberto Mendonça de; Baer, Mônica; Silva, Tereza Maria Fernandez Dias da & Cintra, Marcos Antonio Macedo. *Negociações internacionais em serviços financeiros*. São Paulo: Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa)/Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia (CBLIC), 2002. Disponível em: <<http://www.bovespa.com.br>>.

restrições que lhes eventualmente serão impostas em outros mercados podem ainda ser desconhecidas. Somente uma grande instituição financeira brasileira (o Banco Itaú) já está habilitada, tendo cumprido todas as exigências legais, para operar como banco múltiplo nos Estados Unidos (*holding company*).

Esse processo de entrada de instituições financeiras internacionais no mercado doméstico parece que teve implicações relevantes para as negociações sobre serviços e passaram a integrar a estratégia do governo brasileiro na Alca. Os países do Mercosul obtiveram êxito relativo na forma de negociação, por “lista positiva”. Ademais, de acordo com a **Segunda Minuta do Acordo, Capítulo sobre Serviço** da Área de Livre-Comércio das Américas, o comércio transfronteiriço de serviços financeiros foi excluído (http://www.ftaa-alca.org/ftaadraft02/ngsv1_p.asp). Os potenciais impactos de uma eventual abertura dos serviços transfronteira poderiam comprometer o desenvolvimento dos serviços financeiros nos países do Mercosul. Os negociadores brasileiros, com o apoio da Argentina, Paraguai e Uruguai, reafirmaram a mesma oferta em serviços financeiros na Alca que o país realizou no GATS/OMC (1997).

Enfim, a liberalização do setor financeiro (e de serviços públicos privatizados com a participação do capital estrangeiro) resultou de uma “decisão unilateral” do Brasil, aliada com o movimento de expansão internacional dos agentes (bancos e empresas), que não foi objeto de reciprocidade em âmbito multilateral. Esse “estoque de abertura” tem sido utilizado para se obter concessões em outros setores e, restringir, por enquanto, a liberalização do comércio de serviços financeiros transfronteiras, dadas as restrições do balanço de pagamento. A liberalização financeira unilateral efetuada serve para conter as exigências dos EUA no comércio transfronteira e fortalecer outros setores – de serviços, agrícolas ou industriais. Ademais, adiar uma segunda onda de liberalização do mercado financeiro brasileiro pode ser importante para aperfeiçoar os mecanismos regulatórios domésticos. Independentemente do andamento das negociações internacionais em serviços financeiros, há um trabalho relevante a ser feito na revisão do marco regulatório brasileiro. A regulamentação deveria incluir, por exemplo, atividades, que já estão, de fato, sendo desenvolvidas, ainda que não formalmente reconhecidas, como a presença de pessoas estrangeiras vendendo serviços financeiros. A regulamentação brasileira deveria preocupar-se, por exemplo, com a qualidade do “produto financeiro” a ser vendido ao investidor local. À medida que se possibilite a venda de fundos de investimento estrangeiros no mercado local, caberia às autoridades brasileiras atestar a seriedade da administração do fundo e exigir todas as advertências que devem ser feitas ao investidor local, para protegê-lo de fraudes e adverti-lo dos riscos.

Os países do Mercosul iniciaram também negociações com a **União Européia** em junho de 2000. As negociações seriam mediante a apresentação de “listas positivas”, sendo a conclusão do acordo de livre-comércio prevista para outubro de 2004. Na área de serviços financeiros, a União Européia estaria demandando a retirada da necessidade de uma autorização presidencial para a entrada de bancos estrangeiros no país, a possibilidade de operar com moeda estrangeira no mercado doméstico e a maior liberdade para a saída de recursos de longo prazo (fundos de pensão, por exemplo) a fim de serem geridos pelas instituições financeiras no espaço territorial europeu. A oferta dos países do Mercosul, por sua vez, está concentrada em seguro de transporte marítimo e outros serviços (tais como de distribuição, de franquia e informática – distribuição de *softwares* nacionais). Tanto os serviços de

encomenda (*courier*) quanto os de franquias e seguros de transporte marítimos poderiam ser prestados do exterior, sem necessidade de instalação de empresa no país (presença comercial), como já ocorre atualmente.⁵

A economia brasileira permanece mergulhada em dois grandes desajustes estruturais – elevado déficit externo e alta relação dívida pública/PIB. Isso torna absolutamente relevante a manutenção de um arcabouço regulatório adequado para monitorar todas as operações de câmbio, para tentar conter a vulnerabilidade externa e a fuga de capitais.⁶ Nesse sentido, é fundamental manter a não-conversibilidade da moeda, o conjunto de procedimentos e regulamentações, autorizações e registros, no Banco Central, de todas as operações que envolvem moeda estrangeira, bem como a proibição de se operar com moeda estrangeira no mercado local.

Deve-se salientar que o arcabouço jurídico que regulamentava o mercado de câmbio brasileiro foi desmontado de forma *ad hoc*, por meio de circulares do Banco Central. A lei mais geral que rege o ingresso de capitais estrangeiros (produtivo e financeiro) no país e as remessas de rendas desses capitais (juros, lucros e dividendos) para o exterior – a Lei n. 4.131 de 1962 – permanece intacta. Portanto, a reestruturação de controles sobre o mercado cambial também pode ser realizada por procedimentos semelhantes. É nesse contexto que surgiram as discussões sobre o risco-jurídico (introdução de controles de capitais e maiores dificuldades para a remessa de recursos para o exterior).⁷

Enfim, as negociações internacionais ainda estão em andamento, o que não permite uma avaliação conclusiva de todo o processo. O que se pretende é apenas apresentar um panorama das questões envolvidas nas principais negociações – Rodada de Doha, Alca, Mercosul-União Européia –, envolvendo o segmento de serviços financeiros.

⁵ *Twelfth Meeting of the Mercosur – European Union, Bi-regional Negotiations Committee*, 8-12 March 2004, Buenos Aires, Argentina. Disponível na página da União Européia <<http://www.europa.eu.int/trade>>, p. 11. Ver também, Leo, Sergio & Saccomandi, Humberto. Europeus pedem mudanças na legislação. *Valor Econômico*, São Paulo, 7 jun. 2004, p. A12.

⁶ Eichengreen, Barry & Taylor, Alan. *The monetary consequences of a Free Trade Area of the America*. 2004. (NBER Working Paper, n. 9666). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9666>>.

⁷ Sobre essa discussão ver, Arida, Pérsio; Bacha, Edmar Lisboa & Lara-Resende, André. *High interest rates in Brazil: conjectures on the jurisdictional uncertainty*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças (NUPE/CdG), 2004. Mimeografado; e Franco, Gustavo H. B. & Pinho Neto, Demosthenes M. *A desregulamentação da conta de capitais: limitações macroeconômicas e regulatórias*. Artigo preparado para o seminário “Aprimorando o mercado de câmbio brasileiro”, promovido pela Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F). São Paulo, 4 dez. 2003. Mimeografado.

OS LIMITES DA INSERÇÃO COMERCIAL DA ECONOMIA BRASILEIRA

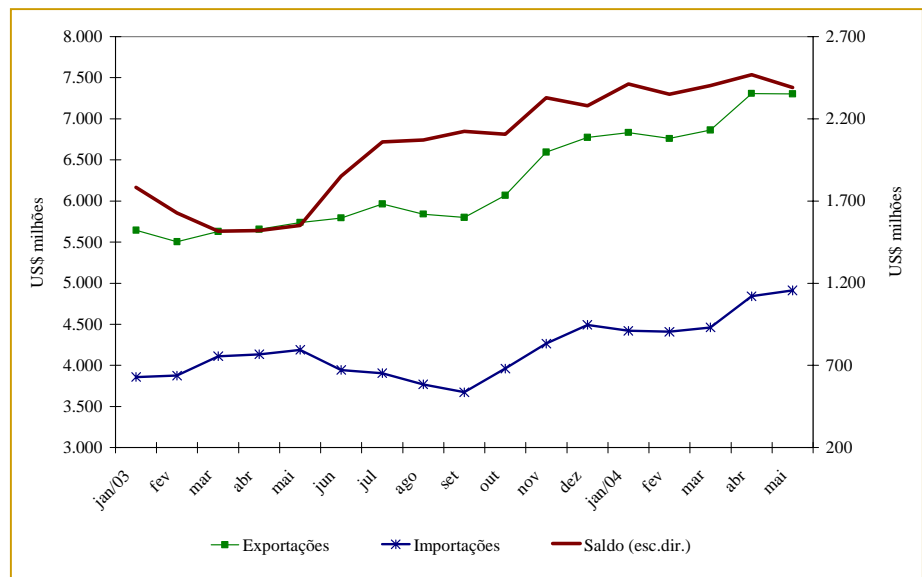
*Daniela Magalhães Prates*¹

Com a divulgação do resultado da balança comercial de maio de 2004, o entusiasmo dos diversos analistas com o desempenho recente do comércio exterior brasileiro aumentou ainda mais. Nesse mês, acumulamos vários recordes: tanto as exportações (US\$ 7,9 bilhões) quanto o superávit comercial (US\$ 3,2 bilhões), atingiram valores inéditos em termos mensais; a corrente de comércio (exportação + importação), de US\$ 12,7 bilhões, também foi recorde histórico para meses de maio. Considerando os acumulados – seja no ano (janeiro a maio), seja em 12 meses – as exportações e o saldo comercial constituem igualmente recordes históricos. No acumulado de doze meses, o superávit comercial acumula US\$ 28,0 bilhões, com exportações de US\$ 79,9 bilhões.

O valor excepcional das exportações em maio é explicado pela persistência de alguns determinantes do dinamismo das vendas externas em 2003 – preços internacionais das commodities em patamar elevado, crescimento econômico mundial e, especialmente, nos principais países de destino dessas vendas (Estados Unidos, China e Argentina)² e mercado interno ainda retraído -, bem como por alguns fatores de natureza excepcional ou sazonal: a liberação de cargas represadas em abril devido à paralisação dos auditores fiscais e o escoamento da safra agrícola.

Contudo, se considerarmos a evolução das exportações dessazonalizadas pelo critério de média móvel de três meses – que dilui esses fatores pontuais –, não há mudança de tendência. Pelo contrário, como fica evidente no Gráfico 1, desde abril há uma estabilização das vendas externas, simultaneamente a uma pequena recuperação das importações, resultando numa ligeira queda do superávit comercial. Assim, ao contrário do observado ao longo de 2003, as importações têm reagido esse ano. No acumulado até

GRÁFICO 1 – Saldo comercial dessazonalizado (média móvel 3 meses)



FONTE: MDIC. Elaboração CECON/IE.

¹ Professora Doutora do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisadora da Fundap e do Cecon (Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do IE).

² Em maio, esses países sustentaram suas posições como principais destinos das exportações brasileiras: EUA (US\$ 1,6 bilhão), Argentina (US\$ 616 milhões) e China (US\$ 550 milhões).

maio, foi registrado crescimento em todas as categorias de produtos, na comparação com o mesmo período do ano anterior: combustíveis e lubrificantes (25,2%), matérias-primas e intermediários (20,3%), bens de consumo (16,5%) e bens de capital (8,4%).

A recuperação recente das compras externas – reflexo da incipiente retomada do nível de atividade econômica doméstica que pressionou as quantidades importadas³ – não deve ser motivo de preocupação no curto prazo. Em 2004, certamente será alcançado um superávit comercial superior ao de 2003 (US\$ 24,8 bilhões) alavancado pelo crescimento das exportações, que podem ultrapassar 15% do PIB em 2004. Outra possível implicação desse crescimento será o aumento da participação das vendas externas brasileiras no comércio mundial: estes podem atingir novamente uma cifra superior a 1%, valor que detinham em 1993.⁴

Contudo, a dimensão quantitativa não deve obscurecer a qualitativa. É fundamental verificar a composição das exportações e do saldo comercial no período recente para avaliar a sua sustentabilidade – essencial para o financiamento do elevado serviço anual do passivo externo brasileiro⁵ – e suas implicações para o dinamismo econômico doméstico.

A expansão das exportações em 2003 ancorou-se em fatores conjunturais tanto externos – alta cíclica dos preços internacionais das commodities e elevadas taxas de crescimento das economias argentina e chinesa – quanto internos – retração do mercado doméstico e desvalorização cambial de 2002. Ademais, a esses fatores se sobrepôs um movimento de busca de diversificação dos mercados,⁶ processo impulsionado pelo aumento da competitividade dos bens manufaturados brasileiros após a desvalorização de 1999, num contexto de crise econômica do nosso principal parceiro regional, a Argentina.⁷

Em 2004, até o momento, pode-se afirmar que os fatores externos tem tido um papel preponderante na sustentação das exportações e, assim, do superávit comercial, diante da já mencionada recuperação econômica doméstica e da valorização do Real ao longo de 2003 (é claro que se a recente desvalorização do Real persistir ou não se reverter o efeito-câmbio voltará a influenciar positivamente o saldo comercial). Esses fatores externos, por sua vez, contribuíram para reforçar o perfil tecnológico da balança comercial brasileira, qual seja: superávits nos segmentos de commodities

³ De acordo com os índices de preço e *quantum* das importações calculados pela Funcex (www.funcex.com), o principal determinante do aumento das importações no primeiro quadrimestre de 2004, em relação ao mesmo período do ano anterior, foi o crescimento do *quantum* importador de bens intermediários.

⁴ Projeções citadas por Cesar, Marília de C. Exportação pode passar de 15% do PIB. *Valor Econômico*, 3 jun. 2004.

⁵ O Passivo Externo Líquido da economia brasileira – que é a diferença entre o passivo externo bruto (dívida externa mais os estoques dos investimentos direto e de portfólio estrangeiro no País) e as reservas internacionais – atingiu US\$ 308 bilhões em dezembro de 2003 (de acordo com cálculo do Cecon/IE) e gera uma remessa anual de juros, lucros e dividendos de cerca de US\$ 20 bilhões.

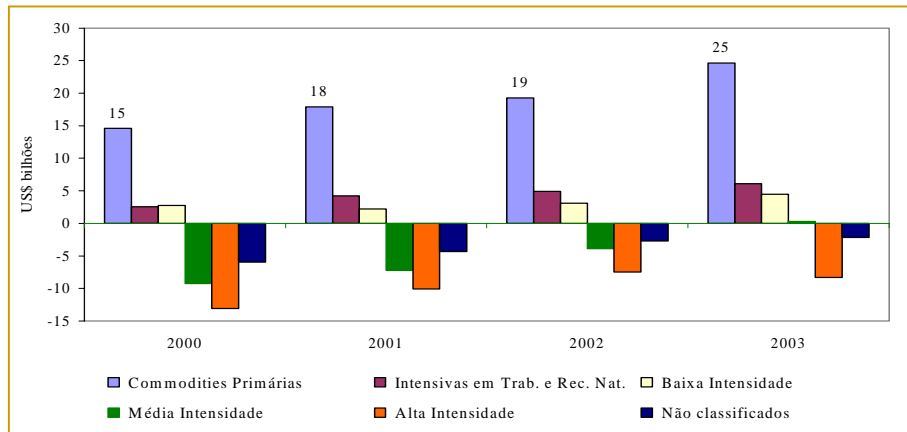
⁶ Sobre esse processo, ver: IEDI. *O comércio exterior brasileiro com países em desenvolvimento*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, fev. 2004. De acordo com o IEDI, considerando o desempenho das exportações por destino desde 1999 podem ser considerados “novos mercados” os seguintes países em desenvolvimento: China, Rússia, Índia, México, Irã e África do Sul.

⁷ Para uma análise mais detalhada do superávit comercial brasileiro em 2003, ver: Prates, Daniela M. A insustentabilidade do ajuste externo. *Política Econômica em Foco*, Campinas, Unicamp/IE/Cecon, n. 2, seção III, 2003; e Prates, Daniela M. Superávit comercial, estagnação interna e crescimento mundial *Política Econômica em Foco*, n. 2, 2004. (Suplemento, n. 3). Disponíveis na Internet: <http://www.eco.unicamp.br>.

primárias e setores intensivos em trabalho e recursos naturais – os mais afetados pelas práticas protecionistas nos países centrais – e déficits naqueles intensivos em tecnologia.⁸

Em 2003, a participação dessas commodities no superávit aumentou em relação aos anos anteriores, como resultado do expressivo aumento das suas exportações (ver Gráfico 2). Além da alta dos preços internacionais de importantes commodities da pauta da exportação brasileira – por exemplo, o preço da soja subiu 61% nos 12 meses até fevereiro –, o crescimento econômico mundial e,

GRÁFICO 2 – Saldo comercial por conteúdo tecnológico



FONTE: MDIC. Elaboração NEIT/IE.

sobretudo, da China, impulsionaram esse aumento. Esse crescimento explica, igualmente, a maior participação relativa dos bens de baixa intensidade tecnológica (como aço) no saldo.

Em relação ao “efeito-china”, além da insustentabilidade das taxas de crescimento

registradas nesse país nos últimos anos,⁹ o aumento das vendas brasileiras para esse “novo mercado” esteve associado à ocupação de espaços não-aproveitados até então por setores competitivos, que vão se saturar em alguns anos. Considerando que $\frac{3}{4}$ das nossas exportações são de commodities primárias, enquanto que as importações chinesas vêm se concentrando em produtos de maior conteúdo tecnológico, a continuidade da expansão destas vendas dependerá da diversificação das nossas exportações.¹⁰

Esse padrão de inserção comercial consolidou-se na segunda metade dos anos 90 como reflexo da reestruturação produtiva induzida pelo tripé: abertura comercial, valorização real da moeda doméstica e novas estratégias das empresas transnacionais (ETs). Esse processo resultou numa “especialização regressiva” da indústria doméstica – redução da importância dos setores intensivos em tecnologia e capital e, simultaneamente, diversificação e ampliação dos setores tradicionais, baseados

⁸ Essa classificação segue a metodologia da UNCTAD. *Trade and Development Report*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2002, cap. 3. Essa metodologia agrega produtos da *Standard Internacional Trade Classification* (SITC) Revisão 2 a três dígitos de desagregação de acordo com o grau de intensidade. As categorias são: commodities primárias, produtos intensivos em trabalho e recursos naturais; bens de baixa intensidade tecnológica; bens de média intensidade tecnológica (MI); bens de alta intensidade tecnológica (AI); e produtos não classificados.

⁹ O governo chinês já manifestou a preocupação com o excesso de capacidade instalada em vários setores da indústria e adotou políticas mais contencionistas em 2004. Ademais, o gargalo em alguns setores, como de energia elétrica já estão se manifestando e podem restringir a expansão chinesa em 2004.

¹⁰ Ver: Coutinho, L.; Hiratuka, Célio; Sabbatini, Rodrigo. *O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora*. Texto produzido para o Seminário Brasil em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ, set. 2003.

em recursos naturais e trabalho – e numa elevação expressiva e muito mais intensa do coeficiente importado relativamente ao exportado.¹¹

Assim, ao contrário do observado em outros países em desenvolvimento, como Malásia e China, o aumento da participação das ETs na estrutura produtiva e no comércio exterior brasileiro não alterou a inserção externa do País. Essa diferença explica-se, em grande parte, pelas diferentes formas de integração das respectivas filiais.¹² No caso brasileiro, essa integração foi assimétrica: as filiais participam muito mais como compradoras de componentes, para atender o mercado interno ou, no máximo, regional, do que como fornecedoras globais dentro de sistemas internacionais de produção. Ademais, as estratégias das ETs nos anos 90 – investimentos em setores *non-tradables*, com destaque para os privatizáveis, com predominância das aquisições – não alteraram a formação bruta de capital fixo e continuaram subordinadas ao objetivo de explorar o mercado interno (estratégia de *market seeking*).¹³

Mas, vale destacar uma mudança positiva, apesar de ainda incipiente, nesse padrão de inserção comercial em 2003: a inversão de sinal do saldo do setor de média intensidade tecnológica – de negativo para ligeiramente positivo –, para a qual foi determinante o desempenho das exportações do complexo automobilístico. Em 2003, essas exportações foram impulsionadas não somente pelo efeito-câmbio e pela contração do mercado interno, mas também pelo acordo comercial com o México e pelo aumento das vendas para a Argentina – impulsionadas pela reativação econômica deste país após a crise de 2001-2002. Já o aumento da demanda dos Estados Unidos, associada à aceleração da expansão econômica nesse país no segundo semestre de 2003, contribuiu para o crescimento das vendas externas de máquinas agrícolas e tratores. A recuperação econômica em curso não deve ameaçar as exportações desse segmento no curto prazo diante da sua capacidade ociosa e, assim, possibilidade de aumentar a oferta para o mercado interno sem comprometer ou comprometendo, marginalmente, as exportações.

No entanto, os setores de alta intensidade tecnológica continuam apresentando déficits – o qual inclusive se elevou em 2003, relativamente a 2002. Esses déficits são resultado tanto da concentração das importações brasileiras nos setores intensivos em tecnologia e capital – associada à abertura comercial adotada na década passada, rápida, abrangente e sem salvaguardas, num contexto internacional de intensas mudanças tecnológicas – quanto da pequena participação no total das exportações dos produtos “*high tech*”, como aviões, itens de telecomunicações e produtos eletrônicos. De acordo com um estudo recente,¹⁴ em 2003 essa participação foi de somente 6,4%, contra 11,4% em 2000. Também houve queda em termos absolutos – de US\$ 6,2 bilhões em 2000 para US\$ 4,7 bilhões em 2003 –, para a qual contribui, especialmente, o pior desempenho do setor aeroespacial. Além da sua

¹¹ Ver: Carneiro, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Editora Unesp/Campinas: Unicamp. IE, 2002.

¹² Ver: UNCTAD. *Trade and Development Report*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2003.

¹³ Sobre essas estratégias, ver: Laplane, Mariano; Sarti, Fernando. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: Laplane, M.; Coutinho, L.; Hiratuka, C. *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP/Campinas: Unicamp. IE, 2003, cap. 1.

¹⁴ Markwald, Ricardo. Intensidade tecnológica e dinamismo das exportações brasileiras. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 79, jun. 2004.

pequena participação no total, as exportações de alta intensidade tecnológica são concentradas nos bens mencionados acima e se destinam, praticamente, para dois países, Estados Unidos e Canadá (que absorvem 70% do total).

Esse perfil tecnológico do comércio exterior brasileiro – concentração das exportações em commodities primárias e bens de baixa intensidade tecnológica, e déficit comercial nos setores de maior intensidade tecnológica – foi um dos fatores responsáveis pelo seu baixo dinamismo nas décadas de 80 e 90 do século XX. Isto porque, como mostrou o estudo da UNCTAD (2002), enquanto a taxa média de crescimento do comércio mundial no período 1980-98 foi de 8% a.a., a maioria das commodities primárias (ao lado de algumas manufaturas de baixa intensidade tecnológica) teve taxas de crescimento negativas apresentando, assim, baixo dinamismo no comércio mundial. As maiores taxas de crescimento (acima da média mundial) foram registradas, exatamente, pelas manufaturas com média e alta intensidades tecnológicas.¹⁵

Um dos determinantes desse baixo dinamismo, por sua vez, foram as políticas comerciais protecionistas dos países centrais que afetam, principalmente, as commodities primárias e manufaturas de baixa intensidade tecnológica,¹⁶ e se ancoram em dois pilares: (1) tarifas escalonadas, crescentes com o grau de processamento dos bens que desestimulam o processamento das commodities pelos países periféricos; (2) subsídios agrícolas que, ao estimularem a manutenção ou aumento da produção, deprimem os preços mundiais dos produtos. No caso da União Européia – que atualmente negocia uma maior integração comercial com o Mercosul –, esses subsídios restringiram o acesso ao mercado exatamente das commodities primárias com maior elasticidade-renda da demanda e, assim, maior potencial de mercado e, assim, de crescimento das exportações. Como ressalta a UNCTAD (2002), no caso de alguns alimentos processados e não-processados – como carne e derivados, laticínios, peixe e derivados, vegetais, frutas e frutas secas, temperos e óleos vegetais – os padrões de qualidade, segurança, embalagem e *delivery* são, em diversos aspectos, mais semelhantes às manufaturas modernas do que aos produtos agrícolas tradicionais. Essas características implicam maior valor unitário e uma elasticidade-renda da demanda mais elevada vis-à-vis àqueles produtos.¹⁷

Em suma, a conjuntura externa favorável ao perfil das exportações brasileiras, concentradas em commodities primárias e manufaturas de baixa intensidade tecnológica, não deve obscurecer a sua fragilidade estrutural: além da vulnerabilidade às flutuações dos preços internacionais, esses são os produtos de menor potencial de crescimento da demanda e da produtividade,¹⁸ e de baixo valor

¹⁵ Vale ponderar que esse aumento está associado à expansão das chamadas redes de produção internacionais, no âmbito do processo de globalização produtiva. Os três grupos de produtos com taxas de crescimento do comércio mundial mais elevadas nas duas últimas décadas (partes e componentes para bens eletrônicos e elétricos; produtos trabalho-intensivos, como vestuário; e bens finais com alto conteúdo de P&D) foram exatamente os mais afetados por esse processo (UNCTAD, 2002).

¹⁶ Essas políticas favoreceram os setores intensivos em trabalho qualificado e tecnologia, nos quais esses países têm vantagem competitiva vis-à-vis os países em desenvolvimento, cujas exportações se concentram exatamente nas categorias afetadas pelas políticas.

¹⁷ Também vale lembrar que a Rodada do Uruguai de 1994, além de ter determinado a redução das tarifas principalmente para os produtos industriais (com exceção dos setores têxtil e vestuário) vis-à-vis os agrícolas, introduziu as *Tariff Rate Quotas* (TRQs) – tarifas diferenciadas de acordo com a quantidade importada –, as quais se concentram exatamente nessas commodities (como frutas e vegetais, carne, cereais, laticínios e sementes oleaginosas). Ademais, ao não estabelecer regras para uso de prática anti-dumping, essa rodada estimulou o uso desta prática, que se tornou um importante instrumento de protecionismo.

¹⁸ A esse respeito, ver: UNCTAD (2002).

agregado – o que resulta, igualmente, em poucos efeitos dinâmicos em termos de geração de renda e emprego. A fase de alta do ciclo recente de preços das commodities tem, inclusive, manifestado sinais de esgotamento desde abril,, principalmente no caso de produtos fundamentais na pauta exportadora brasileira, como a soja e derivados e algumas minerais.¹⁹

Finalmente, vale lembrar que os impasses nas negociações comerciais com os países centrais – que podem perdurar por vários anos, dados os interesses envolvidos – se concentram exatamente nas categorias de produtos predominantes nesta pauta. Assim, uma mudança na inserção comercial do País, em direção a bens de maior valor agregado, mais diferenciados e intensivos em tecnologia, constitui pré-condição para que o Brasil ocupe um espaço relevante nos mercados consumidores mundiais e, assim, para a ampliação do dinamismo das nossas exportações.

¹⁹ Sobre os determinantes do ciclo recente de preços das commodities, ver: Prates, Daniela M. O ciclo recente de preços das commodities. *Política Econômica em Foco*, Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do IE/Unicamp, n. 3, seção III: Balanço de Pagamentos, jan./abr. 2004.

NEGOCIAÇÕES EM AGRICULTURA NA OMC

*Mário Ferreira Presser*¹

*Frederico Quaresma Madureira*²

*Wolfgang Lenk*³

BREVE HISTÓRICO

A [Rodada Doha](#) não marca o início das negociações em agricultura. Conforme o Artigo XX do Acordo de Agricultura (AA), as negociações nessa matéria já haviam começado em 2000. Das propostas enviadas por 121 países nessa fase inicial das negociações, pode-se desenhar o seguinte quadro geral: uma liberalização agrícola ampla está fora da agenda da União Européia (UE), do Japão e de outros países desenvolvidos, enquanto mesmo entre os países em desenvolvimento (PEDs) as propostas liberalizantes são minoritárias. Ressalte-se a posição da UE, enfaticamente defensora de “preocupações não-comerciais” (meio-ambiente bem-estar animal, princípio da precaução, rotulagem e indicações geográficas, entre outras).

Havia uma pressão a favor de liberalização agrícola na [OMC](#) nas posições dos EUA e do Grupo de Cairns (do qual faz parte o Brasil). Não obstante, cabe ressaltar a grande distância entre as propostas dos principais atores em Agricultura.

Em Doha, a aprovação do início de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC integrou às negociações em agricultura um outro elemento fundamental: um mandato negociador de um compromisso único (*Single undertaking*) ambicioso e voltado para o desenvolvimento, conforme definido pelo parágrafo 13 da Declaração Ministerial. Esse parágrafo retoma os objetivos de longo prazo da negociação – o estabelecimento de comércio justo e orientado para o mercado na agricultura – através do compromisso de negociar novas disciplinas para o “tripé”: aumento substancial no acesso a mercados; reduções, com vista à eliminação, de todos os subsídios à exportação; e reduções substanciais em apoio doméstico que mais distorçam o comércio. Além disso, o mandato postula que o tratamento especial e diferenciado seja parte integral do compromisso único. Ressalte-se que a Declaração promete consideração às preocupações não comerciais na agricultura.

AS NEGOCIAÇÕES PRESIDIDAS POR HARBINSON

As negociações de modalidades (a definição de abrangência e mecanismos para negociar os futuros compromissos; vale dizer, a definição do que será negociado) em agricultura iniciaram em março de 2002 no Comitê de Agricultura, presidido por Stuart Harbinson, com o prazo de doze meses para essa etapa (até 31 de março de 2003). Entretanto, pouco ocorreu nesse período que aproximasse as posições originais dos maiores atores.

¹ Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp/Coordenador do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

² Graduando em Ciências Econômicas (IE/Unicamp)/Monitor do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

³ Mestre em História Econômica (IE/Unicamp)/ Monitor do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

Em 7 de julho de 2003, Harbinson comunicou ao Comitê de Negociações Comerciais, que centraliza as negociações da Rodada, que não havia consenso nos pontos-chave para o estabelecimento de modalidades em agricultura. Diante da ameaça de ser adotada uma alternativa menos ambiciosa, o Brasil defendeu enfaticamente manter a ambição da Rodada.

Mas houve avanços. Em 26 de junho, a UE anunciou a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) dos seus países membros. O montante de subsídios não seria reduzido, mas desvinculado da produção, supostamente evitando distorções do comércio. Seria mantido o apoio aos preços internos. Subsídios à exportação poderiam ser reduzidos, possivelmente com a exclusão de alguns produtos sensíveis. Em acesso a mercados, o corte de tarifas foi condicionado à adoção de padrões técnicos mais rígidos.

Diante da possibilidade de fracasso antecipado da Reunião Ministerial programada para setembro em Cancun, o Diretor-Geral da OMC Supachai Panitchpakdi pressionou EUA e UE para que encontrassem uma solução bilateral ao impasse. Ao mesmo tempo, advertiu que os PEDs deveriam apresentar maior flexibilidade nas suas posições.

Em 13 de agosto, EUA e UE divulgaram uma proposta conjunta para as modalidades de negociação. No entanto, ao invés de representar um compromisso inequívoco com uma maior liberalização, a proposta ficou marcada pelo retrocesso na posição norte-americana.

Devido à aprovação da nova Lei Agrícola em 2002 e as perspectivas de eleições presidenciais muito disputadas em 2004, a administração Bush preferiu um acordo com a UE na questão agrícola: a UE apoiaria a legalização dos novos subsídios americanos, enquanto os EUA defenderiam reduções tarifárias menos ambiciosas (mediante o emprego de uma fórmula mista para acesso a mercados, em que um terço das linhas tarifárias seria reduzido pela fórmula suíça, outro pela fórmula Rodada Uruguai e outro seria reduzido a zero – ver glossário). Ademais, a proposta sugeriu a graduação entre os PEDs, prejudicando em especial as ambições de Brasil e Argentina.

A proposta EUA-UE serviu de base para o rascunho da Declaração Ministerial levada à Cancun pelo presidente do Conselho Geral da OMC, Pérez del Castillo. Como resposta, um grupo de cerca de 20 países em desenvolvimento (G-20) organizaram uma contra-proposta em prol do desmonte dos subsídios à produção agrícola e maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Apresentada por Brasil, China, Índia, África do Sul, México, Argentina e outros aproximou as posições do mundo em desenvolvimento, pela concepção unificadora de que a abertura na agricultura foi uma promessa não cumprida dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai. Deve, assim, ser ambiciosa e não plenamente recíproca. Ressalte-se que nem todos os PEDs estavam do lado da liberalização agrícola ampla. Os países em desenvolvimento menos avançados (*Least Developed Countries- LDCs*) temem pela segurança alimentar de suas populações e pela erosão das preferências comerciais – ponto em geral sublinhado pela UE nas negociações.

CANCÚN

No decorrer da Reunião Ministerial, a atuação do G-20 foi fortalecida pela aproximação com a União Africana, o grupo da ACP (países da África, Caribe e Pacífico com acesso preferencial ao

mercado europeu) e os LDCs, cuja iniciativa contra os subsídios ao algodão americano foi uma das grandes sensações do encontro.

A escassa possibilidade que havia de acordo desapareceu quando UE, Japão e Coréia do Sul tentaram garantir os “temas de Cingapura” (ver glossário) na agenda do compromisso único, atropelando a necessidade de se buscar primeiro um entendimento em Agricultura. Encerrado Cancún sem acordo, marcou-se um novo prazo para modalidades de negociação em agricultura, estabelecido para 15 de dezembro de 2003.

Diante do impasse, procurou-se resgatar espaços para atitudes construtivas e estabelecer um novo clima para dar momento à rodada. Em 18 de novembro, Pérez del Castillo declarou avanços na negociação e sugeriu que as discussões em agricultura tomassem o [texto Derbez](#) como base, uma transcrição muito próxima do texto anterior do próprio Pérez del Castillo. Seus principais pontos são: buscar-se-ia reduzir o apoio doméstico - AMS e *de minimis* (ver glossário) -, aumentando os prazos e insentando os PEDs da redução *de minimis*; o acesso a mercados se daria pela fórmula mista; os subsídios à exportação seriam eliminados em produtos de interesse dos PEDs, ficando os demais sujeitos a agendas paralelas; e a Cláusula da Paz (ver glossário) seria prorrogada por alguns meses.

Em 11 de janeiro, o representante dos EUA nas negociações, Robert Zoellick, enviou uma carta para os demais membros mudando a posição americana e dando novo momento à Rodada. Nela, declarou a disposição dos EUA em evitar que 2004 fosse um ano perdido para as negociações, propondo inclusive o adiantamento da reunião ministerial de Hong Kong para o final do ano ([Carta de Robert Zoellick aos membros da OMC, 11/01/04](#)).

Em seu conjunto, a carta de Zoellick busca focalizar as negociações em acesso a mercados, esvaziando as ambições nos temas de Cingapura (reduzidos à facilitação do comércio). Ao mesmo tempo, retira o apoio americano às posições defensivas da UE, aumentando a pressão sobre esta.

A UE foi levada a flexibilizar suas posições, particularmente abandonando suas reivindicações nos temas de Cingapura e em preocupações não comerciais. Às vésperas da inclusão de dez novos países à sua política agrícola comum (PAC), a primeira resposta da EU à carta de Zoellick foi aceitar a eliminação dos subsídios à exportação, desde que restrita a uma lista de produtos de interesse dos países em desenvolvimento.

No entanto, o representante da UE na OMC Pascal Lamy, admitiu a possibilidade de aceitar a eliminação de todos os subsídios, desde que créditos à exportação e a atuação de empresas comerciais estatais (medidas mais comuns nos EUA, Canadá e Austrália) fossem igualmente atacados. A nova posição da UE foi consolidada em carta de Lamy e Fischler para os membros da OMC ([Carta dos comissários Lamy e Fischler para a OMC, 09/05/04](#)).

Todavia, permanece o fato de que as iniciativas da UE e dos EUA, desde agosto de 2003, não foram suficientes para superar o impasse na negociação. Apesar de suas ofertas de eliminação dos subsídios à exportação, a fórmula mista que propuseram encontrou forte resistência entre PEDs e até entre outros países desenvolvidos.

A incapacidade de congregar os membros em torno de um quadro de modalidades para acesso a mercados causa a impressão de volta à estaca zero e fracasso nas negociações multilaterais.

ESTADO ATUAL DA NEGOCIAÇÃO

Os participantes concordaram em fazer o possível para definir as modalidades de negociação até julho de 2004. Porém, como se viu, os impasses são muitos e os desafios permanecem grandes. Entre os três pilares da negociação em agricultura, é em **subsídios às exportações** que houve o maior avanço.

EUA e UE concordam agora em eliminar todas as formas de subsídio à exportação. Foi rejeitada a proposta de eliminação dos subsídios apenas para produtos de interesse dos PEDs, enquanto os demais teriam seus subsídios somente reduzidos. Entretanto, alguns membros terão que pagar com maiores disciplinas por tal concessão.

Os EUA afirmam que a data final da eliminação dependerá do resultado geral do pacote negociado. Ressalvam também que as disciplinas para programas de ajuda alimentar não podem impedir o atendimento de “necessidades humanitárias vitais” ([Depoimento de Robert Zoellick ao Comitê de Agricultura do US Congress, 29/04/04](#)). A UE declara que colocou seus subsídios na mesa não como medida unilateral ou gesto filantrópico, mas que espera “paralelismo total” entre as formas de subsídio dos diferentes membros, especialmente na forma de ajuda alimentar, crédito e programas de garantias. Ambos cobram do Canadá o fim de seus subsídios via empresas comerciais estatais (*state trading enterprises*, ou STE), mas este tem, até o momento, resistido às pressões.

Por sua vez, o G20 considera fundamental chegar a um acordo sobre “uma data certa e dotada de credibilidade para a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação - incluindo os contidos nos créditos à exportação, nas operações de ajuda alimentar e nas atividades das empresas de comercialização estatais - para todos os produtos” ([Declaração de Clodoaldo Hugueney, em nome do G20, 26/03/04](#)).

É preciso lembrar que muito do avanço atual em subsídios à exportação é devido à decisão preliminar do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra os subsídios dos EUA aos seus produtores de algodão.⁴ Para Celso Amorim, isso levará os países a negociar o fim dos subsídios, o que seria melhor do que perdê-los em futuros painéis.⁵

Em **apoio doméstico** não houve avanço semelhante. Na ofensiva, o G20 propõe uma “combinação equilibrada de três instrumentos: cortes, disciplinas e monitoramento”. Todas as caixas (ver glossário) seriam sujeitas a compromissos de redução, extensivos à cláusula *de minimis*. As disciplinas teriam a função de evitar que ocorram mudanças cosméticas no apoio de uma para outra caixa. Ao monitoramento, caberia a garantia de respeito dos acordos alcançados.

⁴ Presser, Mário F. & Togeiro, Luciana A. *O Contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o Caso do Algodão*. Um Caso Bem-Sucedido de Desenvolvimento de Capacidades” (Puentes, no prelo).

⁵ Há quem questione a importância da redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Para Timothy Wise, por exemplo, o fim dos subsídios nos países desenvolvidos dificilmente vão promover aumento sustentado nos preços das commodities agrícolas (ICTSD, Bridges, v. 8, n. 5, , maio 2004, p. 3-4).

Os EUA, segundo a carta de Robert Zoellick, favorecem cortes adicionais na “caixa amarela”, desde que sejam atendidas duas condições: que o teto para essa caixa não fique distante dos demais (vale dizer, que haja um teto para a caixa azul – ver glossário)⁶, e que a redução no apoio doméstico seja acompanhada pela abertura de oportunidades substanciais de acesso a mercados de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os Estados Unidos ainda se dizem preparados para reduzir sua medida agregada de apoio de US\$ 19 bilhões para US\$ 10,5 bilhões.

A UE comprometeu-se a aceitar reduções e um teto para a caixa azul, além de cortes profundos na caixa amarela (na ordem de 70% da medida agregada). A “caixa verde” permaneceria sem teto estabelecido. Note-se que, entre 1995 e 1998, a UE respondeu por 90% das políticas de caixa azul notificadas na OMC. Além disso, a UE sugere a eliminação da cláusula *de minimis* para os países desenvolvidos e a criação de regras que previnam a mudança de caixas. No entanto, a eliminação da cláusula *de minimis* é inaceitável para os EUA.

Entretanto, é em **acesso a mercados** que as negociações tem sido mais difíceis. A proposta de uma fórmula mista apresentada pelos EUA e pela UE em agosto de 2003 marcou um retrocesso do ponto de vista do Brasil. Pela proposta de modalidades apresentada por Harbinson, as reduções tarifárias seguiriam uma fórmula de média simples segundo bandas de tarifas maiores, médias e menores. A proposta EUA-UE, bem como o texto Derbez, mencionam ainda a expansão de cotas tarifárias e o estabelecimento de um teto para as tarifas que elimine picos.

A fórmula mista propõe que uma parte das reduções tarifárias siga a fórmula da Rodada Uruguai (redução linear), outra a fórmula suíça (maior reduções para tarifas maiores) e outra estabeleça tarifa zero. Os países em desenvolvimento denunciaram essa fórmula como um mecanismo para que países protecionistas reduzissem menos as suas tarifas mais altas. Segundo o G20, a fórmula mista seria aceitável se for impedida a escolha da fórmula mais branda (Rodada Uruguai) para as tarifas mais altas. Além disso, demandou uma fórmula para redução do escalonamento das tarifas, a expansão das cotas de importação e a extinção da *Special Safeguard* dos países desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, outros países vieram em defesa de seus mecanismos de proteção. Japão, Noruega, Coréia e Suíça, entre outros, negaram a possibilidade de aumento de cotas tarifárias e o estabelecimento de tetos para as tarifas. Enfatizam que os mecanismos da fórmula mista devem permanecer livres para adoção em qualquer posição tarifária. Além disso, defenderam a permanência da *Special Safeguard*. O Japão cerrou fileiras com a UE na defesa da associação de maior acesso a mercados com maior ambição em medidas não-comerciais. Mas são poucos os países em desenvolvimento capazes de atender às preocupações com bem-estar animal, por exemplo.

A última proposta em acesso a mercados partiu do G20, em 28 de maio de 2004 ([Proposta do G20 de quadro para modalidades em agricultura: acesso a mercados](#)). O texto oferece três diretrizes para a construção de uma fórmula de redução tarifária: abrangência (sem exclusão *a priori* de quaisquer produtos); progressividade (critérios objetivos para maior redução nas maiores tarifas, como na proposta Harbinson); flexibilidade para produtos sensíveis de países desenvolvidos e em

⁶ Durante as negociações agrícolas sob a presidência de Stuart Harbinson, os EUA chegaram a propor o fim da caixa azul.

desenvolvimento; neutralidade (entre estruturas tarifárias); e proporcionalidade (baseada no princípio de não-reciprocidade, presente nas negociações de acesso a mercados industriais, mas pela primeira vez mencionado em agricultura).

Além disso, a proposta retoma o estabelecimento de teto para tarifas, com exceções possíveis a se discutir; a conversão de tarifas não-*ad valorem* para *ad valorem*; a elaboração de fórmula para reduzir o escalonamento tarifário; aumento das cotas tarifárias; e a liberalização dentro das cotas, inclusive na sua administração.

Embora tenha reconhecido a proposta do G20 como um esforço construtivo, os Estados Unidos criticou a falta de uma fórmula concreta, tendo sido apenas delineados os princípios e conceitos básicos que devem ser seguidos para as negociações. A União Européia afirmou que se uma fórmula específica para acesso a mercados não for apresentada pelo G20, seu texto sobre os pilares de apoio doméstico e subsídios às exportações será igualmente vago.

Concluindo, permanece incerto se os demais membros podem avançar a negociação a partir dos princípios gerais apresentados pelo G-20. A próxima reunião para negociações em agricultura acontecerá entre 14 e 16 de julho, quando se espera a apresentação de um quadro final para as modalidades. Por fim, atesta Supachai, diretor geral da OMC:

“It is vital that WTO member governments consolidate these gains and establish a foundation on which we can advance the Doha negotiations. The long-held objectives of eliminating all forms of agriculture export subsidies and substantially reducing all forms of trade distorting farm support are not far from our grasp. The possibility of gaining greater market access for farm exporters is obtainable. And the willingness of governments to recognize significant sensitivities of their trading partners has greatly improved the prospects for success. But we are not there yet. Much work remains to be done between now and the end of July and because of the central role of agriculture in the Doha negotiations, success here will undoubtedly bring success in other key areas of our work. I urge all governments to make every effort to seek compromise in the few remaining weeks ahead”.

GLOSSÁRIO

DE MINIMIS - consiste na permissão da manutenção de políticas de dumping, preferenciais e de subsídios, desde que não ultrapassem um determinado valor máximo, considerado o limite necessário para manter a competitividade. Para os países desenvolvidos esse nível é de até 5% do valor da produção e 10% para países em desenvolvimento.

CAIXA AMARELA - compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional, sujeitas a limites de uso global de subsídios durante um período de tempo determinado, assim como a acordos de redução (são autorizadas a adotá-las somente as partes que se comprometerem a reduzi-las). São compostas por sistemas de sustentação de preços de mercado e pagamentos diretos aos produtores. Atualmente (junho/2003), são 34 os membros que utilizam a caixa amarela: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chipre, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Croácia, Eslovênia, EUA, Hungria, Islândia, Israel, Japão, Jordânia, Lituânia, Marrocos, México, Moldávia,

Nova Zelândia, Noruega, Papua Nova Guiné, Polônia, República Eslovaca, República Tcheca, Suíça-Liechtenstein, Tailândia, Taipé Chinesa, Tunísia, União Européia e Venezuela.

CAIXA AZUL - compreende formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional, isentas de compromissos multilaterais por estarem relacionadas a programas de limitação da produção interna, independentemente de serem consideradas pagamento direto aos agricultores. Devem estar atreladas a uma área fixa ou sobre 85% (ou menos) de um nível-base de produção ou número de animais. O apoio previsto é aceitável, considerado exceção aos apoios internos ligados à produção que estão compreendidos na caixa amarela. Atualmente, apenas a Eslovênia, Islândia, Japão, Noruega, República Eslovaca e União Européia se utilizam de apoio interno tipo caixa azul.

CAIXA VERDE - utilizada para qualificar medidas de apoio interno que supostamente pouco ou não distorcem o comércio agrícola. Está isenta do compromisso de redução, mas não pode estar vinculada a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Geralmente, não são direcionados a um produto particular, compreendendo maneiras de manutenção direta da renda dos produtores por meio de pagamentos diretos dissociados do nível corrente de produção ou preços. São exemplos: assistências a desastres, programas governamentais de pesquisa, extensão rural, infra-estrutura e controle de pestes e doenças.

CLÁUSULA DE PAZ - restrição de direitos com duração prevista de nove anos, estabelecida no artigo XIII do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995 e com fim em dezembro de 2003. Regula a aplicação de outros acordos em relação aos produtos agrícolas e prevê que as medidas de apoio interno não poderão ser acionadas segundo as regras do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Tais medidas também estarão isentas de ações baseadas na anulação e limitação de benefícios de concessões tarifárias conforme o Mecanismo de Solução de Controvérsias.

FÓRMULA RODADA URUGUAI - redução média simples das tarifas para todos os produtos, não poderada pelo volume de comércio, de 36% (com redução mínima de 15% por produto) para países desenvolvidos e 24% (com redução mínima de 10% por produto) para PEDs.

FÓRMULA SUÍÇA - proposta na Rodada Tóquio (1973-1979) para o setor industrial, é uma maneira de harmonizar a estrutura tarifária por um processo de corte linear de todas as tarifas de um país. Dessa forma, permite-se a redução significativa dos picos tarifários e escaladas tarifárias em relação a tarifas mais baixas, pois corta drasticamente as tarifas mais altas, sendo que as tarifas mais baixas sofrem cortes menores.

FÓRMULA MISTA - combina elementos da fórmula da Rodada Uruguai impondo uma média redução com o mínimo de redução por linha tarifária a ser aplicada a produtos sensíveis à importação.

TEMAS DE CINGAPURA - vistos como as “regras da globalização”, surgiram na primeira reunião Ministerial em Cingapura em 1996 e podem ser agrupados em quatro temas: estabelecimento de regras para investimentos estrangeiros; competição internacional; transparências nas compras governamentais; e facilitação do comércio. Ressalta-se que os países desenvolvidos, especialmente os europeus, esperavam realizar concessões na agricultura e recebê-las nesses temas.

A POLÍTICA COMERCIAL ESTADUNIDENSE:
A ESTRATÉGIA DE LIBERALIZAÇÃO COMPETITIVA, OS ACORDOS BILATERAIS E A ALCA

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*¹

O objetivo deste artigo é apresentar os motivos e as conseqüências da estratégia estadunidense de negociar acordos bilaterais rivais com um conjunto amplo e crescente de parceiros comerciais, iniciada no início da década de 1990 mas aprofundada pelo governo George W. Bush. Esta estratégia de “liberalização competitiva” de parceiros comerciais foi anunciada na campanha Republicana à presidência em 2000 pelo atual Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick, e parece até então alcançar parte das conseqüências deliberadas: pôr parceiros comerciais em competição para entregarem as concessões exigidas para obter acesso privilegiado ao mercado estadunidense, por meio da proliferação rápida de acordos bilaterais rivais.

A estratégia de “liberalização competitiva” desequilibra as concessões oferecidas e exigidas pelo USTR destes parceiros, prometendo aos que fecharem estes acordos um acesso privilegiado ao mercado estadunidense frente aos países que não os fecharem; ameaçando, por outro lado, com a perda de acesso relativo ao maior mercado do mundo aos parceiros que demorarem a iniciar a negociação destes acordos e/ou atrasarem sua conclusão ao exigirem concessões demais e oferecerem concessões de menos ao USTR. Com isto, os objetivos ofensivos e defensivos estadunidenses são alcançados mais facilmente do que na formação de equilíbrios multilaterais. Pois ao invés de obrigarem-se a estender preferências a todos os seus parceiros por meio cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), típica do sistema multilateral de comércio, os Estados Unidos podem funcionar como o centro de acordos bilaterais em que seus parceiros competem para obter ou preservar preferências não estendidas multilateralmente, aceitando em troca exigências que o USTR não conseguiria avançar em negociações multilaterais.

ORIGENS DA ESTRATÉGIA: A INICIATIVA DAS AMÉRICAS, O NAFTA E A ALCA

A negociação de acordos bilaterais não era a tática de liberalização comercial seguida pelos EUA ao longo do pós-II Guerra. Ao contrário daquilo que caracterizou desde cedo a política comercial dos países da Europa Ocidental e, mais tarde, da Ásia e da América Latina, a política comercial estadunidense seguiu um perfil multilateral, grosso modo, até a Rodada Uruguai do GATT. Em parte, isto pode ser explicado pelo interesse dos exportadores estadunidenses em obterem acesso multilateral ao mercado de ex-colônias européias contra as “preferências imperiais” do passado; por outro lado, porque fazia parte da estratégia de segurança nacional, no contexto da Guerra Fria, a meta de aprofundar laços econômicos dentro do “mundo livre”, reduzindo multilateral ou preferencialmente a

¹ Professor Doutor do Departamento de Política e História Econômica, e Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (Área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da UNICAMP. Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

proteção do mercado interno sem a exigência de contrapartidas comparáveis, sobretudo nos casos de “desenvolvimento por convite” de Japão e Coréia do Sul.²

Na década de 1980, o momento “benigno” de política externa começou a ser revertido à medida que o chamado “unilateralismo agressivo” do governo Reagan, voltado contra parceiros redefinidos e acusados de práticas desleais de comércio (os mesmos Japão e Coréia do Sul, dentre outros como Índia e Brasil), foi acompanhado por acordos preferenciais com Israel e o Caribe. Mas foi de início com o lançamento da *Iniciativa das Américas* em 1990 pelo governo Bush (pai) que a tática negociadora passou a privilegiar a “liberalização competitiva” de parceiros comerciais. Estes passaram a ser jogados uns contra os outros uma vez que, por não receberem os privilégios concedidos a parceiros bilaterais (ou seja, ao não serem beneficiários da cláusula de Nação Mais Favorecida), seriam forçados a aceitar padrões de referência na liberalização comercial que consagravam concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais. Por outro lado, os EUA responderiam à altura aos processos de integração que acentuavam regimes preferenciais na Ásia e sobretudo na Europa.

De fato, o projeto da Iniciativa das Américas já foi apresentado considerando-se que os países da região estariam dispostos a concorrer para fechar acordos de integração com os EUA. Nesta iniciativa estratégica, a negociação de um acordo bilateral com o México, depois integrado a um acordo com o Canadá, era concebido como o primeiro passo de uma tática de *building blocks* na constituição de um esforço de integração mais amplo. Assim, o NAFTA funcionaria como um modelo e um acicate para que outros países não tardassem a obter preferências de acesso ao mercado estadunidense concedidas até então unicamente aos países-membros do bloco, desde que aceitassem satisfazer aos interesses ofensivos estadunidenses em bases bilaterais ou regionais.³

Esta percepção estratégica e forma de condução tática não sofreu ruptura essencial entre os governos Bush (pai) e Clinton, que também celebrou o NAFTA como o primeiro passo em direção à formação de uma área de livre comércio e investimentos que integrasse as Américas (à exceção de Cuba), forçando os parceiros comerciais da região, na visão “dividir para imperar” que passou a nortear crescentemente a política comercial de Washington, a competirem para oferecer concessões que os elegessem para acordos preferenciais com os EUA. Estes acordos, porém, se uniriam para

² Sobre a evolução histórica da política comercial estadunidense, ver, dentre outros, Cohen, S., Paul, J. & Blecker, R. *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Boulder: Westview, 1996; Bayard, T. & Elliott, K. *Reciprocity and retaliation in US trade policy*. Washington, D.C.: IIE, 1994; Destler, I.M. Foreign economic policy making under Bill Clinton. In: Scoot, J. *After the end: making US foreign policy in the post-cold war world*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1998; Scherlen, R. (1998) “NAFTA and beyond: the politics of trade in the post-cold war period”. In: Scoot, J. (ed.), *op cit*.

³ A percepção da possibilidade de concorrência para fechar acordos de integração com os EUA vistos como benéficos era evidente ao presidente Bush (pai), em seu discurso no lançamento da *Iniciativa para as Américas* em 27/06/1990, apenas 16 dias depois do lançamento das negociações com o México: “... we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas: North, Central and South... I'm announcing today that the U.S. stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin American and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization. And the first step in this process is the now-announced free trade agreement with Mexico” (Bush, G., 1990, “Discurso proferido no lançamento da Iniciativa para as Américas.” In: *Public Papers of The President, George Bush Presidential Library and Museum*. Disponível em: < <http://bushlibrary.tamu.edu/> >. Acesso em: janeiro de 2003).

constituir *building blocks* que ampliassem no espaço e aprofundassem no escopo a integração de todas as economias das Américas em um único bloco, a ALCA.⁴

Na campanha pela sucessão de Clinton, porém, a plataforma de política externa do Partido Republicano criticava o governo democrata por não ter acentuado a pressão da “liberalização competitiva” sobre os países integrantes do esforço de negociação da ALCA. Ademais, a plataforma republicana elevava esta forma de barganha explicitamente ao papel de tática central para defesa dos interesses nacionais estadunidenses na região e no mundo. Nesta definição tática, e em linha com o desprezo perante regras multilaterais em outros campos, a cláusula NMF não era mais tomada como um princípio a ser respeitado, mas se tornava explicitamente um acessório a ser usado a depender das circunstâncias (Zoellick, 2000).

Na negociação da ALCA, segundo Robert Zoellick, os objetivos nacionais estadunidenses deveriam se sobrepor ao compromisso normativo com o multilateralismo ou o regionalismo em si e *per se*, sobretudo se 1) os consensos obtidos nas negociações com o conjunto de países-membros, pautadas pela busca de equilíbrio nas concessões mútuas e realizadas em *single-undertaking*, não fossem adequados aos interesses ofensivos e defensivos estadunidenses; e 2) caso a aceleração do ritmo de negociação de novos acordos preferenciais funcionasse como acicate para obrigar países recalcitrantes a aceitar as exigências estadunidenses, sob pena de perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo.⁵

ACORDOS BILATERAIS: CONCESSÕES ASSIMÉTRICAS

Em linha com esta definição estratégica, o USTR vem negociando novos acordos bilaterais na região da ALCA e fora dela. Em 2002, concluíram-se Acordos de Livre Comércio (FTAs) com Chile e

⁴ No discurso de Bill Clinton (1993) ao assinar os acordos suplementares do NAFTA em 14/09/1993, era clara a percepção de que os EUA deveriam responder com as mesmas táticas à proliferação de regimes preferenciais de comércio na Europa e na Ásia: “...NAFTA is essential to our long term ability to compete with Asia and Europe. Across the globe our competitors are consolidating, creating huge trade blocks. This pact will create a free trade zone stretching from the Arctic to the tropics, the largest in the world – a \$6.5 billion market with 370 million people. It will help our businesses to be both more efficient and to better compete with our rivals in other parts of the world. This is also essential to our leadership in this hemisphere and the world” (Clinton, B., 1993, “Discurso proferido durante cerimônia de assinatura dos acordos complementares ao NAFTA. In: Public Papers of The Presidents of the United States. Disponível em: < http://www.access.gpo.gov/su_docs/databases.html > Acesso em janeiro de 2003). O posicionamento de seu Assessor de Segurança Nacional, Anthony Lake, anunciando a primeira reunião da Cúpula das Américas, era ainda mais indicativa da centralidade desta percepção estratégica: “...Already, NAFTA has dramatically accelerated the exchange of goods and ideas between the United States, Mexico and Canada. For all it promises achieve its own right, NAFTA is just the starting point for the integration of our hemisphere. Other trading compacts are following the NAFTA, and we will pursue hemispheric integration at the Summit of the Americas, convened by the President in Miami next December” (Lake, A., 1994, “Discurso proferido na reunião de Cúpula das Américas realizada em Miami em dezembro de 1994”. In: U.S. Department of State Dispatch Magazine. Disponível em: < <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/index.html> > Acesso em outubro de 2002).

⁵ Nas palavras de Robert Zoellick (2000) no principal documento indicativo das propostas comerciais externas do Partido Republicano: “Os republicanos consideram acordos e instituições como meios para alcançar fins, não como forma de terapia política. Os Estados Unidos necessitam de um programa econômico e de negociações que una acordos regionais com o desenvolvimento de regulamentos globais para uma economia aberta. Para aliarem-se à América Latina e à região Ásia-Pacífico, os Estados Unidos devem propor acordos de livre comércio com países individuais ou grupos regionais. Se a Índia continuar com suas reformas, os Estados Unidos precisariam oferecer-lhe uma nova parceria econômica a começar pelos setores da economia indiana que já estão abertos para o mundo ou que possam oferecer grandes ganhos públicos mediante sua abertura... (Os EUA) devem aplicar precedentes regionais de sucesso na liberalização econômica e comercial em outras regiões, ou em negociações globais por intermédio da OMC. Operando no centro dessa rede em mutação, os Estados Unidos — a única economia com alcance verdadeiramente global — deve promover a abertura entre as regiões. Se certas regiões tardarem demais a abrir seus mercados, os Estados Unidos devem voltar-se para outras. Devem incentivar uma competição dinâmica em direção à abertura e à transparência...” (R. Zoellick, 2000, “Uma política externa republicana”. In: *Política externa*, 10(1), ago. 2001. p. 74ff.).

Cingapura; em 2003, com o CAFTA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua), a ser integrado em breve pela República Dominicana; em 2004, concluíram-se acordos com Austrália e Marrocos, havendo negociações em curso com o Panamá, Bahrein, países do Pacto Andino (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), da União Aduaneira do Sul da África (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia) e de uma Área de Livre Comércio do Oriente Médio (integrando acordos bilaterais já existentes com Israel, Jordânia, Marrocos e, em breve, Bahrein). Além disso, desde 2001 foram dados os primeiros passos em direção a futuros Acordos de Livre Comércio, ao serem assinados Acordos-Quadro de Comércio e Investimento (TIFAs) com Sri Lanka, Brunei, Tailândia, União Monetária da África Ocidental, Tunísia, Egito, Argélia, Arábia Saudita, Kuwait, Iêmen, Bahrein e, em 01 de junho de 2004, com países da Ásia Central (Cazaquistão, Quirgistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão). Muitos destes países sequer integram a OMC.

Quais os objetivos fundamentais buscados pelo USTR nestes acordos bilaterais, em termos de seus interesses ofensivos e defensivos? Uma vantagem evidente de aprofundar negociações sub-OMC é buscar ganhos OMC-plus. Neste caso, os interesses ofensivos incluem mas vão muito além de acesso a mercados (o maior acesso possível nos setores estadunidenses competitivos), visando também regulamentar temas como proteção a investimentos, abertura do setor de serviços, licitação de compras governamentais e respeito a propriedade intelectual, sempre de maneira OMC-plus, ou seja, mais abrangente, profunda e detalhada do que na OMC:

- a) proteção a investimentos: não-discriminação pré e pós-estabelecimento (tratamento nacional e cláusula da nação mais favorecida); proibição de condicionalidade de desempenho (conteúdo de insumos ou contratação local, transferência de tecnologia, desempenho exportador ou cambial); proteção contra danos associados à expropriação ou prejuízos (inclusive lucros cessantes) relacionados a guerras e mudanças inesperadas de práticas regulatórias, referentes a remessas de lucros e dividendos ou padrões ambientais e sanitários; recurso a tribunais internacionais para solução de controvérsias entre investidor-Estado e definição de reparações;
- b) setor de serviços: abertura de serviços nos termos de listas negativas (excetuando serviços protegidos), ao invés de listas positivas (excetuando serviços liberados), estendendo-se inclusive para ramos como serviços financeiros, seguros, comunicações e indústria cultural e, no limite, sem “presença comercial” no país hospedeiro (ou seja, ofertando serviços à distância transfronteiriça), desfavorecendo porém prestação com “presença de pessoa natural”, ou seja, migração de pessoas físicas (não empregadas de pessoas jurídicas com presença comercial);
- c) licitação de compras governamentais: não-discriminação nas encomendas a partir de certos valores, feitas em licitações internacionais transparentes, com recurso a tribunais internacionais para julgamento de controvérsias;
- d) respeito a propriedade intelectual: aproximação das legislações nacionais à lei estadunidense no reconhecimento de patentes e sanções a violações (“pirataria”).

Com sucesso variável (ver Quadro 1), e em troca de ganhos localizados em acesso preferencial ao mercado estadunidense, o USTR consegue avançar sua agenda ofensiva de maneira que não poderia fazer na OMC. Na Rodada Doha, de fato, o USTR não só recebe demandas de maior abertura de seus mercados sensíveis, como se defronta com países resistentes ao enrijecimento de disciplinas

contrárias a políticas de desenvolvimento e à competição desigual em bens industriais e serviços. Nas negociações sub-OMC, por sua vez, a assimetria de poder de barganha entre a maior economia do mundo e economias menores não é limitada pela cláusula NMF, permitindo ao USTR oferecer acesso preferencial e, em troca, pôr parceiros comerciais em competição para cederem às suas exigências sob risco de perder acesso relativo para países que cederem mais.

Quadro 1 – USTR: barganha nos acordos bilaterais

Áreas	Chile	Cingapura	CAFTA	Austrália
Acesso a mercado (Oferta EUA vs. Demanda EUA)	Redução tarifária geral Especial: minerais, vinhos, frutas vs. automóveis, carnes e cereais	Redução tarifária geral Especial: fibras de algodão vs. bebidas e tipos de chicletes	Redução tarifária geral Especial: açúcar, lácteos, etanol vs. carnes, hortaliças, frutas e cereais	Redução tarifária geral (exceto açúcar) Especial: carnes, lácteos etc. vs. 99% das tarifas anuladas (100% para agrícolas)
Defesa comercial (Demanda EUA)	Salvaguardas especiais	Salvaguardas especiais	Salvaguardas especiais	Salvaguardas especiais
Salvaguardas especiais (Demanda EUA)	Têxteis, frutas e hortaliças vs. ovos e cereais	Têxteis e vestuário	Agrícola especial (vários produtos sensíveis)	Carne bovina e hortaliças
Direitos compensatórios	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais
NTSFS	Compromisso de cooperação e convergência técnica	Compromisso de cooperação e convergência técnica	Compromisso de cooperação e convergência técnica	Compromisso de cooperação e convergência técnica
Subsídios (Oferta EUA)	Uso condicional	Uso condicional	Uso condicional	Uso condicional
Investimentos (Demanda EUA)	TRIMS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIMS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIMS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIMS-plus Exceção: Sem cláusula empresa x Estado
Lista de Serviços (Demanda EUA)	Negativa Exceções: áreas em telecomunicações e serviços financeiros	Negativa Exceções: áreas em mídia, serviços financeiros e profissões liberais	Negativa (forte liberação trans-fronteiriça) Exceções: áreas em distribuição e profissões liberais	Negativa (ganhos mútuos) Exceções: áreas em telecomunicações e programas audiovisuais
Propriedade Intelectual (demanda EUA)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense) Exceção: preços de medicamentos
Compra governamental (demanda EUA)	OMC-plus (pisos maiores para compras subnacionais)	OMC-plus (apenas compras federais)	OMC-plus (pisos maiores para compras subnacionais)	OMC-plus (fim de programas de apoio privado em compras federais)

FONTA: Elaboração própria a partir de documentos oficiais, com sugestões de Diego Nyko, Francine Martins, Giovana Tiziani, Gizele Lodi, Gláuber Fecchio e Valter Lopes Jr.

Os interesses defensivos estadunidenses, por sua vez, dizem respeito à proteção de ramos produtivos “sensíveis” (barreiras tarifárias e não-tarifárias), e a preservação de regimes soberanos de defesa comercial (anti-*dumping* e salvaguardas), subsídios, normas técnicas e fito-sanitárias para certificação de importados. Em linhas gerais, os acordos bilaterais não afetam os interesses defensivos estadunidenses, embora impliquem às vezes leve redução de barreiras para importação de produtos sensíveis (além da redução de tarifas consolidadas e/ou praticadas para produtos não-sensíveis), e o compromisso de eliminação condicional de subsídios caso rivais comerciais também o façam. Por

outro lado, os regimes de defesa comercial, de normas de certificação e proteção de compras governamentais estratégico-militares não são alterados, significativamente, quando chegam a ser contemplados em alguns acordos. Em linhas gerais, o equilíbrio de direitos e obrigações negociado nestes acordos é muito mais favorável aos Estados Unidos do que na OMC.

Aliás, estes acordos vêm trazendo uma novidade no arsenal protecionista agrícola estadunidense. Trata-se da figura das “salvaguardas especiais”. Este instrumento diz respeito à possibilidade de evitar prejuízos locais instituindo barreiras à importação de maneira mais automática e arbitrária do que nas salvaguardas permitidas pela OMC. Embora esta cláusula aumente a incerteza quanto ao acesso efetivo ao mercado para certos produtos, sua inclusão é condição para que o USTR aceite fechar acordos. O uso efetivo da salvaguarda permite ao país prejudicado gozar de direitos compensatórios, mas estes serão negociados com o USTR em condições desvantajosas, porque os acordos tampouco envolvem um órgão de solução de controvérsias que julgue regras OMC-plus.

Cabe lembrar que, assim como as concessões estadunidenses não são transferidas para países refratários a acordos bilaterais profundos, seus ganhos tampouco são estendidos para seus principais competidores. Isto ajuda a explicar, por exemplo, porque a União Européia é mais favorável a acordos de proteção de investimentos na OMC do que os Estados Unidos, que obtêm grande parte de suas exigências em outras arenas, sem enfrentar resistência multilateral e sem atrair tanta atenção de movimentos sociais organizados. Por outro lado, alguns acordos de livre comércio negociados pelo USTR, assim como pela União Européia, resultam em parte da substituição de acordos unilaterais de preferências (garantidas ou não pelo Sistema Generalizado de Preferências da OMC) por acordos recíprocos, de maneira que os países de menor poder de barganha (como no CAFTA) são induzidos a fechar acordos bilaterais sob pena de perderem preferências temporárias. Ou seja, em alguns casos, a concessão às exigências do USTR faz-se menos para gozar de novas preferências, e mais para preservar acesso *relativo* ao mercado que pode ser ameaçado ou pelas obsolescências de acordos unilaterais de preferências, ou por competidores dispostos a aceitar novas exigências em troca de acesso igual ou superior ao mercado estadunidense. A ameaça ao equilíbrio do sistema multilateral de comércio é evidente.

O BRASIL DEVE SE IMPORTAR?

É claro que a generalização de acordos bilaterais tende a produzir resultados comerciais menos equilibrados do que em negociações multilaterais. Este é um motivo, aliás, da opção estadunidense de aprofundar e acelerar a conclusão de acordos bilaterais rivais ao invés de privilegiar acordos multilaterais: seu poder de barganha é mais limitado em equilíbrios multilaterais regidos pela cláusula NMF, do que em negociações bilaterais com parceiros mais fracos. Por outro lado, ao incorporarem países menores um a um em acordos mais amplos (*building blocks*), os Estados Unidos aumentam o poder de barganha contra países refratários a aceitar suas exigências, criando ameaças de desvio de comércio contra os países que ficarem fora do bloco preferencial e pressionando-os a atender aos “novos protótipos” de Acordo de Livre Comércio que têm o mercado estadunidense como centro. Não obstante os ganhos obtidos com esta estratégia, quais são seus limites?

A estratégia do USTR é adequada sobretudo para pressionar e integrar economias menores e complementares à economia estadunidense, mas serve menos para economias maiores e com setores concorrentes importantes. Não surpreende que os acordos bilaterais sejam realizados em maior número com países pequenos, que já vinham perseguindo estratégia de integração pautada em especialização comercial tradicional e abertura do setor industrial e de serviços. Neste sentido, os acordos bilaterais com os EUA, profundos em regras e tímidos em acesso a mercados sensíveis, apenas reforçam uma estratégia liberal de desenvolvimento, inexistindo, portanto, contradição entre os interesses ofensivos típicos dos EUA (com raras exceções) e interesses defensivos locais. Por outro lado, países menores se contentam com concessões de acesso a mercados sensíveis estadunidenses que são tímidas para o tamanho deste mercado gigante, mas que podem se mostrar mais significativas para estas economias menores.

O mesmo não vale, porém, para economia maiores. No caso do aumento da cota para açúcar negociado no acordo bilateral com o CAFTA, por exemplo, o USTR não hesitou em publicar documento para acalmar representantes protecionistas locais, confessando que a concessão não significava mais do que a estimativa de um único dia da produção estadunidense. Se isto não é muito sequer para a produção do CAFTA, o quê dizer para países com excedentes exportáveis muito maiores?⁶

É claro, portanto, que a estratégia de liberalização competitiva experimentará seus limites em negociações com países maiores. Como, nestes casos, as concessões de acesso aos mercados sensíveis deveriam ser mais significativas, em relação ao tamanho do mercado estadunidense e das exportações do parceiro comercial, dificilmente as mínimas concessões que o USTR parece disposto a conceder seriam consideradas atrativas o suficiente para, em troca, o mesmo USTR conseguir avançar seus interesses ofensivos típicos.

Por outro lado, em negociações com países maiores, os interesses ofensivos também tendem a chocar-se, mais freqüentemente, com interesses defensivos importantes. O acordo com a Austrália, concluído em maio de 2004, foi o primeiro acordo bilateral fechado pelos Estados Unidos com um país desenvolvido, muito tempo depois da assinatura do acordo com o Canadá em 1988. Nesse acordo, a Austrália repetiu sua posição prévia na Rodada Doha a favor da definição de listas negativas no setor de serviços (GATS-plus), porque também espera ganhar com o acesso mais livre ao mercado estadunidense. No entanto, protegeu os serviços audiovisuais e garantiu conteúdo local em programas televisivos, repetindo sua posição desde a Rodada Uruguai, para evitar a concorrência desigual com os Estados Unidos. No acordo de investimentos, por sua vez, a Austrália rejeitou a proposta estadunidense de recurso a tribunais de arbitragem internacional de conflitos investidor-Estado; e, no acordo de proteção a patentes, protegeu o espaço para realizar políticas de controle de preços de medicamentos.

Para o Brasil, é claro que a ameaça de desvios de comércio para países que celebrarem acordos preferenciais com o USTR existe. No caso da ALCA, ela é ainda maior porque, na região, as preferências desfrutadas no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) podem ser estendidas para os Estados Unidos pelos países que celebrarem acordos bilaterais, obtendo em

⁶ USTR. Sugar: putting CAFTA into perspective. *Trade Facts*, jan. 26, 2004).

troca acesso privilegiado ao mercado estadunidense. Neste caso, desvios de comércio podem prejudicar exportações brasileiras para as três Américas, algo que os negociadores estadunidenses não deixam de lembrar a interlocutores diplomáticos ou empresariais brasileiros, por motivos evidentes.

É claro que devemos nos importar com estas ameaças. Com elas, os negociadores do USTR procuram forçar o Brasil a aceitar um acordo com concessões desequilibradas, apenas para evitar ficar fora da ALCA. Com isto, procuram estender os “protótipos” criados pelos acordos bilaterais para o âmbito regional, fazendo da ALCA um acordo profundo em regras (que lhes interessem regular) e tímido em acesso a mercados sensíveis (que lhes interessem proteger).

A tática estadunidense para avançar estes objetivos consiste em defender modalidades de negociação que os embaixadores brasileiros batizaram de “retaliações cruzadas”: oferecer concessões maiores de acesso a mercado, embora muito limitadas nos ramos sensíveis, aos países (menores) que aceitarem regras mais profundas. Esta oferta para a ALCA satisfaz países que já realizaram ou já aceitaram realizar negociações assimétricas em acordos bilaterais (em linhas gerais, o G-14 da reunião do Conselho de Negociações Comerciais em Puebla, incluindo, em torno da economia-líder, Canadá, México, Colômbia, Peru, Equador, Chile, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e República Dominicana).

Estes países resistem a ver o acesso preferencial ao mercado estadunidense, alcançado em troca de concessões desiguais no âmbito bilateral, estendido ao âmbito do acordo regional para países que não aceitem conceder tanto em troca. A proposta estadunidense de “retaliações cruzadas” usa estes países como aliados de uma estratégia de liberalização competitiva. Ou seja, visa trazer para dentro da ALCA os desvios de comércio que a proliferação de acordos bilaterais promovem na região, a não ser que todos os países (inclusive economias maiores como Brasil e Argentina) aceitem realizar acordos assimétricos em acesso a mercados, e profundos em regras de seu interesse, que os Estados Unidos buscam impôr a seus parceiros comerciais.

Sublinhemos: é inquestionável que devemos nos importar com estas ameaças de desvio de comércio. No entanto, disto não se pode inferir que devamos necessariamente atender aos interesses ofensivos estadunidenses, nem nos acomodar a seus interesses defensivos — em acordo 4+1 (Mercosul e EUA) ou na ALCA.

No que tange aos interesses ofensivos estadunidenses, o conflito com interesses estratégicos brasileiros é inegável, sendo reconhecido abertamente pelo atual governo. De fato, em todos os temas em que o USTR tem interesses OMC-plus, a percepção do governo brasileiro é que aceitar os novos “protótipos” exigidos implicaria restrições inadmissíveis da autonomia e mesmo da soberania política e jurídica do país: na liberdade para quebrar patentes para emergências de saúde pública; mudar políticas cambiais ou instituir padrões ambientais e sanitários sem sofrer ameaças de ações judiciais extra-territoriais; ou realizar Parcerias Público-Privadas, por meio de concorrências públicas que se permitam não criar passivos em dólar.

O interesse defensivo mais importante, porém, parece ser o de assegurar espaço para políticas de capacitação industrial e tecnológica. Afinal, o mercado estadunidense é mais liberal em produtos diferenciados e de alto valor agregado, que para produtos de base (agrícolas e industriais). Ganhar

parcelas de mercado futuras nestes mercados dinâmicos (que crescem mais rápido que o comércio global), portanto, é a melhor política de inserção comercial possível para o Brasil, reforçando sua tendência de exportar produtos manufaturados para os EUA e, se possível, estendendo-a para outros mercados. Para ganhar competitividade nestes mercados, porém, é necessário ao longo do tempo assegurar o espaço soberano para implementação de políticas de capacitação industrial e tecnológica, na visão (em linhas gerais, correta) da cúpula do governo e dos negociadores brasileiros do MRE. Neste sentido, aceitar as regras impostas pelos acordos de investimentos, compras governamentais, patentes e políticas de competição exigidos pelo USTR reduziria significativamente este espaço de política, “chutando a escada” pela qual nossas exportações industriais poderiam galgar posições mais dinâmicas e rentáveis.⁷

Se rejeitar interesses ofensivos típicos dos EUA parece ser uma boa estratégia (desde que o espaço para políticas de competição seja de fato usado), recusar-se a aceitar o protecionismo estadunidense em mercados sensíveis também é. Em outras palavras, o Brasil deve buscar concentrar concessões mútuas em acesso efetivo a mercados (agrícolas, industriais e de serviços), recusando o interesse estadunidense de 1) obter ganhos assimétricos em mercados e 2) realizar um acordo profundo apenas nas regras que lhes interessem.

De todo modo, o USTR, até o momento, só parece disposto a fechar o acordo da ALCA se obtiver o “protótipo” de concessões assimétricas que obtêm nos acordos bilaterais. Esta estratégia é irrealista, uma vez que economias maiores, como vimos, não costumam ter os mesmos interesses de economias menores nas negociações com os EUA. Na relação com o Brasil, a estratégia do USTR é ainda mais irrealista, pois o núcleo de mercados sensíveis estadunidenses concentra-se em exportações brasileiras competitivas (aço, têxteis, calçados, etanol, álcool, fumo, laticínios, suco de laranja, carnes, derivados de cacau, açúcar, soja, algodão, milho etc.). De fato, seus interesses defensivos concentram-se nestes produtos de pequena diferenciação e baixo valor agregado, que já são bem protegidos por programas de proteção e fomento, pela Lei Agrícola (*Farm Bill*), pelo TPA e pela Câmara de Representantes, e não foram sacrificados em qualquer dos acordos negociados pelo USTR, em qualquer arena (bilateral, regional ou multilateral).

Para concluir, como o Brasil poderia contornar os riscos de desvios de comércio provocados pelos acordos bilaterais negociados pelo USTR? Em primeiro lugar, continuando a recusar um acordo da ALCA em que as “retaliações cruzadas” sejam consagradas como modalidade de negociação legítima, ou seja, evitando que os desvios de comércio sejam integrados à arquitetura da ALCA. Em segundo lugar, adiantando-se para também celebrar acordos bilaterais de livre comércio na região. O mercado do Mercosul não é desprezível para os demais países da região, pois parte significativa de sua pauta de comércio é complementar, e os projetos de integração física tendem a facilitar os fluxos de comércio na América do Sul. A ALCA não é, portanto, o único meio para obter-se acesso ao mercado hemisférico, inclusive o norte-americano. A ALCA também não é um fim em si. Para o Brasil, assim como para os EUA, pode ser preferível obter, fora da ALCA, aquilo que pode ser obtido dentro ou fora dela, mas sem precisar conceder, dentro dela, aquilo que não precisa ser concedido fora dela.

⁷ Para percepções dos negociadores brasileiros sobre a questão, conferir os trabalhos dos embaixadores C. Amorim. *As transformações na ordem mundial e as posições multilateral e regional do Brasil*. XV Fórum Nacional. Rio de Janeiro: INAE, 2003; e S. P. Guimarães. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE

*Luciana Togeiro de Almeida*¹

*Paula Hebling Dutra*²

com a colaboração de *Mauro D'Ancona*³

A questão ambiental começou a tomar uma dimensão internacional principalmente com a conferência de Estocolmo em 1972 e de maneira mais marcante com a Conferência do Rio, em 1992. A efervescência da questão ambiental no cenário internacional também pode ser percebida pelo grande número de acordos ambientais que são criados desde então. Os Acordos Ambientais Multilaterais (daqui em diante chamados de MEAs, sigla do inglês – *Multilateral Environmental Agreements*) atualmente já são mais de 250 e tratam dos mais diferentes temas ambientais, sendo que vários deles incluem em seus artigos, de maneira direta ou indireta, obrigações comerciais.

A percepção de que questões ambientais constituiriam um novo tema a ser tratado pelo sistema multilateral de comércio ficou ainda mais forte com o desenrolar de um painel de disputa, ainda no âmbito do GATT. O painel, conhecido como [atum-golfinho](#), colocava frente a frente o liberalismo comercial defendido pelo GATT (o pedido de restrição ao comércio de atum) e interesses ambientais (com o objetivo de proteção aos golfinhos).

A inter-relação entre comércio e meio ambiente já estava presente então desde a criação da OMC em 1995, que já instituiu um comitê para lidar com a questão, o CTE (*Committee on Trade and Environment*). O CTE tem a responsabilidade de cobrir todas as áreas do sistema de comércio: bens, serviços e propriedade intelectual. Seu mandato é “identificar a relação entre medidas comerciais e medidas ambientais, para promover o desenvolvimento sustentável [e] fazer as recomendações apropriadas sobre a possível necessidade de se modificar alguma provisão do sistema multilateral de comércio” (parágrafo da [Decisão sobre Comércio e Meio Ambiente](#)).

Na atual rodada de negociações – Rodada Doha –, as questões ambientais foram inseridas por pressão principalmente da Comunidade Européia. Os países em desenvolvimento temem que as negociações ambientais possam restringir o acesso a mercados de seus produtos, por meio de um maior uso de medidas comerciais restritivas com propósitos ambientais. No que diz respeito a produtos agrícolas, eles são apoiados pelos Estados Unidos, que se preocupam com uma possível restrição de acesso a mercados para esses produtos (inclusive os que contêm organismos geneticamente modificados – OGM) com a introdução de um sistema de rotulagem ambiental, ou ainda, com a utilização do princípio da precaução, sob o abrigo dos Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (*Technical Barriers to Trade - TBT; Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS*).

¹ Professora Doutora do Departamento de Economia da UNESP.

² Graduanda em Ciências Econômicas (IE/Unicamp)/Monitora do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

³ Graduando – *Brandeis University* – Boston, EUA.

Como resultado desta forte oposição, a [Declaração Ministerial de Doha](#) (DMD), no que se refere às questões ambientais, é bastante restrita, deixando de fora do seu mandato negociador os pontos mais polêmicos e restringindo bastante as possíveis negociações. A declaração ainda inclui a questão ambiental em outros parágrafos, mas esses parágrafos têm um caráter não-negociador, apenas instruindo o CTE a continuar seus trabalhos, com ênfase especial em alguns temas selecionados.

Ficou estabelecido então que as negociações dentro da Rodada Doha sobre comércio e meio ambiente, determinadas pelo seu parágrafo 31, ocorreriam dentro de uma instância especialmente criada, a Sessão Especial do Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTESS, sigla em inglês). O CTE continua trabalhando, e, como dito acima, está encarregado de discutir as questões do mandato não-negociador, contido nos parágrafos 32, 33 e 51.

Todas essas questões incluídas na DMD, assim como uma explicação geral sobre a inclusão do tema ambiental na OMC e os principais casos de disputas envolvendo o tema ambiental, estão bem detalhadas em um documento recém lançado pela secretaria da OMC – [Trade and Environment Backgrounder](#). O Secretariado do CTESS e do CTE também preparam documentos resumindo o estado das negociações até a Conferência Ministerial de Cancún, com os principais pontos levantados até aquele momento. Esses documentos podem ser encontrados no site de [documentos da OMC](#), sob as siglas TN/TE/7 e WT/CTE/8, respectivamente. É importante destacar que desde então as discussões sobre meio ambiente praticamente não avançaram.

Segue um resumo dos principais pontos levantados nas discussões dentro do Mandato de Doha. Uma discussão mais detalhada, incluindo os desenvolvimentos pós-Cancún estará disponível brevemente no site do curso de especialização em [Diplomacia Econômica](#).

MANDATO NEGOCIADOR

O **parágrafo 31 (i)** da DMD, instrui os membros a discutirem certos aspectos da relação OMC-MEAs. O ponto a ser examinado é a relação entre as regras da OMC e as obrigações específicas de comércio (STOs, sigla em inglês) contidas em alguns MEAs. O que se pretende discutir então é a aplicação das regras da OMC em caso de possíveis conflitos entre membros da OMC que também são membros de MEAs. Ou seja, trata-se da questão de como acomodar as regras da OMC e dos MEAs quando há algum conflito. Um ponto importante a ser ressaltado é que a discussão não engloba os conflitos que possam surgir entre países membros e não-membros de um MEA.

A discussão está sendo feita principalmente em cima do que se constituem STOs. Muitos países defendem que para ser considerada uma STO, a medida deve ser explícita e mandatária no MEA. A Comunidade Européia (CE) e a Suíça argumentam que medidas de comércio que não são explícitas, nem mandatárias, mas que são necessárias para se atingir o objetivo do MEA também deveriam ser consideradas. A Unctad, em um estudo sobre [STO e as regras do comércio multilateral](#), faz algumas sugestões de negociações levando em conta a perspectiva dos países em desenvolvimento.

Ainda sob esse parágrafo está acontecendo um debate mais conceitual sobre a relação OMC-MEA. Um documento do secretariado da OMC compila as principais propostas apresentadas,

dividindo-as em 11 categorias (TN/TE/S/1). Esse tema é de grande preocupação para grupos ambientalistas, que vêem num possível resultado dessa discussão uma tentativa de criar uma hierarquia entre as regras da OMC e dos MEAs. Em Cancún havia a expectativa de que essa questão fosse levantada, principalmente pela CE, mas os temas ambientais acabaram ficando de fora da reunião quando a CE concentrou suas negociações em outras questões.

O **parágrafo 31 (ii)** da DMD tem dois componentes. Primeiro trata da troca de informações entre os secretariados dos MEAs e os comitês relevantes da OMC; mais adiante instrui os membros a negociarem critérios para a concessão de *status* de observador a secretariados de MEAs e organizações inter-governamentais.

Os países concordam que a troca de informações com os MEAs e organizações inter-governamentais (como UNEP – *United Nations Environmental Programme* – e UNCTAD – *United Nations Conference for Trade and Development*) são importantes e devem ser aprofundadas. Algumas reuniões neste sentido foram feitas tanto por iniciativa da OMC quanto da UNEP. Além dessas reuniões, algumas sugestões foram feitas no sentido de outras formas de cooperação, como por exemplo formalizar sessões de informação aos MEAs dentro do CTESS; organização de eventos paralelos da OMC junto às Conferências das Partes (COPs sigla em inglês) dos MEAs; organização de projetos conjuntos entre OMC, UNEP e MEAs de capacitação e de assistência técnica, entre outras.

Na segunda parte do mandato é onde residem maiores divergências. Nas últimas reuniões do CTESS alguns secretariados de MEAs, a UNEP e a UNCTAD foram convidados para assistir a reunião, como observadores *ad hoc*, ou observadores informais. Sua participação entretanto ficou restrita a responder eventuais perguntas de membros, durante as discussões do parágrafo 31 (i), sendo que, no momento da discussão do parágrafo 31 (ii), foi solicitado que deixassem a sala. Percebe-se, então, que ainda não se chegou a uma conclusão sobre regras claras para a concessão do *status* de observador nessas reuniões.

Alguns membros defendem que a questão de *status* de observador não deve ser discutida especificamente no CTESS e deve-se esperar as deliberações do Conselho Geral, ou seja, deve-se discutir as regras de observador dentro da OMC, para todos os Comitês. Outros membros ainda defendem que os secretariados dos MEAs e as organizações inter-governamentais interessadas devem ser convidadas formalmente para as reuniões do CTESS. Essa última proposta estava sendo defendida principalmente pela CE.

Em Cancún, a questão da concessão de *status* de observador para os MEAs, a UNEP e para a UNCTAD foi incluída especificamente na revisão do rascunho do texto ministerial. No texto que ficou conhecido com [Texto Derbez](#), foi incluído um parágrafo (parágrafo 10) onde consta que “os membros concordavam que o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente Sessão Especial continue a convidar para suas reuniões, de acordo com o que tem sido feito atualmente, os secretariados dos MEAs, e também a UNEP e a UNCTAD. Esse convite se estende durante as negociações.” Mas como o texto não foi adotado como sendo a declaração ministerial, essa decisão não pode ser considerada oficial.

O **parágrafo 31 (iii)** instrui os membros a negociarem a redução ou, quando apropriado, a eliminação de tarifas e barreiras não-tarifárias para bens e serviços ambientais (EGS, sigla em inglês). Em 2002 os membros concordaram em modificar o mandato e estabeleceram que a negociação seria encaminhada para o Grupo de Negociação em Acesso a Mercados para Produtos Não-Agrícolas, no caso dos bens ambientais e, para a Sessão Especial do Conselho para o Comércio de Serviços, no caso dos serviços ambientais. No âmbito do CTESS houve pouca discussão que se limitou conceituar bens e serviços ambientais. O debate se deu principalmente sobre listas de bens ambientais preparada pela OCDE e pela APEC (o documento TN/TE/W/33 no site da OMC mostra as duas listas e as compara). O modelo de classificação das listas se baseia em um foco de uso final dos bens ambientais, utilizados principalmente para limpar o meio ambiente, ou bens para a contenção ou prevenção da poluição.

Alguns países em desenvolvimento argumentam que essa abordagem acaba favorecendo os bens ambientais de interesse dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento pretendem elaborar uma lista própria, que leve em consideração bens ambientais de seu interesse exportador, mas nenhuma lista desses países foi apresentada até o momento. O país que apresentou uma lista alternativa foram os EUA (TN/TE/W/38). A proposta americana é do estabelecimento de duas listas de bens ambientais: uma lista com bens “centrais”, e outra com bens complementares. A lista de bens centrais englobaria os produtos para os quais já há consenso sobre sua característica de bem ambiental, e a lista complementar conteria os produtos sobre os quais ainda não existe esse consenso, mas que exista um “alto grau de conhecimento” que esses produtos são importantes para a proteção ambiental, prevenção da poluição ou sustentabilidade.

Os serviços ambientais estão sendo negociados da mesma maneira que os demais serviços, ou seja, pela forma de demandas e ofertas dos países membros. Essas negociações estão se baseando em uma lista elaborada em 1991, que divide os serviços ambientais em quatro categorias: esgoto, eliminação de detritos, serviços sanitários e “outros”. A CE tem sugerido o estabelecimento de uma nova lista, mais atualizada e que inclua outras categorias, como por exemplo serviços com múltiplos usos.

Finalmente, um ponto levantado por alguns membros é se realmente se deve dividir as negociações em duas frentes: bens e serviços. Alguns membros acham que uma negociação conjunta poderia resultar em um maior acesso a mercados. Um estudo da Unctad de 2003 discute algumas propostas para o tratamento das [negociações em bens e serviços ambientais](#), inclusive essa possibilidade juntar na mesma negociação bens e serviços ambientais.

MANDATO NÃO-NEGOCIADOR

Pré-Cancún, o Canadá sugeriu que os itens do programa de trabalho do CTE fossem revistos, com o objetivo de saber se esses pontos ainda são de interesse dos membros. A recomendação do Canadá não foi adotada e os itens discutidos no CTE continuam os mesmos listados no parágrafo 32 da DMD.

O **parágrafo 32 (i)** traz a questão de acesso a mercados. A discussão foi dividida pelo CTE em duas partes: primeiro o efeito das medidas ambientais no acesso a mercados e, segundo, aquelas

situações em que a eliminação ou redução das restrições e distorções ao comércio irão beneficiar o comércio, o meio ambiente e o desenvolvimento (ou seja, uma situação *win-win-win*). Essa última questão foi chamada de análise setorial.

Quanto à primeira parte do parágrafo, ou seja, o efeito das medidas ambientais no acesso a mercados, os países em desenvolvimento expressam preocupação sobre o possível efeito protecionista de medidas ambientais tomadas por países desenvolvidos. É reconhecido o direito dos países a estabelecerem o nível desejado de proteção ambiental, mas isso deve ser feito de maneira condizente com as regras da OMC e levando em consideração a capacidade dos países em desenvolvimento. Para muitos países a resposta não é diminuir as exigências ambientais, e sim ajudar os países em desenvolvimento exportadores a se adequarem a essas exigências.

No que diz respeito à segunda parte do parágrafo 32 (i), os setores agricultura, energia, pesca e florestal têm sido especialmente discutidos. Segundo alguns países membros, uma maior liberalização do comércio nesses setores pode trazer ganhos para o meio ambiente e para o desenvolvimento. O documento elaborado pelo CTE para a reunião de Cancún (WT/CTE/8) resume os principais pontos levantados pelos membros sobre esses setores.

O **parágrafo 32 (ii)** chama a atenção para as relações entre questões ambientais e as provisões relevantes do TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). O principal tema de discussão aqui é a compatibilidade ou não entre a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e o artigo 27.3(b) do TRIPS, conhecida com a cláusula da biodiversidade, ou da biotecnologia. Esse artigo trata das possíveis exceções ao patenteamento de organismos vivos. Formas de proteção ao conhecimento tradicional também são discutidas no âmbito desse parágrafo.

A discussão de revisão do artigo 27.3(b) se iniciou em 1999 e está ocorrendo no âmbito do Conselho do TRIPS. Por esse motivo, vários países defendem que o CTE poderia evitar duplicar o trabalho feito no Conselho do TRIPS.

De maneira geral os países estão divididos em dois grandes grupos. O primeiro grupo, dos países desenvolvidos, defende a ampla concessão de patentes. Os EUA tomam posições radicais, querendo que a revisão do artigo 27.3(b) seja no sentido de ampliar a concessão de patentes, retirando-se as exceções autorizadas no artigo (ou seja, plantas, animais e processos essencialmente biológicos). A Comunidade Européia e a Suíça são da opinião que as exceções, de caráter voluntário, são uma solução equilibrada para a questão. Entretanto, em sua legislação nacional permitem a concessão de patentes a organismos vivos (incluindo plantas e animais). Assim, na opinião da Comunidade Européia e da Suíça, as exceções podem continuar, mas eles não as utilizam.

Já o segundo grupo, dos países em desenvolvimento, a Índia e o Grupo Africano tomam a posição mais radical, defendendo que as exceções deixem de ser opcionais e se tornem obrigatórias, isto é, que a concessão de patentes a organismos vivos seja proibida. O Brasil tem aparentemente a mesma posição da Suíça e da Comunidade Européia, ou seja, é a favor da manutenção da redação atual do artigo quanto a esse item. A diferença crucial, que os coloca em grupos distintos, é o fato do Brasil, em sua legislação nacional, não permitir o patenteamento de organismos vivos. Além disso, a

proposta brasileira é de introduzir critérios adicionais para o patenteamento de organismos vivos. Esses critérios compatibilizariam a CDB com o TRIPS, ao exigir que para a concessão de patentes os países sejam obrigados a: (a) a identificação da fonte do material genético; (b) o conhecimento tradicional utilizado para obter o material; (c) evidência da divisão justa e igual dos benefícios; e (d) evidência do consentimento prévio informado do governo ou da comunidade tradicional para a exploração do material sujeito a patente.

O **parágrafo 32 (iii)** discute uma questão de grande interesse principalmente para a CE, a rotulagem ambiental. O tema tem sido crescentemente levantado por governos, indústrias e ONGs. Rotulagem ambiental consiste em rotular um produto como tendo sido produzido de forma a não agredir o ambiente. O intuito é oferecer aos consumidores a possibilidade de saber como o produto a ser consumido foi produzido. No entanto, a crescente complexidade e diversidade nos esquemas de rotulagem ambiental tem causado dificuldades para países em desenvolvimento e em especial para as PMEs (Pequenas e Médias Empresas) no mercado exportador. Os Membros da OMC acreditam que um sistema internacional de rótulos ambientais pode servir como facilitador para o comércio entre países, mas também pode criar uma desvantagem para países em desenvolvimento, uma vez que esses têm participação diminuta no processo de elaboração desses rótulos.

Os membros concordam que os esquemas de rotulagem que sejam voluntários e baseados no mercado podem servir como instrumentos eficientes para informar o público sobre o caráter ambientalmente correto do produto. Esses produtos tendem a sofrer menos barreiras comerciais. No entanto, a rotulagem ambiental poderia ser usada como forma de proteger o mercado doméstico. Há muita discussão em torno desse tema e alguns Membros argumentam que a rotulagem ambiental não é compatível com as regras da OMC.

O uso de critérios baseados em PPM (*Processes and Production Methods*) causa muita polêmica por ir contra o princípio da rotulagem ambiental, que em geral fixa critérios ambientais para todo o ciclo de vida do produto – desde a seleção da matéria-prima até o descarte final do produto pós-consumo, compreendendo, portanto, os PPMs. Os Membros acreditam que a OMC pode criar regras específicas de como um produto deve ser produzido se no produto final existir resquícios do processo de produção (ex.: plantio de algodão com o uso de pesticida, quando há resíduo do pesticida no algodão). Contudo, os Membros não concordam com as medidas da OMC conhecidas como “PPMs não incorporadas” (PPMs que não deixam traço no produto final). Países em desenvolvimento argumentam que tais medidas são fonte potencial de discriminação de produtos. A rotulagem ambiental representaria um aval para exigências ambientais na forma de “PPMs não incorporadas” e, portanto, deve ser proibida pela OMC.

Alguns Membros acham que as atuais regras da OMC são adequadas para tratar da rotulagem ambiental, e que basta uma implementação mais eficiente dos Acordos TBT e SPS. Portanto, não seria necessário estabelecer mais nenhuma regra ou modificação. Em 2000, o comitê do TBT desenvolveu um guia para o desenvolvimento de Padrões Internacionais (Principles for Development of International Standards – G/TBT/9). O tema de rotulagem ambiental está incluído nesse guia.

Um outro debate existente é sobre qual seria o fórum ideal para se discutir rotulagem ambiental. Considerando o mandato contido no parágrafo 32(iii) da Declaração Ministerial de Doha, o CTE é instruído a intensificar seu trabalho na área e depois a decisão seria usada no Comitê do TBT. Alguns Membros, entretanto, acreditam que o Comitê do TBT é mais bem estruturado para lidar com esse assunto já que o tema está na sua pauta de discussão há algum tempo. De acordo com esses membros, haveria um trabalho duplo, portanto ineficiente, se os dois Comitês trabalhassem no mesmo assunto. Foi também proposto que uma série de reuniões entre o CTE, órgãos governamentais, e organizações não governamentais para se obter um resultado mais rápido e correto.

O **parágrafo 33** reconhece a importância da assistência técnica e da construção de capacitação na área do meio ambiente, principalmente para países em desenvolvimento e para os países menos desenvolvidos. Nesse contexto, o secretariado da OMC organizou algumas atividades de assistência técnica, principalmente seminários regionais para representantes governamentais ligados a ministérios tanto de meio ambiente como de comércio. Esses seminários foram organizados juntamente com os secretariados da UNEP, UNCTAD e MEAs.

Mas o principal ponto levantado pelos países em desenvolvimento é que “ajuda não substitui comércio”, ou seja, um maior acesso a mercados continua sendo sua maior preocupação. Segundo alguns desses países, a questão de acesso a mercados deveria guiar as sessões de assistência técnica.

O parágrafo também encoraja uma revisão ambiental em nível nacional.

Finalmente, o **parágrafo 51** chama a atenção dos membros para que as todas negociações sejam balizadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável. O CTE e o CTD (Committee on Trade and Development) são instruídos a agir como fórum para identificar e debater aspectos ambientais e de desenvolvimento nas negociações. Nenhum progresso efetivo foi feito na aproximação entre os dois comitês.

CANCUN

A perspectiva para Cancún, segundo uma publicação conjunta de ONGs ([ICTSD](#) e [IISD](#)), o [Doha Round Briefing Series](#), era que as questões ambientais poderiam ser colocadas na mesa de negociações pela CE, principalmente o tema da relação OMC/MEA. Entretanto, já havia a percepção de que a não haveria grande espaço para a questão ambiental em Cancún.

O [rascunho da Declaração Ministerial](#) confirmou essa expectativa, incluindo apenas um parágrafo geral, instruindo o CTE a continuar seus trabalhos.

Após a reunião de Cancún não houve muito progresso nos trabalhos, tanto no CTE como no CTESS. Apenas a CE submeteu um documento, sobre “a relação entre as regras da OMC e os MEA’s no contexto do sistema de governança global” (TN/TE/W/39). As demais discussões foram feitas em cima de documentos e assuntos já colocados anteriormente.

Estão sendo discutidas importantes questões, em diversas organizações internacionais, que envolvem a relação dos países em desenvolvimento com o comércio de bens e serviços e o sistema financeiro internacional. Esses países, especialmente o conjunto dos menos avançados, contam com sistemas financeiros mais frágeis e suscetíveis a movimentos repentinos de capital. Ao mesmo tempo, esses países são justamente os mais dependentes de financiamento externo.

Tendo em vista a crescente complexidade do assunto, uma série de discussões e negociações estão sendo realizadas nas Nações Unidas (o acompanhamento da implementação do [Consenso de Monterrey](#), documento aprovado pela Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada no México em março de 2002), nos diferentes organismos multilaterais, em especial na [Organização Mundial do Comércio](#), no [Banco Mundial](#) e no [Fundo Monetário Internacional](#). A seguir, procede-se uma breve análise do estado atual dos debates envolvendo essas instâncias, destacando as possíveis soluções sendo propostas.

Foi formado na OMC, segundo o mandato do parágrafo 36 da Declaração de Doha, o Grupo de Trabalho em Comércio, Endividamento e Finanças (*Working Group on Trade, Debt and Finance - WGTDF*). Sua principal função é a de examinar a relação entre comércio, endividamento e finanças. Seus principais objetivos são dois: primeiro, desenvolver possíveis recomendações para os países membros sobre como o sistema multilateral de comércio pode contribuir para o encontro de uma solução duradoura para o problema do endividamento público (externo e interno) dos países em desenvolvimento; segundo, como fortalecer a coerência entre o comércio internacional e a política econômica dos países (em particular, no que diz respeito à velocidade de abertura dos mercados financeiros) para que o sistema multilateral de comércio seja resguardado de efeitos negativos de instabilidades financeiras e monetárias.

Os debates no WGTDF dividiram-se em três temas: relação entre comércio e finanças; relação entre comércio e endividamento; e a busca por uma maior “coerência”, tanto no âmbito da política doméstica de cada país, como das políticas dos organismos multilaterais que possam estar correlacionadas com os efeitos das finanças internacionais no comércio e no desenvolvimento econômico nacional.³

¹ Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp/Coordenador do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

² Graduanda em Ciências Econômicas (IE/Unicamp)/Monitora do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica (IE/Unicamp).

³ Os documentos do WGTDF podem ser encontrados procurando os classificados em [WT/WGTDF/](#). Disponível em: <www.wto.org>.

O primeiro tema trata basicamente de como o sistema multilateral de comércio deve respeitar o espaço das políticas econômicas nacionais para que os países possam adotar políticas adequadas para resolver problemas de ajustamento externo e de endividamento público e que contribuam para o desenvolvimento econômico, de acordo com os objetivos colocados pela [Agenda de Desenvolvimento da Rodada Doha](#).

O argumento é que deve haver algum raio de manobra para os países em desenvolvimento que não seja circunscrito por condicionalidades excessivas impostas por organizações internacionais com relação às políticas de comércio.

A posição dos países desenvolvidos sobre o assunto é bem conhecida: o enfoque doméstico deve ser liberalizante, tanto para o comércio, quanto para as finanças. Os países em desenvolvimento devem implementar políticas internas liberalizantes que sejam coerentes entre si, para desfrutarem dos benefícios da liberdade de comércio e capitais que, praticamente por si só, promoveriam o desenvolvimento econômico.

A posição defendida pelos países desenvolvidos possui “coerência” no sentido em que é empregada por esses países: é a tradicional posição do BM e do FMI sobre o tema financiamento e desenvolvimento e consta como documento que baseou o [Consenso de Monterrey](#). No entanto, não possui “coerência” no sentido argumentado pelos países em desenvolvimento: não permite conciliar ajustamento com desenvolvimento num grande número de casos.

No segundo tema, comércio e endividamento, a solução para resolver o problema do endividamento externo, segundo os países em desenvolvimento, seria a melhora do acesso aos mercados dos países desenvolvidos, especialmente para produtos primários. Já os países desenvolvidos enfatizam que a melhora do acesso a seus mercados é válida somente se acompanhada de mudanças na capacidade de oferta (leia-se, com a adequação a padrões de produção mais exigentes) dos países em desenvolvimento que permitam um aproveitamento real das novas oportunidades de mercado. A União Européia, por exemplo, enfatiza ainda que o papel da OMC nas questões de desenvolvimento não deve ser superestimado.

No terceiro tema, a partir do primeiro encontro formal do grupo de trabalho foi estabelecido que todas as organizações que participam do Conselho Geral da OMC como observadoras poderiam também fazê-lo no WGTDF (FAO, FMI, OIT, OCDE, ONU, UNCTAD, WIPO e BM), em especial o BM e o FMI, que devem buscar, junto à OMC, uma maior coerência de suas recomendações e políticas em torno do tema.

Depois das primeiras reuniões do grupo em 2002, foram decididos nove temas de trabalho, apresentados no relatório do Grupo para o Conselho Geral em 2003 na etapa pré-Cancun:

- temas particulares à OMC: liberalização do comércio como uma forma de promover o crescimento econômico; regras da OMC e estabilidade financeira; a importância do acesso a mercados e a redução de outras barreiras ao comércio nas negociações da Agenda Doha.

- temas que dizem respeito à OMC e ao FMI (com possíveis contribuições de outras organizações, como o BM e os bancos regionais de desenvolvimento): comércio e mercados financeiros; e financiamento do comércio.
- temas para a OMC, FMI e BM trabalharem em conjunto: melhor coerência na elaboração e implementação de reformas relacionadas ao comércio e monitoramento das mesmas; relações entre liberalizações e reformas internas; e financiamento externo, mercados de *commodities* e diversificação de exportações.

Antes da V Reunião Ministerial em Cancún, as discussões do WGTDF não haviam ultrapassado o nível teórico. Até então, haviam sido feitas intervenções do FMI, BM, UNCTAD, OCDE, bancos regionais de desenvolvimento e Comissões Econômicas regionais da ONU. Porém, o nível de participação nas discussões foi insatisfatório. Em Cancún, o tema não gerou polêmicas.

Depois de Cancún, os dois documentos mais importantes produzidos pelo WGTDF tratam do financiamento do comércio internacional (*trade-financing*).⁴ Esse tema foi adicionado à lista de temas de trabalho devido à experiência asiática e de outros países que passaram por crises financeiras na década de 90 e enfrentaram dificuldades de financiamento do comércio devido à instabilidade dos mercados financeiros internacionais. O argumento principal dos documentos é a necessidade de melhorar a estabilidade e a segurança de fontes de financiamento, assegurando que elas se façam acessíveis mesmo durante períodos de crise dos mercados financeiros globais.

No dia 27 de janeiro de 2004, houve um encontro de especialistas da OMC em financiamento do comércio internacional com objetivo de discutir como a OMC pode contribuir para um melhor acesso dos países em desenvolvimento a fontes de financiamento mais abundantes e seguras para o comércio internacional. Nesse encontro o FMI manifestou a intenção de colaborar mais de perto com o WGTDF. O próprio FMI havia convocado anteriormente uma reunião com o WGTDF em maio de 2003 com a presença de diversos representantes do setor privado e de outras organizações envolvidas com o assunto.

A discussão principal em ambas as reuniões foi sobre como linhas de crédito comerciais devem ser mantidas durante períodos de crises financeiras, incluindo o papel do FMI e outras instituições como fontes oficiais de financiamento.

A intenção maior seria garantir que, nas crises, os mercados se mantivessem abertos e evitar medidas que sejam desfavoráveis ao esforço conjunto da comunidade financeira internacional em manter abertas as linhas de crédito ao comércio internacional.

A discussão sobre financiamento do comércio nessas reuniões se fez dentro de um contexto abrangente sobre a importância da coerência e da cooperação nas políticas emanadas das três organizações internacionais envolvidas no assunto ([Coherence in Global Economic Policy-making and Cooperation between the WTO, IMF and World Bank](#)).⁵ Além do aceno na redução das condicionalidades mais prejudiciais ao comércio dos países em desenvolvimento, que entram em conflito com os esforços desses países de promover seu comércio (nas chamadas “cross-

⁴ Documentos [WT/WGTDF/W/22](#) e [WT/WGTDF/W/23](#). Disponível no site da [OMC](#).

⁵ Disponível também no documento [WT/GC/M/79](#), no site da OMC.

conditionalities” ou “additional conditions” quando uma condição imposta pelo FMI ou BM resulta em conflito com regras e direitos na OMC), FMI e BM também prometeram aumentar suas responsabilidades como fontes de apoio técnico e financeiro à liberalização do comércio e às reformas domésticas dos países em desenvolvimento.

Embora o tema acesso a mercados como solução do endividamento tenha sido bastante citado antes de Cancún, não se encontra nenhum documento com discussões mais avançadas sobre o tema, assim como para nenhum dos outros nove temas principais propostos inicialmente pelo grupo de trabalho.

Considerando que a liberalização do comércio normalmente envolve custos sociais e econômicos bastante altos durante o processo de transição, uma das conclusões à qual a OMC, FMI e BM chegaram é que se torna crucial um papel ativo dessas instituições financeiras como suporte ao processo de ajustamento dos países em desenvolvimento ao comércio liberalizado, especialmente para os países menos avançados, que podem vir a enfrentar altos custos no curto-prazo devido à reforma do comércio agrícola (caso sejam importadores líquidos de alimentos).

Exemplos de situações onde a participação do FMI e BM pode ser relevante são: corrigir desequilíbrios externos temporários; administrar perdas fiscais devido à redução de tarifas comerciais; apoiar países que apresentem dificuldades com o fim do esquema de preferências comerciais; assegurar facilidades adequadas e seguras ao financiamento do comércio; e, acima de tudo, ajudar a potencializar os efeitos de oportunidades de exportações, através de investimentos em instituições e infra-estrutura relacionadas ao comércio (para maximizar a capacidade de oferta de exportações desses países).

Como proposta concreta do FMI, foi aprovado, em fevereiro de 2004, um mecanismo financeiro de apoio a países membros da OMC que venham a enfrentar dificuldades de Balanço de Pagamentos resultantes do processo de liberalização multilateral de comércio.

O mecanismo denominado “TIM” ([Trade Integration Mechanism](#)), poderá ser acionado quando as expectativas de um país com relação à liberalização do comércio internacional apontarem para uma deterioração da sua situação do Balanço de Pagamentos (problemas existentes ou previsões de que venham a existir).

O apoio estende-se, por exemplo, a países prejudicados pela erosão de esquemas preferenciais de comércio por partes de países importadores de seus produtos, como parte de processos de liberalização negociados dentro da Agenda Doha, mudanças adversas nos termos de troca de produtos primários devido à eliminação de subsídios à agricultura, ou a expiração, em 2005, das quotas dentro do Acordo de Têxteis e Roupas.

Como resposta à aprovação do mecanismo TIM pelo FMI, a [UNCTAD](#) reafirmou a importância da coerência das políticas da OMC, FMI e BM para que projetos como esse sejam implementados na prática e apresentem resultados efetivamente benéficos. Na verdade, o conceito de coerência para a UNCTAD difere do conceito de coerência defendido pelas organizações multilaterais

exposto anteriormente no texto; ele vai além: para a UNCTAD é um conceito mais abrangente, está associado a uma maior flexibilidade das políticas de apoio dessas organizações com relação aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (estando ligado à própria natureza das políticas).

Outro ponto enfatizado foi a necessidade de outras propostas concretas que garantam a manutenção da demanda e oferta mundiais de bens frente a processos de ajustamento à liberalização do comércio internacional.

A demanda por financiamento do comércio (ou melhor, financiamento do desenvolvimento) é vista pelos especialistas da UNCTAD como sendo essencial para uma verdadeira integração dos países em desenvolvimento no sistema mundial de comércio. Por fim, foi elogiada a iniciativa do FMI de estabelecer o TIM, como sendo uma medida criativa e que atende aos anseios de maior coerência entre os organismos multilaterais. Aliás, os conhecimentos necessários ao acionamento do TIM relacionam-se diretamente às áreas tradicionais de trabalho da UNCTAD. Por isso, espera-se algum avanço significativo no debate sobre financiamento ao comércio durante a 11ª Conferência da UNCTAD, a [UNCTAD XI](#), evento no qual está prevista realização de debates sobre instrumentos de finanças e comércio.