

Hamburgo, 29 de Setembro de 2014.

Artigo de opinião

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

PUBLIC FORUM 2014

Carolina de O. Salgado

“O Brasil e a União Europeia: a construção social da relação comercial no âmbito da OMC”

O encontro com a Europa começou cedo, já entre os séculos XVI-XIX, quando diversos imigrantes europeus vieram para o Brasil, capitaneados pelos “descobridores” portugueses, para começar uma nova vida no território ultramarino. Aqui, os europeus juntaram-se aos nativos indígenas, aos africanos (que sustentavam a economia escravocrata) e aos povos de origem árabe e asiática resultando, dessa miscigenação, um país híbrido e transcontinental, onde predomina forte senso de contraste substanciado pelas experiências estrangeiras.

O presente artigo tem por objetivo verificar como o conjunto de normas, princípios, valores e ideias, produto dos encontros mencionados acima e que compõem a identidade nacional do Brasil, bem como o que se encontra na essência da integração europeia - considerando as diferenças e preferências existentes -, impactam nas negociações multilaterais sobre o comércio, no âmbito da OMC. Para tanto, será brevemente apresentado i. um panorama da cooperação bilateral e do comportamento normativo dos atores em questão (Brasil e UE), ii. a lógica de funcionamento da OMC, sob a perspectiva reflexivista e iii. exemplos de disputas e oposições de interesses nos fóruns da Organização, nas quais predomina a opção pela conduta jurisdicista guiada por regras, em detrimento da opção por ganhos relativos através da imposição de capacidades materiais ou comportamento de auto-ajuda.

O estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a então Comunidade Econômica Europeia (assim designada pelo Tratado de Roma, 1957) data dos ‘60. Em 1961 o Brasil abre sua primeira Missão junto a CEE, em Bruxelas e, em 1987, a Comunidade já é o principal parceiro comercial do Brasil. Também é a partir dos ‘80 que, junto com EUA e Japão, a Europa foi

identificada como um dos principais destinos do movimento migratório de brasileiros, respondendo por 29% do total de imigrantes, segundo o Ministério das Relações Exteriores.

1992 é o ano da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Bilateral Brasil-União Europeia, que entraria em vigor três anos mais tarde. De lá para cá, a comercialização entre os dois atores só aumentou, tornando o Brasil o nono parceiro comercial mais importante para os então vinte e sete Estados-membros no primeiro semestre de 2011, segundo dados divulgados em Bruxelas pouco antes da Cúpula UE-Brasil, que aconteceu em 4-5 de outubro de 2011.

Entretanto, não só de parcerias e afinidades é marcada tal relação transatlântica. Tratam-se de dois atores de naturezas distintas e, portanto, também identidades, interesses, estratégias e instrumentos de política / ação externa. O Brasil é um Estado soberano no modelo Westphaliano, que tem no Itamaraty a instituição centralizadora das concepções, formulações e objetivos da Política Externa Brasileira (PEB). Esta, por sua vez, se caracteriza por uma base multimatricial que conjuga interesses, capacidades e princípios claramente refletidos na execução de suas políticas. A busca pela diversificação de parcerias, a ativa participação nos organismos internacionais, a ênfase na política de desenvolvimento sócio-econômico e cooperação e a tradição principista / normativa são elementos-chave da PEB.

Na perspectiva de se inserir no sistema ao invés de tentar reformá-lo, os últimos Governos brasileiros (Lula da Silva e Dilma Rousseff) buscaram estabelecer, prioritariamente através das instâncias multilaterais, a mutualidade entre as estruturas hegemônicas e os países emergentes. Na agenda de reivindicações, encontram-se: reciprocidades reais nas negociações; representatividade e autonomia decisória nos fóruns; direito ao desenvolvimento estendido a todos os países intermediários e pobres; e reforma dos mecanismos da governança global, de maneira a torná-la mais democrática. Na OMC, o Brasil se posiciona em pró de melhores condições de concorrência e competitividade entre os países, bem como do liberalismo no comércio agrícola, que visa facilitar as exportações dos principais produtos dos países em desenvolvimento ao mercado consumidor dos países desenvolvidos, embora mantenha um regime tarifário considerado austero por seus pares.

A UE, por sua vez, é um arranjo multinacional, exemplo bem sucedido de integração entre diversos Estados nacionais, resultando em uma organização política de caráter supranacional e intergovernamental representados, respectivamente, pela Comissão e Conselho. Através da Comissão Europeia, instituição composta por representantes de todos os Estados-membros responsáveis por

definir, defender e direcionar os interesses da UE no seu conjunto, este ator não-estatal¹ alcançou grande relevância no sistema internacional, tanto através dos fóruns multilaterais, quanto de relações bilaterais com os outros agentes (representantes dos governos, da sociedade civil, de ONGs, de empresas privadas).

A história do poder da Europa no sistema internacional começa com a imposição física, colonização e imperialismo em diversos territórios do mundo. Com a evolução da integração temos, principalmente a partir de 2007, com a promulgação do Tratado de Lisboa, uma União calcada no poder normativo, que se reflete claramente na sua política de defesa & segurança, e comercial. Ao longo das negociações na OMC, por exemplo, a UE demonstra uma estratégia coerente de defesa dos interesses comuns e individuais dos Estados-membros, corroborando a evolução legal que levou ao seu reconhecimento como um ator com atuação concomitante a dos Estados.

A OMC, por sua vez, é um sistema baseado em regras que busca tornar as negociações comerciais mais justas e menos propensas à medidas retaliativas unilaterais. Acordos, resoluções de disputas, liberalismo com equidade, medidas orientadas para o comércio igualitário e promotor do desenvolvimento global: os mecanismos e objetivos desta instituição internacional formal se baseiam em normas e princípios. É, portanto, um fórum cujo desempenho se processa junto com as dinâmicas de poder que caracterizam o cenário multipolar. Através de análise puramente racionalista, cabe a premissa de que a OMC, assim como as outras instituições multilaterais, servem aos interesses medidos em termos de poder material dos Estados que as compõem. Contudo, como definir tais interesses? E por que levar à cabo a busca pelos mesmos num âmbito de compartilhamento de muitos interesses e conseqüente flexibilização, através da busca pelo consenso em inúmeras rodadas de negociações?

A lógica normativa integra o comportamento dos atores, produzindo e mantendo uma determinada ordem social e política no ambiente do internacional sem governo. Assim como na esfera doméstica, ordenada pela autoridade do Estado em produzir e colocar em prática as suas regras, as normas também funcionam para diminuir o suposto “problema da anarquia”, que espereita

¹ O conceito de *ator não-estatal* é aplicável a qualquer entidade com capacidade de agência que tenha natureza essencialmente distinta à do Estado, tal como definido pelo modelo de soberania territorial westphaliano no século XVII. A UE é composta por Estados mas, em si, não integra o sistema internacional de Estados, por isso a denominação de organismo supranacional/ intergovernmental. Muitas são as diferenças entre o Brasil e a UE, da perspectiva da formação histórica, possibilidades, limites e mecanismos utilizados nas relações com outros atores, bem como no âmbito dos organismos internacionais. Não se pode dizer, ademais, que a UE tenha uma Política Externa, uma vez que esta é uma das políticas públicas, próprias de governos estatais, visando os interesses estritos de determinado território. A UE apresenta uma ação externa coordenada, representada pelos membros da Comissão, que visa atender aos interesses comuns em assuntos unanimemente elevados à esfera supranacional.

as fronteiras de estabilidade e segurança sugeridas pela presença física da ordem estatal. Contudo, é igualmente relevante considerar a existência de assimetrias de poder, que se refletem em comportamentos normativos distintos, através de disputas e contestações que se formam nas organizações internacionais. Entre o Brasil e a UE, apesar da comunhão de princípios e valores que se encontram na base das respectivas identidades (como a democracia, tradição legalista, pacifismo, respeito aos direitos humanos), a OMC é um dos palcos para tais contestações, onde os respectivos quadros normativos + estratégias políticas - nunca opostos nem distantes -, podem se chocar.

Iniciada em 2001 em Doha, no Catar, a rodada de negociações acerca da Agenda do Desenvolvimento contou com o comprometimento dos então 157 Ministros na busca pela liberalização comercial com equidade e crescimento econômico global, com ênfase nas necessidades dos países em desenvolvimento. Neste sentido, a Rodada objetiva reduzir as distorções que prevalecem no comércio agrícola, por exemplo, tema extremamente caro ao Brasil². Em 2003, na Conferência de Cancún, ainda sob a Rodada Doha, Brasil, Índia, China e África do Sul lideraram a formação do G-20 comercial que é, atualmente, um dos grupos mais influentes da negociação agrícola da OMC, e que rejeitou conjuntamente os acordos que entenderam desfavoráveis a si sobre o tema da agricultura. O G-20 é exemplo de atenuante de tais assimetrias mencionadas, através de uma atuação propositiva que contesta as regras e medidas apresentadas pelos países desenvolvidos.

A Política Agrícola Comum da UE mantém o alto índice de subsídios agrícolas, o que prejudica o agronegócio brasileiro. Brevemente, a Política Agrícola Europeia (PAC) foi idealizada devido ao racionamento alimentar no continente, consequência da Segunda Guerra, com o objetivo de estabilizar o mercado de alimentos europeu, proporcionando aos fazendeiros uma renda estável e, aos consumidores, preços mais baixos. Até hoje a PAC é um dos temas polêmicos na União, visto que continua responsável por grande parte de suas despesas anuais (em 2003, por exemplo, a UE reservou 48 bilhões de Euros para subsidiar os agricultores, quase 49% da sua despesa anual, normalmente arrecadada através do contribuinte).

No *sítio* da OMC, categoria *resolução de disputas*, constam seis requisições de consulta por parte do Brasil, entre 1998-2010, acerca de subsídios fornecidos pela UE a produtos como café, ferro, açúcar e frango. Entretanto, também podemos observar cinco requisições por parte da UE, entre 1997-2013, acerca de taxas fiscais discriminatórias impostas pelo Brasil, que favorecem as exportações em setores como têxtil, automotivo e eletrônico, cuja produção oriunda de zonas francas.

² Os subsídios agrícolas são a quantidade de financiamento que os governos destinam aos fazendeiros por unidade produzida ou exportada, que têm o efeito de diminuir o custo da produção, tornando-a mais competitiva.

Tais zonas são delimitadas para a entrada e saída de mercadorias com incentivos fiscais (tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes), com o objetivo de acelerar o desenvolvimento e a industrialização das regiões do entorno, normalmente afastadas e com dificuldade de acesso ao comércio dos maiores centros urbanos e principais capitais do país. No Brasil, a principal zona franca se encontra em Manaus, foi criada em 1967 e atraiu para a região amazônica muitas indústrias, sobretudo no ramo eletrônico avançado, que se beneficiaram das facilidades de importação de peças e componentes necessários à fabricação dos bens.

Temos, portanto, um cenário em que os *policy-makers* dos dois atores, Brasil e UE - a despeito das diferenças no nível de desenvolvimento econômico, no tamanho do território e do mercado consumidor -, apresentam uma percepção afirmativa quanto à necessidade de medidas internas que equilibrem os efeitos do livre mercado, sem prescindir da estrutura institucional (OMC) para gerir as vulnerabilidades e interesses distintos. Este comportamento caracteriza uma normatividade utilitária, isto é, que serve ao propósito funcional de maximizar as preferências individuais e também regular o ambiente competitivo do mercado, reduzindo a incerteza através de instituições e acordos, sinalizando expectativas e facilitando a troca de informações.

Alguns princípios relacionados à prática democrática, comum ao Brasil e à UE, se revelam neste caso: legalismo (atuação dentro das leis e normas internacionais), credibilidade em relação aos compromissos e acordos assumidos, pacifismo, jurisdicção (opção pela negociação), não-intervencionismo e autodeterminação. É comum a impressão originada do pensamento liberal-institucionalista de que os organismos internacionais, como a OMC, funcionam de acordo com as regras dos *great powers* e servem apenas aos seus interesses, cooptando os demais pela possibilidade de negociação e redução do uso da força (poder material). Contudo, conclui-se que existem outros princípios e valores em jogo e que, enquanto o poder importa, a resistência e a socialização do mesmo importam ainda mais nas dinâmicas institucionais da política mundial.

Certamente, ao passo em que devemos reconhecer a relevância de tal resistência e socialização no desenho institucional das organizações internacionais – o que é um movimento recente na comunidade acadêmica de Relações Internacionais denominado, no campo da teoria, de “regional worlds, global IR” –, não é de se ocultar a persistência das assimetrias nas relações de poder. Entretanto, a partir dos ’00, as tendências à institucionalização regional do território (regionalismo) e à transnacionalização das decisões redimensionaram o sentido e a prática do poder, de forma que este encontra outras formas de agência, para além da ação militar e autoritária, própria do sistema moderno de Estados e suas ameaças (sobrevivência, auto-ajuda, capacidades materiais).

A evolução da percepção, no sistema internacional, acerca da crescente capacidade de ação, influência, contestação e identificação por parte dos países pobres e em desenvolvimento (*emerging powers*) nos tabuleiros multilaterais passa tanto por estes mesmos países, quanto pelos *great powers*. As regras, em tais tabuleiros, não são engessadas e meros espelhos dos interesses e regras próprias das potências, vide a evolução normativa do GATT até a OMC, sob a qual a primeira rodada de negociações se intitula Rodada do Desenvolvimento, com a motivação de abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreçam a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento.

Percebemos, ainda, que a definição deste “poder que importa” é cambiável, uma vez que mesmo uma potência internacional como a UE opta por meios normativos e cooperativos para articular seus interesses, prescindindo em larga medida do poder material e do conflito. O Brasil, por sua vez, apresenta um comportamento assertivo e consoante com seus interesses, buscados através de seus princípios e localização das normas internacionais³.

³ „Localização“ é um tipo de comportamento normativo no qual os agentes buscam a congruência entre as normas locais e as internacionais, focando no papel das variáveis domésticas em condicionar a recepção, interpretação e aceitação destas normas (*matchmaking*).