

BRASIL E UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS EM COMUM E OPORTUNIDADES DE COOPERAÇÃO

Paulo Ferracioli

Tradicionalmente, as relações entre o Brasil e a União Europeia sempre foram importantes. Na formação da cultura brasileira, a influência europeia existiu desde o início da colonização, se intensificou com a chegada, posterior, de imigrantes que para cá vieram em busca de novas oportunidades e continua relevante pelas atuais relações intensas entre os dois lados. As relações comerciais também sempre foram significativas e, em termos de investimento externo direto, empresas europeias investiram e mantêm operações lucrativas no Brasil. Ao longo dos anos, vários foram os programas de cooperação europeus direcionados ao Brasil, que aplicaram recursos e transferiram tecnologia e conhecimento.

Como seria de se esperar, a partir de certo estágio do desenvolvimento brasileiro, deixou de haver uma convergência total e apriorística entre as propostas da União Europeia e o que passou a ser entendido como o interesse brasileiro. Dentre muitos exemplos, poderíamos citar as dificuldades para a finalização de um acordo comercial entre o MERCOSUL e a EU, negociação que se prolonga por mais de uma década sem ter sido possível finalizá-la. Este caso é interessante e será analisado na seção 4 deste texto por envolver a estratégia mais geral do Brasil relacionada a sua inserção no contexto internacional.

A entrada do Brasil em uma fase mais avançada de desenvolvimento, que inclui aspectos econômicos, políticos e sociais, por si só, já exigiria novas análises e novas propostas de trabalho. Alterações essas que devem ser levadas em conta para que a continuidade do clima histórico de cooperação anterior possa ser mantida. Ainda que os padrões de vida no Brasil estejam muito distantes



dos europeus, as mudanças já alcançadas sinalizam a necessidade de alterar posicionamentos tradicionais adotados pelo Brasil nas relações bilaterais.

Contudo, não só o Brasil vive um momento de grandes mudanças, a Europa também adentrou em uma fase completamente diferente. A atual crise econômica internacional trouxe dificuldades para todo o mundo, mas, desde 2010, ela está afetando de forma mais aguda os países da União Europeia, especialmente os que adotam o Euro como moeda. O necessário enfrentamento desta crise faz com que a UE tome decisões que impactam fortemente a economia internacional e, em particular, a brasileira.

Como será mostrado ao longo deste texto, desde 2008, ano em que se explicitou a crise, até os dias de hoje, muitas vezes é mencionado o efeito positivo que poderia desempenhar uma maior cooperação internacional. São de se ressaltar os reflexos benéficos constatados, por exemplo, no novo papel, mostrado na seção 2, atribuído ao G-20 e o discurso, repetido a cada reunião de líderes, favorável ao maior entendimento e ao afastamento de posições unilaterais que possam prejudicar outros países, admitindo-se que o atual nível de inter-relacionamento da economia exige mudanças na governança global.

Todavia, a prática não vem corroborando estas boas intenções tanto em um nível mais amplo, como, mais limitadamente, nas relações entre o Brasil e a União Europeia, gerando reclamações de ambos os lados. Isto se reflete, por exemplo, nas entrevistas coletivas das líderes do Brasil e da Alemanha por ocasião da visita de Dilma Rousseff àquele país em março de 2012. Como se verá adiante, decisões que podem ser adequadas ao enfrentamento da crise internacional se analisadas do ponto de vista de um bloco ou país, podem ser bastante deletérias aos interesses das outras partes.

Em síntese, as mudanças recentes notadas nos dois lados, Brasil e UE, são muito expressivas e trazem condicionantes que devem se fazer sentir ainda por muitos anos. Qualquer projeto de ampliação, ou mesmo de continuidade, da cooperação entre as duas partes exige uma análise mais aprofundada sobre o que está ocorrendo para que, então, sejam tomadas decisões mais adequadas às novas necessidades.

Este artigo pretende contribuir para este debate, apresentando pontos considerados relevantes em face da nova situação brasileira e dos efeitos da crise na Europa. Para nosso objetivo, os dois aspectos serão tratados de forma entrelaçada. As oportunidades de cooperação são enormes, mas, como será mostrado, os desafios a serem enfrentados são proporcionalmente grandes.





Fugindo dos posicionamentos impregnados de “wishful thinking”, o principal objetivo deste trabalho é apresentar as dificuldades que podem surgir, em vez de enfatizar aspectos que facilitaríamos esta cooperação, o que não significa que os aspectos positivos inexistam ou sejam poucos. Espera-se que seja dada continuidade a esta cooperação, trazendo, dessa forma, benefícios inestimáveis para os dois lados. Mas pela tradição e pelas necessidades de posicionamentos “diplomáticos”, textos minimizando os problemas ou dando como natural a continuidade da cooperação são mais frequentes. Daí a opção por um texto mais crítico, que traga à tona as dificuldades, as quais, enfrentadas, viabilizarão o acerto entre os dois lados da equação.

O texto não tem a pretensão de ser exaustivo, tendo sido escolhidos aspectos que foram considerados os mais relevantes para a abordagem do tema. Inicialmente, discute-se a elevação do G20 à condição de fórum central da discussão sobre a colaboração econômica internacional e os impactos desta alteração nas relações entre o Brasil e a União Europeia. A seguir, são apresentados os diferentes interesses relacionados ao poder no processo decisório do Fundo Monetário Internacional, o FMI, ressaltando-se os aspectos que afastam, neste caso, Brasil e UE. Na seção 3, discute-se a política monetária da zona do Euro e seus impactos para a economia brasileira, apresentando razões pelas quais o novo posicionamento do Banco Central Europeu pode ser considerado positivo do ponto de vista da UE, mas pode trazer consequências negativas para a economia brasileira.

Questões comerciais, em especial as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia, que já se alongam por mais de uma década, são tratadas na seção 4, que aborda, adicionalmente, algumas informações sobre as disputas comerciais apresentadas formalmente ao mecanismo de soluções de controvérsias da OMC. Finalmente, a última seção traz algumas conclusões.

1. O NOVO PAPEL ATRIBUÍDO AO G20¹ E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL

Uma novidade resultante da crise foi a convocação, a partir de 2008, dos líderes de 19 países mais a União Europeia, grupo que passaria a ser denomi-

1 Sobre o G20, ver: www.g20.org/index.php/en/what-is-the-g20



nado do G20², para as discussões centrais sobre a economia internacional. Este G20 substituiria, enquanto *locus* de tomada de decisões econômicas de monta, o G7, composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, que se reuniam com a presença adicional da UE³, e o G8 (G7 + Rússia), que até então exercia este papel, grupos que somente englobavam os chamados países desenvolvidos. Era o reconhecimento de que novos países passaram a representar uma parcela de tal forma significativa da economia internacional, que os problemas desta não mais poderiam ser tratados sem que eles participassem da busca de soluções.

Antes de aprofundarmos a análise das conseqüências da formação deste grupo, há que se destacar que grande parte dos componentes do G20, inclusive o Brasil, embora apresentem economias de tamanhos consideráveis, continuam a ser economias em desenvolvimento. Brasil, Índia, China, por exemplo, ainda estão longe de poder oferecer, para a grande maioria de suas populações, os padrões de vida desfrutados pelos cidadãos dos países mais desenvolvidos.

Indicadores, sejam apenas econômicos, como a renda per capita, ou outros mais abrangentes, como o IDH, mostram nitidamente que embora o processo de desenvolvimento tenha sido deslanchado, resta um longo caminho a ser trilhado. Como seria de se esperar, o posicionamento destes países ao participarem na busca de soluções para a economia internacional leva em conta sua própria condição e as necessidades de elevar a qualidade de vida de suas populações aos padrões já alcançados nos países desenvolvidos, acrescentando a dimensão “desenvolvimento” em suas propostas.

A composição do G20, guindado à condição de principal grupo de coordenação de políticas econômicas internacionais, também acrescenta um novo aspecto a ser considerado. No G7, que ocupava o papel central desde a década de 70, e no G-8, a Europa detém quatro dos sete ou oito assentos, além de integrar o grupo como União Europeia, que tem os mesmos privilégios e obrigações dos demais membros. No caso do G20, a posição europeia enfraqueceu relativamente, pois dentre seus 20 integrantes, a Europa continua representada pelos mesmos quatro países que participavam do G7, além da União Europeia.

2 Para a composição do G20, ver: www.g20.org/index.php/en/members

3 Para relação UE e G8 ver: www.deljpn.ec.europa.eu/modules/world/g8/?ml_lang=en





Este novo quadro explicita, principalmente, a erosão do poder relativo de países como Portugal e Espanha que já colonizaram várias partes do mundo e não mais possuem densidade econômica para participar do novo grupo central, diferentemente de suas ex-colônias como Brasil, Argentina e México que, agora, integram o G20. Após uma longa história em que imigrantes destes países das Américas foram tratados como cidadãos de segunda classe nas antigas metrópoles ibéricas, a nova situação surpreende.

No caso da Espanha, que, por exemplo, continua conferindo tratamento discutível a muitos turistas brasileiros que desembarcam no aeroporto de Madri, defrontar-se com este novo quadro de poder mundial, quando a dimensão da crise econômica do país reduz o padrão de vida de sua população, é de difícil aceitação. Esclareça-se que a Espanha tem participado das reuniões do G20 apenas como convidado, situação em que também se encontram a Holanda, outros países de menor expressão econômica e organizações internacionais.

A governança econômica global, que já é alterada, em si, pelo papel do G20, é ainda impactada pela agenda de discussões do grupo, que inclui as alterações nas instituições internacionais. A principal dentre estas discussões diz respeito à forma de atuar do FMI, sua capacidade de mobilizar recursos utilizáveis no combate à crise e à distribuição de quotas dentre os países membros do Fundo. A questão das quotas, por determinar o nível de influência dos países no processo decisório, é tema de grande sensibilidade, ao qual tem sido atribuído, desde sua fundação, papel importante no tratamento das crises econômicas internacionais.

Desde 2010, em reunião realizada na Coreia do Sul, o G20 decidiu que haveria uma alteração inicial na distribuição de quotas pelos países, o que redistribuiria o poder na instituição, reduzindo o número de assentos da Europa no corpo de diretores executivos. Esta alteração inicial deveria estar concluída em outubro de 2012. Adicionalmente, até janeiro de 2013, seria alterada a fórmula que determina as quotas por cada país, promovendo um rearranjo maior no poder interno do Fundo, atribuindo mais poder aos países em desenvolvimento.

A questão da governança do Fundo Monetário Internacional se interpenetra com a capacidade de mobilizar recursos da instituição, que seriam importantes na superação da fase atual da crise na UE. As dificuldades da última reunião dos ministros de finanças do G20 em abril de 2012, quando



havia a expectativa de que os países membros alocariam mais 500 bilhões de dólares para serem emprestados pelo FMI, resultaram na frustração deste objetivo. O Brasil foi um dos países que não quis se comprometer com este aporte adicional, o que inclui o tema na discussão sobre as relações do país com a UE, que receberia, prioritariamente, estes recursos.

Em suma, o G20, que em um primeiro momento, foi reconhecido por adotar soluções importantes para a superação da crise, está hoje sob críticas, pois algumas das boas intenções e propostas ali apresentadas vêm se mostrando de difícil implementação. Em recente artigo⁴, “The G-20 is Failing”, publicado na Foreign Policy, Edwin Truman, do Petersen Institute, após reconhecer o que ocorreu de positivo na fase inicial das atividades do grupo, afirma que “But now the G-20’s accomplishments are in danger of unraveling, because these countries have failed to implement their agreements on reform of the International Monetary Fund (IMF)”.

2. A QUESTÃO DAS QUOTAS E DA INFLUÊNCIA NO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

A criação do FMI foi uma decisão da Conferência de Bretton Woods de 1944. Quando, em março de 1947, iniciou suas operações, a alocação das quotas procurava refletir o poder econômico e político dos países naquele momento, sendo o número de quotas o principal determinante do poder de voto dos países na organização. Aos países desenvolvidos foram alocados cerca de dois terços do total, sendo que Estados Unidos da América e Grã-Bretanha receberam mais de 50% do total.

Desde então, com a gradual mudança das condições mundiais, a alocação das quotas foi sendo alterada, mas, atualmente, está longe de refletir a dimensão real das economias. A decisão do G20 de promover alterações nesta distribuição surgiu, como citamos anteriormente, com o objetivo de diminuir estas distorções. Porém, embora parte delas devesse entrar em vigor já em 2012, as mudanças, provavelmente, não serão implementadas neste ano, pois apenas 9 membros do G20 tomaram as medidas internas necessárias para ratificá-las.

4 Ver “The G20 is Failing” em www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/12/the_g_20_is_failing





Segundo Truman, o caso dos EUA é onde a falta da ratificação apresenta-se como mais dramática. Além de haverem aprovado a alteração no âmbito do G20, a posição dos Estados Unidos é crucial para a aprovação desta reforma do FMI, uma vez que esta decisão exige mais de 85% dos votos e eles possuem mais de 15%. Para o autor, Obama não enviou sua ratificação ao Congresso por temer as implicações político-eleitorais do tema neste ano de disputa pela presidência. Esclareça-se que os Estados Unidos, a maior economia do planeta, foram responsáveis por 19,1% do PIB mundial em 2011, segundo o FMI⁵, e possuem 16,8% das quotas⁶, mantendo seu poder de veto.

Porém, o caso onde há a maior disparidade é o europeu, que deverá ceder parte de seu poder decisório no FMI para os demais países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil. Segundo o FMI, o PIB da Zona do Euro em 2011 representava 14,1% do mundial, mas a soma das quotas dos países que a compõem atinge 23,2% do total, o que significa que, em conjunto, também possuem poder de veto na instituição. Um caso que ilustra a forte disparidade é o da Alemanha, cujo PIB representa 3,9% do mundial, e é o segundo maior detentor de quotas, possuindo 6,1% do total. A Alemanha é um dos países que ainda não tomou as internas medidas necessárias à aprovação das alterações relacionadas à redistribuição de quotas decididas no âmbito do G20, do qual ela participa.

Fora da zona do Euro, o Reino Unido, integrante da União Europeia, é outro exemplo da desproporcionalidade na distribuição atual das quotas: embora o país produza apenas 2,9% do PIB mundial, detém 4,5% do total de quotas do FMI. Esta distorção também é observada, dentre outros, no caso francês, país em que os números são praticamente os mesmos citados no caso inglês, ou na Itália, que detém 3,3% das quotas do Fundo, embora produza apenas 2,3% do PIB mundial.

No caso do Brasil, ocorre exatamente o oposto, o que reduz sua possibilidade de intervir nas decisões do FMI. Embora o PIB brasileiro seja muito semelhante ao da França e do Reino Unido, o país detém apenas 1,8% das quotas, percentual muito inferior aos 4,5% alocados a cada um dos dois países

5 Ver no World Economic Outlook de abril de 2012 a tabela A, sendo os dados do PIB considerados em PPP em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/statapp.pdf>

6 Todos os dados das quotas são os apresentados no site do FMI referentes a 01.05.2012. Ver em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#1>





européus. Uma comparação ilustrativa é com a Holanda, que possui 2,2% das quotas, bem superior ao Brasil, embora seu PIB⁷, represente apenas um terço do produto brasileiro de 2011.

Na prática, o poder europeu é ainda maior, pois em função de acertos realizados no passado, a Europa vem tendo o direito de indicar, continuamente, o diretor-geral do FMI, fato que se repetiu na recente substituição do francês Dominique Strauss-Kahn, pela francesa Christine Lagarde. DSK foi substituído do espanhol Rodrigo Rato, que, por sua vez, substituiu o alemão Horst Köhler, e assim sucessivamente.

Para viabilizar uma participação mais ativa no processo decisório do FMI, o Brasil busca, numa atuação conjunta com os demais BRICS, obter uma alocação de quotas que viabilize a estes países superar 15% do total. Se este objetivo for atingido, os BRICS passariam a ter, nos casos em que consigam articular uma posição comum, poder de veto na instituição.

Para o Brasil, este é um tema central, na medida em que o FMI é a instituição multilateral mais atuante -por seu objetivo fim- na questão dos balanços de pagamentos dos países e na questão cambial. Estes dois problemas são, historicamente, sérios problemas para os países em desenvolvimento.

3. EFEITOS SOBRE O BRASIL DA POLÍTICA MONETÁRIA DA EUROZONA

Dificuldade com o Balanço de Pagamentos foi um fato recorrente para a maioria das economias dos países em desenvolvimento, como o Brasil, durante o século XX. A obtenção das divisas externas necessárias à aquisição de bens e serviços originários de outros países, fundamentais para seu processo de desenvolvimento ou apenas para satisfazer as demandas de consumo de suas populações, mostrou-se, muitas vezes, um problema de difícil solução. A experiência do Euro, moeda adotada por países com condições econômicas bastante diferentes entre si, parecia ser um exemplo a ser observado pelas lições que poderiam ser, eventualmente, aproveitadas pelos países em desenvolvimento.

Alguns analistas, empolgados com a criação do Euro, propuseram que o MERCOSUL também adotasse uma moeda única, o que, em tese, ajudaria a

7 Estatísticas do Banco Mundial visitadas em 01.05.2012. Ver em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>





superar, simultaneamente, os problemas tradicionais do balanço de pagamentos de seus membros e as dificuldades inerentes ao processo de integração. Neste sentido a experiência do Euro vem sendo bastante esclarecedora ao demonstrar que decisões meramente técnicas, por mais bem intencionadas que sejam, são incapazes de substituir a negociação de temas politicamente muito complexos como a política de competitividade, a política social e a política fiscal.

A observação de que a adoção de uma moeda única poderia não eliminar problemas dos Balanços de Pagamentos dos países participantes mostrou a necessidade de aprofundar estudos sobre os possíveis alcances e desdobramentos desta opção. A união monetária de países com níveis muito diferentes de competitividade tornou alguns deles deficitários na balança comercial e, neste contexto, acarretou graves problemas fiscais⁸. Uma dificuldade central é a impossibilidade de alterar a taxa de câmbio de forma a mudar os preços relativos, o que poderia incentivar exportações e reduzir importações.

A evolução da crise europeia vem demonstrando que as soluções tradicionais relacionadas meramente à adoção de políticas fiscais mais restritivas não têm sido suficientes, isoladamente, para resolver os problemas da Eurozona. A reação às recomendações de política econômica que pregam grande austeridade fiscal, bem semelhantes às políticas que os países latino-americanos endividados na década de 80 foram obrigados pelo FMI a adotar, evidencia a enorme dificuldade em implementá-las em países com democracias consolidadas. Além das dificuldades políticas, os resultados que vem sendo alcançados pelos países que tentam seguir este receituário vêm sendo muito insatisfatórios. O nível de desemprego aumenta continuamente e as condições de vida de uma boa parcela da população europeia estão deteriorando-se de forma notável, resultado de cortes em vários programas sociais, o que coloca em xeque valores e ideais de Estado de bem-estar social que orientaram a formação do bloco.

A constatação destas dificuldades ajuda a explicar a mudança de orientação do Banco Central Europeu, BCE, na gestão de seu atual presidente, Mario Draghi, empossado em novembro de 2011, em relação à abordagem preferida

8 Este fato foi claramente mostrado em artigo de Martin Wolf no Financial Times. Ver “Merkozy failed to save the Eurozone” em: www.ft.com/cms/s/0/396ff020-1ffd-11e1-8662-00144feabdc0.html#axzz1gGmM4JE2.





até então. A adoção da política chamada por alguns de um “quantitative easing” europeu, nome que remete à política adotada pelo Federal Reserve, FED, dos EUA para combater a crise, significou disponibilizar mais de um bilhão de Euros aos bancos para ajudá-los a superar dificuldades com créditos de pagamento duvidoso que mantinham em suas carteiras, grande parte deles emitidos por países europeus.

Estes recursos do BCE, que têm por objetivo reduzir a possibilidade de ocorrência de uma crise bancária de conseqüências imprevisíveis, foram disponibilizados em duas operações. Na primeira delas, realizada em dezembro de 2011, mais de 500 bancos tomaram empréstimos que somaram € 489 bilhões. Na segunda, realizada em fevereiro de 2012, foram mais de € 529 bilhões, desta vez tomados por cerca de 800 bancos.

Embora seja amplamente reconhecida como importante para evitar grandes riscos para o sistema financeiro europeu, esta ampliação da oferta monetária afeta de forma bastante negativa outros países, dentre os quais o Brasil. As políticas monetárias expansionistas do BCE e do Federal Reserve estão na base das reclamações da presidente Dilma Roussef, que empregou a metáfora do “tsunami” para defini-las. As taxas de juros praticadas nos países em desenvolvimento são, de uma maneira geral, mais elevadas que as vigentes nos desenvolvidos, o que atrai parte deste enorme volume de recursos financeiros que buscam aplicações lucrativas, provocando a valorização de suas moedas. Este é o caso do Brasil, país em desenvolvimento, em fase intermediária da instalação de seu parque produtivo, que vem assistindo a uma constante valorização de sua moeda.

As alterações na taxa de câmbio podem introduzir consideráveis mudanças na competitividade das mercadorias produzidas em diferentes países, sem que elas estejam relacionadas a efetivas alterações na produtividade das empresas. A busca de competitividade via desvalorizações cambiais já trouxe conseqüências indesejáveis no passado, tendo sido denominada na época de “guerra cambial”, termo retomado pelo Ministro Guido Mantega para descrever situações atualmente observadas que trazem profundas implicações para o processo decisório sobre a realização de investimentos.

A valorização do Real, ao tornar mais baratos os bens e serviços importados, cria um importante desincentivo adicional ao investimento interno produtivo, especialmente no setor industrial, mesmo o que poderia atender prioritariamente o mercado doméstico brasileiro. Com este barateamento,



torna-se, do ponto de vista da lucratividade, mais atrativo importar bens do que produzi-los internamente, reduzindo a geração de empregos no país. Cabe, aqui, citar estudo recentemente divulgado pela CNI, Confederação Nacional da Indústria, apresentando o coeficiente de penetração das importações⁹, que corresponde à participação dos produtos importados no consumo doméstico de bens industriais, considerando-se tanto o consumo final quanto o consumo intermediário –aqueles efetuados ao longo da cadeia produtiva. Os resultados mostram uma contínua expansão deste coeficiente, ressaltando-se que na indústria de transformação, a participação de importados no consumo doméstico dobrou em uma década. O coeficiente alcançou 22,2% no acumulado nos quatro últimos trimestres até o primeiro trimestre de 2012, o maior valor da série histórica, iniciada em 1996.

Além de incentivar as importações, o Real muito valorizado prejudica, paralelamente, as exportações brasileiras. Dados recentes mostram uma queda na participação dos produtos industriais nas exportações e uma inequívoca “commoditização” da pauta, ou seja, uma concentração em produtos agrícolas e de extração mineral, onde a competitividade e a capacidade de oferta brasileiras são de tal forma acentuadas, que as tornam mais resistentes aos efeitos da valorização da moeda.

Análises equivocadas tentam minimizar os males deste processo de “commoditização” para o Brasil limitando-se a tecer considerações sobre o balanço de pagamentos. De acordo com esta visão não haveria problemas em se concentrar a geração de divisas na exportação de commodities. Adicionalmente, muitos de seus defensores afirmam que o Brasil dispõe, neste momento, de elevado nível de reservas internacionais, o que ajudaria o país a se defender de eventuais crises. Mesmo limitando a análise ao balanço de pagamentos, há aí um duplo equívoco. O primeiro é que estas reservas são explicadas, em parte, pelo recebimento de investimentos financeiros externos, que podem deixar o país com muita rapidez ao ser reduzida a atratividade das aplicações caso ocorra uma diminuição do diferencial das taxas de juros internas e externas.

O segundo equívoco é desconhecer os riscos que concentrar exportações em produtos primários, baseando nelas a geração de divisas necessárias ao desenvolvimento, pode introduzir devido à conhecida volatilidade dos preços

9 Ver em www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081339DB18D0133C75AA2524F93.htm#Conteudo



das commodities nos mercados internacionais¹⁰. Sem desconsiderar as virtudes existentes nas exportações de commodities, que podem ter um papel muito importante no desenvolvimento de um país, deve-se alertar para o fato de que confiar primordialmente nelas para viabilizar o balanço de pagamentos pode embutir uma armadilha no longo prazo, pois a qualquer momento os preços podem-se alterar, como a história demonstrou inúmeras vezes.

Embora relevantes, a análise não deve se restringir às questões do balanço de pagamentos, uma vez que um país com cerca de 192 milhões de habitantes tem um problema constante de geração de empregos. A produção de commodities para exportação não colabora de forma significativa para resolver esta questão. Por exemplo, a agricultura mais moderna reduz continuamente o nível de empregos, ainda que com o aumento da produção do setor. Para contrabalançar, há que se aumentar a geração de empregos no setor de serviços e na indústria.

Adicionalmente, o Brasil caracteriza-se por possuir uma péssima distribuição de renda, o que pode ser constatado em qualquer comparação internacional. Para que a geração de empregos contribua para reduzir esta distorção, ela não pode se limitar à criação de empregos precários¹¹ (por exemplo, os de tempo parcial, temporários ou “McDonald’s jobs”). A expectativa de que o setor de serviços seria capaz de resolver este problema é uma ilusão: muitos dos empregos ali gerados, como por exemplo em época de festas, ainda que tragam algum efeito benéfico temporário para a economia, são empregos precários. É uma situação diferente da usualmente encontrada no setor industrial e no setor de serviços mais sofisticado, como o de desenvolvimento de software.

Outro aspecto dos efeitos do câmbio sobre o comércio exterior brasileiro foi apresentado em pesquisa conjunta IPEA-FGV¹², na qual foram estimados os desalinhamentos cambiais e de seus equivalentes tarifários obtidos por meio da tarifificação do câmbio. Os resultados obtidos mostram que a valori-

10 Ver dois textos do Banco Mundial. Um é o “Global Economic Prospects 2009 – Commodities at the Crossroads” em: siteresources.worldbank.org/INTGEP2009/Resources/10363_WebPDF-w47.pdf; outro, mais conjuntural, de janeiro de 2012, está em: <http://go.worldbank.org/N99U8KQ820>

11 Sobre empregos precários, ver texto de 2011 da Organização Internacional do Trabalho em: http://www.ilo.org/actrav/info/WCMS_164286/lang-en/index.htm

12 Ver “Impactos do câmbio nos instrumentos de comércio internacional: o caso das tarifas” em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110811_comunicadoipea106.pdf



zação do Real tem um impacto notável sobre a estrutura tarifária brasileira e que, em alguns casos, este efeito chega a tornar negativa a proteção tarifária negociada nas rodadas anteriores da OMC e que está, atualmente, em vigor. Além das tarifas, o estudo mostra que o câmbio pode provocar desalinhamentos em outros instrumentos de política comercial, como antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas.

Estas constatações teóricas, associadas às evidências empíricas, estão na raiz da proposta brasileira de que se realizasse um seminário sobre o tema na OMC, Organização Mundial do Comércio. Após muitas negociações, foi realizado o “WTO Seminar on Exchange Rates and Trade”¹³, em março de 2012. As profundas discussões ali ocorridas ajudaram a trazer mais luz sobre estes efeitos, embora não tenham sido suficientes para estabelecer um consenso sobre eles. Da mesma forma, não se conseguiu chegar a um consenso sobre o estabelecimento de novas regras na organização capazes de minimizar os prejuízos ao comércio dos países que tivessem suas moedas valorizadas em função de ações tomadas por outros governos ou de entidades que congreguem alguns países, como o Banco Central Europeu.

Em síntese, a política monetária da Eurozona pode ser considerada mais um aspecto em que o Brasil é prejudicado por políticas europeias, ainda que para quem as pratica, elas façam sentido. E o Real valorizado é mais um complicador nas negociações comerciais MERCOSUL-EU, tema tratado a seguir.

4. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MERCOSUL-UE

Há mais de uma década foram iniciadas as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para um acordo comercial que, era suposto na época, seria o primeiro envolvendo dois blocos importantes de países. Apesar das expectativas iniciais, até hoje o acordo não foi firmado. Após serem interrompidas em setembro de 2004, as negociações foram retomadas em novembro de 2010, voltando a surgir declarações de ambas as partes com o otimismo que se espera dos diplomatas. Na prática, há pouco de concreto a ser comemorado.

As dificuldades das negociações não podem ser simplificada. Inicialmente, devem ser considerados aspectos que ultrapassam as questões exclusi-

13 Ver as apresentações do seminário em: http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/devel_27mar12_e.htm



vamente econômicas, mas que têm conseqüências importantes sobre elas. A evolução política do país, por exemplo, deve ser considerada, dado que é muito complexo, em uma democracia com bom grau de amadurecimento, manter a legitimidade da representação política com níveis de desigualdade de renda como os verificados no Brasil nas décadas anteriores.

A crença de que a distribuição de renda no país deve, necessariamente, melhorar, foi incorporada por uma parcela significativa da sociedade brasileira, de forma a repercutir nas negociações. Estas não podem mais se limitar a considerar seus resultados para certos tipos de negócios, mas obrigam que, na mesa de negociações, seja levada em conta, também pelo lado brasileiro, a questão da geração de empregos e da qualidade destes empregos – tema que a Europa, de há muito, havia incorporado às suas propostas.

Do ponto de vista europeu, as principais demandas nesta negociação dizem respeito à abertura do mercado brasileiro de produtos industriais e de serviços. Por outro lado, nota-se uma posição bastante defensiva no que diz respeito à importação de produtos agrícolas. Do ponto de vista brasileiro, como já apareceu ao longo das negociações, há espaço para abertura dos mercados para produtos industriais. Porém, dadas as questões já apresentadas da manutenção de uma estrutura produtiva que garanta a continuidade da geração de empregos e, o que é importante, empregos de boa qualidade, encontrados normalmente no setor industrial.

Nestas condições, para tornar aceitável a abertura dos mercados brasileiros de produtos industriais, espera-se da União Europeia uma ampla compensação em termos da abertura de seus mercados agrícolas. Contudo, as concessões necessárias são de difícil aceitação para uma UE que mantém níveis consideráveis de subsídios, prorrogados até 2020, e onde há a tradicional visão da agricultura europeia como sendo “multifuncional”, o que, por exemplo, significa que protegê-la visaria manter formas culturais de vida, manter empregos rurais ou evitar alterações significativas nas paisagens do continente. Em recente artigo¹⁴, o experiente negociador, Rubens Barbosa afirma não acreditar que a UE pudesse aceitar as condições do MERCOSUL na área agrícola como contrapartida para concessões nos setores industriais e de serviços.

14 Ver “As Difíceis Negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia” em: www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-080512-as-dificeis-negociacoes-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia.asp





No mesmo artigo, Barbosa argumenta que a crise europeia não seria um impeditivo às negociações, pois atualmente a UE estaria buscando acordos comerciais com os Estados Unidos, Canadá, Índia e Coréia do Sul. O caso mais divulgado, o da Índia, mostra a dificuldade da União Europeia de fazer acordos neste momento: as negociações iniciadas em 2007 deveriam ter sido encerradas em 2010, mas as mais recentes informações indicam a possibilidade de que se encerrem apenas ao final de 2012. A conferir. Quanto aos Estados Unidos, no site do United States Trade Representative não são sequer citadas negociações com a UE.

Até o momento não houve trocas de ofertas de listas de produtos que seriam submetidos a reduções tarifárias, o que apresenta dificuldades não apenas pelas questões apresentadas nesta seção do trabalho, como pelas questões cambiais mencionadas anteriormente. De acordo com o estudo FGV-IPEA, é difícil para os países emergentes oferecerem cortes tarifários em negociações, por não se conhecer os níveis reais de abertura de mercado ofertados e concedidos, uma vez que as práticas cambiais podem estar anulando toda a oferta sobre as mesas de negociação.

E há que se considerar as novas disputas que surgem entre outros membros do MERCOSUL e países da União Europeia, em especial as que envolvem a Argentina. Mais antiga, é a disputa não resolvida pelas Ilhas Malvinas/Falkland, que colocam em lados opostos Argentina e o Reino Unido. Mais recentemente, há as divergências entre Argentina e Espanha relacionadas à estatização da petroleira YPF. Este último caso deverá dificultar a assinatura do acordo entre os dois blocos, pois a União Europeia promete represálias comerciais, acionando a Argentina na OMC por supostas medidas que dificultariam exportações da Europa.

Na “International Conference: Strategic Challenges in the EU-Brazil”, em 7 de maio de 2012, o Comissário de Comércio, Karel De Gucht falou sobre o tema “Brazil and the European Union: Allies in a Changing World”¹⁵, e afirmou que o Brasil “deveria” ter reagido mais fortemente às barreiras argentinas. Este tipo de afirmação, defendendo um posicionamento brasileiro contra a Argentina, enquanto favorável aos europeus, pode ser considerado um exemplo da falta de uma análise adequada dos interesses, sejam eles estratégicos ou

15 Ver “Brazil and the European Union: Allies in a Changing World” em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149391.htm>



geopolíticos, de um país com o qual se pretende desenvolver uma aliança. Bastaria uma análise limitada à dimensão e às características das trocas comerciais entre o Brasil e a Argentina para verificar sua importância, especialmente para os produtos industriais brasileiros. Pelas afirmações que vieram na seqüência da exposição de De Gucht, não se pode descartar que esta seja apenas uma forma de criticar a política comercial brasileira, mas viabiliza leituras contrárias à formação de um clima que favoreça a cooperação entre o Brasil e a UE.

Quanto ao tema de divergências relacionadas à política comercial, que não se referem diretamente a estas negociações, vale destacar as disputas na Organização Mundial do Comércio, OMC. Em um âmbito mais geral, há uma considerável distância nas posições sobre a Rodada Doha. Dentre vários aspectos, cabe ressaltar os que dizem respeito ao tratamento a ser dado ao acesso a mercados a produtos agrícolas e aos produtos industriais (negociações sobre NAMA, na linguagem OMC), além do tratamento a serviços em geral.

O Brasil já apresentou formalmente sete reclamações contra a União Europeia no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, enquanto a UE acusou o Brasil quatro vezes neste mesmo fórum¹⁶. Atualmente, há um caso em aberto: a acusação pelo Brasil em conjunto com a Índia, sobre a apreensão considerada ilegal por um membro da UE, a Holanda, de medicamentos em trânsito por aquele país¹⁷. Por se tratar de um caso envolvendo o sempre controvertido acordo de TRIPS, há várias ONGs acompanhando o caso por seu interesse relacionado à saúde pública.

5. CONCLUSÃO

O objetivo deste texto foi mostrar que a atual situação do Brasil e da União Europeia exige uma profunda análise da forma de superar algumas questões que os separam e que podem, se não tratadas adequadamente, dificultar o processo de cooperação entre os dois lados.

O texto, propositalmente, concentra-se nos aspectos que podem dificultar a cooperação, deixando de tratar as enormes potencialidades existentes e que podem trazer benefícios consideráveis às duas partes. Esta opção não significa,

16 Informações sobre disputas na OMC, ver em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

17 Informações em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds409_e.htm





em qualquer hipótese, desconhecer um passado que muitos frutos positivos trouxe a ambas as partes, nem supor que as dificuldades aqui apresentadas são impeditivas da continuação de uma estreita e positiva relação entre o Brasil e a União Europeia. Ao contrário, apresenta problemas apenas com o objetivo de aumentar seu entendimento e facilitar a reflexão sobre como superá-los.

Um aspecto importante, implícito, mas não tratado neste texto, diz respeito à necessidade, importante para ambas as partes, da recuperação, o quanto antes, da normalidade da situação econômica da União Europeia, especialmente, da Eurozona. Para os europeus, esta recuperação significa a manutenção de seu padrão de vida, digno e desejável a todos os cidadãos do planeta. Para o Brasil, significa a manutenção de relações econômicas que podem facilitar a aproximação, ainda que a médio prazo, do padrão de vida dos brasileiros daqueles encontrados na União Europeia.

Evitou-se discutir as propostas atualmente em disputa no âmbito da própria UE para a superação da crise, dado o estágio atual do debate, onde as divergências afloram com grande vigor. Mas cabe ressaltar a explicitação do papel da política no processo decisório sobre a economia. Não existem soluções milagrosas, como aquelas que se imaginava existir na década de 90 do século passado, quando se imaginava que bastava aos Estados não intervirem que os “mercados” encontrariam “automaticamente” a solução mais benéfica para todos -aliás, a crença neste automatismo está na raiz da crise atual-. Quando o fracasso destas propostas de liberalização total ficou evidente, os próprios mercados buscaram os Estados como fonte de sua salvação. Buscar o Estado significa reconhecer que as discussões sobre a “economia política”, abandonadas por várias teorias a partir do final do século XIX, estão mais vivas do que nunca.

Como o texto buscou evidenciar, as discussões que viabilizarão a cooperação futura entre o Brasil e a União Europeia também inserem-se, em grande medida no campo da economia política. Reconhecer este aspecto é o passo inicial para viabilizar a superação das dificuldades aqui apresentadas.

PAULO FERRACIOLI é professor de políticas de comércio exterior e de economia política na Fundação Getúlio Vargas. É conselheiro em Conselhos da FIESP, da FIRJAN e da Associação de Comércio Exterior do Brasil. É Cavaleiro da Ordem do Rio Branco. É mestre em Economia pelo IE/UFRJ, especialista em Relações Internacionais pela UCAM e Engenheiro Eletrônico pelo ITA.