

Há riscos do Mercosul se desfazer aos poucos



José Alfredo Graça Lima

Embaixador, conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri)

Lia Valls e Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Entre as mudanças prometidas pelo presidente Jair Bolsonaro antes de sua posse, as do setor externo estiveram entre as mais polêmicas – como a mudança de embaixada de Tel-Aviv a Jerusalém e o alinhamento de posições com os Estados Unidos em áreas sensíveis como o Acordo do Clima e o de Migração. No final de dezembro, *Conjuntura Econômica* conversou com o embaixador José Alfredo Graça Lima – um dos nomes repercutidos na mídia como possível chanceler do novo governo até a nomeação de Ernesto Araújo –, sobre os principais itens dessa agenda. Graça Lima defendeu a intenção de se buscar uma liberalização autônoma de tarifas, aliada a “acordos para dar segurança jurídica aos parceiros”, alertou para o risco de o Mercosul “se desfazer aos poucos”, e afirmou que o plano de aproximação com os Estados Unidos só apresentará ganho político-estratégico se o Brasil for firme em negociar contrapartidas, como apoio à candidatura do Brasil à OCDE.

Conjuntura Econômica — Após a eleição, o presidente Jair Bolsonaro sinalizou a intenção de privilegiar a relação com os Estados Unidos. Do ponto de vista comercial, o senhor considera que esse estreitamento ficou pendente na agenda dos últimos governos?

Eu não considero que tenha havido, no caso das relações comerciais com os Estados Unidos, perda de oportunidades. Desde os anos 90, as relações comerciais entre os dois países têm sido corretas e, até hoje em dia, equilibradas. No caso dos Estados Unidos, por mais que o Brasil pudesse ter querido um estreitamento – e não quis, por motivos políticos e mesmo ideológicos, no período dos

dois mandatos do presidente Lula –, a preferência recaiu por desenvolver essas relações no âmbito da OMC, até para evitar atritos mais do que para buscar uma possível cooperação. Para os Estados Unidos, a relação com países como o Brasil sempre foi considerada um ganho para os parceiros, não para si. O projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi, no fundo, uma resposta da administração Clinton aos anseios de parte expressiva do continente por estender-lhes os benefícios do Nafta. Faziam parte desse grupo Chile, Peru e Colômbia – países que se tornaram bem mais liberais com o tempo –, mas não o Brasil e outros países que avaliavam o acordo por suas potenciais “perdas”. Basta recordar as exigências americanas em matéria de propriedade intelectual e investimentos, temas que haviam entrado na OMC de maneira muito mais palatável para as economias que resistiam à sua inclusão. Um país como o Chile, que é praticamente liberalizado em todas as áreas, não tem dificuldades nesses campos; e, ainda assim, do lado americano, as dificuldades surgem por parte do Congresso, e não necessariamente do Executivo americano, pelo USTR (representante comercial dos Estados Unidos).

No caso do Brasil, a falta de disposição de avançar em uma negociação se deveu àquelas evidências. E ficou ainda mais patente no momento em que os Estados Unidos apresentaram ao Mercosul uma oferta agrícola que só não foi mais insatisfatória que a oferta da União Europeia. No final, o comércio acabou sendo mais fa-

vorecido pelos entendimentos entre empresas, pelo comércio intrafirma, cuja evolução prescinde de esforços em nível governamental. Se cabe alguma crítica, é a de que o Brasil já podia ter feito sua liberalização unilateral – como aparentemente pretende fazer – há muito mais tempo. Há 20 anos que não temos uma rodada de liberalização autônoma do Brasil, como houve com a criação do Mercosul. Mas isso não tem a ver especificamente com os Estados Unidos.

Uma coisa que até ousei sugerir que fosse tratada na conversa com John Bolton é o apoio dos EUA ao ingresso do Brasil na OCDE. Por que não fazer esse gesto?

Pragmaticamente, o atual contexto favorece essa aproximação com os Estados Unidos?

No campo comercial, não vejo motivos. Mas é algo que sempre pode ser perseguido, pois política externa é isso: defesa e ampliação de nossos direitos de acesso. Quanto mais você trabalhar nessa direção – seja com os Estados Unidos, seja com quem for –,

melhor. E principalmente nas áreas de agricultura e energia, que é o que fazemos com competência, onde registramos ganhos de produtividade. Essa deveria ser a nossa agenda. Perdemos oportunidade de buscar um acordo no âmbito da Rodada Doha quando – sem ser injusto com os negociadores – poderíamos ter feito um esforço maior. No momento em que a Índia se opôs aos Estados Unidos quanto aos subsídios agrícolas, o Brasil poderia se posicionar, mas por questões de lealdade com o G20 não o fez. A agricultura foi sacrificada em prol de um protagonismo que não resultou em qualquer encaminhamento favorável à integração da agricultura nas regras do GATT/OMC. E foi por causa disso, entre outros fatores, que a rodada falhou.

Do ponto de vista político, o novo governo tem sinalizado um nivelamento com posições do governo Trump – como as declarações de Bolsonaro de retirar o Brasil dos acordos de Paris e de Migração. Isso sugere a possibilidade de um alinhamento automático com os Estados Unidos? Quais riscos isso implicaria?

O intrigante dessas manifestações é que parecem espontâneas, derivadas da simpatia pessoal do presidente. Porque, do ponto de vista político-estratégico, não há ganho que se possa antecipar. Basta olhar para a história. Tirando o fato de que os Estados Unidos foram o primeiro país a reconhecer a independência brasileira, depois disso tivemos a doutrina Monroe, o desejo de que o Brasil ajudasse os americanos, sem contrapartida defi-

nida. E é isso que o governo americano está buscando quando vem ao Brasil. Ainda não demonstrou acenar com nada em troca, como seria normal. Claro que declarar a intenção de amizade pode gerar uma boa vontade. Mas e se não gerar? Os americanos são muito mais específicos com relação ao que eles querem do que o Brasil está sendo.

E o que eles querem neste momento?

Neste exato momento é abertura de comércio – que o Brasil deve fazer mesmo – e uma certa liderança nessa questão da Venezuela, que tem que ser vista com mais cautela pelo novo governo. Os governos são passageiros, mas a Venezuela é permanente, é um Estado, e as relações do Brasil com o país não vão se esgotar durante um governo.

Para se pretender liderança, é preciso ter relação...

Sim. O caso do “desconvite” à posse do presidente não precisava ter acontecido. Mas parece que não se quis evitar algumas brigas. Elas estão sendo alimentadas por um desejo de contraste com um período que já está afastado inclusive no tempo. Não ver dessa forma é desconsiderar a existência do período Temer, cuja política externa tem sido avaliada como adequada, correta.

Da parte do Brasil, também temos o que tratar com os Estados Unidos, nessa busca por reciprocidade. Temos produtos agrícolas processados que volta e meia são objeto de restrição. E uma coisa que até ousei sugerir que fosse tratada na conversa com John

Bolton (assessor de segurança nacional de Trump, que se reuniu com Jair Bolsonaro e equipe no final de novembro), é o apoio dos Estados Unidos ao ingresso do Brasil na OCDE. Por que não fazer esse gesto? Há um desequilíbrio que escapa da opinião pública em geral – que, por sua vez, tampouco entende que o país deva privilegiar relações com os Estados Unidos. Pesquisa recente do Datafolha aponta que 66% dos brasileiros discordam dessa preferência. Não acho que seja por antia-

Ministros de Brasil
e Argentina têm
mencionado flexibilizar
o Mercosul, o que ainda é
vago. Dá a entender que
pode ficar como está, e cada
um vai para onde quiser

mericanismo, mas pelo sentimento de questionar o motivo dessa aproximação. Até o momento não há resposta clara para isso.

Esse posicionamento não pode irritar os europeus e comprometer o acordo comercial?

Já está irritando. O problema é que a Europa também nos deve. Não

vejo esse acordo Mercosul-União Europeia como trazendo benefícios ao Brasil. Por isso defendo, antes de acordos bilaterais, a liberalização autônoma. Depois você faz acordos para dar segurança jurídica aos parceiros. Essa é a proposta, mas nunca isso foi feito no Brasil. Porque o próprio acordo que viabilizou o Mercosul como união aduaneira gerou retrocesso. Dada a diferença entre a tarifa consolidada na OMC e a tarifa aplicada, ocorreu uma avalanche de importações, o que nos obrigou a rever o nível da tarifa e elevar de novo até o teto. Então foi uma tentativa abortada. Se você faz uma liberalização unilateral, gradual, evita distorções e os parceiros estarão mais interessados em fazer acordos, porque a base é muito mais sólida.

Considera viável negociar essa liberalização unilateral?

Temos nos dedicado a esse debate no Cebri. Em setembro lançamos um texto de posicionamento, que escrevi com Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (membros do Cebri e diretores do Cindes), por inspiração, em parte, do economista Edmar Bacha. Defendemos, tal como você (Lia Valls), que esse é o caminho, que há uma lógica que tem que ser reconhecida.

Sua pergunta reflete muito mais o ponto de vista da indústria, dos que poderiam vir a ser afetados pela redução do grau de proteção. Essas são as pessoas a quem Paulo Guedes se refere quando diz que a indústria vai ser salva a despeito dos industriais. Salvo o exagero, o processo não é de execução simples. Vai requerer coragem

política, naturalmente, e empenho. Será preciso, sem dúvida alguma, o apoio de uma reforma tributária, talvez de uma rede de segurança para trabalhadores na indústria, mas essa revolução já tem que estar a caminho, já que é inexorável que o Brasil entre na era digital. E o fato de o Brasil ser uma potência agrícola não deveria atrapalhar esse processo; ao contrário, deveria ajudar, porque a agroindústria incorpora valor.

Mas uma das alegações de quem é contrário à liberalização unilateral é de que perderemos poder de barganha na hora de negociar a questão agrícola. Como responder a esse argumento?

Até alguns anos atrás, antes de falecer em 2015, o embaixador Clodoaldo Hugueney estava perfeitamente convencido da necessidade de proteção enquanto se negociavam ganhos. Mas a agricultura jamais será liberalizada no futuro previsível nos termos que desejamos. Por isso defendendo a necessidade de se liberalizar primeiro e depois fazer acordos, pois de qualquer jeito não se vai ganhar muito em acesso para produtos agrícolas. Quando falo que sou contra a proposta de acordo com a União Europeia é porque ele é essencialmente desequilibrado. No momento em que se oferecem cotas num acordo que é chamado de livre-comércio, você está negando o livre-comércio. E está contrariando o acordo de salvaguardas, o artigo do GATT; está violando o artigo que proíbe restrições quantitativas, e tudo isso sob um manto de legalidade que é totalmente falso,

ilusório. E sequer poderíamos ter um acordo sem agricultura, porque nesse caso também seria ilegal, uma vez que o acordo precisa cobrir “substantially all the trade” entre as partes.

Qual sua opinião sobre a proposta de mudar o status do Mercosul de união aduaneira para área de livre-comércio, eliminando a tarifa externa comum (TEC)?

Cada dia que passa tenho mais dúvidas sobre como tratar o Mercosul.

A cúpula do G20 fez uma reviravolta a que pouca gente prestou atenção, ao dar um mandato para que a reforma da OMC aconteça dentro da própria organização

Na minha posição inicial, essa alteração era uma das possibilidades. Mas temos uma experiência muito negativa também com a área de livre-comércio, que nunca abrangeu açúcar nem automóveis – este último, o produto que mais se transaciona no bloco. Que zona de livre-comércio é essa, com exceções tão relevantes? É preciso fazer tabula rasa do Mer-

cosul tal como o conhecemos (uma união aduaneira incompleta), levar Brasil e Argentina para conversar e ver o que é possível fazer; dada a disposição manifestada pelo Brasil de abrir unilateralmente sua economia, ver se a Argentina estaria a fim de acompanhá-lo. Aí se poderia pensar em uma reforma da TEC, algo ambicioso. Paraguai e Uruguai certamente iriam aderir, garantido a eles tratamento especial como sempre tiveram, e seguiríamos em frente. Mas com a atual situação da Argentina, acho que não será tarefa simples. O que os ministros da economia de ambos os países têm mencionado é uma flexibilização, agilização, o que ainda é um pouco vago. Dá a entender que o Mercosul pode ficar como está e que cada um vai para onde quiser. Isso acabaria levando o bloco a se desfazer aos poucos, pela ação dos próprios sócios, num destino semelhante ao do Pacto Andino. Mas não sei se é isso mesmo que acontecerá.

O Mercosul é um sucesso retumbante do ponto de vista político, apesar de ter suas crises, como a necessidade de aplicação da cláusula democrática, suspendendo a Venezuela do bloco. Mas a Venezuela já não é mais membro, esse tecido já foi reconstruído. Os esforços de integração do Mercosul para dentro também tiveram que resistir às crises de crescimento dos países, especialmente nas crises cambiais a partir de 1998/99, que comprometeram a coordenação de políticas macroeconômicas. Apesar disso, a cooperação entre os quatro membros é muito boa, estão todos mais

ou menos alinhados com relação a outras economias e até sobre a possibilidade de maior cooperação com os países da Aliança do Pacífico. Tudo isso é crédito para o Mercosul. O que merece menos crédito é a parte da integração comercial propriamente dita. O Mercosul foi avançando em outros temas, numa espécie de fuita em avant, imitando a União Europeia, e o comércio foi ficando meio desconjuntado.

Na última cúpula do G20 em novembro, na Argentina, reforçou-se a necessidade de reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como membro da Rodada Uruguai que criou a OMC, como avalia esse movimento?

Até 2016, a OMC era criticada por estar atrasada com relação às necessidades que os países tinham em matéria de regras, acesso a mercados e os membros recorriam cada vez mais à OMC plus (com dispositivos que superassem os da OMC, como de propriedade intelectual e harmonização de regras e padrões). Quando Trump assumiu, o diagnóstico mudou e passou a ser o mau funcionamento do sistema multilateral, com destaque às críticas ao órgão de apelação. Mas não porque as regras tenham deixado de ser violadas, ou que a OMC tenha deixado de ser referência. Até hoje se recorre ao sistema de solução de controvérsias, independentemente de todas essas críticas. Na avaliação do governo Trump, o Órgão de Apelação – que é a maior conquista – opera de forma demasiado ativista.

É uma ironia, no fundo, que isso tenha acontecido. A OMC deixa de estar numa posição de maior relevo para o progresso do sistema e passa a ser uma espécie de inimigo dos esforços para que o comércio se realize de forma mais justa, o que é uma coisa sempre difícil de qualificar. Livre-comércio é muito simples de entender, mas fair trade não é. Importar produtos de países onde há trabalho infantil, escravo, é uma coisa que nunca foi definida; questões como chamado dumping

Não defendo a mudança da embaixada de Tel-Aviv para Jerusalém, mas considero exagero dizer que perderemos mercado se isso vier a acontecer

cambial também nunca foram definidas e acordadas. O próprio subsídio, o dumping, é tolerado, porque no fundo pode beneficiar economias importadoras. Agora, no momento em que você aplica medidas restritivas sem demonstrar existência de dano, aí sim você está incorrendo em violação.

A última cúpula do G20 promoveu uma reviravolta a que pouca

gente prestou atenção, ao dar um mandato para que a reforma da OMC seja feita dentro da própria organização. Isso é uma oportunidade única, pois oferece a chance de que, ao procurar atender às alegadas necessidades americanas em matéria de solução de controvérsias, se negocie a introdução de elementos que tinham sido contemplados na Rodada Doha e ficaram pelo caminho.

Nessa revisão, o que é imprescindível para garantir a saúde do sistema multilateral?

Essa é a pergunta do milhão. Se o Órgão de Apelação for inviabilizado, certamente haverá retrocesso (os Estados Unidos têm se recusado a nomear juízes para o órgão; em dezembro de 2019, quando dois juízes terminarão seu mandato, o OSC ficará sem quórum mínimo, de três membros, para julgar casos). Em meados do ano representantes do G20 se reunirão em Tóquio para avaliar o progresso alcançado. Espero que haja uma solução. De qualquer forma, está patente que os Estados Unidos são um eixo básico dessa equação.

Em 2019 o Brasil receberá a presidência do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e sediará a 10ª cúpula do grupo. As críticas iniciais do presidente Bolsonaro quanto à relação Brasil-China e a possível mudança de eixo da política externa brasileira poderão comprometer a relação no bloco?

O Brics está blindado. Os formuladores de política externa vão se dar conta de que ele serve a propósitos

políticos dos cinco países, cada um à sua maneira. Por isso que, volta e meia, há certa disputa. A China nunca topou, por exemplo, apoiar o Brasil em seu pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, porque isso seria admitir o Japão como membro. O Brics também não é o fórum para se discutir OMC; tampouco espaço para formação de uma área de livre-comércio, a meu juízo impensável.

Isso não impediu, entretanto, de que os Brics pudessem estar de acordo em inúmeras coisas. Foi capaz inclusive de produzir um banco, importante não só para o próprio Brics, mas para países em desenvolvimento como mecanismo complementar do Banco Mundial para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Cada vez que há uma cúpula, a mobilização diplomática é enorme, muito produtiva, pois o encontro entre líderes do peso desses países já é um evento no calendário. O encontro do final de 2019 está sendo preparado desde 2017, há muito boa coordenação entre os técnicos. E você também tem essa oportunidade de convidar os países vizinhos, como aconteceu na cúpula de Fortaleza em 2014.

Quanto ao caso específico da China, pode-se esperar uma reação do país às críticas iniciais do governo Bolsonaro?

Pode haver algum incômodo no aspecto político, mas comércio e investimento são tratados à parte. Do momento em que não haja ilegalidade, tudo segue normalmente. E não

considero que essa posição crítica perdure. O próprio ministro da Economia tratou de ressaltar a essencialidade da relação entre os países.

Muito do que passou até agora ficará limitado ao campo diplomático. Por exemplo, não defendo a mudança da embaixada de Tel-Aviv para Jerusalém, mas considero exagero dizer que perderemos mercado se isso vier a acontecer. Há excessos nos dois sentidos. De qualquer forma, já serviu como reflexão para o governo.

Ao longo dos anos, o
Itamaraty tratou da
condução das negociações
com diplomatas
altamente qualificados,
e não se pode prescindir
dessa *expertise*

Qual sua opinião sobre possíveis reformas na estrutura do Itamaraty, que incluiriam uma perda de poder na coordenação comercial?

Quando começou a sair no jornal que o Itamaraty poderia perder a competência pela execução – não formulação – da política comercial, ofereci 12 argumentos para justificar que esta deveria permanecer no Ita-

maraty. Veja, temos Genebra, Bruxelas, e desde a época do ministro Celso Lafer, quando eu era subsecretário econômico, temos uma estrutura econômica, comercial e administrativa preparada não só para as negociações quanto para qualquer representação de caráter comercial. A subsecretaria econômica é o USTR (representante comercial dos Estados Unidos) brasileiro. Quanto ao fato de você ter hoje no Ministério da Economia uma Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, o Marcos Toyjo (designado por Paulo Guedes para secretário da pasta), tenho confiança de que haverá um enlace entre ministérios e não uma disputa de território. Ao longo dos anos, o Itamaraty tratou da condução das negociações com diplomatas altamente qualificados, e não se pode prescindir da expertise do Itamaraty nessa matéria. Hoje me sinto muito mais animado quanto a esse tema do que quando começaram a sair notícias na mídia. Mas estou menos animado quanto à reestruturação das subsecretarias. É verdade que estas se ampliaram muito. Na minha época eram apenas três, de economia, administrativa e política. Hoje são nove, e devem ser reduzidas a quatro ou cinco. É possível que isso fortaleça a área econômica. Mas o que me preocupa é que estamos vendo o afastamento dos embaixadores mais sêniores que ainda estão na ativa, e que estão voltando do exterior, a princípio sem funções condizentes com sua experiência, conhecimento e dedicação ao serviço público. ■