

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Raphael Coutinho da Cunha

**Preferências domésticas e diplomacia comercial:
a posição negociadora brasileira sobre o comércio de
serviços nas rodadas Uruguai e Doha**

Brasília
2008

Raphael Coutinho da Cunha

**Preferências domésticas e diplomacia comercial:
a posição negociadora brasileira sobre o comércio de
serviços nas rodadas Uruguai e Doha**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho.

Brasília
2008

Raphael Coutinho da Cunha

Preferências domésticas e diplomacia comercial: a posição negociadora brasileira sobre o comércio de serviços nas rodadas Uruguai e Doha

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(orientadora)

Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Marcelo de Paiva Abreu
Departamento de Economia
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Data de aprovação: 8 de julho de 2008.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho se beneficiou da contribuição de algumas pessoas que influenciaram fortemente minha trajetória acadêmica. Minha orientadora, Prof.^a Maria Izabel de Carvalho, ofereceu orientação atenciosa e cuidadosa: norteou-me na definição do problema de pesquisa e de sua abordagem; estimulou-me a discutir publicamente parte da dissertação; ajudou a corrigir rumos; e respeitou minhas decisões individuais na execução do trabalho. O Prof. Alcides Costa Vaz acompanhou desde cedo minha formação intelectual e me proporcionou inúmeras oportunidades de inserção na vida acadêmica, além de ter participado da banca examinadora do projeto de dissertação. O Prof. Carlos Pio foi decisivo na construção de meus interesses acadêmicos, por meio de suas disciplinas na área de economia política internacional; ademais, aceitou-me como seu assistente de docência e participou da banca examinadora do projeto. Rogério Farias despertou meu interesse por temas relacionados a negociações comerciais multilaterais e política externa econômica; introduziu-me ao mundo da pesquisa documental; e foi um interlocutor exigente durante nossos anos de convivência. Meus pais apoiaram incondicionalmente todas as minhas iniciativas e criaram um ambiente propício aos estudos. Marina Guedes leu, comentou e revisou pacientemente os rascunhos originais do projeto e da dissertação; e, mais importante, esteve o tempo todo ao meu lado.

RESUMO

O Brasil tem adotado tradicionalmente postura defensiva em negociações multilaterais sobre o comércio de serviços no âmbito do GATT e da OMC. A literatura acadêmica indica que as preferências de atores domésticos não-governamentais são uma das principais variáveis para se explicar decisões em matéria de política comercial e política externa econômica. O objetivo desta dissertação, portanto, é avaliar em que medida as preferências de atores não-governamentais influenciaram a posição negociadora brasileira nas negociações comerciais multilaterais sobre serviços. Em outras palavras, investiga-se se as preferências não-governamentais constituem variável relevante para explicar as decisões tomadas pela diplomacia brasileira no tema de serviços. Para tanto, a posição negociadora do país nas negociações sobre serviços é estudada em dois momentos distintos: (a) na Rodada Uruguai do GATT; e (b) na Rodada Doha da OMC. Em ambos os casos, dois subsectores de serviços foram enfocados: (i) serviços de engenharia e construção e (ii) serviços financeiros, especialmente bancários. As evidências reunidas incluem documentação primária (correspondência diplomática), entrevistas com atores governamentais e não-governamentais e matérias de jornal, além da literatura relevante. A evidência disponível sugere que, em ambos os casos estudados, a posição negociadora brasileira não pode ser explicada por meio das preferências de atores não-governamentais e da atuação de grupos de interesse. Algumas explicações alternativas também são brevemente discutidas: os determinantes institucionais da política externa econômica, como a autonomia burocrática; e as idéias dos tomadores de decisão acerca da relação entre proteção comercial e desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: política externa brasileira, grupos de interesse, GATT, OMC, Rodada Uruguai, Rodada Doha, serviços.

ABSTRACT

Brazil has traditionally adopted a defensive stance on the liberalization of trade in services in multilateral negotiations within GATT and the WTO. The academic literature in the field indicates that societal preferences constitute one of the most relevant variables for explaining trade policy and foreign economic policy decisions. Therefore, this dissertation aims to assess the extent to which societal preferences have influenced Brazil's position in multilateral trade negotiations on services. In other words, I examine whether societal preferences constitute a relevant explanatory variable in accounting for the decisions made by Brazilian diplomacy on the issue of services. To this end, the country's position in negotiations on trade in services is examined at two different moments: (a) the Uruguay Round of GATT; and (b) the Doha Round of the WTO. In both case studies, I focus on two services subsectors: (i) engineering and construction services; and (ii) financial services, especially banking. The evidence analyzed includes archival sources (diplomatic correspondence), interviews with governmental and non-governmental actors, newspaper articles and relevant literature. I find that, in both cases, the negotiating position adopted by the Brazilian government cannot be explained by reference to societal preferences and interest groups politics. Alternative explanations – such as the institutional determinants of foreign economic policy (e.g. state autonomy); and the ideas held by decision makers about the relation between protectionism and economic development – are also briefly discussed.

Keywords: Brazilian foreign policy, societal preferences, interest groups, GATT, WTO, Uruguay Round, Doha Round, services.

LISTA DE TABELAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1. Comércio transfronteiriço de serviços do Brasil, 1980-1994 | 54 |
| Tabela 2. Investimento estrangeiro direto no Brasil – Fluxo anual, 1980-1994 | 56 |
| Tabela 3. Investimento brasileiro direto no exterior – Fluxo anual, 1980-1994 | 56 |
| Tabela 4. Participação das empresas brasileiras entre as 200 empresas de consultoria que mais exportaram, 1979-1994 | 59 |
| Tabela 5. Participação das empresas brasileiras entre as 225 empresas de construção que mais exportaram, 1980-1994 | 60 |
| Tabela 6. Estabelecimentos bancários privados nacionais e estrangeiros, 1967-1980..... | 62 |
| Tabela 7. Depósitos e empréstimos dos bancos comerciais privados | 62 |
| Tabela 8. Número de bancos de investimento nacionais e estrangeiros, 1967-1980 | 63 |
| Tabela 9. Financiamentos dos bancos de investimento, 1967-1980 | 63 |
| Tabela 10. Indicadores do grau de liberalização dos compromissos..... | 93 |
| Tabela 11. Compromissos de acesso a mercados – Rodada Uruguai e protocolos adicionais.... | 94 |
| Tabela 12. Compromissos em modo 3 na Rodada Uruguai – Brasil, Mercosul e OCDE..... | 94 |
| Tabela 13. Compromissos de acesso a mercado por setor – Nível médio de abertura..... | 95 |
| Tabela 14. Comércio transfronteiriço de serviços do Brasil, 1985-2007 | 112 |
| Tabela 15. Participação e crescimento do comércio de serviços do Brasil, 1990-2000..... | 113 |
| Tabela 16. Vantagem comparativa revelada das exportações brasileiras, 1990-2000 | 113 |
| Tabela 17. Investimento estrangeiro direto no Brasil – Fluxo anual, 1985-2007 | 114 |
| Tabela 18. Estoque de investimento estrangeiro direto, 1995-2000 | 115 |
| Tabela 19. Investimento brasileiro direto no exterior – Fluxo anual, 1985-2007 | 115 |
| Tabela 20. Principais destinos das exportações de serviços de construção, 1999-2001 | 119 |
| Tabela 21. Participação estrangeira no Sistema Financeiro Nacional, 1998-2004 | 127 |
| Tabela 22. Participação dos bancos no patrimônio e na captação externa, 1996-2004..... | 128 |
| Tabela 23. Indicador de liberalização de compromissos em serviços financeiros – Ofertas revisadas (2005) de países em desenvolvimento selecionados | 154 |
| Tabela 24. Participação brasileira em reuniões plurilaterais de acesso a mercado em serviços | 156 |
| Tabela 25. Número de subsetores consolidados na Rodada Uruguai..... | 159 |
| Tabela 26. Número de novos subsetores ofertados na Rodada Doha..... | 159 |
| Tabela 27. Participação das empresas brasileiras entre as 200 empresas de consultoria que mais exportaram (1979-2000)..... | 179 |
| Tabela 28. Participação das empresas brasileiras entre as 225 empresas de construção que mais exportaram, 1980-2005 | 180 |
| Tabela 29. Indicador de liberalização de compromissos em serviços bancários – Quinto Protocolo (1997) – países em desenvolvimento selecionados | 181 |
| Tabela 30. Indicador de liberalização de serviços bancários – compromissos vs. prática..... | 182 |
| Tabela 31. Comércio de serviços de construção e de arquitetura e engenharia, 1980-2007 | 182 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Comércio brasileiro de bens e serviços, 1980-1994..... | 55 |
| Gráfico 2. Comércio transfronteiriço de serviços de engenharia e construção, 1980-1994 | 58 |
| Gráfico 3. Comércio transfronteiriço de serviços financeiros, 1980-1994 | 64 |
| Gráfico 4. Comércio de bens e serviços – 1996, 2000, 2005 | 111 |
| Gráfico 5. Comércio de bens e serviços (excl. serviços governamentais), 1996, 2000, 2005 .. | 111 |
| Gráfico 6. Importações e exportações de serviços de engenharia e construção, 1980-2007..... | 117 |
| Gráfico 7. Comércio transfronteiriço de serviços de engenharia e construção, 1995-2007 | 117 |
| Gráfico 8. Exportações de serviços de construção e de arquitetura e engenharia, 1990-2007.. | 118 |
| Gráfico 9. Fluxo de investimento estrangeiro direto no setor de construção, 1996-2005 | 120 |
| Gráfico 10. Estoque de investimento estrangeiro direto no setor de construção, 1995/2000.... | 121 |
| Gráfico 11. Investimento direto brasileiro no exterior no setor de construção, 2001-2004 | 121 |
| Gráfico 12. Importações e exportações de serviços financeiros, 1980-2007 | 124 |
| Gráfico 13. Comércio brasileiro transfronteiriço de serviços financeiros, 1995-2007 | 125 |
| Gráfico 14. Fluxo de IED no setor de serviços financeiros, 1996-2005 | 126 |
| Gráfico 15. Estoque de IED no setor de serviços financeiros, 1995/2000 | 126 |
| Gráfico 16. Investimento direto brasileiro no exterior em serviços financeiros, 2001-2004 | 128 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABCE | Associação Brasileira de Consultores de Engenharia |
| AEB | Associação Brasileira de Exportadores |
| ALCA | Área de Livre Comércio das Américas |
| ASEAN | Associação de Nações do Sudeste Asiático |
| CBIC | Câmara Brasileira da Indústria da Construção |
| CE | Comunidades Européias |
| CEB | Coalizão Empresarial Brasileira |
| CEE | Comunidade Econômica Européia |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e Caribe |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNIF | Confederação Nacional das Instituições Financeiras |
| CONFEA | Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| DEC | Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores |
| DELBRASGEN | Delegação Permanente do Brasil em Genebra |
| DPC | Divisão de Política Comercial do Ministério das Relações Exteriores |
| FEBRABAN | Federação Brasileira de Bancos |
| GATS | Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços |
| GATT | Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio |
| GICI | Grupo Interministerial de Trabalho sobre o Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços |
| GIS | Grupo Interministerial de Serviços |
| GNS | Grupo Negociador de Serviços |
| IED | Investimento Estrangeiro Direto |
| IRB | Instituto de Resseguros do Brasil |
| LDC | <i>Least Developed Country</i> |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| NAFTA | Acordo de Livre Comércio da América do Norte |
| NAMA | <i>Non-Agricultural Market Access</i> |
| NMF | Cláusula de Nação-Mais-Favorecida |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PROER | Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional |
| PROES | Programa de Incentivo à Redução do Sistema Público Estadual na Atividade Bancária |
| SENALCA | Seção Nacional da ALCA |
| SENEUROPA | Seção Nacional para as Negociações Mercosul-União Européia |
| SUNAMAM | Superintendência da Marinha Mercante |
| UNCTAD | Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento |

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| JUSTIFICATIVA DA RELEVÂNCIA DO TEMA..... | 13 |
| METODOLOGIA..... | 14 |
| ESTRUTURA DO TRABALHO..... | 16 |
| CAPÍTULO 1: PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS E INSTITUIÇÕES DO PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA REVISÃO DA LITERATURA..... | 18 |
| 1.1 ATORES E PREFERÊNCIAS..... | 20 |
| 1.1.1 Preferências de indivíduos e grupos de interesse (atores societários)..... | 22 |
| 1.1.2 Preferências dos atores governamentais..... | 34 |
| 1.1.3 Limitações das abordagens centradas em preferências..... | 38 |
| 1.2 INSTITUIÇÕES..... | 39 |
| 1.2.1 Institucionalismo racional..... | 41 |
| 1.2.2 Idéias e instituições..... | 43 |
| 1.2.3 Autonomia e capacidade estatal..... | 45 |
| 1.2.4 Mudança institucional..... | 49 |
| 1.2.5 Limitações das abordagens institucionais..... | 49 |
| 1.3 CONCLUSÃO..... | 50 |
| CAPÍTULO 2: NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DE UMA ECONOMIA FECHADA: O BRASIL NA RODADA URUGUAI..... | 52 |
| 2.1 O COMÉRCIO BRASILEIRO DE SERVIÇOS, 1980-1994: UMA ECONOMIA FECHADA.. | 54 |
| 2.1.1 O setor de engenharia e construção..... | 56 |
| 2.1.2 O setor de serviços financeiros..... | 61 |
| 2.2 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS DA RODADA URUGUAI: DA OBSTRUÇÃO AOS COMPROMISSOS MÍNIMOS..... | 64 |
| 2.2.1 A nova rodada e o novo tema..... | 64 |
| 2.2.2 G-10: Uma coalizão de bloqueio..... | 69 |
| 2.2.3 O enfraquecimento da posição obstrucionista..... | 71 |
| 2.2.4 A proposta de separação entre bens e serviços..... | 74 |
| 2.2.5 A desaprovação do negociador brasileiro em Genebra..... | 78 |
| 2.2.6 Consultas internas às agências governamentais..... | 79 |
| 2.2.7 As negociações da Rodada Uruguai..... | 83 |
| 2.2.8 Os compromissos assumidos..... | 92 |
| 2.3 AS PERCEPÇÕES DA DIPLOMACIA SOBRE O SETOR NACIONAL DE SERVIÇOS..... | 97 |
| 2.4 AS IDÉIAS E CONCEITOS DOS NEGOCIADORES BRASILEIROS..... | 100 |
| 2.5 AS PREFERÊNCIAS DO SETOR PRIVADO..... | 101 |
| 2.6 A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS..... | 103 |
| 2.7 CONCLUSÃO..... | 106 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| CAPÍTULO 3: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA E A RODADA DOHA..... | 109 |
| 3.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS BRASILEIRO..... | 110 |
| 3.1.1 O setor de engenharia e construção..... | 116 |
| 3.1.2 O setor de serviços financeiros..... | 122 |
| 3.2 OS EFEITOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO SOBRE AS PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS..... | 129 |
| 3.3 ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DO EMPRESARIADO..... | 132 |
| 3.3.1 A Coalizão Empresarial Brasileira..... | 135 |
| 3.3.2 A baixa participação do setor de serviços..... | 136 |
| 3.3.3 Iniciativas inacabadas de mobilização do setor de serviços..... | 137 |
| 3.4 O PADRÃO DE INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS.... | 138 |
| 3.4.1 A evolução das instâncias de representação do setor privado..... | 140 |
| 3.4.2 A participação do setor de serviços..... | 142 |
| 3.5 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS DA RODADA DOHA..... | 144 |
| 3.5.1 Engajamento, flexibilidade e moeda de troca..... | 145 |
| 3.5.2 As manifestações de interesses ofensivos..... | 148 |
| 3.5.3 A troca inicial de pedidos setoriais (2002)..... | 149 |
| 3.5.4 A apresentação de ofertas iniciais (2004)..... | 151 |
| 3.5.5 As ofertas revisadas (2005)..... | 152 |
| 3.5.6 As sessões de demandas plurilaterais..... | 155 |
| 3.5.7 A tentativa de introdução de métodos complementares..... | 157 |
| 3.5.8 As relações interburocráticas na definição da posição brasileira..... | 160 |
| 3.6 CONCLUSÃO..... | 161 |
| CONCLUSÃO..... | 164 |
| REFERÊNCIAS..... | 169 |
| ANEXO A: TABELAS COMPLEMENTARES..... | 179 |
| ANEXO B: LISTAS DE COMPROMISSOS ESPECÍFICOS E OFERTAS DO BRASIL EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS FINANCEIROS..... | 184 |

INTRODUÇÃO

A diplomacia brasileira tem adotado postura defensiva nas negociações multilaterais acerca do comércio de serviços. O tema foi introduzido na agenda das negociações comerciais amparadas pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1986, com o lançamento da Rodada Uruguai. Contudo, desde o início da década de 1980, quando os negociadores norte-americanos manifestaram interesse na discussão de disciplinas multilaterais para o comércio de serviços, o Brasil se opôs à iniciativa. Entre 1982 e 1986, durante o período de definição de uma nova rodada negociadora, o Brasil buscou obstruir a inclusão do tema de serviços na agenda. Ademais, no decorrer da Rodada Uruguai (1986-1994), os negociadores brasileiros se esforçaram para restringir ao máximo compromissos de liberalização do comércio de serviços. Com efeito, o governo brasileiro logrou adotar um número limitado de compromissos ao fim da rodada.

Durante a Rodada Doha de negociações multilaterais – no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) –, a diplomacia brasileira também manteve postura defensiva sobre o comércio de serviços, embora mais flexível do que aquela observada na Rodada Uruguai.¹ Os negociadores brasileiros pautaram-se pelos seguintes objetivos: (a) garantir flexibilidade nos compromissos assumidos pelo país no tema de serviços, de modo a reservar uma margem de manobra para a implementação de políticas industriais no âmbito doméstico; e (b) atrelar o avanço das negociações de serviços à obtenção de compromissos satisfatórios em termos da liberalização do comércio agrícola.

Por que a diplomacia brasileira adotou posições defensivas nos dois momentos em questão? A literatura acadêmica indica que as preferências de atores domésticos não-governamentais são uma das principais variáveis para se explicar decisões em matéria de política comercial e política externa econômica. Qual foi, portanto, a

¹ Até a conclusão deste trabalho, a Rodada Doha ainda não havia chegado ao fim; tratarei, portanto, apenas das negociações ocorridas entre 2001 e 2007.

importância das preferências dos atores não-governamentais na determinação das posições negociadoras adotadas pela diplomacia brasileira nas negociações multilaterais sobre o comércio de serviços? Em outras palavras, as preferências domésticas não-governamentais constituem variável relevante para explicar as posições negociadoras resultantes? O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida as preferências dos atores não-governamentais influenciaram as decisões do governo brasileiro sobre as negociações do tema de serviços. O trabalho se insere, portanto, no conjunto da literatura que investiga a representação de interesses em matéria de negociações comerciais.

JUSTIFICATIVA DA RELEVÂNCIA DO TEMA

A participação do setor de serviços no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro variou de 55% a 60% entre 2000 e 2005.² Em economias mais desenvolvidas (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha) e em alguns países em desenvolvimento (como o México), a participação varia entre 70% e 75% do PIB.³ A participação do Brasil no comércio mundial de serviços, porém, ainda é baixa – 0,65% das exportações mundiais de serviços e 1,03% das importações. O Brasil ocupa a 32ª posição em exportações mundiais de serviços e a 27ª em importações.⁴ No entanto, o volume do comércio exterior brasileiro de serviços subiu de US\$ 6,37 bilhões em 1980 para US\$ 61 bilhões em 2007.⁵ A participação dos fluxos comerciais de serviços em relação ao PIB também tem aumentado gradualmente: saiu de patamares de 2,5% na década de 1980 para uma média de 4,6% entre 2001 e 2007. Além disso, o setor de serviços responde por grande parcela dos fluxos de investimento estrangeiro direto: entre 1996 e 2000, mais de 86% desses fluxos foram direcionados ao setor.⁶

A pesquisa relativa à economia política das negociações internacionais em serviços se justifica, pois, pela importância do setor na economia nacional e por sua crescente participação nos fluxos econômicos internacionais. Ademais, não há estudos

² Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Panorama do Comércio Internacional de Serviços*, 2006.

³ Banco Mundial. *World Development Indicators Database*, 2006.

⁴ *WTO Statistics Database*, 2008.

⁵ Banco Central do Brasil. *Balanço de Pagamentos*, 2007.

⁶ Ver Abreu (2007, p. 14). Os dados apresentados por Marconini (2003, p. 153) indicam que, entre 1999 e 2002, o setor de serviços recebeu pelo menos 60% dos fluxos de investimento estrangeiro direto.

abrangentes sobre o processo decisório das negociações do tema de serviços. A produção acadêmica tem se concentrado em duas vertentes: (a) a investigação da importância dos interesses setoriais na determinação da política comercial, especialmente do padrão de proteção tarifária da economia brasileira – por exemplo, Bouzas (2006), Ferreira (2002), Marzagão (2008) e Pinheiro e Almeida (1994); e (b) o estudo da participação dos atores não-governamentais no processo decisório relativo às negociações comerciais, com especial atenção às negociações de bens – por exemplo, Carvalho (2001; 2003), Mancuso e Oliveira (2006), Oliveira e Pfeifer (2006) e Veiga (2006). Em nenhuma dessas duas vertentes, encontram-se pesquisas que incorporem de forma significativa o setor de serviços. Este trabalho, portanto, visa preencher parcialmente essa lacuna, e situa-se na segunda vertente, concernente à participação de atores não-governamentais no processo decisório em negociações comerciais.

METODOLOGIA

Para avaliar a importância das preferências de atores não-governamentais nas decisões relativas às negociações multilaterais de serviços, apresento dois estudos de caso:

- O primeiro diz respeito às negociações da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e inclui o período prévio de negociação em torno da inclusão do tema de serviços na agenda da rodada (1982-1986). Resultaram da Rodada Uruguai o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e compromissos de acesso a mercado para diversos setores de serviços⁷;
- O segundo trata da internacionalização do setor de serviços brasileiro – especialmente a partir de 1995 – e culmina nas negociações da Rodada Doha da

⁷ O GATS, em seu Artigo 1º, adotou uma definição do comércio de serviços segundo quatro modos de prestação de serviços: modo 1 (prestação transfronteiriça) – do território de um membro para o território de outro membro, isto é, envolvendo o movimento do próprio serviço; modo 2 (consumo no exterior) – no território de um membro para o consumidor de outro membro, isto é, envolvendo o movimento do consumidor; modo 3 (presença comercial) – pelo prestador de serviços (pessoa jurídica) de um membro, por meio de presença comercial no território de outro membro; modo 4 (movimento temporário de pessoas físicas) – pelo prestador de serviços de um membro, por meio da presença temporária de pessoa física de um membro no território de outro membro. O tratamento do comércio de serviços de acordo com os quatro modos de prestação foi incorporado ao jargão da área e serve, entre outros, para a confecção de listas de ofertas durante negociações internacionais e de listas de compromissos de liberalização por parte dos membros da OMC, como pode ser visto no Anexo B desta dissertação.

OMC. Como a rodada ainda não havia sido concluída até o término deste trabalho, o estudo abrange o período 2001-2007. A Rodada Doha, além de negociações de compromissos de acesso a mercados em serviços, abrigou também negociações em torno da elaboração de disciplinas para salvaguardas, regulamentação doméstica, entre outras. O estudo de caso, no entanto, enfocará as negociações de acesso a mercados, por terem implicações distributivas mais evidentes para os diferentes atores domésticos.

Dado que não seria possível tratar dos onze setores de serviços passíveis de negociação nas duas rodadas, escolhi dois para investigar em maior detalhe: o setor de engenharia e construção e o de serviços financeiros (com foco em serviços bancários).⁸ De acordo com a classificação utilizada pela OMC – documento MTN.GNS/W/120 –, o setor aqui chamado de engenharia e construção compreende os subsetores 1.A.d/e/f/g (serviços de arquitetura e engenharia) e o setor 3 (serviços de construção e serviços relacionados a engenharia). O setor 7 corresponde aos serviços financeiros; neste trabalho, será focado o subsetor 7.B (serviços bancários e outros serviços financeiros), excluindo-se as atividades relacionadas a valores mobiliários.

Os setores escolhidos são dois dos mais importantes setores de serviços da economia brasileira: o setor de engenharia e construção respondeu, em 1999, por 9% do PIB brasileiro, enquanto o de serviços financeiros respondeu por 6%.⁹ O setor de serviços financeiros, ademais, tem sido o mais visado pelos parceiros negociadores do Brasil nas rodadas multilaterais, como será visto no decorrer deste trabalho. Por sua vez, o setor de engenharia e construção é um dos mais dinâmicos em termos de capacidade exportadora, pois desenvolveu vantagem comparativa em alguns tipos de atividades durante a década de 1990, como será discutido no Capítulo 3. Os dois setores, portanto, podem ser considerados conjuntamente os mais importantes para uma análise do processo decisório brasileiro em negociações comerciais.

Em cada estudo de caso, apresento as características econômicas do setor de serviços brasileiro em geral e dos dois subsetores escolhidos; identifico as preferências

⁸ Os onze setores negociáveis constam da lista de classificação setorial de serviços da OMC (Documento GATT. MTN.GNS/W/120, de 10 de julho de 1991). Os setores são: (1) Serviços relacionados às empresas; (2) Serviços de comunicação; (3) Serviços de construção e relacionados a engenharia; (4) Serviços de distribuição; (5) Serviços educacionais; (6) Serviços ambientais; (7) Serviços financeiros; (8) Serviços relacionados à saúde e serviços sociais; (9) Serviços de turismo e relacionados a viagens; (10) Serviços recreacionais, culturais e esportivos; (11) Serviços de transporte.

⁹ Marconini (2003, p. 119).

dos atores não-governamentais mais relevantes; identifico as preferências dos atores governamentais, quando possível; descrevo os mecanismos e instâncias de interação entre atores governamentais e não-governamentais; e discuto a posição negociadora resultante em relação ao tema de serviços. Ao fim de cada estudo, apresento conclusões sobre a importância das preferências dos atores não-governamentais nas decisões tomadas. Cabe notar que, neste trabalho, entende-se por atores não-governamentais apenas as representações empresariais, dado que não há indícios de atuação relevante de representações sindicais ou de organizações da sociedade civil nas negociações relativas ao comércio de serviços.

Procurei utilizar fontes variadas para investigar o conteúdo das variáveis estudadas. Foram utilizadas fontes documentais disponíveis no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV) – acervos Paulo Nogueira Batista e Marcílio Marques Moreira – e no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores em Brasília, para realizar o estudo de caso da Rodada Uruguai. Também foram realizadas entrevistas com autoridades da diplomacia brasileira e com representantes do setor empresarial, para identificar as preferências governamentais e não-governamentais em ambas as rodadas estudadas. A principal fonte para a discussão das posições brasileiras na Rodada Doha foi o boletim informativo publicado pela Missão do Brasil em Genebra – a Carta de Genebra. Desde logo, noto a limitação advinda da assimetria na qualidade das fontes utilizadas em cada estudo de caso: o estudo da Rodada Uruguai dispôs de farta documentação primária, enquanto o da Rodada Doha teve de ser realizado com a escassa informação disponível, devido à atualidade do tema. Adicionalmente, foram utilizadas matérias de jornal e a literatura relevante.

ESTRUTURA DO TRABALHO

No primeiro capítulo, realizo uma revisão da literatura que trata das preferências domésticas não-governamentais, dos processos de agregação dessas preferências e dos elementos institucionais que afetam a relação entre atores governamentais e não-governamentais. No segundo capítulo, trato da relação entre as preferências não-governamentais e a posição negociadora brasileira em relação ao tema de serviços no período de definição da agenda da Rodada Uruguai (1982-1986) e no decorrer da

própria rodada (1986-1994). O terceiro capítulo trata dos efeitos da internacionalização da economia brasileira na década de 1990 sobre as preferências dos atores não-governamentais e investiga a relação entre preferências privadas e a posição negociadora brasileira em serviços durante a Rodada Doha da OMC (2001-2007). Por fim, a conclusão apresenta algumas considerações acerca da relação entre os resultados empíricos deste trabalho e as proposições teóricas da literatura pertinente.

CAPÍTULO 1

PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS E INSTITUIÇÕES DO PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo busca discutir a dinâmica da participação dos atores domésticos não-governamentais no processo decisório de política externa econômica, em especial no tocante às questões comerciais, e sua interação com atores governamentais em diferentes contextos institucionais. Para tanto, serão discutidas as respostas que a literatura de Relações Internacionais, Ciência Política e Economia oferece para as seguintes perguntas: (a) os atores domésticos não-governamentais – ou societários – influenciam as decisões de política externa econômica?; (b) o que determina as preferências desses atores por políticas específicas?; (c) que características institucionais do processo decisório oferecem maior ou menor permeabilidade às demandas dos atores domésticos?; (d) como interagem atores governamentais e societários e quais variáveis institucionais afetam essa interação?

Como apontam Frieden (2000) e Rodrik (1994), um modelo explicativo da política comercial deve conter quatro elementos básicos. Primeiro, uma explicação sobre as variáveis que influenciam as preferências individuais em relação às opções de políticas disponíveis. Segundo, uma explicação de como essas preferências individuais são agregadas e canalizadas, por meio das instituições socioeconômicas e políticas, em demandas por determinadas políticas. Terceiro, uma caracterização das preferências dos atores governamentais. Por fim, uma especificação do contexto institucional em que o processo decisório ocorre.

A literatura parte da questão redistributiva do comércio internacional para dela derivar as preferências dos diversos atores domésticos. Dessa forma, os ganhos ou perdas (efetivos e potenciais) com o comércio internacional determinariam as preferências dos atores por políticas de maior abertura ou de maior proteção, ao passo que diferentes grupos de atores teriam propensões distintas a se organizar e demandar

suas preferências junto aos tomadores de decisão em política externa econômica. Os modelos teóricos disponíveis buscam estabelecer quais características econômicas dos indivíduos estão associadas a diferentes tipos de preferências. Ademais, processos como a internacionalização da economia e a liberalização negociada com outros países também foram identificados como fatores que interferem nas preferências e nos incentivos à mobilização dos atores domésticos.

Parte da literatura, em especial a referida como abordagem societária, supõe um nexos causal direto entre as preferências dos atores domésticos e os resultados de política externa econômica. No entanto, as características político-institucionais do processo decisório governamental em política externa econômica condicionam a forma pela qual os interesses dos atores domésticos são filtrados e refletidos nas decisões e políticas governamentais. Determinadas características podem aumentar ou reduzir a permeabilidade do processo decisório às demandas societárias e processá-las de formas distintas, acarretando maior ou menor identidade entre preferências domésticas e política comercial externa. No limite, a depender do contexto institucional em que se dê o processo decisório, a política pode ou refletir completamente as preferências dos atores domésticos organizados ou, pelo contrário, resultar unicamente das preferências autônomas dos atores governamentais.

Como destaca Milner (1997, p. 15), embora seja comum notar que interesses e instituições exercem influência conjunta sobre as políticas públicas, os pesquisadores da área freqüentemente favorecem, em suas formulações, uma das variáveis em detrimento da outra. É preciso considerar, no entanto, que explicações societárias e institucionais devem ser integradas para mais bem explicar os resultados de política econômica externa.

Neste capítulo, identifico, a partir da literatura, as variáveis mais relevantes para o estudo da influência das preferências societárias sobre as decisões de política externa econômica. Primeiro, discuto os determinantes das preferências de atores societários e governamentais, bem como os fatores que influenciam a propensão dos indivíduos para a mobilização e organização em torno da atividade política. Em seguida, trato das limitações de uma abordagem focada exclusivamente em preferências individuais e a necessidade da incorporação de variáveis institucionais às explicações da política externa econômica. Para tanto, são apresentadas três abordagens institucionais principais. Discuto, então, as limitações que sofrem as explicações centradas em

instituições. Concluo com considerações acerca das questões que serão privilegiadas nos estudos de caso realizados nos capítulos seguintes.

1.1 ATORES E PREFERÊNCIAS

As teorias que buscam no plano doméstico as fontes da explicação para a política externa econômica nasceram como reação à insatisfação com a abordagem sistêmica da economia política internacional, na qual identificavam pelo menos duas dificuldades fundamentais. Primeiro, restrições sistêmicas permitem um leque limitado de comportamentos; no entanto, os comportamentos observados variam significativamente dentro do escopo desse leque. Segundo, se, por um lado, o sistema internacional recompensa alguns tipos de comportamentos e pune outros, isso é igualmente verdadeiro para o nível doméstico. Portanto, os tomadores de decisão precisam compatibilizar ganhos e perdas nos planos externo e doméstico (MILNER, 1997; PUTNAM, 1988; SKIDMORE e HUDSON, 1993).

Além disso, as abordagens que enfatizam os atores domésticos e suas preferências postulam a inevitabilidade do conflito doméstico sobre o que consiste o interesse nacional, de modo que a definição do interesse nacional se torna uma variável central. Atores domésticos possuem preferências distintas e a formação de uma preferência nacional depende dos recursos que os atores detêm e de como as instituições políticas domésticas agregam essas diversas preferências (MILNER, 1997, p. 4-5; MILNER, 1998, p. 772; MORAVCSIK, 1997, p. 513, 518; PUTNAM, 1988, p. 460).

Uma teoria da política externa, assim, deve mostrar como diferentes fatores domésticos alteram o comportamento externo de diferentes Estados ou de um mesmo Estado ao longo do tempo. As propostas de explicação discutidas neste capítulo enfatizam, de um lado, as preferências dos diversos atores que influenciam o processo político doméstico e, de outro, as instituições políticas que condicionam sua forma de atuação.

Deve-se, portanto, identificar, antes de mais nada, os atores que podem tomar parte do processo decisório em política externa econômica. A literatura trata de uma série de atores, muitas vezes em diferentes níveis de agregação; dividiremos os atores domésticos em atores governamentais e não-governamentais (ou societários). Entre os governamentais, estão o poder executivo, o poder legislativo, líderes políticos eleitos

que ocupam postos de comando nesses dois poderes e indivíduos pertencentes às carreiras da burocracia que ocupam cargos no alto escalão dos órgãos e agências governamentais. Entre os atores societários, encontramos indivíduos fora do aparato governamental que assumem papéis os mais variados, como consumidores, trabalhadores, empresários, proprietários de terra, líderes sindicais ou de movimentos sociais e representantes das mais diversas associações civis. Em geral, os atores societários adquirem importância na medida em que se organizam em grupos, seja qual for sua forma institucional (MORAVCSIK, 1997, p. 517).¹⁰

Dado o foco nas preferências dos atores domésticos, é necessário definir e diferenciar os conceitos de interesses e preferências. Os interesses dos atores são seus objetivos fundamentais; os interesses de atores econômicos, por exemplo, envolvem a maximização da renda, enquanto os dos atores políticos envolvem, em grande medida, a maximização das chances de continuar no poder. Já as preferências se referem a opções específicas de políticas que, na visão dos atores, maximizarão sua renda ou suas chances de se manter no poder. Em suma, interesses são a fundação sobre a qual se baseiam as preferências dos atores. Preferências são utilizadas como variável explicativa; interesses, não. (FRIEDEN, 2000, p. 37; MILNER, 1997, p. 15, 33)

Para facilitar a instrumentalização das preferências em modelos teóricos, Milner (1997) propõe o conceito de estrutura de preferências domésticas, como uma forma sintética de discutir as preferências dos diversos atores. Essa estrutura se refere às “*relative positions of the preferences of important domestic actors on the issue at hand*” (MILNER, 1997, p. 16).

Começaremos discutindo os modelos que tentam explicar a origem das preferências dos indivíduos, sobretudo em questões de política comercial. Em seguida, serão examinados os modelos políticos que buscam compreender como ocorre a transformação das preferências individuais em demandas políticas organizadas. Passaremos, então, aos efeitos do contexto institucional internacional e da internacionalização econômica sobre as preferências domésticas. Adiante, discutiremos as explicações existentes sobre a origem das preferências dos atores governamentais e, por fim, indicaremos algumas limitações que sofrem os modelos teóricos centrados em preferências domésticas.

¹⁰ Para uma discussão mais completa dos diferentes tipos de atores domésticos relevantes para o estudo da política externa, ver Hudson (2006, p. 125-141).

1.1.1 PREFERÊNCIAS DE INDIVÍDUOS E GRUPOS DE INTERESSE (ATORES SOCIETÁRIOS)

Existem explicações concorrentes sobre a origem das preferências dos atores domésticos societários por determinado tipo de política comercial, as quais se baseiam, principalmente, em dois modelos teóricos do comércio internacional: o modelo Heckscher-Ohlin (ou modelo fatorial) e o modelo Ricardo-Viner (ou modelo setorial). Em ambos os modelos, as preferências dos atores são deduzidas das mudanças em sua renda advindas de mudanças na política comercial (FRIEDEN, 2000, p. 37), e são enfatizados os efeitos redistributivos da política comercial, associando-se preferência por proteção àqueles grupos que perdem com os fluxos comerciais e a preferência por liberalização àqueles que ganham. Adota-se a premissa de que os atores maximizam sua utilidade e fazem cálculos de custo-benefício sobre a melhor forma de alcançar seus objetivos (FRIEDEN, 2000, p. 37). Atores preferem, portanto, políticas públicas que maximizem sua renda (FRIEDEN, 2000, p. 39). Em suma, o impacto redistributivo de mudanças na política comercial determinará as preferências dos grupos de interesse (MILNER, 1997, p. 60).

A abordagem fatorial se baseia no teorema de Stolper-Samuelson do modelo Heckscher-Ohlin, o qual demonstra que, quando há mobilidade dos fatores de produção (como trabalho e capital) entre os setores da economia, o aumento no nível de proteção da economia aumenta a remuneração dos fatores relativamente escassos no país e diminui a dos fatores relativamente abundantes. Os detentores de fatores abundantes, portanto, terão incentivos para tentar liberalizar o comércio, e os detentores de recursos escassos, para restringi-lo (ALT et al., 1996, p. 692; FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 38-39; KRUGMAN e OBSTFELD, 2001; MILNER, 2002; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 8; SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 272-273). O modelo prevê que as clivagens em torno das questões de política comercial formar-se-ão com base na dotação relativa de fatores produtivos – trabalho vs. capital, terra vs. capital, trabalho e capital vs. terra, etc. – sendo que as linhas de clivagem específicas dependerão da dotação relativa de fatores de cada país (ALT et al., 1996, p. 692; BALDWIN, 1989, p. 120; ROGOWSKI, 1987; MILNER, 2002, p. 450).

A abordagem setorial, por sua vez, se baseia no modelo Ricardo-Viner do comércio internacional (também conhecido como teoria dos fatores específicos), segundo o qual vários fatores produtivos são de uso muito específico, de modo que se

observam freqüentemente efeitos setoriais (e não fatoriais) sobre o comportamento político dos atores. Dado que pelo menos um fator de produção é imóvel (isto é, específico ao setor), todos os fatores ligados a setores que competem com importações perdem com a liberalização comercial, enquanto aqueles empregados em setores exportadores ganham. As clivagens em torno das questões de política comercial, portanto, oporão trabalho, terra e capital em setores ameaçados por importações a trabalho, terra e capital empregados em setores de exportação; serão clivagens setoriais, e não fatoriais (ALT et al., 1996, p. 692; FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 38; MILNER, 2002, p. 451; SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 272-273).

A principal diferença entre os dois modelos está no grau de especificidade dos fatores produtivos ou, inversamente, no seu grau de mobilidade entre os setores da economia – isto é, a facilidade com que podem ser empregados em usos alternativos (ALT et al., 1996, p. 690; FRIEDEN, 2000, p. 39; MILNER, 2002, p. 451; SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 268). Diferentes graus de mobilidade implicam efeitos diferentes sobre a remuneração dos fatores advindos da liberalização comercial; logo, implicam também preferências diferentes por parte dos atores domésticos (ALT et al., 1999, p. 101-103; SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 272).

Alt et al. (1996, p. 697) argumentam que as premissas diferentes adotadas pelos dois modelos a respeito da especificidade dos fatores são, na verdade, os extremos de um continuum que vai desde a mobilidade sem quaisquer custos até a mobilidade com custos proibitivos. Além disso, alguns economistas tendem a interpretar o modelo de fatores específicos (Ricardo-Viner) como uma versão de curto prazo no modelo de Heckscher-Ohlin (que estaria mais apto a estimar o comportamento de longo prazo dos fatores produtivos). Segundo essa interpretação, no longo prazo não há fator que seja completamente específico, enquanto no curto prazo poucos fatores podem ser transferidos entre setores da economia sem custos significativos (SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 272). Assim, análises que utilizam as premissas do modelo Heckscher-Ohlin tendem a gerar melhores previsões quando aplicadas a longos períodos históricos, ao passo que o modelo de fatores específicos é mais apropriado para explicações de períodos curtos. Se os indivíduos avaliarem, na prática, tanto os efeitos de curto quanto de longo prazo, suas preferências comerciais podem depender não apenas do tipo de fator que detêm como também do setor em que estão empregados (ALT et al., 1996, p. 698; SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 272).

Há, ademais, outra interpretação acerca da especificidade dos fatores. Alt et al. (1999, p. 102) argumentam que as economias podem ser compostas de fatores produtivos cuja especificidade varia de empresa para empresa ou de setor para setor em um dado momento (e não intertemporalmente, como na interpretação exposta acima). O trabalho poderia ser específico a alguns setores, mas não a outros, bem como a terra e o capital, de modo que a política comercial pode não afetar tipos amplos de fatores da mesma forma. Além disso, podem-se admitir maiores variações nos padrões de formação de coalizões; por exemplo, trabalho e capital podem ser aliados em alguns contextos, mas rivais em outros. Nessa perspectiva, empresas com ativos menos móveis – ou mais específicos – são mais propensas a demandar proteção do que empresas com ativos mais móveis – ou menos específicos (ALT et al., 1999, p. 103). Apesar de ganhar em complexidade e fidelidade à realidade, a abordagem peca por maior indeterminação e perda de capacidade preditiva, visto que requer especificação empírica de suas premissas.

Grande parte dos fluxos de comércio mundial atual, porém, não pode ser explicada pelos dois modelos anteriores (fatorial e setorial). Nenhum dos dois prevê a importância crescente do comércio intraindustrial entre países com dotações relativas de fatores semelhantes (ALT et al., 1996, p. 693). Uma terceira abordagem, por sua vez, enfatiza a existência de economias de escala em determinadas empresas ou setores econômicos e baseia-se na teoria do comércio intraindustrial, o qual tende a gerar efeitos distributivos diferentes daqueles previstos pelos modelos Heckscher-Ohlin e Ricardo-Viner. Em geral, o comércio intraindustrial é associado a efeitos redistributivos mais amenos e, por conseguinte, a menos conflitos políticos domésticos, pois produz menores custos de ajuste (ALT et al., 1996, p. 694; KRUGMAN, 1983; MILNER, 2002, p. 450; RODRIK, 1994, p. 6).

Como argumentam Alt et al. (1996), o modelo de comércio intraindustrial pode gerar conseqüências distributivas neutras e a possibilidade teórica de que todos ganhem com o aumento dos fluxos comerciais. Esta última conseqüência ocorre porque, com a diferenciação de produtos, o aumento do comércio não causa o fechamento ou redução de nenhuma linha de produto, uma vez que nenhum produto idêntico é produzido por outra empresa, e nenhum proprietário de determinado fator produtivo perde com a realocação setorial (ALT et al., 1996, p. 694). Em termos de formação de coalizões, em setores caracterizados por economias de escala, a abertura da economia aumenta as vantagens das empresas grandes em relação às pequenas. Nesse caso, a demanda por

liberalização varia, essencialmente, de acordo com o tamanho da empresa e a intensidade das economias escala (FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 39-40; MILNER e YOFFIE, 1989). Os conflitos políticos, portanto, são menos intensos nos casos em que o comércio intradustrial predomina sobre o interindustrial, baseado em vantagens comparativas.

Outros estudos buscam explicar as origens das preferências com base em características particulares de setores específicos da economia. Alguns argumentos associam as preferências de setores específicos com o seu grau de internacionalização, de forma que setores exportadores e empresas multinacionais tenderiam a favorecer a liberalização comercial e receber menos proteção do que aqueles voltados para o mercado interno (MILNER, 1997, p. 63; MILNER, 2002, p. 451; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 8). Logo, segundo essa perspectiva, as preferências dos grupos societários e as clivagens políticas entre eles dependerão de seu grau de exposição à economia internacional.

Alguns estudos realizaram testes empíricos dos modelos que buscam explicar a formação das preferências comerciais dos indivíduos e grupos domésticos. Rogowski (1987) conclui, a partir da análise de alguns períodos históricos de expansão e contração dos fluxos comerciais, que o aumento do comércio internacional tende a gerar clivagens urbano-rurais em alguns contextos e conflitos de classe em outros. Isto é, as clivagens em torno das questões de política comercial tendem a gerar conflitos entre trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra, dando suporte ao modelo fatorial (Heckscher-Ohlin). A depender da dotação relativa de fatores do país, coalizões podem opor trabalhadores e capitalistas a proprietários de terra (conflito urbano-rural) ou, em outros casos, capitalistas e proprietários de terra a trabalhadores (conflito de classe).

Scheve e Slaughter (2001, p. 288) concluem, com base em testes estatísticos, que existe alto grau de mobilidade intersetorial dos fatores no horizonte temporal relevante para os indivíduos na avaliação de políticas comerciais. Seus resultados são mais consistentes com o modelo Heckscher-Ohlin do que com o modelo Ricardo-Viner, indicando que a dotação de fatores é determinante na explicação da formação das preferências. Sua análise estatística sugere, ademais, que a posse de imóvel também interfere na determinação das preferências individuais em relação ao comércio; além da remuneração dos fatores produtivos, as preferências dependem dos ativos não-produtivos (como imóveis) que os indivíduos possuem e dos efeitos do comércio internacional sobre o valor desses ativos (SCHEVE e SLAUGHTER, 2001, p. 270-271).

Mayda e Rodrik (2001), por sua vez, concluem que preferências por liberalização possuem grau significativo de correlação estatística com o nível de capital humano do indivíduo, da forma prevista pelo modelo fatorial (Heckscher-Ohlin). Preferências em relação ao comércio também apresentam alguma correlação, embora menos significativa, com a exposição ao comércio do setor em que o indivíduo está empregado: indivíduos em setores de bens não-comercializáveis tendem a ser mais favoráveis à liberalização, enquanto indivíduos empregados em setores com desvantagem comparativa são mais protecionistas.

Por outro lado, Frieden (2000, p. 39) e Hathaway (1998, p. 580) argumentam que as indústrias caracterizadas por habilidades, maquinário e redes de fornecimento e distribuição específicos serão mais motivadas a influenciar as políticas em seu favor. Alt et al. (1999) oferecem evidência empírica para esse argumento. Sob pressão de concorrência internacional, empresas cujos ativos sejam mais específicos (ou menos móveis) são mais propensas a demandar proteção ao governo. Assim, variações na especificidade dos fatores de empresa para empresa ou de setor para setor são importantes para explicar o comportamento político de indivíduos e grupos.

Não há conclusões definitivas sobre qual modelo explicativo produz melhores resultados quando confrontado com as evidências. Como discutido, o horizonte temporal da análise pode determinar qual modelo é mais apropriado. Dependendo da área temática e das conseqüências redistributivas, explicações baseadas em fatores produtivos podem ser mais bem sucedidas; em outros casos, setores e empresas específicos podem ser mais apropriados (MILNER, 1997, p. 63). Ademais, a flexibilização das premissas de cada um pode contribuir para melhores resultados explicativos em casos específicos, em detrimento do rigor e da parcimônia.

Finalmente, as explicações sobre a demanda por política comercial precisam ser integradas com explicações sobre os determinantes da ação política. Como aponta Rodrik (1994, p. 2), o modelo deve conter uma explicação de como as preferências individuais são agregadas e canalizadas em demandas por determinadas políticas. A maioria dos modelos trata esse componente implicitamente; alguns, entretanto, buscaram explicitá-lo em modelos de ação coletiva.

1.1.1.1 Mobilização para a atividade política

Os modelos econômicos apresentados especificam as preferências societárias em relação à política comercial, mas nenhum deles explica como suas implicações redistributivas são expressas na arena política, nem qual o resultado em termos da composição de coalizões. Não é possível deduzir a formação e composição das coalizões apenas com base na especificação das preferências. Não é suficiente que os atores tenham incentivos para tentar influenciar as políticas; eles precisam se organizar para exercer pressão política efetiva (ALT et al., 1996, p. 695; FRIEDEN, 2000, p. 40).

Existe um conjunto de modelos políticos baseados em custos de ação coletiva, os quais tentam explicar como as preferências dos atores se traduzem em coalizões políticas, isto é, em ação política efetiva (ALT ET AL., 1996, p. 690). Uma ferramenta para explicar que tipos de grupos serão formados é a lógica da ação coletiva (OLSON, 1977). Ao decidir sobre a realização de ação política, indivíduos fazem cálculos de custo-benefício; o lado da equação relativo aos benefícios pode ser entendido por meio dos modelos de preferências já apresentados, em que a intensidade dos benefícios esperados pelos indivíduos varia de acordo com variáveis como a dotação relativa dos fatores, seu grau de especificidade, entre outras. Por outro lado, os indivíduos levam em conta os custos da ação coletiva, e esses custos podem ser potencializados pelo problema do carona (OLSON, 1977). A formação e a coesão das coalizões dependerão, portanto, de como os indivíduos percebem a intensidade de suas preferências e os custos associados à ação política. A literatura sobre ação coletiva sugere ainda que a coesão dos grupos depende de fatores tais como o tamanho do grupo e sua capacidade de fornecer benefícios seletivos para seus membros (FRIEDEN, 2000, p. 40). Em geral, grupos pequenos com interesses específicos se organizam mais facilmente e garantem benefícios mais efetivamente do que grupos grandes com interesses difusos.

Os primeiros modelos políticos de ação coletiva trataram de clivagens entre produtores e consumidores. As primeiras conclusões teóricas no campo da economia política da proteção refletiram os *insights* de Downs (1999) e Olson (1977), segundo os quais os interesses dos produtores prevaleceriam sobre os dos consumidores nas decisões dos formuladores de políticas (BALDWIN, 1989, p. 121). Isso decorre do fato de que cada grupo – consumidores e produtores – enfrenta custos diferentes de mobilização, organização e atuação política. Um grupo de produtores de determinado setor da economia tende a ser composto por um número pequeno de indivíduos, e os

possíveis ganhos de uma política de proteção ou perdas de uma política de abertura tendem a ser significativos para cada membro do grupo. Os produtores, portanto, terão grande incentivo para arcar com os custos de informação, mobilização e organização, com vistas a exercer pressão organizada sobre os agentes públicos, em busca de políticas que lhes sejam favoráveis. Por outro lado, o grupo dos consumidores é difuso e composto por um número enorme de indivíduos. Os possíveis ganhos ou perdas, ainda que altos em termos absolutos, serão ínfimos em termos *per capita*, e, por isso, nenhum indivíduo do grupo terá incentivo suficiente para incorrer em custos de informação e organização, na busca por políticas que lhe sejam benéficas. Grosso modo, portanto, Downs (1999) e Olson (1977) indicam que produtores de determinados setores se organizarão de forma mais efetiva que os consumidores e conseguirão garantir para si proteção comercial. Ademais, subjaz a essa literatura a noção de um mercado político de proteção, onde setores demandantes oferecem votos e contribuições de campanha a políticos que retribuem em forma de proteção comercial. Nesse caso, o governo é visto como um conjunto de indivíduos auto-interessados que atuam no mercado político (CAPORASO e LEVINE, 1992, p. 126-143; ODELL, 1990, p. 142).

Com base nas conclusões desse modelo político, esperar-se-ia que os governos sempre oferecessem proteção completa aos setores econômicos prejudicados por importações, e não se conseguiria explicar, dessa forma, as políticas de abertura de mercado. De fato, o modelo prevê uma tendência à perpetuação de políticas de proteção (MILNER, 2002, p. 449; RODRIK, 1994, p. 26), mas faltam a ele considerações sobre as dinâmicas políticas relativas aos setores competitivos da economia. Como, de acordo com o modelo, não se pode esperar que consumidores se organizem para demandar liberalização, devem-se incluir, nas explicações da política externa econômica, as dinâmicas de ação coletiva dos grupos de produtores interessados na liberalização (aqueles próximos à vantagem comparativa do país). Para suprir essas dificuldades, alguns autores incluíram, em sua análise, os efeitos do contexto institucional internacional sobre as dinâmicas políticas domésticas; para isso, introduziram considerações sobre as dinâmicas dos jogos de dois níveis e trataram de demonstrar alguns dos incentivos à ação coletiva para os grupos de produtores não-protetionistas.

1.1.1.2 *Contexto institucional internacional*

As instituições internacionais são aqui consideradas não pelo seu papel na agregação de preferências no nível do sistema internacional, mas pelas oportunidades e restrições que apresentam aos atores domésticos. Isto é, as instituições internacionais interferem nos incentivos à ação coletiva dos diferentes atores societários domésticos e, por isso, podem ser consideradas variáveis intervenientes na explicação dos resultados da política externa econômica dos países.

Alguns estudiosos introduziram a análise dos jogos de dois níveis proposta por Putnam (1988) nos modelos explicativos da política comercial, o que permitiu a explicação de situações em que as negociações internacionais afetavam o processo político doméstico e vice-versa (CORTELL e DAVIS JR., 1996; DAVIS, 2003; DAVIS, 2004; GOLDSTEIN e MARTIN, 2000). De forma geral, a introdução dessa dinâmica buscou explicar como instituições internacionais promovem a liberalização comercial na presença de forte pressão de grupos domésticos (DAVIS, 2003, p. 2). O objetivo é explicar como o contexto institucional da negociação comercial pode ajudar a contornar demandas bem organizadas de determinados grupos e tornar politicamente possível a liberalização. O foco, portanto, é sobre a liberalização negociada (DAVIS, 2003, p. 3).

Enfatizam-se as instituições específicas às negociações comerciais, isto é, a agenda, as regras e os procedimentos que regulam a interação entre os países (DAVIS, 2003, p. 22; DAVIS, 2004, p. 153). A explicação passa, essencialmente, pela existência de *issue linkages* em determinadas negociações internacionais, quando a estrutura da negociação condiciona a liberalização de determinado setor (como o agrícola) à abertura de outro setor (como serviços ou bens industrializados). Na presença dessa condicionalidade, grupos potencialmente beneficiários do livre comércio têm maior incentivo a se mobilizar para pressionar pela abertura do mercado de seu país. Grupos de exportadores passam a demandar abertura ao governo, na medida em que a abertura do mercado doméstico passa a ser necessária para a obtenção de ganhos de acesso aos mercados estrangeiros. O processo de *issue linkage*, portanto, deve engajar setores que favoreçam a liberalização no debate político para contrabalançar os setores que preferem proteção (DAVIS, 2003, p. 42; DAVIS, 2004, p. 157). Negociações com *issue*

linkages diluem a influência de setores protecionistas porque os forçam a competir com outros grupos de interesse na arena política (DAVIS, 2003, p. 45).¹¹

Os governos, por sua vez, aceitando um compromisso de liberalização, incorrem em menores custos políticos do que os que enfrentaria no caso de abertura unilateral (LUSZTIG, 2004). Nesse caso, o processo negociador acaba por ajudar a compensar os problemas de ação coletiva domésticos que resultam em políticas de proteção. Como afirma Davis (2004, p. 167), “*this highlights the possibility for the structure of an international negotiation to compensate for the political market for protection in the domestic arena*”. Em suma, a estrutura da negociação internacional – em torno de *issue linkages* – altera o equilíbrio doméstico de interesses a favor da liberalização (DAVIS, 2003, p. 15; DAVIS, 2004, p. 154).

Por sua vez, Goldstein e Martin (2000) enfatizam o papel das instituições internacionais no fornecimento de mais e melhores informações sobre as implicações redistributivas domésticas dos acordos comerciais de liberalização. A partir disso, extraem conclusões diferentes sobre os efeitos do contexto institucional internacional sobre a política doméstica.

Informações sobre quem ganha e quem perde afetam os incentivos para a mobilização dos grupos (GOLDSTEIN e MARTIN, 2000, p. 603-604). À diferença de Davis, no entanto, essa abordagem gera previsões ambíguas a respeito dos efeitos das instituições internacionais sobre o processo de liberalização, sobretudo no que tange à dinâmica política doméstica. Seu objetivo é alertar sobre as dificuldades potenciais que a legalização internacional pode gerar para o processo multilateral de liberalização (GOLDSTEIN e MARTIN, 2000, p. 605).

Uma das conseqüências do provimento de informações por parte de instituições internacionais é a maior transparência e previsibilidade sobre os efeitos distributivos da liberalização. O aumento da quantidade e qualidade dessas informações, porém, gera efeitos dúbios sobre a mobilização de interesses domésticos e, portanto, sobre a capacidade dos governos de manter o apoio a políticas de liberalização. (GOLDSTEIN e MARTIN, 2000, p. 605), de forma que os efeitos sobre a dinâmica política dependem do equilíbrio vigente entre interesses exportadores e protecionistas. No caso em que os interesses exportadores já são bem organizados, mais conhecimento sobre as conseqüências redistributivas aumenta a mobilização relativa de forças protecionistas;

¹¹ Uma versão embrionária desse argumento pode ser encontrada em Hoekman (1989, p. 714).

nesse sentido, mais transparência pode tornar as negociações para liberalização politicamente mais difíceis. Embora as informações sejam igualmente importantes para protecionistas e defensores do livre comércio, *“if these groups are differentially mobilized prior to the process of legalization, information will have the larger marginal effect on the groups that are not as well organized”* (GOLDSTEIN e MARTIN, 2000, p. 606).

Em resumo, os argumentos teóricos oferecem resultados ambíguos acerca dos efeitos do contexto institucional internacional sobre a política dos grupos societários. Eles apontam direções para a pesquisa, mas as respostas têm de ser buscadas na análise empírica e na melhor especificação dos modelos.

1.1.1.3 *Efeitos da internacionalização sobre a estrutura de preferências domésticas*

Os fluxos de comércio internacional também podem afetar a política doméstica dos países e, por conseguinte, suas políticas comerciais. Nesse caso, o aumento do comércio internacional – também chamado de internacionalização da economia – é estudado como variável independente na explicação da política comercial; o aumento dos fluxos de comércio produziria mudanças importantes nas preferências, instituições e política domésticas (MILNER, 2002, p. 449). O ponto em comum entre os diferentes argumentos sobre a internacionalização é a sugestão de que o aumento da exposição da economia nacional ao livre comércio leva ao aumento de pressões contra a proteção e, assim, cria um ciclo virtuoso de demandas crescentes por liberalização (MILNER, 2002, p. 456). Milner (1999), Milner e Keohane (1996), Frieden e Rogowski (1996) e Rogowski (1987) propõem uma abordagem estática, enquanto Hathaway (1998) e Lusztiig (2004) trabalham explicações dinâmicas dos efeitos da internacionalização econômica sobre a política doméstica.

Modelo estático – Rogowski (1997) argumenta que, na medida em que os países abrem sua economia, o setor de bens comercializáveis tende a crescer juntamente com a exposição às pressões econômicas externas; isso leva a novas clivagens políticas e conflitos entre fatores escassos e abundantes. Milner (1988) também argumenta que o aumento da abertura econômica muda as preferências domésticas, aumentando o número potencial de defensores do livre comércio na medida em que aumenta o número de empresas exportadoras e multinacionais. Por outro lado, a abertura também pode

causar a diminuição do número de empresas protecionistas na medida em que elas sucumbam à concorrência estrangeira.

Frieden e Rogowski (1996, p. 31) argumentam que a facilitação do comércio internacional aumenta a transmissão das tendências econômicas mundiais para as economias nacionais. Dessa forma, ela torna mais intensas as preferências dos atores em relação à política externa econômica dos governos. Ademais, a internacionalização afeta as preferências dos atores domésticos de forma previsível, com base em seus interesses econômicos. Os produtores mais próximos à vantagem comparativa do país tendem a favorecer políticas de maior abertura, enquanto os produtores prejudicados tendem a se opor. Logo, como ganhadores e perdedores têm interesses conflitantes, novas coalizões que se baseiam nos diferentes efeitos da maior abertura econômica serão formadas (FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 29, 37; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 15).

No entanto, mudanças de preferências não dizem muito sobre como as políticas e instituições mudarão em decorrência da internacionalização: é preciso saber também qual será o efeito da internacionalização sobre a influência política relativa dos diversos atores (MILNER e KEOHANE, 1996, p. 15). Rogowski (1987, p. 1123) afirma que aqueles que sofrem um aumento repentino no nível de renda terão maior capacidade de expandir suas influência política. Essencialmente, o modelo estático postula que várias condições exógenas criam novos atores com preferência pela liberalização, o que altera o equilíbrio de poder a seu favor (MILNER, 1999, p. 97).

Modelo dinâmico – Hathaway (1998) e Lusztig (2004) propõem modelos de preferências societárias dinâmicas para explicar variações nas demandas por proteção ao longo do tempo. Como reação ao aumento da concorrência externa no mercado doméstico, as empresas domésticas devem optar entre duas formas possíveis de ação: ajuste ou ação política. O primeiro caminho – ajuste – envolve uma série de mudanças na estrutura da empresa destinadas à adequação às novas condições de mercado. O caminho alternativo é a ação política, isto é, o ato de reclamar ou de se organizar para reclamar, com a intenção de recuperar as vantagens perdidas com a liberalização (HATHAWAY, 1998, p. 578). Os diferentes setores podem adotar um dos dois caminhos (ajuste ou mobilização) ou combinações dos dois. À medida que as empresas de um setor realizam ajustes em resposta ao aumento da concorrência internacional, o agregado de preferências do setor econômico muda, já que o ajuste bem-sucedido reduz a severidade de futuros ajustes e, portanto, os potenciais custos de futuras liberalizações (HATHAWAY, 1998, p. 577).

As empresas que sobrevivem a processos de liberalização podem, inclusive, se tornar competitivas no mercado internacional (HATHAWAY, 1998, p. 585). Como consequência, essas empresas se tornam menos propensas a demandar proteção e, eventualmente, podem se tornar demandantes de mais liberalização. Ademais, as empresas menos eficientes do setor que forem incapazes de realizar ajustes terminam por deixar o mercado. O setor como um todo fica, portanto, mais propenso a favorecer – ou, ao menos, menos propenso a se opor a – futuras liberalizações (HATHAWAY, 1998, p. 585-586). “*An important and counterintuitive implication of this theory is that trade liberalization tends to reduce, rather than increase, industry demand for protection*” (HATHAWAY, 1998, p. 576).

Por sua vez, Lusztig (2004) argumenta que, sob determinadas condições, oponentes da liberalização podem acabar se tornando aliados importantes de governos na implementação de reformas comerciais. Ele estabelece uma tipologia para diferenciar os diferentes grupos protecionistas em termos de sua capacidade (e disposição) de realizar ajuste. De um lado estão os grupos inflexíveis [*inflexible rent-seekers*], que consistem de produtores domésticos cujo capital é imóvel e que investiram em setores que não conseguem competir no mercado internacional. Esses produtores tendem a investir consideravelmente em atividade política (LUSZTIG, 2004, p. 7). De outro lado, estão os grupos flexíveis [*flexible rent-seekers*], que também preferem arcar com os custos da atividade política a fazer ajuste, mas que são capazes de, em último caso, reestruturar suas operações de modo a tornar-se competitivos no mercado internacional. Analogamente à explicação de Hathaway (1998), na medida em que os grupos flexíveis se ajustam às novas condições de concorrência impostas, têm menos incentivos para demandar proteção (LUSZTIG, 2004, p. 8).

Ambos os argumentos sugerem, portanto, que o próprio processo de liberalização e de abertura da economia pode gerar mudanças de preferências entre os atores societários domésticos e criar grupos com preferência pela abertura que, por sua vez, apoiarão – ou, ao menos, não mais resistirão a – tentativas subsequentes de liberalização.

É apropriado fazer uma distinção conceitual entre as explicações estáticas e dinâmicas relativas aos efeitos da internacionalização. Nos modelos estáticos, o aumento nos fluxos comerciais de um dado país altera a estrutura doméstica de preferências, ao gerar incentivos para que atores que antes não participavam do processo político se mobilizem e passem a demandar suas preferências junto aos

decisores públicos. A internacionalização, portanto, não altera as preferências de cada ator específico, mas muda a configuração de preferências no agregado, na medida em que mudam os atores que participam do jogo político. Em outras palavras, a explicação mostra que, por exemplo, se mais atores com interesse na liberalização entram na disputa política, a estrutura doméstica de preferências passa a refletir o peso relativamente maior dessas preferências; logo, interesses protecionistas adquirem peso relativamente menor. Deve-se notar que, nesse caso, não houve mudança na preferência de nenhum ator específico, mas no equilíbrio agregado entre preferências diversas. Por outro lado, os modelos dinâmicos argumentam que a internacionalização da economia doméstica pode alterar as preferências de alguns atores ao longo do tempo, na medida em que estes se ajustam às condições de concorrência externa impostas pela liberalização. Os atores que optam pelo ajuste – e são bem-sucedidos – terão menos interesse em proteção e, portanto, serão menos propensos a demandá-la. Ao mesmo tempo, atores que optam pelo não-ajuste (e não conseguem proteção) ou que não têm sucesso no processo de ajuste deixarão o setor, diminuindo o número de demandantes de proteção. Nesse modelo, as mudanças previstas pelo modelo estático ocorrem em paralelo com mudanças nas preferências de atores específicos. Muda, portanto, a estrutura doméstica de preferências sobretudo porque, com o decorrer do tempo, mudam as preferências de atores importantes.

1.1.2 PREFERÊNCIAS DOS ATORES GOVERNAMENTAIS

Autores diferentes tratam dos atores governamentais em níveis distintos de agregação. Alguns trabalham no nível dos poderes executivo e legislativo – e consideram-nos unitários e racionais (MILNER, 1997); outros tratam dos atores burocráticos – isto é, ministérios, departamentos, agências governamentais e indivíduos que ocupam cargos importantes nesses órgãos (ALLISON e HALPERIN, 1972). Outros ainda lidam com líderes políticos individuais e enfatizam os determinantes cognitivos de seu comportamento (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993; KEMP, 2007). Portanto, a escolha do nível de análise influenciará, em grande medida, a explicação da origem das preferências dos atores governamentais.

Aqueles que estudam os poderes executivo e legislativo como atores do processo decisório em política externa e em política comercial concebem-nos como atores

unitários e racionais basicamente por motivos heurísticos – isto é, para fins de investigação e de criação de hipóteses empiricamente testáveis. A maximização da utilidade do executivo depende da reeleição; isso quer dizer que escolherá políticas que sirvam imediatamente aos seus interesses eleitorais (MILNER, 1997, p. 34; VAN BELLE, 1993). No modelo, suas chances de reeleição dependem de dois fatores: o estado geral da economia e as preferências dos grupos de interesse que lhe apóiam (MILNER, 1997, p. 34-35). Embora, em último caso, são os eleitores que definem o destino dos líderes políticos, grupos de interesse podem ser importantes no provimento de contribuições de campanha, votos, exposição na mídia, etc. O poder legislativo também é considerado unitário e racional. Novamente como recurso metodológico, entende-se por preferências do legislativo as preferências do legislador médio (MILNER, 1997, p. 35). A reeleição dos legisladores também depende do estado geral da economia e do apoio de grupos de interesse, com peso relativamente maior para o último.

Por que, então, se legislativo e executivo compartilham interesses comuns, freqüentemente diferem em suas preferências por políticas específicas? De acordo com os autores, porque eles representam eleitorados diferentes. O executivo responde a um eleitorado nacional; por isso, é responsável pelo desempenho agregado da economia, fator esse que lhe constrange mais do que ao legislativo. Além disso, o executivo também deve se preocupar com elementos externos ao sistema político nacional, pois suas preferências também são afetadas pelas demandas e pressões de parceiros internacionais. Por outro lado, o legislativo se preocupa com um eleitorado local; por isso, é mais permeável a interesses particulares e possui preferências que divergem do executivo (LIMA e SANTOS, 2001, p. 127; MILNER, 1997, p. 36; NIELSON, 2003, p. 473).

Executivos e legislativos, porém, não são atores unitários. Na prática, seus conflitos internos podem, algumas vezes, ser mais intensos e complexos do que suas disputas com outros atores (MILNER, 1997, p. 34). Deve-se, portanto, considerar a abordagem da política burocrática, que trata exclusivamente das disputas internas entre agências do poder executivo. Nessa perspectiva, os atores políticos são as grandes organizações e os indivíduos que ocupam postos no alto escalão dessas organizações e competem na tentativa de influenciar tanto as decisões quanto as ações do governo (ALLISON e HALPERIN, 1972, p. 42). “*What government does in any particular instance can be understood largely as a result of bargaining among players positioned*

hierarchically in the government” (ALLISON e HALPERIN, 1972, p. 43). O indivíduo aqui possui importância na medida em que ocupa uma posição hierárquica na burocracia estatal. Suas percepções e preferências têm origem tanto em suas características individuais quanto em sua posição na estrutura burocrática. Segundo Allison e Halperin (1972, p. 48), “*the interests that affect players’ desired results can be characterized under four headings: national security interests, organizational interests, domestic interests, and personal interests*”. Entretanto, o modelo acaba por deixar implícito que a origem das preferências do indivíduo recai completamente sobre sua posição na estrutura burocrática.

O sucesso de cada jogador na disputa política depende basicamente de suas vantagens na barganha (controle sobre informação e sobre instrumentos de implementação de políticas) e de sua habilidade e disposição em utilizar essas vantagens (ALLISON e HALPERIN, 1972, p. 50). Porém, como apontam Hollis e Smith (1986, p. 276), o modelo burocrático possui um nível elevado de indeterminação nas suas explicações; não é capaz de gerar previsões específicas e verificáveis sobre quais atores terão maiores chances de sucesso – e sob quais condições. Sobretudo, permanece sem resposta a questão de como funciona o poder nas barganhas interburocráticas e qual a sua origem (HOLLIS e SMITH, 1986, p. 281; KATZENSTEIN, 1977a, p. 599).

Há que se considerar, ademais, que as preferências dos indivíduos que ocupam cargos políticos eletivos ou cargos burocráticos de alto escalão dependem fortemente de suas convicções político-ideológicas (LIMA e SANTOS, 2001, p. 127). Alguns autores argumentam que, na determinação da política comercial, as preferências e idéias dos tomadores de decisão podem ser mais importantes que as preferências de grupos societários domésticos. Mudanças em suas idéias sobre política comercial podem ter papel importante na determinação das escolhas de políticas específicas. Aqui entram as explicações que privilegiam o papel independente das idéias, valores, crenças e vieses cognitivos na determinação das preferências dos atores e dos conteúdos das políticas. O que se deve enfatizar, nesse caso, são as inter-relações entre idéias e interesses para a compreensão da política externa econômica (BHAGWATI, 1988, p. xii; MILNER, 2002, p. 452; ODELL, 1990, p. 149).¹²

Goldstein e Keohane (1993) tentam mostrar como idéias ajudam a explicar resultados políticos, particularmente aqueles relacionados à política externa. Eles

¹² Para uma revisão mais abrangente da literatura sobre o impacto das idéias nas políticas públicas, ver Faria (2003).

distinguem três tipos de idéias ou crenças: visões de mundo, crenças de princípios e crenças causais. Ademais, propõem três mecanismos causais por meio dos quais as idéias podem influenciar políticas: primeiro, podem atuar como mapas cognitivos [*road maps*] que esclarecem objetivos ou relações entre fins e meios para os decisores; segundo, podem ajudar a definir estratégias em jogos que não possuem equilíbrio único; terceiro, podem se inserir em instituições políticas, de modo que persistam no tempo e continuem influenciando políticas mesmo depois que as condições que lhes deram origem não mais existam (GOLDSTEIN, 1988; GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 7-8). As abordagens sobre idéias – por causa da dificuldade de definir, observar e mensurar a variável – padecem também de considerável indeterminação em duas explicações. Como afirma Odell (1990, p. 152), faltam “*general propositions that would help to explain why some ideas become more influential than others, or which ideas are related predictably to which aspects of policy*”. As abordagens teóricas existentes são imprecisas e se apóiam, sobretudo, em estudos empíricos interpretativos. Faltam propostas de explicação mais rigorosas, capazes de oferecer direções menos incertas às pesquisas da área.

Ainda no campo das explicações cognitivas sobre as preferências comerciais, Kemp (2007) mostra como uma série de vieses cognitivos pode afetar a forma pela qual atores governamentais percebem e respondem a problemas de política comercial. Há alguns fatores principais identificados na literatura da psicologia econômica que podem explicar vieses negativos em relação ao livre comércio: primeiro, as visões de utilidade dos indivíduos tendem a enfatizar emprego em detrimento de consumo; segundo, há vieses resultantes da aversão ao risco que favorecem o *status quo* (BALDWIN, 1989, p. 123-124); terceiro, indivíduos consideram questões de justiça [*fairness*] em situações de barganha; quarto, nem todos compreendem plenamente o princípio da vantagem comparativa. É interessante notar que os efeitos desses fatores psicológicos sobre as atitudes dos indivíduos parecem ser cumulativos em vez de independentes (KEMP, 2007, p. 37).

Cabe adicionar que a internacionalização da economia doméstica gera oportunidades e restrições não apenas para os grupos societários, como discutido, mas também para os atores governamentais (MILNER e KEOHANE, 1996, p. 4). Segundo Milner (1997, p. 43-44), dois fatores afetam as preferências dos atores governamentais: o grau de abertura da economia e as externalidades que os países estrangeiros podem impor à economia nacional. A abertura pode implicar perda de eficácia dos

instrumentos tradicionais de política econômica, além de significar que os preços relativos do país sofrem restrições e choques do mercado internacional. Essas restrições geram incentivos para a adoção de uma política externa econômica cooperativa, com vistas à coordenação de políticas nacionais. Por outro lado, políticas de cooperação geram custos, sobretudo aqueles relacionados às conseqüências distributivas da cooperação e à perda de controle sobre os instrumentos de política econômica. Os atores políticos, portanto, fazem cálculos de custo-benefício que levam em conta os elementos discutidos acima (MILNER, 1997, p. 46-47; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 17).

1.1.3 LIMITAÇÕES DAS ABORDAGENS CENTRADAS EM PREFERÊNCIAS

Os modelos centrados em preferências domésticas possuem uma série de fraquezas. Por um lado, conseguem explicar as origens domésticas da oposição e do apoio a políticas comerciais (as demandas societárias por proteção ou liberalização), mas atribuem ao governo um papel passivo de tradutor das demandas societárias. Por outro lado, as preferências dos tomadores de decisão podem ajudar a explicar apenas parcialmente o lado da oferta da política comercial, indicando a disposição dos líderes políticos em oferecer proteção ou liberalização. Em suma, os modelos de preferências comerciais parecem fornecer apenas uma explicação inicial sobre a oferta e demanda por política comercial (MILNER, 2002, p. 453).

Assim, pouco se diz sobre o processo pelo qual as demandas de grupos de interesse geram respostas do governo. Grande parte da literatura não buscou identificar as condições mais favoráveis para levar governos a fornecer proteção, rejeitar demandas ou mudar os níveis de proteção ao longo do tempo (GOLDSTEIN, 1986, p. 163; ODELL, 1990, p. 141-142; SKIDMORE e HUDSON, 1993, p. 6).

Se, por um lado, eles não propõem qualquer explicação sobre como as preferências são agregadas em diferentes níveis, por outro, pressupõem que o governo não tenha um papel minimamente independente no processo decisório (MILNER, 2002, p. 451; ODELL e WILLETT, 1990, p. 3). Portanto, como afirma Goldstein (1986, p. 163), “*undue attention focuses on the ‘interest’ in aid, rather than on the amount and effectiveness of aid received*”. O que falta nessas explicações são instituições políticas.

1.2 INSTITUIÇÕES

Modelos exclusivamente societários – que remontam à tradição do pluralismo político – não explicam como os governos consideram e pesam as diversas demandas societárias por proteção – ou seja, ignoram o lado da oferta da política comercial. Em geral, atribuem um papel passivo aos governos, como meros tradutores das demandas societárias em políticas públicas. Ignoram, em particular, a forma pela qual instituições políticas canalizam e intermedeiam as demandas dos grupos de interesse (NIELSON, 2003, p. 470).

Como afirma Odell (1990, p. 153), “*at a minimum, the political behavior of individuals and industries responds to the constraints and opportunities presented by institutions*”. O objetivo da análise institucional, portanto, é explicar como as restrições impostas pelas instituições afetam as atividades políticas dos grupos societários (FRIEDEN, 2000, p. 42). Instituições políticas podem influenciar a forma pela qual as preferências dos atores são traduzidas em políticas. Nem todas as preferências têm o mesmo impacto sobre as políticas; as preferências de alguns grupos têm peso maior em qualquer processo decisório. Nesse sentido, instituições criam um viés a favor de certos atores em detrimento de outros; elas podem estabelecer quais grupos domésticos têm mais acesso e voz no processo decisório, além de determinar o grau de permeabilidade do governo a esses interesses. Em outras palavras, elas são responsáveis pelo processo de agregação política das preferências domésticas. (GARRETT e LANGE, 1996, p. 50; HERMANN e HERMANN, 1989, p. 362; HUDSON, 2006, p. 126; IKENBERRY, 1988, p. 222-223; MILNER, 1997, p. 18; MILNER, 1998, p. 760-761; MILNER, 2002, p. 449; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 4-6; NIELSON, 2003, p. 471-472; ODELL e WILLETT, 1990, p. 3).

Algumas instituições, por exemplo, tendem a conceder aos grupos de interesse acesso privilegiado aos tomadores de decisão e aos instrumentos de política, tornando suas demandas mais difíceis de resistir. Por outro lado, outros tipos de instituições tendem a insular os tomadores de decisão das demandas societárias, conferindo-lhes grande margem de autonomia na formulação e execução das políticas públicas. Pode-se conceber dois extremos em termos de contexto institucional doméstico: de um lado, as formulações que atribuem ao governo o papel completamente passivo de mero receptor e tradutor de demandas societárias organizadas; de outro, formulações que atribuem ao governo autonomia irrestrita face às pressões societárias, de modo que são capazes de

formular e executar políticas inteiramente alinhadas às preferências dos indivíduos que ocupam os postos de decisão. Entre esses dois extremos, existe uma série de combinações possíveis de elementos institucionais que garantem mais ou menos autonomia aos decisores governamentais e mais ou menos poder às demandas societárias organizadas.

Portanto, embora as preferências domésticas possuam um papel importante na explicação da política comercial, o argumento principal é o de que as instituições políticas agregam essas preferências, concedendo a alguns setores acesso diferenciado às principais instâncias do processo decisório. Dessa forma, é necessário entender as instituições para explicar a oferta de proteção, e não apenas sua demanda; diferentes instituições agregam preferências de forma distinta e, portanto, resultam em políticas diversas. Nesta discussão serão enfatizados os elementos institucionais – identificados na literatura – que tornam os governos mais ou menos permeáveis às demandas societárias. O foco, portanto, recai sobre o insulamento ou a permeabilidade do processo decisório em política externa econômica às demandas dos atores societários.

Três abordagens institucionais principais serão discutidas. Primeiro, uma literatura de influência crescente que se define, sobretudo, pelo método. Batizada de “institucionalismo racional” por Milner (1998), essa abordagem se insere na tradição da escolha racional da ciência política e utiliza amplamente métodos quantitativos para medir e avaliar o impacto de variáveis institucionais sobre os resultados de políticas públicas. Seu foco é sobre o impacto das regras e normas que estruturam o ambiente de interação estratégica dos atores e moldam a forma pela qual resultados coletivos são alcançados. A segunda abordagem, por seu turno, concebe o Estado como uma estrutura organizacional ou um conjunto de leis e arranjos institucionais historicamente contingentes. Essa abordagem está diretamente associada aos trabalhos de Goldstein (1986; 1988). Seu foco é sobre a forma como idéias se tornam institucionalizadas em normas e regras e adquirem persistência ao longo do tempo, garantindo sua influência sobre as políticas. A terceira abordagem, conhecida como abordagem estatal, concebe o Estado como um ator autônomo e independente no processo político. Sua ênfase principal é sobre o comportamento de líderes políticos e executivos do Estado, que são considerados racionais em certa medida, pois respondem a restrições internas e externas na busca de promover políticas que estejam de acordo com suas próprias preferências (IKENBERRY et al., 1988, p. 10).

1.2.1 INSTITUCIONALISMO RACIONAL

O institucionalismo racional enfoca o impacto das regras e normas que estruturam o ambiente de interação estratégica dos atores e moldam a forma pela qual resultados coletivos são alcançados (MILNER, 1998, p. 762). A política externa, nesses estudos, é resultado da agregação de preferências domésticas no contexto de instituições políticas, e o resultado coletivo depende das interações estratégicas desses grupos (MILNER, 1998, p. 779).

A literatura pertencente ao subcampo do institucionalismo racional é vasta e investiga o impacto de uma série de variáveis sobre o processo decisório e sobre os resultados de políticas públicas. Em geral, enxerga as instituições como arenas de conflito e cooperação que enviesam resultados a favor de certos grupos (Milner, 1998, p. 762). Ademais, algumas instituições formais dos sistemas políticos nacionais podem torná-los mais ou menos insulados das pressões societárias. Dentre as variáveis estudadas, incluem-se o tipo de regime – se democrático ou autoritário, se presidencialista ou parlamentarista –, as regras eleitorais, o tipo de sistema partidário, o tipo de federalismo, o número de pontos de veto, entre outros. Em suma, elementos que definem a natureza do sistema político nacional são variáveis que afetam a forma como as instituições políticas filtram e traduzem as preferências societárias em políticas públicas (GARRETT e LANGE, 1996; HUDSON, 2006, p. 126; MILNER, 2002, p. 452-454; MILNER e KEOHANE, 1996, p. 5-6; NIELSON, 2003; THIES e PORCHE, 2007, p. 175; TSEBELIS, 1995).

A permeabilidade dos governos a mudanças nas preferências domésticas varia significativamente de acordo com o tipo de regime (GARRETT e LANGE, 1996; MILNER e KUBOTA, 2005). Segundo Garrett e Lange (1996, p. 61), “*one should expect policies more closely to approximate the expectations of economic pluralism in democratic polities than in other systems*”. Ademais, “*democratic elections will always bias policy outcomes in favor of less productive sectors, in virtue of the one person-one vote principle*” (GARRETT e LANGE, 1996, p. 65). A magnitude desse viés varia de acordo com as regras eleitorais, mas eleições democráticas sempre darão maior poder aos setores de bens não-comercializáveis do que preveriam os modelos do pluralismo político.

A permeabilidade a mudanças nas preferências societárias é inversamente proporcional ao número de pontos de veto no sistema político, – isto é, o número de atores institucionais cuja aquiescência é necessária para realizar uma mudança de política (TSEBELIS, 1995). Ademais, essas perspectivas, em geral, sugerem que sistemas políticos fragmentados são similares àqueles que possuem muitos pontos de veto e, como eles, são resistentes a mudanças (MILNER, 2002, p. 454; TSEBELIS, 1995).

Por sua vez, Milner (1997, p. 18) se concentra nas instituições políticas que estabelecem a distribuição dos poderes legislativos entre os atores políticos. No processo decisório, quatro elementos são essenciais como recurso de poder para os atores domésticos: a capacidade de estabelecer a agenda, de emendar as políticas propostas, de ratificar ou vetar propostas e de propor referendos. A forma como o poder é compartilhado afeta as preferências que prevalecerão na tomada de decisão. Quanto maior o controle de um ator político sobre o processo legislativo, maior sua capacidade de implementar políticas que reflitam suas preferências (MILNER, 1997, p. 101). Por isso, a relação institucional entre o executivo e o legislativo nas democracias é de suma importância para o entendimento da política externa econômica (MILNER, 1997, p. 99; MILNER e ROSENDORFF, 1997).

Nielson (2003) argumenta que presidentes fortes com poderes legislativos significativos e líderes partidários fortes podem ajudar a superar vieses protecionistas na política doméstica. Os resultados empíricos por ele alcançados sugerem que a delegação da competência pela política comercial para presidentes demonstra correlação significativa com a liberalização comercial. Segundo Nielson (2003, p. 470-471), reformas comerciais são mais prováveis quando poderes significativos são delegados a líderes partidários do legislativo ou ao executivo, visto que seus mandatos e posições institucionais os levam a considerar mais seriamente a busca de bens públicos. Lima e Santos (2001, p. 121) argumentam na mesma linha: para eles, a política externa e, especialmente, a de comércio exterior são comumente delegadas ao executivo, porque, entre outras razões, “a solução de delegar (...) surge como um freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades”. Por isso, tenderiam a predominar desenhos institucionais que “assegurem uma autoridade executiva forte” (LIMA e SANTOS, 2001, p. 125).

A validade do argumento, no entanto, depende de uma condição importante: os líderes do poder executivo em questão devem acreditar nas virtudes do livre comércio.

Nesse caso, as instituições fornecem apenas condições mais propícias à liberalização, mas não a determinam; as idéias e crenças dos políticos são uma variável anterior (GEDDES, 1990, p. 218). Milner (2002, p. 453) conclui que *“it is not clear that greater insulation of policy-makers always produces policies that promote trade liberalization; the preferences of those policy-makers also matter”*.

Como argumenta Milner (1997, p. 19), a conclusão geral dessa literatura é que as instituições são importantes como fator explicativo, mas as preferências são primordiais, *“since they circumscribe the degree to which institutions can produce variance in the outcomes”*.

1.2.2 IDÉIAS E INSTITUIÇÕES

A segunda abordagem institucional a ser discutida concebe o Estado como uma estrutura organizacional ou um conjunto de leis e arranjos institucionais historicamente contingentes. Nesse sentido, a política comercial pode ser entendida como um conjunto de regras de decisão que refletem as idéias e vieses dos tomadores de decisão que as criaram. Essa abordagem está associada, principalmente, aos trabalhos de Goldstein (1986; 1988). Seu foco é sobre a forma pela qual idéias se tornam institucionalizadas em normas e regras e adquirem persistência ao longo do tempo, garantindo sua influência sobre as políticas. A explicação da política comercial, nesse caso, passa pela inter-relação entre duas variáveis: as idéias dos tomadores de decisão e as instituições políticas. As idéias são importantes na medida em que se institucionalizam em regras e normas que restringem o comportamento de indivíduos e grupos de dentro e de fora do Estado (GOLDSTEIN, 1988, p. 214; GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 12; SIKKINK, 1991, p. 2, 25).

A partir do momento em que as idéias influenciam o desenho organizacional das agências do Estado, sua influência se refletirá nos incentivos para aqueles que estão dentro e fora da organização. Esse mecanismo causal enfatiza a forma como instituições políticas, na forma de agências, leis, normas e procedimentos, medeiam a relação entre idéias e políticas públicas, especialmente a política externa (GOLDSTEIN, 1988, p. 181; GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 20). Isso também explica porque algumas práticas e instituições sobrevivem ao tempo, mesmo que as

idéias que lhes deram origem já não sejam dominantes na arena política (GOLDSTEIN, 1988, p. 181).

São de interesse particular as regras que regulam a relação entre governo e setor privado nas questões de política comercial, especialmente aquelas que balizam a avaliação do Estado sobre a legitimidade das demandas feitas pelos atores societários (GOLDSTEIN, 1986, p. 161; GOLDSTEIN, 1988, p. 180; IKENBERRY, 1988, p. 228). Goldstein (1986; 1988) identifica três dessas regras para o caso da política comercial norte-americana. Primeiro, a transferência da responsabilidade institucional pela política comercial do legislativo para o executivo, a qual implicou que interesses particularistas não pudessem mais dominar as questões comerciais. Segundo, o processo decisório em política comercial caracteriza-se por normas, valores e instituições que protegem o mercado americano de práticas predatórias de produtores estrangeiros. Terceiro, por razões de legitimidade, o governo norte-americano precisa parecer responsável perante cidadãos e grupos domésticos; entretanto, isso não significa dar a eles o que eles querem. Então, a regra estipula que, se tiver de ser oferecida, a proteção deve ser simbólica e o mais irrestrita possível, ou seja, com menos custos políticos (GOLDSTEIN, 1986, p. 166).

Thies e Porche (2007) obtiveram resultados empíricos que sustentam o argumento de Goldstein. Conforme concluem em seu estudo de caso, as instituições da política comercial norte-americana foram desenhadas para aparentar a concessão de proteção, sem fazê-lo de forma substantiva.

A abordagem de Goldstein trabalha implicitamente com a noção de que, uma vez inseridas em instituições, as idéias influenciarão automaticamente a formulação e execução da política externa econômica. Segundo Drezner (2000), no entanto, a explicação de como as idéias inseridas em instituições persistem e influenciam a política externa é incompleta. Uma abordagem de política burocrática, por sua vez, permitiria enfocar as estratégias que essas instituições devem adotar de forma a sobreviver e alcançar sucesso na arena política, onde elas concorrem com outras instituições (DREZNER, 2000, p. 733).

Para Drezner, instituições enfrentam um *trade-off* entre sobrevivência e sucesso (em termos de influência sobre resultados). Agências insuladas de outras burocracias têm maior chance de sobrevivência (i.e., de não serem absorvidas por outras burocracias), mas dificilmente conseguirão influenciar os grandes contornos das políticas. Por outro lado, agências inseridas em contextos burocráticos mais amplos têm

menos chances de manter suas idéias originárias intactas, mas, se sobreviverem, têm maiores chances de traduzir suas idéias em políticas efetivas. Em suma, o posicionamento das instituições em relação às outras instituições existentes influencia sua capacidade de sobreviver e interferir nos resultados (DREZNER, 2000, p. 746).

1.2.3 AUTONOMIA E CAPACIDADE ESTATAL

A terceira abordagem, conhecida como abordagem estatal, concebe o Estado como um ator autônomo e independente no processo político, cujas iniciativas próprias são centrais. Sua ênfase principal é sobre o comportamento de líderes políticos e executivos do Estado (elite burocrática), que são considerados racionais em certa medida, pois buscam promover políticas que estejam de acordo com suas próprias preferências, em ambientes de restrições internas e externas (IKENBERRY, 1988, p. 220; IKENBERRY et al., 1988, p. 10). Como aponta Geddes (1990, p. 217), “*it no longer seems controversial to say that governments can sometimes and do sometimes act to carry out the autonomous preferences of officials. Analysts have observed that government leaders at times initiate major policy shifts without regard for the demands of important political and economic groups*”. A abordagem se concentra, portanto, na estrutura institucional do Estado e na capacidade dos atores políticos e administrativos que ocupam posições nessa estrutura de formular e implementar a política externa econômica (EVANS et al., 1985; IKENBERRY et al., 1988, p. 1-2).

O que caracteriza a abordagem é, sobretudo, o conceito de autonomia estatal.¹³ Geddes (1990, p. 217) a define como “*the ability of officials independently to formulate and execute policy*”. Ademais, autonomia estatal implica que “*the officials who constitute the state not only have preferences which are more than simple reflections of the preferences of powerful societal groups, but also that they have the capacity, in terms of organizational cohesion, expertise, and extractive and coercive ability, to carry out decisions based on their preferences*” (GEDDES, 1990, p. 217). Por sua vez, Garrett e Lange (1996, p. 67) afirmam que existe autonomia burocrática quando “*considerable*

¹³ É importante fazer a ressalva de que o termo autonomia *estatal* é impreciso e pode causar confusão. Em praticamente toda a literatura, ele é utilizado como sinônimo de autonomia *burocrática*, termo esse que seria mais apropriado, tendo em vista que os estudos dessa vertente se concentram no papel do poder executivo, mais especificamente nas elites burocráticas dos órgãos e agências governamentais que lhe dão suporte.

authority is delegated to bureaucracies, and the preferences of bureaucrats are different from those of elected politicians". Müller e Risse-Kappen (1993, p. 34) definem autonomia estatal como a situação em que *"foreign policy decision-makers are relatively independent of societal demands and pressures"*.

As abordagens estatais fazem um contraponto direto às societárias. Para estas, explicações da política externa econômica baseiam-se na disputa entre grupos de interesse domésticos; atores governamentais e instituições não possuem papel autônomo nem interveniente na formação das políticas. Como afirma Goldstein (1988, p. 184), *"few attempt to explain policy as the result of the interests and beliefs of the state. Rather, independent state action is not expected. In essence, the state is often portrayed as epiphenomenal"*. Entretanto, na realidade, atores governamentais, em especial agências burocráticas, exercem uma influência importante sobre a política que não é captada por modelos baseados apenas nas demandas societárias. Thacker (2000, p. 37) assevera que *"the state itself is a key actor in the policy reform process. By no means should it be considered a passive receptor of international and societal pressures"*. Isso implica que os atores governamentais nem sempre mudam sua maneira de formular e implementar políticas de acordo com as preferências dos atores societários (GARRETT e LANGE, 1996, p. 67; IKENBERRY et al., 1988, p. 7; SIKKINK, 1991, p. 10; THACKER, 2000, p. 44). Como argumentam Garrett e Lange (1996, p. 54), *"the more authority over policy rests in the hands of independent bureaucratic agencies, the less policy change should be associated with a given change in the constellation of preferences in the private sphere"*.

O que todas as abordagens estatais possuem em comum é a atenção às formas institucionais do Estado e às relações deste com a sociedade. Porém, cada autor utiliza critérios específicos e atribui conteúdo distinto às variações possíveis no grau de autonomia estatal/burocrática de cada país.

Katzenstein (1977a, 1977b) sugere uma diferenciação dos países em termos de: estrutura do sistema político e seu grau de centralização; nível de fragmentação e polarização societárias; e redes de políticas [*policy networks*], isto é, a estrutura que liga o sistema político à sociedade e a medida em que esta é controlada pelo Estado, pela sociedade ou se é corporativista. Esses três elementos compõem a estrutura doméstica dos países (KATZENSTEIN, 1977a, p. 596). O conceito de estrutura doméstica guarda grande semelhança com o de sistemas nacionais de economia política de Gilpin (2001, p. 149), os quais são definidos pelo papel do Estado na economia, pela estrutura do setor

privado (grau concentração, coordenação, etc.) e pelos diferentes padrões de inter-relação entre Estado e setor privado.

Essa abordagem sugere que os países diferem na medida em que seus governos e sociedades são centralizados e no leque de instrumentos de política disponíveis para os executivos do Estado na condução da política externa econômica. Eles também diferem no grau de autonomia que os atores governamentais possuem em relação às forças societárias, visto que as estruturas domésticas determinam a seletividade do sistema político em relação às demandas societárias.

A autonomia estatal é definida por Katzenstein (1976) em termos da força ou fraqueza do Estado em sua relação com a sociedade; assim, a forma como os países respondem a pressões econômicas externas dependeria da força das instituições políticas. Estados fracos são dominados pelos atores societários; suas decisões de política externa econômica são restringidas pela opinião pública, grupos de interesse, parlamento e demais atores externos ao poder executivo. Por outro lado, Estados fortes são capazes de insular os tomadores de decisão de pressões políticas imediatistas.

Cortell e Davis Jr. (1996, p. 454) definem a estrutura doméstica como a organização da autoridade sobre a tomada de decisão e o padrão de relações Estado-sociedade. A organização do processo decisório varia de acordo com a centralização ou descentralização, dependendo do número de agências burocráticas e ministérios que possuem competência sobre determinada questão. O padrão de relações Estado-sociedade diz respeito aos arranjos institucionais que conferem aos atores societários acesso à formulação e implementação de políticas. Os autores tratam as relações Estado-sociedade em termos de proximidade e distância (e não de força ou fraqueza). As relações são distantes quando atores societários são excluídos do processo de formulação de políticas. Por outro lado, elas são próximas quando as instituições do processo decisório incorporam atores societários ou seus interesses (CORTELL e DAVIS JR., 1996, p. 454-455).

Geddes (1990) e Sikkink (1991) chamam atenção para questões relativas à capacidade institucional do Estado, isto é, para os meios e instrumentos de que o Estado dispõe para implementar suas preferências (GEDDES, 1991, p. 217; SIKKINK, 1991, p.11, 22). Capacidade estatal diz respeito aos instrumentos administrativos e coercitivos disponíveis ao poder público para implementar os objetivos do governo. Como define Sikkink (1991, p. 11), “*state capacity is a relational concept: the state is strong or capable in relation to the tasks it sets for itself or that are set for it*”.

A capacidade estatal se define pela natureza das estruturas organizacionais do Estado, as normas e procedimentos que governam a burocracia, e sua capacidade técnica. Ela depende, portanto, de características do governo e da administração pública, tais como carreiras relativamente insuladas dos interesses socioeconômicos e políticos dominantes; procedimentos meritocráticos de recrutamento, remuneração, treinamento, promoção e demissão que concentrem expertise e recursos humanos de alta qualidade na burocracia e reduzam a influência partidária sobre as ações e decisões relativas à organização interna do Estado; a existência de instrumentos econômicos por meio dos quais os atores governamentais possam manipular os incentivos para os atores privados; e limitações na participação política que tornem possível que os atores governamentais ignorem as preferências de alguns grupos societários sem precisar temer as consequências eleitorais (GEDDES, 1990, p. 218; SIKKINK, 1991, p. 172-173, 189).

Por fim, Evans (1995) propõe uma solução conceitual para os dilemas da relação entre autonomia estatal e preferências societárias – ou entre insulamento e captura. Seu conceito de autonomia inserida [*embedded autonomy*] integra os dois elementos centrais nas discussões de autonomia estatal: a organização interna do Estado e as relações Estado-sociedade. A autonomia inserida “*combines Weberian bureaucratic insulation with intense connection to the surrounding social structure, offering a concrete resolution to the theoretical debate over state-society relations*” (EVANS, 1995, p. 50). A inserção é necessária para a obtenção de informação e de recursos necessários para a implementação de políticas (EVANS, 1995, p. 58; GEDDES, 1990, p. 220).

É preciso notar que autonomia e inserção podem produzir resultados indesejáveis se não existirem conjuntamente. Na ausência de autonomia, desaparece a distinção entre inserção e mera captura por grupos de interesse. Por outro lado, agências insuladas podem formar coalizões e estabelecer relações cooperativas com atores societários, mas não são dominadas por eles (EVANS, 1995, p. 59; GEDDES, 1990, p. 220).

Em suma, a literatura relativa às questões de autonomia estatal indica que as possíveis variações na estrutura organizacional do Estado e nas suas relações com a sociedade – e as diferentes combinações entre as duas variáveis – criam diferentes resultados de políticas públicas. Primeiro, criam graus distintos de permeabilidade do processo decisório a atores societários; segundo, criam diferentes graus de capacidade estatal, ou seja, de propensão a que as políticas reflitam as preferências dos atores governamentais. Essa literatura não permite previsões precisas sobre quais os resultados

mais prováveis dado determinado contexto institucional, mas fornece orientações interessantes sobre as perguntas que devem ser feitas e as variáveis que devem ser investigadas ao se analisar os determinantes domésticos da política externa econômica.

1.2.4 MUDANÇA INSTITUCIONAL

É ainda pouco explorado o campo da mudança institucional. As abordagens institucionais aqui discutidas utilizam instituições como variáveis independentes ou intervenientes em suas explicações. No entanto, também pode-se estudá-las como variáveis dependentes; em termos metodológicos, isso significa endogeneizar as instituições nos modelos explicativos. Ainda são relativamente limitadas as explicações sobre as variáveis que influenciam as mudanças institucionais.

Como apontam Frieden (2000, p. 41) e Garrett e Lange (1996), instituições podem ser analisadas de duas formas: estaticamente (i.e., instituições são constantes, não variam no modelo) ou endogenamente (i.e., busca-se explicar o que causa mudanças institucionais). Os teóricos do institucionalismo racional são os que mais avançaram nessa empreitada. Sua premissa fundamental é que os atores avaliam se as instituições existentes são de seu interesse. Se os custos de observância às instituições existentes forem altos, eles podem cogitar mudar as instituições em uma direção que lhes seja favorável (FRIEDEN, 2000, p. 41-42; IKENBERRY, 1988, p. 224). Entretanto, não me deterei sobre esse aspecto das explicações institucionais, dado que o foco da investigação privilegia o estudo das instituições em seu papel de intermediárias entre preferências individuais e políticas públicas.

1.2.5 LIMITAÇÕES DAS ABORDAGENS INSTITUCIONAIS

Como reconhece Ikenberry (1988, p. 242), *“in terms of explaining foreign economic policy, the institutional approach can provide only some of the answers. The approach focuses on the structural constraints that confront social and governmental actors in the process of policymaking. Yet while constraints tell us what is not possible, they provide less guidance concerning what is”*. Em último caso, o leque de resultados

possíveis é determinado pela estrutura doméstica de preferências, podendo as instituições apenas explicar variações dentro desse leque.

Faltam às abordagens institucionais elementos explicativos relacionados à “agência” dos indivíduos que operam no âmbito das instituições. Mais especificamente, faltam explicações das motivações e capacidades dos indivíduos para agir politicamente em um dado contexto institucional de restrições e oportunidades. Esses elementos devem ser buscados nos modelos que privilegiam as preferências individuais (sejam de atores societários ou governamentais) e naqueles que investigam os fatores ideacionais e cognitivos do comportamento humano, associados aos modelos de ação coletiva que atentam para os custos e oportunidades da ação política. Ademais, a necessidade de se incluírem as idéias dos tomadores de decisão como elemento explicativo será ainda mais premente quanto maior for a autonomia estatal no caso estudado. É justamente nos casos em que atores governamentais possuem maior margem de atuação que suas idéias e preferências serão mais importantes na formação das políticas públicas.

Cabe destacar ainda que o campo da análise institucional em política externa econômica apresenta escassos resultados empíricos. Na vertente do institucionalismo racional, podem-se encontrar análises estatísticas feitas com base em amplas bases de dados. No entanto, variáveis institucionais são de difícil mensuração e operacionalização estatística, o que confere uma grande margem de arbitrariedade às análises e prejudica a possibilidade de generalização dos resultados. Por outro lado, as outras duas vertentes mais interpretativas também oferecem poucos estudos de casos detalhados e, menos ainda, análises comparativas entre diversos países em termos de suas estruturas institucionais. O avanço do campo, portanto, depende de um esforço maior de confrontação dos modelos teóricos e interpretativos com a realidade.

1.3 CONCLUSÃO

Teorias e modelos explicativos da política externa econômica devem integrar quatro elementos principais discutidos neste capítulo: (a) a origem das preferências dos atores societários; (b) a forma como elas são agregadas por instituições socioeconômicas em demandas políticas organizadas; (c) a origem das preferências dos atores governamentais; e (d) o papel das instituições políticas na filtragem e canalização de algumas preferências em detrimento de outras. Entretanto, nenhum dos modelos

apresentados satisfaz a todos esses quesitos isoladamente. Como sugere Milner (1999, p. 104), há um consenso crescente de que preferências e instituições são importantes e mutuamente determinadas, mas resta muito a fazer em termos de modelagem teórica e investigação empírica.

Os modelos teóricos sobre a formação de preferências individuais e sobre a ação coletiva em torno de bens públicos são bem desenvolvidos e formalizados, além de contarem com vasta produção empírica. Porém, fornecem apenas explicações parciais.

As abordagens institucionais ainda têm um caminho a percorrer na definição precisa de conceitos e variáveis que sejam aceitos consensualmente. Há ainda muita divergência sobre quais são as variáveis institucionais centrais e os níveis de agregação mais relevantes. Os estudos institucionais padecem também da falta de acúmulo empírico, talvez pelas dificuldades de mensuração e instrumentalização das variáveis; faltam, sobretudo, estudos de caso e estudos comparados detalhados que dêem conta dos efeitos das variações institucionais – às vezes sutis – em diferentes países.

Entre as abordagens teóricas examinadas, as que buscam explicar resultados de políticas por meio de idéias e crenças são as menos desenvolvidas. Certamente, a natureza imaterial do objeto o torna menos suscetível à modelagem teórica. Não obstante, idéias e crenças são centrais na formação das preferências de atores governamentais. O que se precisa é uma compreensão mais apurada de como esses atores formam suas preferências.

Nos estudos de caso empreendidos nos capítulos subseqüentes, concentrar-me-ei nos seguintes elementos: (a) as preferências reveladas dos atores não-governamentais; (b) as idéias e conceitos compartilhados pelos atores governamentais; (c) as ocasiões de interação entre Estado e atores societários; e (d), em menor grau, os aspectos institucionais que afetam essa interação no processo decisório de política econômica externa. A partir das evidências reunidas, verificarei como se comportaram essas variáveis no tocante à formulação e execução da posição brasileira nas negociações multilaterais sobre o comércio de serviços. O propósito deste estudo, portanto, não é testar hipóteses no sentido estrito do termo, mas antes: (i) analisar a interação das variáveis acima indicadas; e (ii) avaliar em que medida as preferências dos atores não-governamentais influenciaram as decisões do governo brasileiro nas negociações em questão.

CAPÍTULO 2

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DE UMA ECONOMIA FECHADA: O BRASIL NA RODADA URUGUAI

Partiu dos Estados Unidos a iniciativa da inclusão do tema do comércio de serviços na agenda do GATT. No início dos anos 1980, o governo norte-americano tomou uma série de iniciativas que buscavam dar início a uma nova rodada multilateral de negociações comerciais que incluísse temas que antes estavam fora da agenda do GATT – entre eles investimentos, propriedade intelectual e, sobretudo, serviços. O primeiro movimento na direção de uma nova rodada de negociações veio em junho de 1981, com a preparação de uma reunião ministerial dos membros do GATT a ser realizada em 1982.¹⁴

Durante a reunião, os Estados Unidos pressionaram pelo lançamento de trabalhos acerca dos “novos temas”. No entanto, houve apenas apoio limitado por parte de países desenvolvidos e oposição forte da maioria dos países em desenvolvimento.¹⁵ Dessa reunião, resultou uma declaração ministerial que criava um programa de trabalho para as partes contratantes do GATT. O programa incluía tarefas em um grande número de questões, incluindo serviços.¹⁶ Porém, a declaração não apresentou decisão definitiva sobre o começo de uma nova rodada, tampouco sobre a inclusão dos novos temas. Os países iniciariam uma fase de estudos e troca de informações sobre seus respectivos setores de serviços.

Desde o princípio, o Brasil se opôs à iniciativa norte-americana e angariou apoio de outros países em desenvolvimento para a sua posição. A literatura é inequívoca ao caracterizar a posição brasileira como defensiva e obstrucionista nas discussões relativas ao tema do comércio de serviços, ainda que esta tenha sofrido pequenas variações em

¹⁴ Croome (1998, p. 7-9).

¹⁵ As Comunidades Europeias não estavam interessadas em apoiar novas iniciativas no GATT, sobretudo porque temiam ter que discutir sua política agrícola no marco de uma rodada multilateral. O Japão foi dos primeiros países a apoiar a iniciativa. Ver Croome (1998, p. 10); Hoekman e Kostecki (2001, p. 249).

¹⁶ GATT. L/5424. Ministerial Declaration. 29 November 1982.

cada fase do processo negociador.¹⁷ Entre 1982 e 1986, durante o período de definição da agenda da rodada que estava por vir, o Brasil buscou obstruir a inclusão do tema de serviços na agenda negociadora. Ao perceber que não seria capaz de impedir a inclusão do tema, procurou convencer as demais partes contratantes do GATT a dissociar formalmente as negociações de bens e serviços, de modo que não fosse possível haver concessões cruzadas entre os temas. Dessa forma, supunha-se que conseguiria resistir às pressões dos países demandantes e contrair menos compromissos de liberalização do setor de serviços ao fim da rodada.

Após a inclusão do tema na agenda e a separação formal das negociações de bens e serviços, os negociadores brasileiros se esforçaram para limitar ao mínimo possível suas ofertas em serviços. Ao fim das negociações, o governo brasileiro logrou adotar um número restrito de compromissos e considerou-se satisfeito não apenas com o acordo-quadro resultante – o GATS –, como também com o formato adotado para a inscrição de compromissos – as listas positivas de compromissos específicos. Para o Brasil, esses resultados permitiam a manutenção de uma série de medidas restritivas ao comércio de serviços e davam ampla margem de manobra em rodadas futuras de liberalização.

Este capítulo buscará, primeiro, apresentar um quadro do comércio brasileiro de serviços entre 1980 e 1994, especialmente dos fluxos de comércio transfronteiriço e investimento estrangeiro nos setores de engenharia e construção e serviços financeiros. Em seguida, tratarei do comportamento da diplomacia brasileira nas discussões relativas a serviços, tanto no período de definição da agenda (1982-1986) quanto no decorrer da Rodada Uruguaí (1986-1994). Serão apresentados também os compromissos assumidos pelo Brasil ao fim da rodada, em uma perspectiva comparada. Em seguida, serão apresentadas as percepções que os atores governamentais, sobretudo os diplomatas, possuíam acerca da economia nacional de serviços, com ênfase nos setores de construção e engenharia e serviços financeiros. Ademais, identificarei as idéias – compartilhadas pelos tomadores de decisão – que influenciaram a formulação e execução da posição brasileira nas negociações. Posteriormente, serão discutidas as preferências do setor privado nacional de serviços, bem como a forma pela qual essas preferências foram comunicadas ao governo brasileiro. Concluirei com algumas

¹⁷ Abreu (1997, p. 329); Abreu (2001, p. 92); Abreu (2007, p. 3-4, 148); Caldas (1998, p. 4-5); Mattoo (2004, p. 256); Mello (1992, p. 55-56); Preeg (1995, p. 194).

considerações acerca da influência das preferências do setor privado sobre as decisões relativas ao comportamento brasileiro nas negociações.

2.1 O COMÉRCIO BRASILEIRO DE SERVIÇOS, 1980-1994: UMA ECONOMIA FECHADA

Em 1980, a economia brasileira apresentava pouca participação de fluxos internacionais de comércio e investimentos no setor de serviços, e esse quadro não sofreu grandes alterações até 1994. Nesta seção, apresentarei um panorama do setor de serviços brasileiro, como foco sobre sua relação com os fluxos econômicos globais. Também tratarei das políticas e regulamentações que afetavam esses fluxos nos setores de engenharia e construção e serviços financeiros.

Entre 1980 e 1994, o volume do comércio de serviços brasileiro saltou de US\$ 6,3 bilhões para US\$ 14,4 bilhões, tendo mais do que dobrado no período. As exportações totais de serviços foram de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 4,3 bilhões. Por sua vez, as importações passaram de US\$ 4,7 bilhões para US\$ 10 bilhões. A **Tabela 1** mostra essa trajetória e o conseqüente aumento do histórico déficit brasileiro em suas transações de serviços, que passou de US\$ 3 bilhões para US\$ 5,6 bilhões no período analisado. Cabe notar que o aumento das cifras transacionadas não resultou em maior participação da corrente de comércio de serviços sobre o PIB, mantendo-se esta estável – na faixa de 2,5% – no decorrer do período.

Tabela 1. Comércio transfronteiriço de serviços do Brasil, 1980-1994 (US\$ milhões)

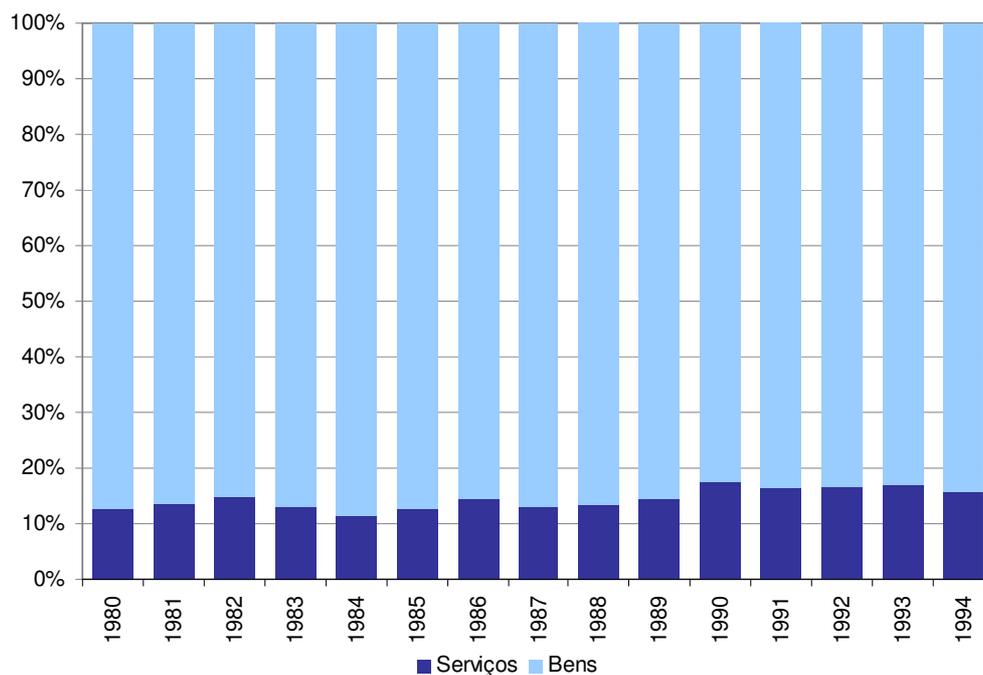
| Ano | Saldo | Receita | Despesa | Volume | PIB* | Volume/PIB |
|------|--------|---------|---------|--------|-------|------------|
| 1980 | -3.039 | 1.665 | 4.704 | 6.369 | 237,8 | 2,68% |
| 1981 | -2.819 | 2.160 | 4.979 | 7.140 | 258,6 | 2,76% |
| 1982 | -3.491 | 1.740 | 5.230 | 6.970 | 271,3 | 2,57% |
| 1983 | -2.310 | 1.633 | 3.943 | 5.577 | 189,5 | 2,94% |
| 1984 | -1.658 | 1.870 | 3.528 | 5.397 | 189,7 | 2,84% |
| 1985 | -1.594 | 2.033 | 3.627 | 5.661 | 211,1 | 2,68% |
| 1986 | -2.557 | 1.798 | 4.356 | 6.154 | 257,8 | 2,39% |
| 1987 | -2.258 | 1.947 | 4.204 | 6.151 | 282,4 | 2,18% |
| 1988 | -2.896 | 2.255 | 5.151 | 7.406 | 305,7 | 2,42% |
| 1989 | -2.667 | 3.124 | 5.791 | 8.915 | 415,9 | 2,14% |
| 1990 | -3.596 | 3.752 | 7.348 | 11.101 | 469,3 | 2,37% |
| 1991 | -3.800 | 3.296 | 7.096 | 10.392 | 405,7 | 2,56% |
| 1992 | -3.184 | 4.080 | 7.264 | 11.344 | 387,3 | 2,93% |
| 1993 | -5.246 | 3.954 | 9.200 | 13.154 | 429,7 | 3,06% |
| 1994 | -5.657 | 4.392 | 10.049 | 14.441 | 543,1 | 2,66% |

* US\$ bilhões.

Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Elaboração do autor.

No mesmo período, verifica-se que a participação do comércio de serviços no total do comércio exterior brasileiro sofreu apenas pequena variação. Como mostra o **Gráfico 1**, as transações saíram de um patamar de 13% e passaram a uma média de 16%-17% a partir do fim da década de 1980.

Gráfico 1. Comércio brasileiro de bens e serviços (participação de cada tipo no total), 1980-1994



Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

O fluxo anual de investimento estrangeiro direto (IED) no Brasil entre 1980 e 1994 não apresenta qualquer tendência discernível, tendo sofrido diversos aumentos e quedas no período. Da **Tabela 2**, pode-se depreender que a média dos fluxos anuais foi de US\$ 1,6 bilhão.

Do lado do investimento direto brasileiro no exterior, tampouco se pode discernir alguma tendência inequívoca entre 1980 e 1994. Como se vê na **Tabela 3**, entre 1980 e 1984, houve forte queda no fluxo de investimentos, sendo que, entre 1985 e 1991, houve retomada dos investimentos, chegando-se a US\$ 1 bilhão em 1991. No entanto, assim como no caso de IED, os fluxos de investimentos brasileiros no exterior sofreram várias oscilações no período.

Tabela 2. Investimento estrangeiro direto no Brasil – Fluxo anual, 1980-1994 (US\$ milhões)

| Ano | Líquido | Entrada | Saída |
|------|---------|---------|-------|
| 1980 | 1.910 | 2.041 | 131 |
| 1981 | 2.522 | 2.624 | 103 |
| 1982 | 3.115 | 3.493 | 378 |
| 1983 | 1.326 | 2.016 | 690 |
| 1984 | 1.501 | 1.841 | 340 |
| 1985 | 1.418 | 1.910 | 491 |
| 1986 | 317 | 1.284 | 967 |
| 1987 | 1.169 | 1.674 | 505 |
| 1988 | 2.805 | 3.344 | 539 |
| 1989 | 1.130 | 1.897 | 767 |
| 1990 | 989 | 1.388 | 400 |
| 1991 | 1.102 | 1.402 | 300 |
| 1992 | 2.061 | 2.620 | 559 |
| 1993 | 1.291 | 2.357 | 1.066 |
| 1994 | 2.150 | 3.222 | 1.072 |

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil.

Tabela 3. Investimento brasileiro direto no exterior – Fluxo anual, 1980-1994 (US\$ milhões)

| Ano | Líquido | Entrada | Saída |
|------|---------|---------|-------|
| 1980 | 367 | 1 | 368 |
| 1981 | 207 | 2 | 210 |
| 1982 | 376 | 5 | 381 |
| 1983 | 188 | 34 | 222 |
| 1984 | 42 | 23 | 65 |
| 1985 | 81 | 2 | 83 |
| 1986 | 144 | 16 | 160 |
| 1987 | 138 | 2 | 140 |
| 1988 | 176 | 2 | 177 |
| 1989 | 523 | 3 | 527 |
| 1990 | 625 | 1 | 625 |
| 1991 | 1.015 | 19 | 1.034 |
| 1992 | 137 | 26 | 163 |
| 1993 | 492 | 321 | 813 |
| 1994 | 690 | 201 | 891 |

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil.

Do ponto de vista das exportações de serviços, um relatório da CEPAL de 1983 afirma que os itens mais significativos para os países em desenvolvimento eram viagens, transportes e, em alguns casos – como Brasil, Cingapura e Coreia –, engenharia e serviços de consultoria.¹⁸ Não há, no entanto, dados estatísticos suficientes que permitam identificar com precisão os setores de maior e menor competitividade desses países.

2.1.1 O SETOR DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO

Segundo Carvalho et al. (1985, p. 135), o processo de desenvolvimento do setor de serviços de engenharia no Brasil esteve “intimamente ligado à inter-relação entre o setor estatal e o privado”, na medida em que o governo adotou “medidas protecionistas” para a constituição do setor no país.¹⁹ Isso se manifestava sobretudo na política brasileira de compras governamentais, que estabeleceu uma “efetiva reserva de mercado” para as empresas nacionais. Além dos quatro decretos federais que estabeleciam que serviços de engenharia só poderiam ser contratados pelo governo

¹⁸ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). “International Trade in Services: The Case of Latin America and the Caribbean (E/CEPAL/SEM.15/R.3, 1 August 1983)”. In: GATT. MDF/17. Services. Summary of information made available by relevant international organizations. Note by the Secretariat. 16 September 1985.

¹⁹ Carvalho et al. (1985, p. 137).

junto a empresas nacionais, havia também interferência no setor por meio do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), que julgava os processos de remessa de divisas dos contratos envolvendo tecnologia.²⁰ O conjunto de medidas governamentais que procuravam incentivar o processo de internacionalização das empresas brasileiras de engenharia incluía: incentivos fiscais à exportação de serviços de engenharia; incentivos fiscais à exportação de manufaturados associada às empresas de engenharia; isenção de imposto de renda para as atividades de engenharia realizadas no exterior; e linhas de financiamento subsidiadas para o setor.²¹

A participação do Estado não se limitava a instrumentos de crédito e tributação, mas abarcava também a atuação política junto a governos estrangeiros para convencê-los a permitir a vitória de empresas brasileiras em seus processos de licitação de obras públicas.²²

Havia ainda uma resolução do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) de 1972 que dispunha sobre a prestação de serviços de engenharia ou de execução de obras por pessoas jurídicas estrangeiras. A resolução estabelecia que

a pessoa jurídica estrangeira de prestação de serviços ou execução de obra de engenharia, arquitetura ou agronomia, só poderá exercer atividades no território nacional, desde que consorciada com pessoa jurídica brasileira, depois de efetuado seu registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, a cuja jurisdição o serviços ou obra pertencerem.²³

Portanto, a única possibilidade de prestação de serviços de engenharia e construção por uma empresa estrangeira no Brasil seria por meio de consórcio com uma empresa nacional. Ademais, a mesma resolução estipulava condições muito restritivas para a formação do consórcio. Quanto a isso, dispunha que

o registro temporário de pessoa jurídica estrangeira somente será efetuado caso fique comprovada, a juízo do Conselho Regional, a capacidade da pessoa jurídica brasileira de assimilar experiência técnica (“know-how”) daquela, na prestação do serviço ou execução da obra a que o consórcio objetiva.²⁴

²⁰ Carvalho et al. (1985, p. 136).

²¹ Carvalho et al. (1985, p. 136-137).

²² Carvalho et al. (1985, p. 131).

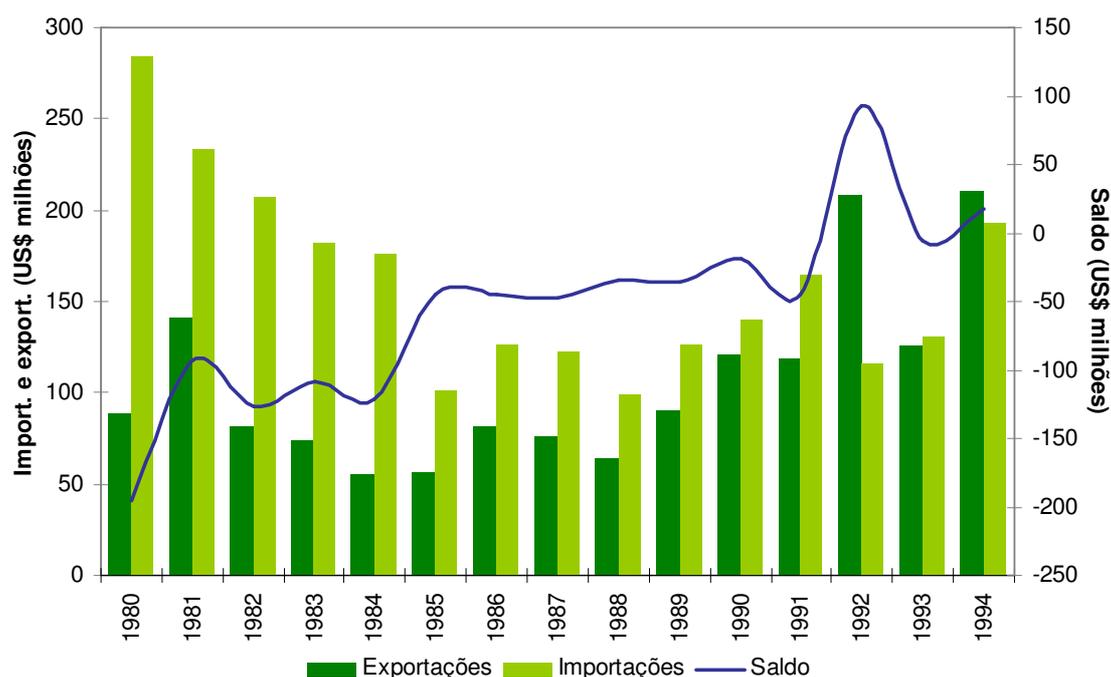
²³ Resolução CONFEA nº 209, de 1º de setembro de 1972, Artigo 1º.

²⁴ Resolução CONFEA nº 209, de 1º de setembro de 1972, Artigo 4º.

Dadas todas as restrições fixadas em regulamentos nacionais, no mercado brasileiro de serviços de construção e engenharia havia, à época, grande participação do setor privado nacional, enquanto a participação das empresas estrangeiras era diminuta em ambos os setores.²⁵

Quanto ao comércio brasileiro de serviços de engenharia e construção, pode-se observar, no **Gráfico 2**, que o Brasil apresentou déficits durante toda a década de 1980. As exportações brasileiras variaram entre US\$ 50 e US\$ 100 milhões, numa média de US\$ 85 milhões durante o período. Já as importações tiveram uma média de US\$ 165 milhões entre 1980 e 1990, resultando num déficit anual médio de US\$ 80 milhões. Contudo, o déficit apresenta tendência de redução ao longo dos anos e, a partir de 1991, começa-se a esboçar uma tendência superavitária no comércio transfronteiriço de serviços de engenharia e construção.

Gráfico 2. Comércio brasileiro transfronteiriço de serviços de engenharia e construção*, 1980-1994



* Foram somadas as categorias de “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos brasileiro.

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Na **Tabela 4**, pode-se observar um aumento, entre 1980 e 1985, no número de empresas brasileiras que estavam entre as 200 empresas de consultoria em construção e engenharia que mais exportaram. No entanto, a partir de 1986, percebe-se tendência

²⁵ Carvalho et al. (1985, p. 135, 137).

inversa, tendo declinado o número de empresas brasileiras entre as 200 maiores exportadoras do mundo. Em 1994, não havia empresa brasileira no rol das 200 maiores. Nesse mesmo subsetor, entre 1980 e 1994, houve piora substantiva na posição que as empresas brasileiras ocupavam no *ranking* das 200 maiores exportadoras mundiais (ver **Tabela 27** do Anexo A), indicando, *grosso modo*, perda na competitividade relativa das empresas nacionais frente às estrangeiras nos mercados externos.

Tabela 4. Participação das empresas brasileiras no total dos contratos das 200* empresas de *consultoria* que mais exportaram, 1979-1994 (em US\$ milhões)

| Ano | Total exportado pelo Brasil | | | Valor total da receita de exportação das 200 empresas |
|------|-----------------------------|---------------------|----------------|-------------------------------------------------------|
| | Número de empresas | Valor dos contratos | Participação % | |
| 1979 | 2 | ** | ** | ** |
| 1980 | 2 | ** | ** | ** |
| 1981 | 2 | ** | ** | ** |
| 1982 | 3 | ** | ** | 3.736,6 |
| 1983 | 3 | ** | ** | 3.850,3 |
| 1984 | 3 | ** | ** | 3.463,8 |
| 1985 | 4 | ** | ** | 3.639,7 |
| 1986 | 4 | ** | ** | 3.539,9 |
| 1987 | 3 | ** | ** | 4.018,4 |
| 1988 | 2 | ** | ** | 4.158,3 |
| 1989 | 1 | ** | ** | 7.421,8 |
| 1990 | 1 | ** | ** | 8.828,5 |
| 1991 | 2 | ** | ** | 10.096,9 |
| 1992 | 1 | ** | ** | 12.045,1 |
| 1993 | 1 | ** | ** | 12.088,5 |
| 1994 | - | - | - | 11.182,8 |

* De 1979 a 1990 a amostra abrangeu 150 empresas.

** Dados não disponíveis.

- Anos em que a ENR não apresentou empresas brasileiras na relação.

Fonte: *Engineering News Record* – "The Top 200 International Design Firms".

Elaboração: Volpato, Antonio O. "A Engenharia Brasileira e o Mercado Internacional".

Palestra realizada no 75º ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção, realizado em Goiânia de 5 a 7 de novembro de 2003.

No que tange à exportação de serviços de construção, a **Tabela 5** mostra que, entre 1980 e 1986, houve forte declínio na participação de empresas brasileiras no total dos contratos de exportação desse tipo de serviço, passando-se de 1,45% para 0,05%. A partir de 1987, nota-se uma tendência de retomada na participação brasileira no total dos contratos, chegando-se a 1,3% em 1994. A partir de 1987, também se observa uma breve tendência de aumento no número de empresas brasileiras entre as 225 maiores exportadoras de serviços de construção, tendência que se desfaz a partir de 1992. No tocante à posição competitiva relativa das empresas brasileiras no *ranking* das 225

maiores exportadoras de serviços de construção, não é possível discernir, no período de 1980 e 1994, tendência clara de ascensão ou declínio (conforme a **Tabela 28** do Anexo A), uma vez que há forte variação ao longo dos anos.

Tabela 5. Participação das empresas brasileiras no total dos contratos das 225* empresas de *construção* que mais exportaram, 1980-1994 (em US\$ milhões)

| Ano | Total exportado pelo Brasil | | | Valor total da receita de exportação das 225 empresas |
|------|-----------------------------|---------------------|----------------|-------------------------------------------------------|
| | Número de empresas | Valor dos contratos | Participação % | |
| 1980 | 3 | 1.556,6 | 1,45 | 108.303,3 |
| 1981 | 2 | 2.070,0 | 1,54 | 134.591,1 |
| 1982 | 2 | 353,4 | 0,29 | 123.072,8 |
| 1983 | 3 | 890,5 | 0,95 | 93.590,7 |
| 1984 | 3 | 483,7 | 0,60 | 80.501,8 |
| 1985 | 2 | 173,0 | 0,21 | 81.609,4 |
| 1986 | 2 | 39,0 | 0,05 | 73.930,7 |
| 1987 | 2 | 316,5 | 0,43 | 73.975,9 |
| 1988 | 3 | 715,0 | 0,76 | 94.117,6 |
| 1989 | 4 | 519,0 | 0,46 | 113.104,1 |
| 1990 | 3 | 554,2 | 0,46 | 120.228,1 |
| 1991 | 5 | 1.410,9 | 0,93 | 151.972,0 |
| 1992 | 2 | 1.299,0 | 0,89 | 146.530,6 |
| 1993 | 2 | 997,0 | 0,64 | 155.155,0 |
| 1994 | 2 | 1.201,0 | 1,30 | 92.227,8 |

* De 1980 a 1990 a amostra abrangeu 250 empresas.

Fonte: *Engineering News Record* – "The Top 225 International Contractors".

Elaboração: Volpato, Antonio O. "A Engenharia Brasileira e o Mercado Internacional".

Palestra realizada no 75º ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção,

realizado em Goiânia de 5 a 7 de novembro de 2003.

Os interesses exportadores do setor de engenharia e construção brasileiro concentravam-se em mercados de países em desenvolvimento. Em contribuição da empresa Odebrecht para as discussões no âmbito da Associação Brasileira de Exportadores (AEB), lê-se que os principais mercados para as exportações brasileiras de serviços de construção e engenharia eram países da América Latina, África e Oriente Médio, entre eles Mauritânia, Iraque, Peru, Argélia, Colômbia, Chile e Uruguai. Nesses países, as empresas participavam, sobretudo, de programas de obras viárias, energéticas e industriais.²⁶ Ademais, um representante do setor privado de engenharia e construção informou – em entrevista ao autor – que o setor já tinha interesse exportador consolidado naquela época, sobretudo em obras públicas de países como Iraque, Arábia Saudita, Tanzânia, Mauritânia, Líbia e alguns da América Latina.

²⁶ Contribuição da Odebrecht à AEB. Exportação de Serviços de Engenharia. 20 de novembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 31. CPDOC/FGV.

2.1.2 O SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS

Um relatório de uma agência das Nações Unidas afirmava que a regulação bancária e outras políticas para o setor no Brasil e em outros países em desenvolvimento refletiam a abordagem da proteção da indústria nascente. Essa política tinha dois objetivos: minimizar o acesso de bancos estrangeiros à poupança doméstica e promover as instituições financeiras nacionais. O acesso à poupança doméstica por parte de instituições estrangeiras era limitado por meio de restrições quanto ao número, localização e atividades permitidas para suas agências bancárias.²⁷

Em 1985, a legislação brasileira relativa à participação de capital estrangeiro no setor bancário nacional era muito restritiva. Permitia o estabelecimento de bancos estrangeiros no país na base da reciprocidade; isto é, a instalação de agências bancárias no país dependia de permissão equivalente para a instalação de agências bancárias brasileiras no país de origem da instituição estrangeira. Ademais, a autorização de instalação dependia de um decreto autorizativo do poder executivo.²⁸ A participação estrangeira no capital acionário dos bancos comerciais estava limitada a: 30% com direito a voto; ou até 50% do capital, limitado a 33% com direito a voto – nos casos de bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, distribuidoras e corretoras.²⁹ Ademais, a legislação brasileira estabelecia como requisito para o exercício de cargos no conselho de administração, conselho fiscal e diretoria de instituições bancárias a naturalidade brasileira e a residência no Brasil.³⁰

Segundo Carvalho et al. (1985, p. 124), em 1982, dos 184 bancos estrangeiros que operavam no Brasil, apenas 17 tinham agências instaladas. Os demais operavam por meio de escritórios de representação ou participavam minoritariamente no capital de instituições financeiras nacionais.

Entre 1964 e 1980, houve aumento significativo no número de instituições estrangeiras e redução na quantidade de bancos nacionais em operação no mercado brasileiro, o que levou ao aumento da participação de instituições estrangeiras no total de instituições instaladas no país – de 5% para 32% –, como se observa na **Tabela 6. A**

²⁷ United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC). “Transnational Banks: Operations, Strategies and their Effects on Developing Countries (ST/CTC/16)”. In: GATT. MDF/17. Services. Summary of information made available by relevant international organizations. Note by the Secretariat. 16 September 1985.

²⁸ Carvalho et al. (1985, p. 123).

²⁹ Carvalho et al. (1985, p. 123).

³⁰ Carvalho et al. (1985, p. 123).

redução no número de instituições brasileiras se deu, sobretudo, por causa do processo de concentração bancária estimulado pelo governo, com o propósito de “reduzir os custos via ganhos de economia de escala”.³¹

Tabela 6. Número de estabelecimentos bancários comerciais privados nacionais e estrangeiros, 1967-1980

| Ano | Nacionais | Estrangeiros | Total | % Estrangeiros |
|------|-----------|--------------|-------|----------------|
| 1964 | 299 | 16 | 315 | 5% |
| 1967 | 221 | 17 | 233 | 7% |
| 1970 | 135 | 15 | 150 | 10% |
| 1972 | 85 | 15 | 100 | 15% |
| 1974 | 65 | 16 | 81 | 20% |
| 1976 | 62 | 17 | 79 | 22% |
| 1978 | 61 | 19 | 80 | 24% |
| 1980 | 57 | 27 | 84 | 32% |

Fonte: Carvalho et al. (1985, p. 125).

Apesar do aumento em termos de quantidade de instituições, a captação de depósitos por parte de instituições estrangeiras não teve crescimento equivalente, mantendo-se com uma participação ao redor de 11% a 13% no total de depósitos. Entretanto, sua participação no total de empréstimos realizados aumentou de 11,8% para 23% no período em questão, conforme se observa na **Tabela 7**.

Tabela 7. Depósitos e empréstimos dos bancos comerciais privados – saldos (em bilhões de cruzeiros de 1980)

| Ano | Depósitos (D) | | | | Empréstimos (E) | | | |
|------|---------------|----------|---------|---------------|-----------------|----------|---------|---------------|
| | Nac. | Estrang. | Total | % Estrangeiro | Nac. | Estrang. | Total | % Estrangeiro |
| 1964 | 271,7 | 37,0 | 308,7 | 12,0% | 185,2 | 24,7 | 209,9 | 11,8% |
| 1967 | 399,3 | 42,6 | 441,9 | 9,6% | 292,8 | 31,9 | 324,7 | 9,8% |
| 1970 | 494,7 | 56,3 | 551,0 | 10,2% | 429,6 | 59,3 | 488,9 | 12,1% |
| 1972 | 741,1 | 72,8 | 813,9 | 8,9% | 696,2 | 90,0 | 786,2 | 11,4% |
| 1974 | 818,6 | 114,2 | 932,8 | 12,2% | 839,2 | 150,0 | 989,2 | 15,2% |
| 1976 | 878,7 | 114,2 | 992,9 | 11,5% | 918,7 | 226,2 | 1.144,9 | 19,8% |
| 1978 | 1.012,6 | 172,4 | 1.185,0 | 14,5% | 1.084,8 | 331,1 | 1.415,9 | 23,4% |
| 1980 | 762,9 | 115,7 | 878,6 | 13,2% | 881,3 | 267,7 | 1.149,0 | 23,3% |

Fonte: Carvalho et al. (1985, p. 125).

No tocante aos bancos de investimento, só era permitida a participação estrangeira na forma de associação minoritária. Como se observa na **Tabela 8**, o número de bancos de investimento estrangeiros instalados no Brasil aumentou de 11 para 21 entre 1967 e 1980. No entanto, como se nota a partir da **Tabela 9**, a participação dos

³¹ Carvalho et al. (1985, p. 126).

bancos de investimento com participação de capital externo no total dos empréstimos foi declinante no período de 1967 a 1972, e estabilizou-se a partir de então no patamar de 55%.

Tabela 8. Número de bancos de investimento nacionais e estrangeiros, 1967-1980

| Ano | Nac. | Estrang. | Total | % Estrang. |
|------|------|----------|-------|------------|
| 1967 | 10 | 11 | 21 | 52% |
| 1970 | 15 | 15 | 30 | 50% |
| 1972 | 22 | 22 | 44 | 50% |
| 1974 | 23 | 18 | 41 | 44% |
| 1976 | 19 | 20 | 39 | 51% |
| 1978 | 19 | 20 | 39 | 51% |
| 1980 | 18 | 21 | 39 | 54% |

Fonte: Carvalho et al. (1985, p. 127).

Tabela 9. Financiamentos dos bancos de investimento, 1967-1980 (em bilhões de cruzeiros de 1980)

| Ano | Nac. | Estrang. | Total | % Estrang. |
|------|-------|----------|-------|------------|
| 1967 | 10,6 | 31,9 | 42,5 | 75% |
| 1970 | 56,3 | 109,6 | 165,9 | 66% |
| 1972 | 171,4 | 242,0 | 413,4 | 59% |
| 1974 | 251,8 | 308,2 | 560,0 | 55% |
| 1976 | 279,3 | 389,2 | 668,5 | 58% |
| 1978 | 361,6 | 431,2 | 792,8 | 54% |
| 1980 | 285,5 | 371,5 | 657,0 | 57% |

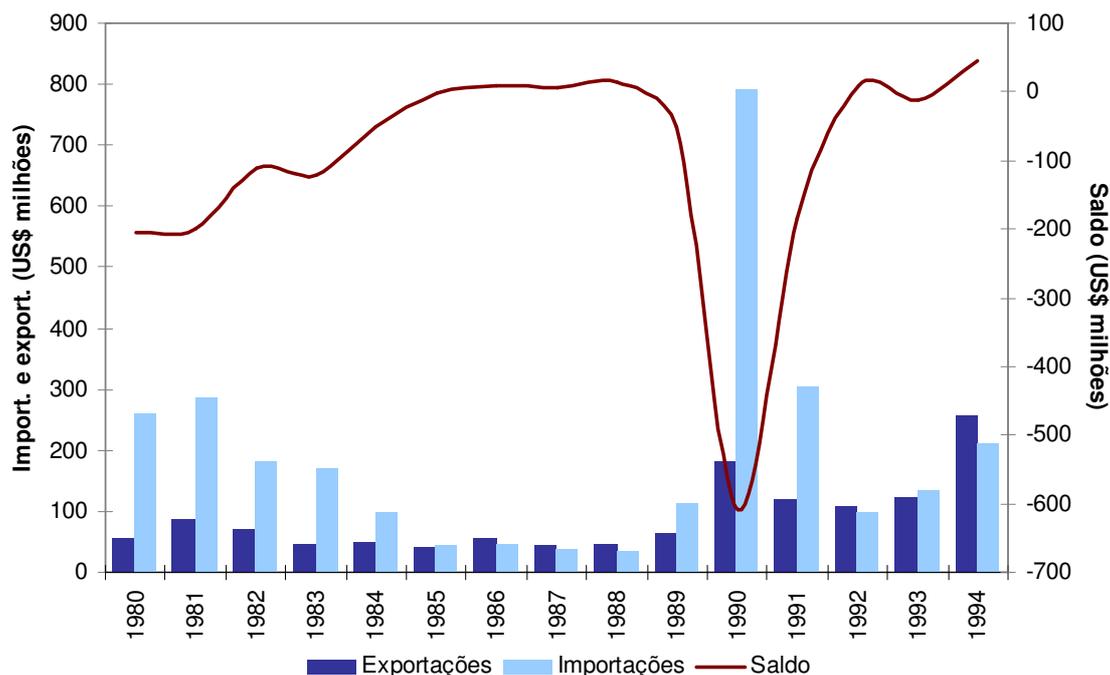
Fonte: Carvalho et al. (1985, p. 127).

Carvalho et al. (1985, p. 128) concluem que, à época, havia uma tendência de presença crescente do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro, “apesar do forte protecionismo desfrutado pelo setor financeiro nacional”.

Em termos da participação de bancos brasileiros em mercados externos, 14 bancos brasileiros possuíam 191 agências e escritórios no exterior, sendo que 105 dessas agências pertenciam a bancos do setor público.³²

O comércio brasileiro transfronteiriço de serviços financeiros apresenta, assim, tendência histórica de déficits. A média das exportações brasileiras de serviços financeiros entre 1980 e 1989 é de US\$ 55 milhões, enquanto as importações anuais no mesmo período apresentam média de US\$ 125 milhões. Contudo, no **Gráfico 3**, pode-se observar que entre 1980 e 1994 houve uma tendência de redução do déficit em serviços financeiros, com um vale expressivo em 1990, que foge ao padrão de comércio no período em questão.

³² Carvalho et al. (1985, p. 124).

Gráfico 3. Comércio brasileiro transfronteiriço de serviços financeiros, 1980-1994

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Enfim, pode-se concluir que o setor de serviços da economia brasileira esteve pouco exposto aos fluxos globais de comércio e investimentos entre 1980 e 1994. Essa situação levaria a antecipar, de acordo com Frieden (2000), que o setor demonstrasse preferências favoráveis à manutenção de barreiras ao comércio internacional de serviços e, logo, contrárias a negociações multilaterais que resultassem em liberalização do mercado doméstico. Isso será discutido, com base na evidência disponível, na segunda parte deste capítulo. Antes, tratarei do comportamento da diplomacia brasileira nas negociações sobre o comércio de serviços na Rodada Uruguaí.

2.2 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS DA RODADA URUGUAI: DA OBSTRUÇÃO AOS COMPROMISSOS MÍNIMOS

2.2.1 A NOVA RODADA E O NOVO TEMA

Desde o começo da década de 1980, quando o governo dos Estados Unidos tomou a iniciativa de propor uma nova rodada multilateral de negociações comerciais no GATT que incluísse em sua agenda o tema do comércio de serviços, os negociadores brasileiros em Genebra consideravam que essa iniciativa continha “uma forte ameaça

aos interesses comerciais e desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento”.³³ Predominava entre os formuladores da estratégia negociadora brasileira a noção de que negociações nas bases pretendidas pelos Estados Unidos seriam “*ab initio*, desfavoráveis ao Brasil”.³⁴ Também orientava a atuação dos diplomatas brasileiros a idéia de que o GATT era um “foro sabidamente desfavorável aos países em desenvolvimento e orientado por princípios do liberalismo comercial”.³⁵ Enfim, afirmava a Divisão de Política Comercial (DPC) do Itamaraty que “não interessaria ao Brasil a participação em qualquer tipo de rodada de negociações comerciais”, sobretudo uma que incluísse os chamados “novos temas”.³⁶

Além da ameaça representada pela negociação dos chamados novos temas, os negociadores brasileiros também temiam o “risco de uma graduação³⁷ imposta já a partir das regras a serem estabelecidas para o novo ‘round’”.³⁸ Isto é, temiam ter de assumir responsabilidades e obrigações equivalentes às dos países desenvolvidos, sobretudo em termos de reciprocidade na redução das barreiras ao comércio.

Como visto, a primeira tentativa formal norte-americana de incluir o tema de serviços na pauta de uma rodada multilateral de negociações comerciais ocorreu na Reunião Ministerial das partes contratantes do GATT de 1982. As instruções recebidas de Brasília pelo negociador brasileiro na ocasião – as primeiras sobre o tema de que se tem registro – ordenavam

declarar, como princípio, que o GATT não contempla especificamente esta matéria, cuja amplitude é de tal ordem que

³³ Telegrama 2159 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. Secreto. Abertura dos mercados dos países desenvolvidos. Negociações comerciais. 15 de dezembro de 1983. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta I. CPDOC/FGV.

³⁴ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). GATT. Nova Rodada. Serviços. Posição Brasileira. Agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 16. CPDOC/FGV.

³⁵ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). GATT. Nova Rodada. Serviços. Posição Brasileira. Agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 16. CPDOC/FGV.

³⁶ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). Uma nova rodada de negociações comerciais – posição brasileira. Abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

³⁷ O Brasil havia sido dos mais ativos na defesa de tratamento especial e diferenciado no âmbito do GATT em rodadas anteriores (MACIEL, 1986, p. 83, 86). Em 1985, o Brasil apresentou documento juntamente com outros países que reiterava a necessidade de tratamento especial para países em desenvolvimento (GATT. L/5818. Improvement of World Trade Relations. 7 June 1985). Graduação, no jargão da área, significa um país em desenvolvimento não ser mais tratado de forma especial e diferenciada, mas como membro pleno, com direitos e obrigações iguais aos de países desenvolvidos. Segundo o embaixador brasileiro George Maciel (1986, p. 89), graduação equivaleria a “colação de grau, promoção de classe, maioria”.

³⁸ Telegrama 2159 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. Secreto. Abertura dos mercados dos países desenvolvidos. Negociações comerciais. 15 de dezembro de 1983. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta I. CPDOC/FGV.

poderá levar a interferências indébitas em questões de competência exclusiva de cada Parte Contratante.³⁹

A Declaração Ministerial adotada em 1982 refletiu a conciliação de posições entre os defensores e os opositores do tratamento do tema de serviços no âmbito do GATT. A declaração recomendou que os países realizassem estudos nacionais sobre o setor de serviços e trocassem informações sobre o tema. Não havia reconhecimento de que o tema deveria ser tratado definitivamente no GATT. Ficaria, assim, adiada para 1984 a decisão sobre a inclusão do tema em eventual rodada.⁴⁰

A noção de que não era do interesse brasileiro submeter-se a regras internacionais sobre o tema perpassa toda a correspondência trocada entre Brasília e a Missão Permanente do Brasil em Genebra. O negociador brasileiro em Genebra entendia como sendo de “grande interesse” para o país “preservar essa autonomia de decisão, que lhe [permitia] resolver unilateralmente, por legislação interna, o grau de abertura mais conveniente em cada setor de serviços ao comércio internacional ou a investimentos estrangeiros”.⁴¹ A justificativa para uma posição defensiva era, portanto, que

não [correspondia] ao interesse do país aceitar, pela negociação de acordos internacionais de qualquer tipo, multilaterais ou bilaterais, universais ou regionais, limitações à autonomia nacional de regulamentar, exclusivamente por legislação interna, questões relacionadas com comércio e muito menos com investimento em setores vitais para a economia brasileira, tais como bancos, seguros, telecomunicações, informática e engenharia.⁴²

Em suas manifestações públicas, o representante brasileiro anunciava que a posição brasileira em matéria de serviços era a de que “tanto em matéria de comércio internacional quanto em matéria de investimento estrangeiro, se [tratava] de questão a ser decidida por legislação ou regulamentação exclusivamente nacionais”; não era “compatível com a soberania nacional regular o assunto pela via de acordos internacionais”.⁴³

³⁹ Despacho Telegráfico 1354 para DELBRASGEN. Reunião Ministerial do GATT. Novos temas. Entendimentos Brasil-EUA. Secreto-Urgentíssimo. 19 de novembro de 1982. CDO/MRE.

⁴⁰ GATT. L/5424. Ministerial Declaration. 29 November 1982.

⁴¹ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

⁴² [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV. Ver também “A Questão de Serviços no GATT”. Confidencial. [Sem autor], 20 de agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 3. CPDOC/FGV.

⁴³ Report to the CPs. Pré-condições. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta III, Doc. 10. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

Ademais, a resistência ao tratamento do tema de serviços no âmbito do GATT atendia à

preocupação de evitar a extensão a serviços de regras aplicáveis ao comércio de mercadorias, tais como a da não-discriminação entre produtos importados e produtos nacionais e a de recurso ao GATT como instância supra-nacional para solução de controvérsias.⁴⁴

Isso porque, conforme pronunciamento do representante brasileiro em reunião do GATT, o Brasil “*was still worried that the development of such rules might lead to a situation where developing countries would be kept in the role of more or less permanent importers of services from developed countries*”.⁴⁵ Nessa linha, o representante brasileiro argumentava que “*other criteria besides efficiency (e.g. national sovereignty, social and cultural objectives, security issues) determined general policy choices*”.⁴⁶ Portanto, as decisões do governo brasileiro quanto à regulamentação do setor nacional de serviços dever-se-iam pautar por critérios como soberania nacional, desenvolvimento, bem-estar público, emprego e aquisição de tecnologia.⁴⁷

Ademais, a diplomacia brasileira definia como objetivos negociadores, em ordem de prioridade: preservar sua liberdade de regulamentação nos novos temas; garantir a defesa de seu mercado interno; preservar o sistema multilateral de comércio, sobretudo seu princípio de não-discriminação; e obter acesso aos mercados externos em suas áreas de interesse.⁴⁸ Dados esses objetivos, o resultado ideal de uma negociação seria um pacote que “não contivesse qualquer avanço significativo” em serviços ou, no caso de que tais avanços ocorressem, que o Brasil pudesse “rejeitá-los, sem maiores

⁴⁴ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV. Além disso, o embaixador brasileiro George A. Maciel – representante do Brasil junto ao GATT até 1983 – considerava a iniciativa norte-americana uma “reforma radical” do GATT (MACIEL, 1986, p. 84). Ainda segundo o embaixador, os Estados Unidos “procuravam violentar o articulado vigente do Acordo Geral, introduzindo negociações sobre matéria que não é coberta pelo texto do Acordo Geral” (MACIEL, 1986, p. 85). Essa argumentação jurídica, adotada inicialmente pelo Brasil, refletia o perfil de Maciel. Segundo Caldas (1998, p. 52), “*he had a deep knowledge of GATT legal affairs and was considered the main Brazilian expert on GATT at Itamaraty*”.

⁴⁵ GATT. MDF/20. Services. Minutes of the meeting held on 18 September 1985. 25 October 1985.

⁴⁶ GATT. MDF/29. Services. Minutes of the meeting held on 24-26 March 1986. 22 May 1986.

⁴⁷ GATT. MDF/33. Services. Minutes of the meeting held on 12-13 May 1986. 23 June 1986.

⁴⁸ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). Estratégia Geral de Negociação. 1º de outubro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XIX, Doc. 1. CPDOC/FGV.

problemas”.⁴⁹ Ademais, o Itamaraty considerava que, no equilíbrio do pacote negociado, caberia a ausência de “concessão [brasileira] nas áreas novas”.⁵⁰

A partir dessa percepção de que negociações sobre serviços representariam ameaça aos interesses do país, a diplomacia brasileira entendia que deveria adotar uma “linha de ação que [visasse] (...) a neutralizar, esvaziar ou reorientar as iniciativas arroladas”⁵¹ pelos países desenvolvidos. Nesse sentido, a estratégia advogada pela Divisão de Política Comercial do MRE era assumidamente obstrucionista.⁵² As instruções recebidas pela Missão brasileira em Genebra orientavam a “explorar ao máximo quaisquer possibilidades dilatórias que porventura [existissem]”⁵³ e chegavam ao ponto de indicar que o Brasil deveria explorar

todas as possibilidades de retardamento do início das negociações até o limite em que, ou se ameace uma ruptura do processo, ou o Brasil seja dele marginalizado ou, ainda, nossa atividade multilateral ameace causar sério conflito no plano bilateral com os EUA.⁵⁴

Cabe ressaltar, ademais, que entre 1982 e 1986, período em que se negociou o lançamento de uma nova rodada e seus termos e condições, a diplomacia brasileira considerou diversas alternativas de linha de ação. A primeira possibilidade era opor-se a um consenso sobre a negociação de um código sobre serviços, votar contra tal iniciativa se houvesse votação – como intencionaram os Estados Unidos, em determinado momento – e não tomar parte nas negociações se estas fossem iniciadas por decisão da maioria dos membros.⁵⁵ Caso se decidisse pelo lançamento de uma rodada que incluísse

⁴⁹ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). Estratégia Geral de Negociação. 1º de outubro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XIX, Doc. 1. CPDOC/FGV.

⁵⁰ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). Estratégia Geral de Negociação. 1º de outubro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XIX, Doc. 1. CPDOC/FGV.

⁵¹ Telegrama 2159 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. Secreto. Abertura dos mercados dos países desenvolvidos. Negociações comerciais. 15 de dezembro de 1983. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta I. CPDOC/FGV.

⁵² Memorando do Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC). Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 8. CPDOC/FGV.

⁵³ Despacho Telegráfico 1495. GATT. 40ª Sessão das Partes Contratantes. Serviços. Instruções. Confidencial-Urgentíssimo. 22 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV. Ver também Despacho Telegráfico 1496. GATT. 40ª Sessão das Partes Contratantes. Instruções. Agricultura, Salvaguardas, Contrafação, Alta Tecnologia e Serviços. Confidencial. 23 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁵⁴ Memorando do Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC). Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 8. CPDOC/FGV.

⁵⁵ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta III, Doc. 11. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

o tema de serviços, uma possibilidade cogitada seria a participação apenas nas negociações relativas a bens.⁵⁶

Vislumbrava-se também a possibilidade de se usar a aquiescência brasileira com uma negociação de serviços como elemento de barganha para outras questões de interesse do Brasil. Assim, cogitava-se trocar a não-obstrução do tema pela aceitação, por parte dos Estados Unidos, de uma discussão política da dívida externa brasileira.⁵⁷ Além da questão da dívida, os diplomatas brasileiros também consideraram a hipótese de utilizar a concordância do Brasil como moeda de troca pelo “arquivamento da investigação em curso nos EUA sobre a política brasileira de informática” ou pelo compromisso bilateral dos Estados Unidos de não recorrer à seção 301 contra o Brasil.⁵⁸

2.2.2 G-10: UMA COALIZÃO DE BLOQUEIO

Brasil e Índia lideraram uma coalizão de países em desenvolvimento – conhecida como G-10 – cujo objetivo era obstar a inclusão do tema do comércio de serviços na agenda do regime multilateral de comércio.⁵⁹ A coalizão se definia em contraposição ao grupo de países desenvolvidos liderado pelos Estados Unidos, que defendia a incorporação dos novos temas às disciplinas do GATT. Preocupava os países em desenvolvimento a avaliação de que a inclusão de novos temas na agenda do GATT reduziria a importância relativa dos temas de seu interesse, como o comércio de produtos têxteis e agrícolas.⁶⁰

Na prática, o G-10 resumia-se ao núcleo formado por Brasil e Índia.⁶¹ De acordo com a percepção do delegado brasileiro em Genebra, “a firmeza da postura assumida nas reuniões do GATT pelos LDCs repousava, essencialmente, nas posições das

⁵⁶ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

⁵⁷ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

⁵⁸ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta III, Doc. 11. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

⁵⁹ O G-10 era composto por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia. Brasil e Índia formavam o núcleo do grupo e, por isso, foram chamados de G-2. Segundo Croome (1998, p. 21), inicialmente, eram vinte e quatro os países em desenvolvimento que se opunham fortemente à iniciativa norte-americana. Em 1986, eram apenas dez. Para uma análise aprofundada da formação e manutenção do G-10, ver Narlikar (2003, p. 54-82). Ver também Hoekman (1993, p. 3-5).

⁶⁰ Mello (1992, p. 56).

⁶¹ Abreu (2001, p. 93); Caldas (1998, p. 81); Mello (1992, p. 69).

delegações da Índia e do Brasil”.⁶² Os dois países valiam-se da prática do GATT de tomada de decisão por consenso para obstruir a aceitação das iniciativas norte-americanas relativas ao comércio de serviços.⁶³ Na fase de definição da agenda de eventual rodada negociadora, o principal argumento das delegações brasileira e indiana era que “a competência do GATT somente se [aplicava] a bens e, mesmo nesse setor, [limitava-se] aos aspectos de comércio, não se referindo a investimentos”.⁶⁴ Brasil e Índia também se aproveitavam da relutância européia em iniciar uma nova rodada, sobretudo pelo temor de que sua política agrícola viesse a ser alvo de negociações multilaterais, para adiar ao máximo uma decisão sobre o início do processo negociador em serviços.⁶⁵

A manutenção de uma frente comum de países em desenvolvimento, com o objetivo de se contrapor às iniciativas dos países desenvolvidos, não ocorria sem dificuldades. De fato, a partir de certo momento, a diplomacia brasileira assistiu à dispersão dessa coalizão, com a conseqüência esperada do enfraquecimento da posição da “linha dura” e a redução de sua capacidade de bloquear decisões favoráveis à negociação do tema de serviços no bojo de uma rodada multilateral do GATT.⁶⁶ Em 1985, o Itamaraty se defrontava com uma “súbita mudança de posição dos países em desenvolvimento”.⁶⁷ A preocupação era que essa mudança comprometesse “sua capacidade de vir a bloquear modificações no escopo e competência do Acordo Geral, impedindo sua aplicação à esfera dos investimentos e serviços”.⁶⁸

Alguns países em desenvolvimento importantes como Coréia, Filipinas, Indonésia e outros membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) davam a entender que estavam dispostos a aceitar uma rodada de negociações sobre comércio de bens, ainda que se incluísse o tema de serviços.⁶⁹ Havia também

⁶² Telegrama 643 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Nova Rodada de Negociações Comerciais. Posição dos LDCs. Confidencial-Urgentíssimo. 19 de abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

⁶³ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV. Ver também Caldas (1998, p. 27).

⁶⁴ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

⁶⁵ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV. Ver também Abreu (2001, p. 92).

⁶⁶ Brasil e Índia ficaram conhecidos na Rodada Uruguai como a “linha dura”, por suas posições fortes, sobretudo em relação aos novos temas (ABREU, 2001, p. 98). Sobre a retrocessão da resistência de diversos países em desenvolvimento à inclusão de serviços em uma nova rodada, ver Mello (1992, p. 63).

⁶⁷ Despacho Telegráfico 405. GATT. Nova Rodada de Negociações Comerciais. Posição dos LDCs. Confidencial-Urgentíssimo. 17 de abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

⁶⁸ Despacho Telegráfico 405. GATT. Nova Rodada de Negociações Comerciais. Posição dos LDCs. Confidencial-Urgentíssimo. 17 de abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

⁶⁹ Croome (1998, p. 18).

importantes defecções de países latino-americanos, apesar de o negociador brasileiro sustentar que as visões da América Latina eram, em geral, convergentes com as brasileiras.⁷⁰ Países como Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Jamaica seguiam tendência semelhante à dos países do sudeste asiático. México, Equador e os países centro-americanos e do Caribe também esboçavam maior flexibilidade quanto à negociação do comércio de serviços.⁷¹

Com a crescente dificuldade de arregimentar os países em desenvolvimento em uma coalizão contrária ao lançamento de uma rodada contendo serviços, o negociador brasileiro passou a cogitar duas opções para a tomada individual de posição do Brasil: “a não-participação em rodada que [incluísse] serviços, beneficiando-nos passivamente da extensão, pela cláusula de maior favor, dos resultados eventuais exclusivamente na área de bens” ou a “participação em rodada que incluía serviços, porém limitando a troca de concessões à área exclusiva de bens”.⁷²

2.2.3 O ENFRAQUECIMENTO DA POSIÇÃO OBSTRUCIONISTA

A partir de certo momento, o negociador brasileiro passou a perceber que a manutenção de uma posição defensiva e obstrucionista não seria sustentável. No entendimento do negociador brasileiro em Genebra, tornava-se “muito difícil prosseguirem os LDCs numa linha de simples procrastinação do cumprimento da etapa de troca de informações”.⁷³ Isso porque parecia provável que cedo ou tarde “[aumentaria] o consenso entre os EUA e a CEE” e que “vários países em desenvolvimento poderiam vir romper a solidariedade até agora obtida com certo esforço”.⁷⁴ De fato, o trabalho de realização de estudos nacionais sobre serviços e troca

⁷⁰ Documento discutido com Latino-Americanos. [Sem autor]. 22 de agosto de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 15. CPDOC/FGV.

⁷¹ Telegrama 643 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Nova Rodada de Negociações Comerciais. Posição dos LDCs. Confidencial-Urgentíssimo. 19 de abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

⁷² Telegrama 643 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Nova Rodada de Negociações Comerciais. Posição dos LDCs. Confidencial-Urgentíssimo. 19 de abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

⁷³ Telegrama 1815 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Sessão das Partes Contratantes. Grupo de Trabalho Sobre Serviços. Negociações Sul-Norte. Secreto. 7 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁷⁴ Informação para o Senhor Ministro de Estado Indicado, Dr. Olavo Setúbal. Política comercial. Negociação no GATT. Confidencial. 12 de março de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII, Doc. 15. CPDOC/FGV.

de informações entre os membros – como mandatado na declaração de 1982 – serviu para convencer alguns países de que seria interessante negociar o tema no GATT, aumentando progressivamente o apoio à iniciativa americana.⁷⁵

Naquele momento, percebeu-se que uma estratégia dilatória configurava “um aberto descumprimento da decisão ministerial, deixando sem base jurídica a tática da obstrução”.⁷⁶ Considerou-se, então, que os países em desenvolvimento passassem a assumir uma “posição mais ativa”.⁷⁷ A preocupação era que as decisões sobre a futura rodada multilateral viessem a ser tomadas à revelia dos países em desenvolvimento e que estes tivessem que acabar simplesmente “[aderindo], com uma participação de caráter marginal e de resultados limitados”.⁷⁸ A partir de 1984, portanto, começa-se a pensar em “moderar a linha obstrucionista ou dilatória”.⁷⁹

Estava claro para a diplomacia brasileira, naquele momento, que

sem uma posição de substância que [fosse] além de aspectos jurídicos relacionados com a competência do GATT [corríamos] o risco de ser colocados em posição de não podermos politicamente nos opor a uma decisão afirmativa sobre negociações a respeito de serviços no GATT (...).⁸⁰

Chegou-se a cogitar que os países em desenvolvimento tomassem a iniciativa de propor, como alternativa, uma negociação sul-norte que levasse em conta seriamente os seus interesses. Uma possibilidade seria que a negociação do tema fosse deslocada para “Conferências especiais a serem convocadas pela UNCTAD ou mesmo diretamente pela ONU”.⁸¹

⁷⁵ Croome (1998, p. 11). Ver também Abreu (1997, p. 346).

⁷⁶ Telegrama 1815 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Sessão das Partes Contratantes. Grupo de Trabalho Sobre Serviços. Negociações Sul-Norte. Secreto. 7 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁷⁷ Telegrama 1815 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Sessão das Partes Contratantes. Grupo de Trabalho Sobre Serviços. Negociações Sul-Norte. Secreto. 7 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁷⁸ Havia claramente o desejo de que não fosse repetido o ocorrido na Rodada Tóquio, quando os países em desenvolvimento tiveram participação marginal. Ver Abreu (1997), p. 327. Ver também Telegrama 1815 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Sessão das Partes Contratantes. Grupo de Trabalho Sobre Serviços. Negociações Sul-Norte. Secreto. 7 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁷⁹ Telegrama 1815 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Sessão das Partes Contratantes. Grupo de Trabalho Sobre Serviços. Negociações Sul-Norte. Secreto. 7 de novembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VI. CPDOC/FGV.

⁸⁰ Telegrama 1983 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. 40ª Sessão das Partes Contratantes. Serviços. Avaliação. Confidencial. 4 de dezembro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VII. CPDOC/FGV.

⁸¹ Informação para o Senhor Ministro de Estado Indicado, Dr. Olavo Setúbal. Política comercial. Negociação no GATT. Confidencial. 12 de março de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII, Doc. 15. CPDOC/FGV. Como relata Caldas (1998, p. 12), o Brasil tentou diversas vezes deslocar as discussões

A idéia que sustentou essa mudança de posição – de puramente obstrucionista para mais proativa – foi a de que seria pior para o Brasil ficar de fora de uma negociação, ainda que ela incluísse o comércio de serviços. Essa noção está presente em algumas das comunicações diplomáticas do período. De acordo com instruções de Brasília, não se poderia arriscar “fechar os olhos à estruturação de uma moldura institucional que, mal ou bem, [acabaria] por influir decisivamente sobre o futuro das relações econômicas internacionais”.⁸² Em vez da não-participação numa negociação de serviços, passou-se a crer ser necessário “tentar influir ao máximo sobre a condução desse processo”.⁸³

Por outro lado, também se pensava que era do interesse brasileiro o fortalecimento do regime multilateral de comércio, pois o “bilateralismo (...) seria seguramente ainda mais contrário aos interesses nacionais”, por “reduzir nossa capacidade de manobra e resistência”.⁸⁴

Dada a percepção de que não seria do interesse brasileiro ficar de fora de uma rodada multilateral de negociações e dada a incapacidade brasileira de impedir o tratamento do tema de serviços nesse âmbito, restava à diplomacia buscar influenciar o processo negociador de modo que os resultados fossem o mais favorável possível aos interesses do país – da forma como estes eram definidos pelo governo brasileiro. A maneira encontrada para tentar resguardar a autonomia regulatória do Estado brasileiro foi aceitar negociações sobre serviços, desde que conduzidas fora do quadro do GATT.⁸⁵ O Itamaraty passou a defender, então, a separação formal do processo negociador sobre o comércio de serviços daquele sobre o comércio de bens, como forma de garantir a menor liberalização possível do seu setor de serviços.

sobre o tema de serviços do GATT para outras organizações internacionais, notadamente aquelas em que os países em desenvolvimento exerciam maior influência (UNCTAD, CEPAL).

⁸² Despacho Telegráfico 803. GATT. Negociações Comerciais. Perspectivas para a Reunião do Conselho dos dias 17 e 18 de Julho. Secreto-Urgentíssimo. 12 de julho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta X. CPDOC/FGV.

⁸³ Despacho Telegráfico 803. GATT. Negociações Comerciais. Perspectivas para a Reunião do Conselho dos dias 17 e 18 de Julho. Secreto-Urgentíssimo. 12 de julho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta X. CPDOC/FGV.

⁸⁴ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). GATT. Nova Rodada. Serviços. Posição Brasileira. Agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 16. CPDOC/FGV.

⁸⁵ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta III, Doc. 11. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

2.2.4 A PROPOSTA DE SEPARAÇÃO ENTRE BENS E SERVIÇOS

Proveio dos decisores e negociadores brasileiros a idéia de separar formalmente as negociações multilaterais de bens e serviços numa eventual nova rodada do GATT. Tendo em vista a dificuldade de um país responsável por pequena parcela do comércio mundial – ainda que com apoio de outros países em desenvolvimento – de bloquear uma iniciativa liderada pelos Estados Unidos – apoiados por Japão, União Européia e outros países desenvolvidos –, o Itamaraty passou a gradualmente perceber que uma estratégia de obstrução não geraria os resultados esperados. A idéia, então, seria elaborar um marco institucional para as negociações que permitisse a maior margem de manobra possível e que, assim, resultasse em limitados compromissos de liberalização dos setores de serviços da economia nacional. A intenção era dissociar jurídica e politicamente as negociações de serviços das de bens, de modo que elas transcorressem de forma independente, sem que houvesse a possibilidade de estabelecimento de concessões cruzadas (*cross-issue linkages*) entre as duas áreas. Isso quer dizer que os países desenvolvidos não poderiam estabelecer um *trade-off* entre os interesses ofensivos brasileiro em bens – agrícolas e alguns manufaturados – e os interesses defensivos brasileiros em serviços. Acreditava-se que, dessa forma, os países desenvolvidos teriam menos elementos de barganha para extrair concessões do Brasil em serviços.⁸⁶

A proposta de separação dos processos negociadores de bens e serviços surgiu como tentativa de resolução do impasse relativo ao início do processo preparatório para uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais. A clivagem em torno da questão opunha um grupo de países desenvolvidos liderados pelos Estados Unidos e favoráveis ao lançamento de uma rodada que incluísse em sua pauta o comércio de serviços a um grupo de países em desenvolvimento liderados por Brasil e Índia, contrários ao tratamento do tema de serviços sob a égide do GATT.

A proposta brasileira de separação formal das negociações nas duas áreas foi anunciada aos demais membros pela primeira vez em reunião informal realizada em Estocolmo em junho de 1985.⁸⁷ No entender do negociador brasileiro, a noção de dissociação das duas negociações significava

⁸⁶ Ver Abreu (1997, p. 332).

⁸⁷ Ver Croome (1998, p. 17).

dois processos autônomos, um sobre comércio de bens e outro sobre comércio de serviços, a serem conduzidos cada um consoante o seu ritmo próprio, sem paralelismo, e de forma absolutamente estanque, sem “trade offs” ou concessões cruzadas, entre um e outro processo.⁸⁸

Ademais, as instruções ao negociador brasileiro indicavam que o processo negociador sobre o tema de serviços não deveria “subordinar-se às regras hoje aplicáveis ao comércio de bens”⁸⁹.

No dia 18 de junho de 1985, a delegação norte-americana em Genebra publicou declaração feita pelo governo dos Estados Unidos em Washington em que aceitava o lançamento de negociações em serviços independentes das negociações de bens.⁹⁰

O Brasil, portanto, estabelecia como “pré-condição” para a aceitação de uma rodada sobre bens no GATT o “entendimento de que a questão de serviços [seria] tratada em negociações à parte”. Assim que configurado esse entendimento, o país consentiria com que se passasse a ter “dois processos preparatórios”.⁹¹

Olavo Setúbal – Ministro das Relações Exteriores entre 1985 e 1986 e presidente do banco Itaú desde 1979 –, presente à reunião informal em Estocolmo, defendeu a “não inclusão do tema de serviços na nova rodada no GATT, pois o Acordo Geral não se [aplicava] à área de serviços” e propôs fórmula para a superação das dificuldades em se iniciar uma nova rodada de negociações comerciais.⁹² A proposta do Ministro consistia em “tratamentos inteiramente independentes do processo de negociações sobre bens do eventual processo de negociações sobre serviços, o que [considerava] ser condição essencial”.⁹³ As instruções recebidas pelo negociador brasileiro em Genebra indicavam que o “processo de negociação [sobre serviços] deverá ser totalmente independente da negociação no GATT sobre bens”.⁹⁴ A independência dos processos negociadores

⁸⁸ Telegrama 1043 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Negociações Comerciais. Avaliação da Reunião de Estocolmo. Confidencial-Urgentíssimo. 18 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁸⁹ Despacho Telegráfico 0692. Brasil-EUA. Visita de Trabalho do Ministro de Estado a Washington. Audiência com o Secretário de Comércio. Secreto. 18 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹⁰ Telegrama 1050 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Negociações Comerciais sobre Bens e Serviços. Secreto-Urgentíssimo. 19 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹¹ Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹² Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹³ Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹⁴ Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

significava, na concepção da diplomacia brasileira, que “não haveria qualquer paralelismo entre os dois processos, nem poderiam buscar-se concessões cruzadas entre as duas negociações”.⁹⁵ Por fim, e no entender de Brasília, o mais importante, “não se aplicariam às negociações sobre serviços as regras do GATT”. Deveriam ser definidos a partir da “estaca zero” as “regras e princípios [que] poderiam ser aplicáveis ao novo campo”.⁹⁶

Em julho de 1985, o Brasil formalizou, às demais partes contratantes, todas as condições acima expostas para a aceitação do lançamento de negociações em serviços.⁹⁷ Em agosto de 1985, já estava claro que o Brasil não mais se oporia a uma negociação multilateral sobre serviços, sob a condição de que se chegasse a um entendimento “nas linhas da proposta de Estocolmo”.⁹⁸ Ainda assim, durante as reuniões de um grupo de altos funcionários entre outubro e novembro de 1985, Brasil e Índia fizeram de tudo para minimizar a importância do trabalho do grupo, evitando que quaisquer conclusões formais dele emanassem.⁹⁹

As investidas para o bloqueio das negociações cessaram em 1986, quando as partes contratantes do GATT chegaram a termo quanto ao lançamento de uma nova rodada multilateral de negociações comerciais – a Rodada Uruguai. O Brasil e o G-10 haviam ficado cada vez mais isolados na tentativa de bloquear o lançamento de uma nova rodada que incluísse os novos temas. Os movimentos finais para o lançamento da rodada foram conduzidos por um grupo que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento, presidido alternadamente pelos representantes suíço e colombiano, que ficou conhecido como *Café au Lait*.¹⁰⁰ Nos momentos finais de decisão, também participaram do grupo os EUA, Europa e Japão. O G-10 já não tinha como bloquear uma decisão sobre o lançamento da nova rodada.¹⁰¹

⁹⁵ Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹⁶ Despacho Telegráfico 712. GATT. Nova Rodada. Posição Brasileira. Secreto-Urgentíssimo. 23 de junho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IX. CPDOC/FGV.

⁹⁷ GATT. C/W/479. Recent Developments in International Trade and Their Consequences for GATT, and Status of Implementation of the 1982 Ministerial Work Programme: Communication from Brazil. 18 July 1985.

⁹⁸ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). GATT. Nova Rodada. Serviços. Posição Brasileira. Agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 16. CPDOC/FGV.

⁹⁹ Croome (1998, p. 19).

¹⁰⁰ A coalizão *Café au Lait* nasceu da fusão do G20 (Bangladesh, Chile, Colômbia, Hong Kong, Indonésia, Costa do Marfim, Jamaica, Malásia, México, Paquistão, Filipinas, Romênia, Cingapura, Sri Lanka, Coréia do Sul, Tailândia, Turquia, Uruguai, Zâmbia e Zaire) com o G9 (Austrália, Áustria, Canadá, Finlândia, Islândia, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Suíça). Para uma análise mais aprofundada da coalizão, ver Narlikar (2003, p. 83-104).

¹⁰¹ Croome (1998, p. 22).

A Declaração Ministerial sobre a Rodada Uruguai, elaborada em Punta del Este, continha duas partes: a primeira dispunha sobre a agenda negociadora no tocante ao comércio de bens, enquanto a segunda dizia respeito ao comércio de serviços. A segunda parte era sucinta: declarava o lançamento de negociações com o objetivo de estabelecer um acordo multilateral contendo princípios e regras para o comércio de serviços. Também criava o Grupo Negociador de Serviços (GNS), ao qual se aplicariam os procedimentos e práticas do GATT.¹⁰²

Em Punta del Este, o Brasil terminou por aceitar a incorporação do comércio de serviços à agenda das negociações comerciais multilaterais, tendo Roberto de Abreu Sodré – Ministro das Relações Exteriores entre 1986 e 1990 – declarado que

*in a constructive spirit, we shall not reject consideration of an approach to the question of services which, while taking into account the priority that some attribute to multilateral action in that area, would wholly respect the position of those who, like Brazil, reject the inclusion of services in a Round concerning goods within the scope of the GATT.*¹⁰³

Ainda assim, no que dizia respeito à decisão tomada em Punta del Este com relação à natureza jurídica do processo negociador a ser iniciado, o delegado brasileiro insistia que “*the premise of trade-offs between the area of goods and that of services has been excluded from the start from our deliberations*”.¹⁰⁴ Segundo ele, seria difícil conceber, e até mesmo impossível de se aceitar, a noção de concessões cruzadas entre as negociações de bens e serviços.¹⁰⁵

Nota-se, contudo, que em Brasília já havia a percepção, um ano antes da reunião em Punta del Este, de que a realização de concessões cruzadas entre as áreas de bens e serviços seria inevitável na prática, ainda que sob uma estrutura institucional que separasse formalmente os dois processos negociadores. A conclusão da Divisão de Política Comercial do MRE era que “[tenderia] a haver, ao fim do processo, um balanceamento das concessões”.¹⁰⁶ No fim das contas, o Brasil advogava uma separação

¹⁰² GATT/1396. Ministerial Declaration on the Uruguay Round. 25 September 1986.

¹⁰³ GATT. MIN(86)/ST/20. Brazil: Statement by Mr. Roberto de Abreu Sodre, Minister for External Relations, at the Meeting of the GATT Contracting Parties at Ministerial Level, 15-19 September 1986, Punta del Este, Uruguay. 16 September 1986.

¹⁰⁴ SERVICES.PNB = Trade in services – Genebra. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 20. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

¹⁰⁵ SERVICES.PNB = Trade in services – Genebra. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 20. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

¹⁰⁶ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). GATT. Nova Rodada. Serviços. Posição Brasileira. Agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 16. CPDOC/FGV.

formal das negociações de bens e serviços que evitasse a realização de concessões cruzadas entre as duas áreas, mas admitia “uma *vinculação política* entre os dois processos negociatórios que seriam iniciados no mesmo local, ao mesmo tempo, e que ocorreriam em paralelo” [grifo no original].¹⁰⁷ Posteriormente, o próprio Itamaraty estabeleceria condicionalidades cruzadas entre as negociações de bens agrícolas e de serviços.¹⁰⁸

2.2.5 A DESAPROVAÇÃO DO NEGOCIADOR BRASILEIRO EM GENEBRA

Na avaliação do Embaixador Paulo Nogueira Batista, negociador brasileiro em Genebra entre 1983 e 1987, a posição brasileira sofreu “súbita inflexão” na reunião informal de Estocolmo, ao admitir o Ministro Olavo Setúbal que “o Brasil estaria disposto (...) a propor a negociação de um acordo geral sobre serviços no âmbito do GATT”.¹⁰⁹ Ainda de acordo com o embaixador, a proposta brasileira de separação das negociações representou um “hiato na linha que vinha sendo observada pelo Brasil, não só ao admitir negociações globais sobre serviços, mas também que as mesmas se realizassem no GATT e com participação brasileira”.¹¹⁰ Nogueira Batista asseverou que houve “subestimação, por um lado, da capacidade de manobra diplomática do Brasil e, por outro, do verdadeiro significado da concessão que estaria sendo feita aos EUA”.¹¹¹ No entanto, a decisão final acerca da estratégia brasileira na negociação não lhe cabia. Restou-lhe cumprir as ordens da Secretaria de Estado de perseverar na proposta até a sua aceitação definitiva em Punta del Este.¹¹²

Ademais, Nogueira Batista demonstrava não crer na eficácia da fórmula brasileira de “dois trilhos” como forma de resguardar os interesses do país nas negociações de serviços. Ele alertava ser

¹⁰⁷ Nota com Subsídios para Encontro com o Sr. Jurgensen. [Sem autor]. 11 de agosto de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 4. CPDOC/FGV.

¹⁰⁸ Fac-símile 206 de DEC para Brasemb Washington. 7 de novembro de 1991. MMM mefp 1991.06.14, Pasta Única, Doc. 2A. CPDOC/FGV.

¹⁰⁹ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹¹⁰ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹¹¹ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹¹² As posições de Nogueira Batista podem ser mais bem compreendidas se se tiver em mente seu perfil como diplomata. Segundo Caldas (1998, p. 53), “*Batista decided to ideologize all economic discussions in the GATT. With his nationalistic views, Batista brought to the GATT the block politics used by Brazil in UNCTAD*”. Além disso, ele apresentava um “*bulldozer style*” (CALDAS, 1998, p. 53).

altamente discutível se a simples transferência do processo negociador para outro âmbito que não o GATT ou a aprovação de normas claras de separação dentro do GATT entre o processo clássico de negociação sobre bens e o novo processo de negociações sobre serviços seriam fórmulas capazes de resguardar suficientemente os interesses nacionais.¹¹³

Mesmo depois de anunciada a proposta brasileira aos demais membros do GATT, o negociador brasileiro em Genebra ponderava que

talvez a melhor orientação para o Brasil [fosse] a de não se comprometer em participar de qualquer negociação multilateral sobre serviços, dentro ou fora do GATT, mesmo com critérios definidos de independência dessa negociação em relação à de bens.¹¹⁴

Nogueira Batista concluía que a diplomacia brasileira deveria insistir em sua posição obstrucionista, buscando, nos trabalhos preparatórios de uma nova rodada, “impedir que [emanassem] recomendações favoráveis a uma negociação sobre serviços”.¹¹⁵

2.2.6 CONSULTAS INTERNAS ÀS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

O Ministério das Relações Exteriores realizou ampla consulta às demais agências do governo brasileiro, com os objetivos de: (a) aprender sobre os diversos setores de serviços da economia brasileira e sobre a regulamentação nacional vigente em cada um deles; e (b) de discutir internamente a posição a ser adotada pelo país nas negociações multilaterais. Da documentação disponível, depreende-se que havia consenso no governo brasileiro como um todo quanto à falta de interesse na elaboração de disciplinas internacionais para o setor. Nas palavras do Itamaraty, “a posição

¹¹³ Telegrama 1205 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Negociações Comerciais. Perspectivas para a Reunião do Conselho dos dias 17 e 18 de julho. Secreto-Urgentíssimo. 10 de julho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta X. CPDOC/FGV.

¹¹⁴ Telegrama 1205 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Negociações Comerciais. Perspectivas para a Reunião do Conselho dos dias 17 e 18 de julho. Secreto-Urgentíssimo. 10 de julho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta X. CPDOC/FGV.

¹¹⁵ Telegrama 1205 de DELBRASGEN para Exteriores Bsb. GATT. Negociações Comerciais. Perspectivas para a Reunião do Conselho dos dias 17 e 18 de julho. Secreto-Urgentíssimo. 10 de julho de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta X. CPDOC/FGV.

brasileira [refletia] um amplo consenso interno contrário à inclusão de serviços numa nova rodada”.¹¹⁶

Entre 1983 e 1984, o Itamaraty consultou vinte e um órgãos e empresas dos setores de bancos, seguros, transportes aéreo e marítimo, telecomunicações, informática, engenharia e consultoria. Foram consultadas também algumas entidades de representação do empresariado e a Petrobrás. Em janeiro de 1984, apenas alguns órgãos haviam respondido ao questionário, entre eles o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), a Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI), o Departamento de Aviação Civil, a Superintendência da Marinha Mercante (SUNAMAM), a Embratel, a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).¹¹⁷

Segundo relato do Itamaraty, era possível detectar “unanimidade” entre os respondentes sobre algumas posições. Primeiro, a aplicação das regras do GATT ao setor de serviços contrariaria a legislação nacional e, até mesmo, princípios constitucionais. Não havia interesse na alteração da regulamentação vigente nos diversos setores, pois a “proteção à empresa nacional é considerada imprescindível, sendo uma eventual abertura do mercado doméstico a empresas estrangeiras vista como danosa aos interesses nacionais e mesmo à segurança nacional”.¹¹⁸ Por fim, em termos de interesse exportador e acesso ao mercado de outros países, desconfiava-se da “efetiva abertura dos mercados dos países desenvolvidos aos serviços estrangeiros” e, no tocante ao mercado dos países em desenvolvimento, acreditava-se que “tal abertura favoreceria nossos concorrentes desenvolvidos, enquanto que na atual situação são outros fatores mais que os relativos à política comercial do país importador os que determinam as condições de concorrência no mercado”.¹¹⁹ A conclusão dessa primeira consulta foi que “nenhum dos órgãos que responderam ao questionário demonstraram qualquer interesse em uma negociação internacional em matéria de serviços com vistas à liberalização do setor”.¹²⁰

¹¹⁶ Informação para o Senhor Presidente da República. GATT. Reunião Ministerial das Partes Contratantes. Punta del Este: Instruções à Delegação Brasileira. Setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 33. CPDOC/FGV.

¹¹⁷ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

¹¹⁸ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

¹¹⁹ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

¹²⁰ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

A idéia de designação de grupo interministerial, coordenado pelo MRE, para a formulação de uma posição do governo brasileiro aparece na documentação, pela primeira vez, em agosto de 1985.¹²¹ O Itamaraty institucionalizou a discussão interna no governo brasileiro acerca das negociações do GATT sobre serviços por meio da criação do Grupo Interministerial de Serviços (GIS), sob sua própria coordenação.¹²² Em 1986, o GIS aprovou por unanimidade documento de posição que considerava “contrária aos interesses nacionais uma negociação no GATT sobre serviços”¹²³. Participaram da aprovação do documento os ministérios de Relações Exteriores, Fazenda, Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Comunicações, Transportes, Aeronáutica, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), a Comissão de Política Aduaneira (CPA), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), a SUNAMAN e a Secretaria Especial de Informática (SEI).¹²⁴

Das discussões realizadas no GIS, o Itamaraty concluiu que “em todos aqueles setores em que há um relacionamento mais intenso com o exterior e que, portanto, constituiriam o cerne da discussão no GATT, há unanimidade de pontos de vista contrários a uma negociação”.¹²⁵ As manifestações dos diversos órgãos participantes do GIS indicavam que “uma negociação sobre serviços no GATT tendente à liberalização do setor não atende aos interesses brasileiros e pode apresentar sérios riscos para a economia nacional”.¹²⁶ A justificativa para tal posição era que “o interesse central dos referidos setores é a defesa do mercado brasileiro para as empresas nacionais”¹²⁷ e que a

¹²¹ A Questão de Serviços no GATT. Confidencial. [Sem autor]. 20 de agosto de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XI, Doc. 3. CPDOC/FGV.

¹²² [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 22. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹²³ Informação para o Senhor Presidente da República. GATT. Reunião Ministerial das Partes Contratantes. Punta del Este: Instruções à Delegação Brasileira. Setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 33. CPDOC/FGV.

¹²⁴ Informação para o Senhor Presidente da República. GATT. Reunião Ministerial das Partes Contratantes. Punta del Este: Instruções à Delegação Brasileira. Setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 33. CPDOC/FGV.

¹²⁵ Despacho Telegráfico s/n para DELBRASGEN. GATT. Nova rodada. Declaração ministerial. 11 de julho de 1986. CDO/MRE.

¹²⁶ Despacho Telegráfico s/n para DELBRASGEN. GATT. Nova rodada. Declaração ministerial. 11 de julho de 1986. CDO/MRE.

¹²⁷ Memorando do Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC). Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 8. CPDOC/FGV.

legislação nacional sobre o tema deveria ser preservada, pois tinha “como um de seus objetivos centrais favorecer o fornecedor nacional”.¹²⁸

O documento de posição emanado do Grupo Interministerial, elaborado em meados de 1986, adotava o seguinte conjunto de conclusões:

(1) “a proposta de regulamentação para o setor, no âmbito do GATT, é prejudicial aos interesses brasileiros, tanto do ponto de vista normativo quanto do de remoção de barreiras”; (2) “o Brasil abdicaria de sua atual liberdade de regulamentar o setor de serviços, em troca de uma normatividade internacional cujas regras provavelmente seriam contrárias a políticas atuais de favorecimento da empresa nacional”; (3) “o objetivo brasileiro tem sido a defesa do mercado interno para as empresas nacionais, a maioria das quais não tem condições de competir com empresas estrangeiras, nem no mercado interno nem nos mercados de países desenvolvidos ou em desenvolvimento”; e (4) “uma abertura do mercado brasileiro levaria a um processo de enfraquecimento das empresas nacionais e à desnacionalização do setor”.¹²⁹

Na documentação disponível, não há registro de divergências inter-burocráticas relevantes em relação ao processo negociador de serviços no decorrer da Rodada Uruguai. Existe menção de que as autoridades brasileiras da área econômico-financeira eram, inicialmente, mais sensíveis à iniciativa norte-americana de inclusão do tema do comércio de serviços na agenda do GATT. A razão dessa sensibilidade encontrava-se na primeira renegociação da dívida externa brasileira. Segundo relato do Itamaraty, o Ministro do Planejamento, Delfim Netto, e o da Fazenda, Ernane Galvêas, argumentavam, em 1985, ser “indispensável apoiar em Genebra as posições norte-americanas no GATT para garantir a obtenção pelo Brasil de *bridge-loans* do Tesouro dos EUA”.¹³⁰ De fato, os Estados Unidos haviam tentado utilizar a seu favor a vulnerabilidade brasileira decorrente da crise financeira internacional deflagrada em 1982, exercendo pressão com vistas à diminuição da resistência aos novos temas.¹³¹ Parece, entretanto, que a divergência interministerial não teve continuidade, já que em 1986 o Ministério da Fazenda referendava a posição conjunta do GIS contrária à negociação de serviços, como visto anteriormente.

¹²⁸ Memorando do Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC). Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 8. CPDOC/FGV.

¹²⁹ Despacho Telegráfico 1051. GATT. Grupo Interministerial sobre Serviços. Conclusões e Recomendações. 3 de setembro de 1986. CDO/MRE.

¹³⁰ A Questão de Serviços no GATT. Reservado. [Sem autor]. Dezembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XIII, Doc. 26. CPDOC/FGV.

¹³¹ Ver Abreu (1996, p. 208).

2.2.7 AS NEGOCIAÇÕES DA RODADA URUGUAI

As negociações durante a Rodada Uruguai se dividiram em duas tarefas: a elaboração de um acordo geral com princípios e regras para disciplinar o comércio de serviços – nos moldes do que era o GATT para o comércio de bens – e o estabelecimento de compromissos de liberalização dos diversos setores de serviços existentes.

Inicialmente, o Brasil definiu sua estratégia negociadora no sentido de “prolongar a discussão prévia à negociação” e “manter a negociação ao nível de um quadro jurídico geral sobre comércio de serviços evitando que ela [passasse] à fase de acordos sobre setores específicos”.¹³² Além disso, as instruções para o posicionamento brasileiro durante a rodada indicavam que o Brasil deveria buscar “reduzir ao mínimo o escopo das negociações”.¹³³ Brasília também orientava o delegado brasileiro a evitar “ofertas naqueles setores onde se [configurasse] uma incompatibilidade entre as regras multilaterais e a legislação interna ou onde [pudessem] ser afetadas nossas possibilidades de desenvolvimento”.¹³⁴ Tal estratégia visava “preservar nossa margem interna de manobra e evitar a adoção de compromissos liberalizantes”.¹³⁵ Nessa mesma linha, o país defendia, no Grupo Negociador de Serviços (GNS), a visão de que o “objetivo da negociação não [era] a liberalização, mas sim o crescimento e o desenvolvimento”.¹³⁶

Durante a rodada, Brasil, Egito e Índia chegaram a argumentar que o mandato do GNS não ia além da negociação de um acordo geral contendo regras e princípios. Em sua visão, a negociação de compromissos específicos deveria ser levada a cabo após a conclusão da rodada.¹³⁷

Até 1988, quando ocorreu a reunião ministerial de Montreal, que realizou a revisão de meio-termo da rodada, não houve avanços significativos nem na definição

¹³² Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). O Brasil e a Rodada Uruguai. 19 de novembro de 1987. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XXVI, Doc. 25. CPDOC/FGV.

¹³³ Memorando do Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC). Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 8. CPDOC/FGV.

¹³⁴ Fac-símile 206 de DEC para Brasemb Washington. 7 de novembro de 1991. MMM mefp 1991.06.14, Pasta Única, Doc. 2A. CPDOC/FGV.

¹³⁵ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). O Brasil e a Rodada Uruguai. 19 de novembro de 1987. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XXVI, Doc. 25. CPDOC/FGV.

¹³⁶ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). O Brasil e a Rodada Uruguai. 19 de novembro de 1987. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XXVI, Doc. 25. CPDOC/FGV. Ver também Croome (1998, p. 107).

¹³⁷ Croome (1998, p. 210).

dos elementos do acordo geral, nem na negociação de compromissos setoriais.¹³⁸ A questão das estatísticas e definições sobre o comércio de serviços foram bem utilizadas pelos países – entre os quais o Brasil – que queriam avançar o mínimo possível nas negociações. Argumentava-se ser necessário avançar mais nesses estudos antes de se começar as barganhas específicas.¹³⁹

Abreu (2007, p. 167) mostra que, entre 1986 e 1988, em decorrência da reavaliação do modelo de economia fechada iniciada no governo Sarney, procede-se a uma “substituição gradual do comprometimento anterior quanto ao bloqueio de negociações sobre novos temas por um papel mais ativo em relação à agricultura”. A “consolidação da transição brasileira rumo a uma pauta ativa” nas negociações ocorreu em fins de 1990, sob o movimento de abertura comercial do governo Collor (ABREU, 1996, p. 215). Não obstante tal reorientação, o comportamento brasileiro nas negociações de serviços, em particular, não parece ter sofrido impacto relevante das redefinições sofridas pela política comercial do país. Conforme informou, em entrevista ao autor, o Ministro Luis Antonio Balduino – encarregado do tema de serviços na Missão em Genebra entre 1991 e 1994 –, no governo Collor, houve um ensaio de mudança de posição nas negociações de serviços, no sentido de uma posição menos defensiva e mais favorável à liberalização. Segundo ele, o Itamaraty chegou a receber pressões de alguns órgãos do governo para adotar uma postura menos defensiva; mas, na prática, a posição brasileira não foi afetada. De fato, como será visto no decorrer desta seção, o Brasil seguiu buscando regras e compromissos que contemplassem a maior margem de manobra interna para políticas governamentais.

No tocante às discussões em torno de um marco normativo, o acordo realizado em Montreal ajudou a definir importantes questões conceituais. Os ministros aceitaram que o eventual acordo multilateral poderia incluir o movimento transfronteiriço de serviços, consumidores e fatores de produção (capital e trabalho), o que atalhou as discussões acerca do escopo do acordo em termos dos modos de prestação de serviços que seriam objeto de liberalização negociada. Além do mais, o acordo de Montreal estabeleceu os princípios que seriam a base do acordo: transparência, liberalização progressiva, tratamento nacional, não-discriminação, acesso a mercados, participação crescente de países em desenvolvimento, salvaguardas e exceções.¹⁴⁰

¹³⁸ Ver Croome (1998, p. 103-108).

¹³⁹ Caldas (1998, p. 125-126, 152); Croome (1998, p. 104).

¹⁴⁰ Croome (1988, p. 207-208).

As discussões acerca do alcance desses princípios basilares tiveram momentos conturbados. Nas últimas semanas antes da reunião ministerial de Bruxelas em 1990 – onde se definiriam os rumos finais da rodada – os Estados Unidos endureceram sua posição. Não queriam uma cláusula de nação-mais-favorecida (NMF) geral e incondicional, mas uma condicionada à barganha de compromissos específicos.¹⁴¹ Os EUA mantinham tratados bilaterais que estabeleciam relações preferenciais com determinados países em alguns setores de serviços e não queriam estender essas preferências aos demais países, sem receber em troca ganhos importantes de acesso a mercado. A questão que se colocava era como atender às preocupações relativas a tratados bilaterais preferenciais e, ao mesmo tempo, evitar o recurso generalizado a derrogações da regra NMF.¹⁴²

Havia oposição quase consensual entre os demais membros à idéia americana de uma cláusula NMF condicionada a barganhas bilaterais específicas.¹⁴³ O negociador brasileiro tinha instruções para defender uma cláusula de não-discriminação “automática e incondicional”¹⁴⁴, com o menor número possível de derrogações.¹⁴⁵ Havia a percepção de que “para um país com pequena parcela do comércio internacional, o fator singular mais importante das regras multilaterais [era] uma cláusula NMF forte e incondicional”.¹⁴⁶ A opção tática brasileira, nesse caso, seria limitar sua lista de derrogações ao mínimo, de modo que o país pudesse concentrar toda sua argumentação na defesa de disciplinas rígidas para as derrogações.

Os EUA anunciaram que aceitariam uma cláusula NMF incondicional desde que os demais países fizessem ofertas satisfatórias de acesso a mercados.¹⁴⁷ A solução encontrada pelo presidente do GNS foi permitir que os países explicitassem, em uma lista de derrogações à cláusula NMF, as medidas discriminatórias que mantinham em tratados bilaterais. Estas medidas teriam isenção de tratamento NMF, mas apenas por um período de 10 anos, depois do qual qualquer extensão deveria ser negociada e compensada.¹⁴⁸

¹⁴¹ Croome (1988, p. 214).

¹⁴² Croome (1998, p. 272).

¹⁴³ Croome (1998, p. 215).

¹⁴⁴ Telegrama 1590 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Participação brasileira. Confidencial-Urgente. 13 de dezembro de 1990. CDO/MRE.

¹⁴⁵ Fac-símile 206 de DEC para Brasemb Washington. 7 de novembro de 1991. MMM mefp 1991.06.14, Pasta Única, Doc. 2A. CPDOC/FGV.

¹⁴⁶ Telegrama 1492 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços, Nação Mais Favorecida. Secreto. 21 de outubro de 1991. CDO/MRE.

¹⁴⁷ Croome (1998, p. 243).

¹⁴⁸ Croome (1998, p. 275).

Quanto ao modelo de adoção de compromissos específicos, havia duas possibilidades na mesa. Uma era o modelo de listas positivas: os países se comprometeriam com a liberalização daqueles setores que fossem explicitamente incluídos em sua lista. A outra era o modelo de listas negativas: os países se comprometeriam com a liberalização de todos os setores que não fossem incluídos expressamente em sua lista.¹⁴⁹ Estados Unidos e CE defendiam uma abordagem de listas negativas, porque ela ampliaria o escopo de aplicação do acordo. Países em desenvolvimento em geral preferiam uma abordagem de listas positivas, justamente porque assim não precisariam comprometer um número elevado de setores.¹⁵⁰ O delegado brasileiro possuía instruções para “defender a elaboração de listas positivas de serviços a serem abrangidos pelo eventual Acordo, em contraposição às propostas alternativas de outros países”. O modelo de listas positivas era mais desejável por proporcionar maior margem de manobra ao país na elaboração de sua oferta.¹⁵¹

Em relação à oferta inicial brasileira de compromissos específicos em serviços, preocupava o Itamaraty a pouca flexibilidade de que dispunha para elaborar sua lista de oferta. De acordo com as instruções de Brasília, a existência de alguma margem de manobra para a expansão da lista de oferta brasileira tornava-se “tanto mais necessária quanto não [poderia] vir a contemplar alguns dos setores essenciais nas negociações”¹⁵² – setores esses visados pelos *demandeurs*, como telecomunicações e serviços bancários. Não obstante, o delegado brasileiro em Genebra avaliou positivamente os resultados parciais da negociação, afirmando que “nos temas de maior impacto potencial sobre o Brasil, [podia-se] dizer que [haveria] suficiente espaço de manobra para a preservação de nossos interesses”.¹⁵³

Quanto ao setor bancário, restringia a margem de atuação do negociador brasileiro o fato de o Congresso Nacional estar examinando projeto de lei complementar que regulamentava o dispositivo constitucional sobre o sistema financeiro nacional. O artigo 192 da Constituição de 1988 estipulava que o sistema financeiro nacional seria

¹⁴⁹ Para uma diferenciação mais detalhada dos dois modelos, ver Hoekman (1993, p. 11); Hoekman e Kostecki (2001, p. 254); Marconini (2003, p. 93-94).

¹⁵⁰ Croome (1998, p. 210).

¹⁵¹ Despacho Telegráfico 619. Rodada Uruguai. Serviços. Reunião do GNS em junho de 1990. Subsídios. Confidencial-Urgente. 8 de junho de 1990. CDO/MRE.

¹⁵² Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁵³ Telegrama 1833 de Delegação em Genebra para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. “Draft Final Act”. IX-Serviços. Confidencial-Urgentíssimo. 24 de dezembro de 1991. MMM mefp 1991.06.14, Pasta Única. CPDOC/FGV.

regulado por meio de lei complementar; ao mesmo tempo, o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vedava a instalação de instituições estrangeiras no país até que o artigo 192 fosse regulamentado. Um representante do Banco Central informou ao MRE que isso impedia qualquer movimento em termos de negociação internacional que “prejudicasse os resultados da decisão legislativa”.¹⁵⁴ Além disso, o Ministério da Economia “não tinha grande interesse em acelerar o processo”¹⁵⁵ de regulamentação do setor. A perspectiva do Banco Central sobre o tema era a de que não restava alternativa, senão “esperar a reforma constitucional de 1993 (ou 1992), tentar eliminar aquele dispositivo e só depois preocupar-se com a regulamentação da matéria”.¹⁵⁶

A oferta brasileira em serviços, portanto, não incluía o setor de serviços financeiros. As instruções de Brasília orientavam que “qualquer negociação nessa área estaria prejudicada, uma vez que ainda se [encontrava] em discussão no Congresso a nova lei do sistema financeiro nacional”.¹⁵⁷ No que tange à cobertura setorial da oferta brasileira, o delegado brasileiro entendia que a oferta deveria apresentar “suficiente número de rubricas para assegurar, ao menos inicialmente, credibilidade no processo negociador”.¹⁵⁸ No entanto, antecipava-se que a não-inclusão dos setores de telecomunicações e de serviços financeiros “tenderia a criar insatisfação por parte dos principais participantes”.¹⁵⁹

De fato, a negociação do setor de serviços financeiros encontrou as maiores resistências por parte de diversos países. Por essa razão, Canadá, Japão, Suécia e Suíça introduziram uma proposta de negociação em dois trilhos para serviços financeiros. De acordo com a proposta, os países que estivessem mais dispostos a aprofundar seus compromissos em serviços financeiros poderiam fazê-lo separadamente, sem a obrigatoriedade de participação de todos os membros nos resultados. O objetivo era atingir um maior grau de liberalização entre esses países do que se conseguiria com as

¹⁵⁴ Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁵⁵ Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁵⁶ Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁵⁷ Despacho Telegráfico 216. GATT. Rodada Uruguai. Grupo Negociador de Serviços. Subsídios. Reservado-Urgentíssimo. 28 de fevereiro de 1990. CDO/MRE.

¹⁵⁸ Telegrama 167 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Oferta inicial brasileira. Confidencial-Urgente. 8 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁵⁹ Telegrama 167 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Oferta inicial brasileira. Confidencial-Urgente. 8 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

regras tradicionais que estavam sendo negociadas para o acordo-geral.¹⁶⁰ No fim, a proposta dos dois trilhos acabou prevalecendo. Enquanto a maioria dos países – sobretudo países em desenvolvimento – optou por adotar compromissos em serviços financeiros de acordo com as regras previstas no acordo geral, os países da OCDE aderiram ao “Entendimento Relativo aos Compromissos em Matéria de Serviços Financeiros” – instrumento plurilateral de adesão facultativa que estabelecia uma fórmula de liberalização mais profunda.¹⁶¹

No que tange aos modos de prestação, a lista de oferta inicial brasileira apresentava apenas compromissos relativos a modo 3 (presença comercial), sob a justificativa de que essa estratégia “privilegiava o estabelecimento das empresas no Brasil”.¹⁶² Ademais, ao não ofertar compromissos para o modo de prestação transfronteiriço (modo 1), o país reservava “margem para ampliação da oferta sem necessariamente exigir a inclusão de novos setores”.¹⁶³

Quanto a isso, é curioso que o país se opusesse, inicialmente, à inclusão, na definição de comércio de serviços a ser adotada, do modo de prestação caracterizado pela presença comercial. O Brasil defendia, nos estágios iniciais, o tratamento apenas do comércio transfronteiriço nas negociações multilaterais, buscando, assim, excluir das discussões o modo de prestação caracterizado pelo investimento direto – conforme afirmou, em entrevista ao autor, o Ministro Luis Antonio Balduino.¹⁶⁴ Confirma essa alegação o fato de que, em reunião do GATT de 1985, o delegado brasileiro havia demonstrado reticência quanto à definição do comércio de serviços que estava sendo discutida. Na sua visão, “*the barriers referred to often amounted to rules governing the*

¹⁶⁰ Croome (1998, p. 243, 273).

¹⁶¹ Marconini (2003, p. 87-88).

¹⁶² Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁶³ Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁶⁴ Os Estados Unidos defendiam a inclusão do investimento direto como modo de prestação de serviços cuja liberalização seria negociada na rodada. As considerações norte-americanas acerca da relação necessária entre comércio de serviços e investimento estrangeiro direto foram apresentadas no documento GATT. L/5838. Trade in Services. 9 July 1985. A posição brasileira contrária ao tratamento do investimento estrangeiro (ou direito de estabelecimento) nas negociações de serviços foi formalizada no documento GATT. MTN.GNS/W/3. Communication from Brazil. 11 March 1987. Ver também documento GATT. MTN.GNS/W/34. Communication from Brazil: Brazilian Views on Some of the Basic Elements that Are Discussed in the GNS. 30 March 1988. Ver ainda Caldas (1998, p. 157).

right of establishment of foreign enterprises, and only in limited cases did they appear to have trade implications".¹⁶⁵

No entanto, como informou o Ministro Balduino em entrevista ao autor, houve um processo de aprendizado por parte da diplomacia brasileira no decorrer das negociações, na medida em que se percebeu que seria mais fácil fazer compromissos de liberalização para presença comercial (modo 3, no jargão do GATS) – por conta da legislação nacional mais aberta nessa área – do que para a prestação transfronteiriça de serviços. Daí a enorme diferença na quantidade de compromissos assumidos em relação ao modo 3, quando comparado aos outros três modos.

As instruções de Brasília relativas às negociações de serviços para o esforço negociador final da Rodada Uruguai indicavam que, em termos da oferta de compromissos específicos, deveria ser “esclarecido aos demais países que o espírito da oferta brasileira, [naquele momento, era] de manutenção do ‘status quo’, não havendo possibilidade imediata de se negociar a revogação de leis, decretos e regulamentos”.¹⁶⁶

Segundo o negociador brasileiro em Genebra, “a delegação norte-americana [havia-se mostrado] satisfeita com a oferta inicial brasileira”.¹⁶⁷ Em reunião com o Tesouro norte-americano para discutir a oferta brasileira, o negociador brasileiro indicou “não ser nossa intenção ampliar a oferta e reiterou nossas dificuldades constitucionais em relação ao setor financeiro”. O representante norte-americano chegou a comentar, segundo relato da Delegação do Brasil em Genebra, que “a oferta brasileira foi considerada uma das mais interessantes quando tabulada”.¹⁶⁸

Além do esforço de elaboração da oferta, a diplomacia brasileira ainda cogitou identificar interesses exportadores, com o intuito de elaborar pedidos de abertura de determinados setores para os demais países da negociação. De Genebra, recomendava-se a “condução de ampla consulta aos setores interessados com o objetivo de recensear interesse exportador brasileiro em serviços e possíveis barreiras encontradas à expansão

¹⁶⁵ GATT. MDF/6. Services. Minutes of the meeting held on 24 January 1985. 12 March 1985. Sobre a crítica à relação conceitual entre comércio de serviços e investimento estrangeiro direto, ver Mendoza (1986, p. 76-77).

¹⁶⁶ Despacho Telegráfico 1213. GATT. Rodada Uruguai. Serviços. Instruções. Confidencial. 25 de outubro de 1991. CDO/MRE.

¹⁶⁷ Telegrama 200 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Compromissos iniciais. Consulta com os EUA. Confidencial-Urgente. 20 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁶⁸ Telegrama 1767 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços Financeiros. Posição do Tesouro dos EUA. Confidencial. 17 de dezembro de 1991. MMM mefp 1991.06.14, Pasta Única. CPDOC/FGV.

das exportações brasileiras nos diversos setores”.¹⁶⁹ Acreditava-se que, entre os setores interessados, poderiam estar os de serviços audiovisuais, serviços profissionais, turismo e, sobretudo, engenharia e construção.¹⁷⁰ Porém, acabou-se por decidir que o país não apresentaria lista de demandas de liberalização às suas contrapartes negociadoras.¹⁷¹

A despeito das menções quanto à boa aceitação, por parte dos Estados Unidos, da oferta brasileira, há registros de que os *demandeurs* não estavam tão satisfeitos com o que estava sendo ofertado pelo Brasil. O país passou a estar em evidência a partir do momento em que a maioria dos países em desenvolvimento parecia “ampliar muito suas ofertas em serviços, o que caracterizaria [aos olhos dos nossos interlocutores] um certo imobilismo da parte do Brasil”.¹⁷² As contrapartes na negociação manifestavam interesse sobretudo nos setores ausentes da oferta brasileira – serviços financeiros, telecomunicações e informática.¹⁷³ O negociador brasileiro em Genebra à época, Celso Amorim, informou que esses setores “em princípio não estariam à venda”.¹⁷⁴ Os setores não eram inegociáveis, porém. Se fosse proposto um “preço suficientemente atraente”¹⁷⁵ – significando interesses específicos brasileiros na área de bens –, o país poderia considerar a realização de compromissos nos setores mencionados.

A posição brasileira nos momentos finais da negociação enfraqueceu-se porque os delegados dos países demandantes estavam “muito bem informados sobre iniciativas recentes da parte do governo brasileiro no sentido da liberalização ou desregulamentação de algumas importantes atividades de serviços”.¹⁷⁶ Na visão deles, “havia cada vez menos razões para o Brasil não ampliar sua oferta em setores importantes”, como telecomunicações e informática.¹⁷⁷ Contribuiu, ademais, para o enfraquecimento da posição brasileira a percepção norte-americana de que “o Brasil

¹⁶⁹ Telegrama 049 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Compromissos iniciais. Confidencial-Urgente. 17 de janeiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁷⁰ Telegrama 049 de Delegação em Genebra para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Compromissos iniciais. Confidencial-Urgente. 17 de janeiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁷¹ Despacho telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

¹⁷² Telegrama 2042 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Mercosul. Serviços. Secreto. 22 de dezembro de 1992. CDO/MRE.

¹⁷³ Telegrama 2042 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Mercosul. Serviços. Secreto. 22 de dezembro de 1992. CDO/MRE.

¹⁷⁴ Telegrama 2042 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Mercosul. Serviços. Secreto. 22 de dezembro de 1992. CDO/MRE.

¹⁷⁵ Telegrama 2042 de DELBRASGEN para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Mercosul. Serviços. Secreto. 22 de dezembro de 1992. CDO/MRE.

¹⁷⁶ Telegrama 966 de DELBRASGEN para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Consultas bilaterais com EUA e CEE. Secreto. 19 de junho de 1992. CDO/MRE.

¹⁷⁷ Telegrama 966 de DELBRASGEN para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Consultas bilaterais com EUA e CEE. Secreto. 19 de junho de 1992. CDO/MRE.

parecia ‘isolado’ no contexto do Mercosul, pois as ofertas da Argentina, Uruguai e Paraguai estavam mais condizentes com os pedidos norte-americanos”.¹⁷⁸ Isso porque setores importantes eram incluídos com restrições na oferta brasileira, como engenharia e seguros, e outros estavam ausentes, como bancos, valores mobiliários e informática. O setor de serviços financeiros em particular era alvo de demandas dos principais parceiros na rodada.¹⁷⁹ De acordo com Caldas (1998, p. 176), “*Itamaraty welcomed the lack of agreement in financial services because it meant that Brazil would not have to open its market in that sector*”. Com efeito, o Brasil terminou a rodada entre os países com menor número de compromissos assumidos em serviços. Na seção seguinte, serão apresentadas algumas medidas do nível de abertura dos compromissos brasileiros.

Cabe ressaltar que o acordo resultante das negociações – o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) – refletiu, em grande medida, as preferências dos países em desenvolvimento e da União Européia por um marco normativo flexível.¹⁸⁰ Como observa Adlung (2006, p. 865), “*the GATS is significantly more flexible in application than the GATT. There are virtually no political sensitivities (...) that could not be formally accommodated within its structure*”. Por exemplo, o formato de listas positivas de compromissos, associado à possibilidade de inscrição de barreiras quantitativas e qualitativas de acesso a mercado e de tratamento nacional nas listas específicas de compromissos de cada país, contrasta com a maior rigidez das regras do GATT relativas ao comércio de bens.¹⁸¹

Por fim, cabe notar que quatro temas ficaram de fora dos resultados finais da Rodada Uruguai, por não terem chegado a resultados considerados satisfatórios, sobretudo por parte dos países demandantes: movimentação de pessoas (modo 4), telecomunicações, transportes marítimos e serviços financeiros. Em decorrência da falta de resultados, acordou-se continuar a negociação de compromissos específicos nessas quatro áreas depois do término da rodada. Essas negociações resultaram em quatro protocolos adicionais ao GATS, cujos compromissos foram incorporados aos resultados da Rodada Uruguai – um protocolo sobre movimentação de pessoas (1995), um sobre telecomunicações (1996) e dois sobre serviços financeiros (1995 e 1997).¹⁸²

¹⁷⁸ Telegrama 966 de DELBRASGEN para Exteriores. Rodada Uruguai. Serviços. Consultas bilaterais com EUA e CEE. Secreto. 19 de junho de 1992. CDO/MRE.

¹⁷⁹ Despacho Telegráfico s/n. GATT. Rodada Uruguai. Serviços. Reunião do Grupo Interministerial de Serviços. Confidencial. 7 de julho de 1992. CDO/MRE.

¹⁸⁰ Ver Abreu (2001, p. 250); Hoekman (1993, p. 11); Hoekman e Kosteci (2001, p. 249).

¹⁸¹ Ver Adlung (2006, p. 865-867).

¹⁸² Ver Croome (1998, p. 272, 328); e Marconini (2003, p. 261).

2.2.8 OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS

Diversos indicadores quantitativos que buscam mensurar o nível de liberalização dos compromissos assumidos pelos países em negociações multilaterais de serviços foram elaborados, como em Barth et al. (2006), Hoekman (1995), Marconini (2003), Mattoo (1999) e Oliveira Júnior (2000). Alguns deles procuram medir o nível geral de abertura dos compromissos assumidos, enquanto outros se concentram em determinado setor, levando em conta, em sua construção, especificidades daquele setor. Cabe notar que qualquer indicador elaborado para esses fins possui importantes limitações, na medida em que os setores são muito heterogêneos e seu impacto sobre a economia de cada país é diferenciado. De todo modo, a combinação de alguns indicadores pode fornecer um bom ponto de partida para a comparação dos compromissos assumidos pelos diversos países.

Dos onze grandes setores de serviços negociáveis ao fim da Rodada Uruguai, o Brasil incluiu apenas sete em sua Lista de Compromissos Específicos. Para nenhum desses setores, no entanto, o Brasil incluiu todos os subsetores passíveis de serem negociados. Do total de 54 subsetores de serviços, o Brasil incluiu compromissos em apenas 17, isto é, em cerca de 31% do total de subsetores possíveis.¹⁸³ Ademais, em relação a todos os compromissos possíveis de se assumir, o Brasil fez compromissos sem restrições em apenas 3% do total.¹⁸⁴

Quando comparado a países desenvolvidos e países em desenvolvimento de porte semelhante, o Brasil adotou poucos compromissos ao fim da Rodada Uruguai. A **Tabela 10** compara quantitativamente os compromissos em serviços assumidos pelo Brasil com os compromissos de outros países em desenvolvimento. Quanto ao número absoluto de compromissos assumidos, o Brasil não se diferencia muito de outros países em desenvolvimento, à exceção de países como Argentina e África do Sul, que assumiram quantidade atipicamente alta de compromissos.¹⁸⁵ No entanto, em termos do

¹⁸³ Marconini (2003, p. 237-238).

¹⁸⁴ Marconini (2003, p. 313).

¹⁸⁵ Os compromissos assumidos pela Argentina são mais profundos do que aqueles assumidos pelos outros países latino-americanos. De acordo com Bouzas e Soltz (2005), o conteúdo final dos compromissos argentinos na Rodada Uruguai foi fortemente influenciado pela vontade do governo argentino de assegurar a continuidade das reformas econômicas empreendidas na primeira metade dos anos 1990. Nesse caso, a consolidação em acordo internacional das medidas de liberalização do comércio de serviços aumentaria os custos de eventuais retrocessos no processo de reforma. Esse não foi o caso da maioria dos países em desenvolvimento. Segundo Hoekman (1993, p. 11), as reformas unilaterais realizadas no começo dos anos 1990 se refletiram de forma limitada no resultado das negociações. No caso brasileiro, o Ministro Luis Antonio Balduino informou – em entrevista ao autor – que, no governo de

número de compromissos assumidos sem restrições e da proporção destes em relação ao número total de compromissos assumidos, o Brasil apresenta índices relativamente mais baixos de abertura, tanto para acesso a mercados quanto para tratamento nacional.

Tabela 10. Indicadores do grau de liberalização dos compromissos da Rodada Uruguai de países em desenvolvimento selecionados

| | Argentina | Brasil | Chile | China | Colômbia | Índia | África do Sul | Venezuela |
|-------------------------------------------------|-----------|--------|-------|-------|----------|-------|---------------|-----------|
| Número de compromissos assumidos | 208 | 156 | 140 | 196 | 164 | 132 | 288 | 156 |
| Acesso a Mercados | | | | | | | | |
| Cobertura setorial média (%) | 26,4 | 7,5 | 9,8 | 13,9 | 13,9 | 7,2 | 32,6 | 13,6 |
| Número de compromissos/total negociável | 33,6 | 25,2 | 22,6 | 31,6 | 26,5 | 21,3 | 46,5 | 25,2 |
| Número de compromissos sem restrições | 136 | 19 | 36 | 42 | 62 | 10 | 150 | 53 |
| Sem restrições/número de compromissos assumidos | 65,4 | 12,2 | 25,7 | 21,4 | 37,8 | 7,6 | 52,1 | 34,0 |
| Tratamento Nacional | | | | | | | | |
| Cobertura setorial média (%) | 26,4 | 8,5 | 10,7 | 14,6 | 13,2 | 8,4 | 35,2 | 13,6 |
| Número de compromissos/total negociável | 33,6 | 25,2 | 22,6 | 31,6 | 26,5 | 21,3 | 46,5 | 25,2 |
| Número de compromissos sem restrições | 136 | 27 | 48 | 54 | 62 | 31 | 182 | 53 |
| Sem restrições/número de compromissos assumidos | 65,4 | 17,3 | 34,3 | 27,6 | 37,8 | 23,5 | 63,2 | 34,0 |

Fonte: Hoekman (1995).

A **Tabela 11** permite incluir na comparação os resultados dos protocolos adicionais ao GATS. Quando levadas em conta as melhoras nos compromissos resultantes das negociações pós-Rodada Uruguai dos protocolos adicionais, a posição do Brasil em relação aos demais países não se altera muito. Apesar do aumento considerável no número absoluto de compromissos assumidos, o país ainda manteve

Fernando Collor, houve um ensaio de mudança de posição nas negociações, no sentido de uma posição menos defensiva e mais favorável à liberalização. O Itamaraty chegou a receber pressões de alguns órgãos do governo para adotar uma postura menos defensiva, mas na prática a posição brasileira não foi afetada.

baixos níveis de compromissos sem restrições, tanto em termos absolutos quanto em relação ao total de compromissos assumidos.

Tabela 11. Compromissos de acesso a mercados – Rodada Uruguai e protocolos adicionais

| | Argentina | | Brasil | | Chile | | Am. Latina (média) | OCDE (média) |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|--------------------|--------------|
| | GATS 94 | GATS + Prot. | GATS 94 | GATS + Prot. | GATS 94 | GATS + Prot. | GATS 94 | GATS 94 |
| Número de compromissos | 208 | 232 | 156 | 224 | 140 | 168 | 119 | 330,4 |
| Compromissos sem restrições | 136 | 144 | 19 | 50 | 36 | 52 | 49,1 | 188,9 |
| Compromissos como percentual do máximo possível | 33,5 | 37,4 | 25,2 | 36,1 | 22,6 | 27,1 | 19,2 | 57,2 |
| Compromissos sem restrições como percentual do número de compromissos assumidos | 65,4 | 62,1 | 12,2 | 22,3 | 25,7 | 31,0 | 41,3 | 57,2 |

Fonte: Bouzas e Soltz (2005).

Na comparação com os países do Mercosul e da OCDE, a interpretação da baixa disposição brasileira de assumir compromissos se mantém. A **Tabela 12** sumariza a quantidade de compromissos assumidos pelos países exclusivamente em modo 3 (presença comercial). Apesar de assumir quantidade razoável de compromissos em termos absolutos, o Brasil se comprometeu menos que Argentina, Uruguai, Paraguai e os países da OCDE em termos de compromissos sem restrições proporcionalmente ao total de compromissos assumidos. Quanto ao número absoluto de compromissos assumidos sem restrições, a lista brasileira só é menos restritiva que a paraguaia.

Tabela 12. Compromissos em modo 3 na Rodada Uruguai – Brasil, Mercosul e OCDE

| | Argentina | Brasil | Paraguai | Uruguai | OCDE (média) |
|---------------------------------------------|-----------|--------|----------|---------|--------------|
| Compromissos assumidos (número) | 208 | 156 | 36 | 96 | 330,4 |
| Compromissos sem restrições (número) | 136 | 19 | 18 | 67 | 188,9 |
| Compromissos assumidos/Total lista GATS (%) | 33,6 | 25,2 | 5,8 | 15,5 | 53,3 |
| Sem restrições/Compromissos assumidos | 65,4 | 12,2 | 50,0 | 69,8 | 41,3 |

Fonte: Marconini (2003).

Passando do nível geral de compromissos para a avaliação setorial dos resultados, no que tange aos setores aqui estudados – engenharia e construção e serviços financeiros –, os compromissos brasileiros também se encontram no rol dos mais

restritivos. Tanto para construção quanto para serviços financeiros, o indicador apresentado na **Tabela 13** acusa baixo nível médio de abertura setorial no caso brasileiro. Com a exceção da ausência de compromissos chilenos para o setor de construção, o Brasil apresenta abertura setorial abaixo da média dos países latino-americanos e dos membros da OCDE, bem como de Argentina e Chile.

Tabela 13. Compromissos de acesso a mercado por setor – Nível médio de abertura*

| | Argentina | Brasil | Chile | América Latina (média) | OCDE (média) |
|-------------------------------|-----------|--------|-------|------------------------|--------------|
| Serviços de construção | 3.5 | 1.5 | 0 | 2.5 | 3.2 |
| Serviços financeiros | 2.3 | 0.7 | 1.5 | 1.6 | 2.3 |

* Escala de 0 a 4, sendo 4 a liberalização completa. Inclui apenas compromissos assumidos junto ao GATS94.

Fonte: Bouzas e Soltz (2005).

Os indicadores contidos nas **Tabelas 10, 11, 12 e 13** confirmam a idéia de que o Brasil não apenas foi contra a inclusão do comércio de serviços na agenda do sistema multilateral de comércio, como se esforçou para adotar o menor número possível de compromissos de liberalização ao fim da rodada. A seguir, serão apresentados em maior detalhe os compromissos assumidos para os setores de engenharia e construção e serviços financeiros, com base na Lista de Compromissos Específicos do Brasil, incorporada aos resultados da Rodada Uruguai.¹⁸⁶

2.2.8.1 *Serviços de engenharia e construção*

O conjunto de serviços designados por engenharia e construção engloba os setores 1.A (serviços de arquitetura e engenharia) e 3 (serviços de construção) da lista de classificação da OMC. O Brasil não realizou qualquer compromisso de liberalização para os modos 1 (prestação transfronteiriça) e 2 (consumo no exterior) nos setores de construção e engenharia (1.A e 3). No tocante à presença comercial para serviços de arquitetura e engenharia (1.A), o Brasil inscreveu sua restrição legal de acesso a mercado relativa à necessidade de formação de consórcio entre a empresa estrangeira e

¹⁸⁶ Ver Anexo B, Lista de compromissos específicos do Brasil – Rodada Uruguai. Documento GATS/SC/13, de 15 de abril 1994.

uma empresa nacional, com obrigatoriedade de liderança da empresa brasileira no consórcio. Para o setor de construção (3), o Brasil se comprometeu a conceder às empresas estrangeiras acesso livre ao mercado brasileiro cinco anos após a entrada em vigor do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. A partir de então, ficariam eliminadas todas as restrições de acesso a mercados e tratamento nacional.¹⁸⁷

Com efeito, o Brasil assumiu compromissos em engenharia e construção de acordo com uma estratégia de liberalização do modo 3 e de não-consolidação das demais modalidades. Se, por um lado, o país apresentou menos restrições do que a média dos demais países para o modo 3, por outro, apresentou posição mais defensiva do que a média para os modos 1 e 2.¹⁸⁸

2.2.8.2 *Serviços bancários*

Em sua lista de compromissos da Rodada Uruguai, o Brasil inscreveu uma série de restrições de acesso a mercados e de tratamento nacional para serviços bancários (setor 7.B). Não foi feito nenhum compromisso nos modos 1 (prestação transfronteiriça) e 2 (consumo no exterior). Para o modo 3 (presença comercial), o Brasil estabeleceu que não era permitida a instalação de novas sucursais ou subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, bem como o aumento na participação de pessoas e empresas estrangeiras no capital social de instituições financeiras brasileiras. Ademais, indicou que o número de sucursais de bancos estrangeiros no Brasil estava limitado ao número existente em 5 de outubro de 1988.¹⁸⁹

Além disso, o Brasil inscreveu importantes limitações ao tratamento nacional. Primeiro, indicou que apenas bancos brasileiros poderiam montar redes individuais de caixas eletrônicos, sendo que os bancos estrangeiros apenas poderiam compartilhar redes com outros bancos. Havia também a obrigatoriedade de que os requisitos mínimos de capital para bancos estrangeiros fossem o dobro daqueles estabelecidos para bancos brasileiros. Por fim, as permissões para a expansão das operações de bancos

¹⁸⁷ Lista de compromissos específicos, Rodada Uruguai – GATS/SC/13.

¹⁸⁸ Prospectiva (2004a, p. 10).

¹⁸⁹ Lista de compromissos específicos, Rodada Uruguai – GATS/SC/13.

estrangeiros poderiam ser negadas pelo Banco Central ou autorizadas em termos e condições menos favoráveis do que aqueles aplicados aos bancos brasileiros.¹⁹⁰

Com a prorrogação das negociações relativas a serviços financeiros para além do término da Rodada Uruguai, o Brasil adotou, junto ao Quinto Protocolo do GATS, uma lista de compromissos em serviços financeiros melhorada.¹⁹¹ A principal mudança em relação à lista anterior foi a remoção da proibição de estabelecimento de novas sucursais ou subsidiárias de instituições estrangeiras em território nacional e a eliminação das restrições relativas a tratamento nacional. O novo compromisso estipulava, ainda de forma muito restritiva, que a instalação de novas instituições estrangeiras ou o aumento da participação do capital estrangeiro em instituições brasileiras necessitava de autorização caso a caso, mediante decreto do poder executivo.¹⁹² A partir das **Tabelas 29 e 30** do Anexo A, pode-se constatar que, mesmo com a melhora realizada nos compromissos em serviços financeiros após o término da Rodada Uruguai, o Brasil ainda se encontrava no rol dos países com compromissos mais restritivos, isto é, com menor grau de liberalização.

2.3 AS PERCEPÇÕES DA DIPLOMACIA SOBRE O SETOR NACIONAL DE SERVIÇOS

Para o negociador brasileiro em Genebra, a preservação da autonomia nacional de decisão no que respeita às barreiras nacionais ao comércio de serviços era importante em dois casos: “em áreas de serviços onde a capacitação nacional [era] ainda incipiente” ou em áreas que “são de grande valor estratégico para a economia nacional como um todo”.¹⁹³ Encaixavam-se nesses casos notadamente os setores de “bancos, seguros, engenharia e informática”.¹⁹⁴ No caso dos dois setores aqui tratados – engenharia e construção e serviços financeiros –, a vontade de manter a “autonomia de decisão nacional” era embasada numa combinação dos dois argumentos. Por um lado, acreditava-se que, embora os dois setores já fossem bem desenvolvidos no país, “a indústria nacional de serviços nessas áreas não [teria] condições de enfrentar a

¹⁹⁰ Lista de compromissos específicos, Rodada Uruguai – GATS/SC/13.

¹⁹¹ Ver Anexo B, Lista de compromissos específicos do Brasil em serviços financeiros – Quinto Protocolo ao GATS. Documento GATS/SC/13/Suppl.3, de 26 de fevereiro de 1998.

¹⁹² Lista de compromissos específicos em serviços financeiros – Quinto Protocolo. GATS/SC/13/Suppl.3.

¹⁹³ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹⁹⁴ Informação sobre a Reunião Ministerial das Partes Contratantes do GATT, em Punta del Este. [Sem autor]. 2 de setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 34. CPDOC/FGV.

concorrência estrangeira, em regime de livre competição, nem sequer no mercado interno”.¹⁹⁵ Por outro lado, reiterava-se a noção de que ambos os setores eram estratégicos por suas implicações sistêmicas para a economia nacional.

Em relação ao setor de engenharia, havia certa percepção de interesses ofensivos no governo brasileiro. Reconhecia-se uma “maior agressividade das empresas dos países em desenvolvimento (Brasil, Índia e Coréia do Sul, principalmente)”.¹⁹⁶ Além disso, entendia-se que as empresas brasileiras de construção e engenharia possuíam alguma vantagem competitiva em determinados mercados, de modo que estariam elas adaptadas às condições socioeconômicas do país importador. Em suma, pensava-se que “o país já [havia desenvolvido] uma razoável competência, sobretudo nas áreas de execução de obras civis e de montagens industriais”.¹⁹⁷

Por outro lado, ponderava-se que alguns dos incentivos governamentais recebidos pelas empresas exportadoras de serviços de construção e engenharia – como isenção de tributação da receita auferida no exterior – eram anulados por outros aspectos – como a bitributação das contribuições previdenciárias e trabalhistas e o alto custo de garantias e seguros no país em comparação com o mercado internacional.¹⁹⁸

As posições da diplomacia brasileira em relação à negociação de compromissos de liberalização para o setor de construção e engenharia eram também embasadas pela percepção de que o setor possuía “caráter estratégico”, pois constituía “atividade-meio para o exercício de grande número de atividades finais em quase todos os campos de ação econômica”.¹⁹⁹

Embora houvesse a percepção, por parte do governo brasileiro, de que o setor de construção e engenharia brasileiro já estava bem desenvolvido, insistia-se na idéia de que a “preservação do mercado interno para a engenharia nacional [era] condição essencial para que [ela pudesse] se consolidar e partir para o mercado externo”.²⁰⁰ A justificativa para tal visão era que

os êxitos na exportação de serviços de engenharia se [concentravam] em países em desenvolvimento e [eram] reflexo de subsídios e

¹⁹⁵ Informação sobre a Reunião Ministerial das Partes Contratantes do GATT, em Punta del Este. [Sem autor]. 2 de setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 34. CPDOC/FGV.

¹⁹⁶ GATT x Exportação de serviços. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 13. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

¹⁹⁷ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

¹⁹⁸ GATT x Exportação de serviços. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 13. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

¹⁹⁹ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

²⁰⁰ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

incentivos governamentais que não seriam viáveis na hipótese de uma liberalização do mercado de serviços de engenharia. Em outras palavras, teríamos de enfrentar competição externa no mercado nacional e em terceiros mercados.²⁰¹

Acreditava-se, ademais, que, no setor de serviços financeiros, especialmente no setor bancário, já existia “forte capacitação brasileira, em perfeitas condições de atendimento do mercado”.²⁰² A expressão “forte capacitação”, no entanto, é ambígua, pois entendia-se que, ao mesmo tempo em que o setor era capaz de atender “em perfeitas condições” o mercado interno, o negociador brasileiro não estava convencido de que os bancos brasileiros estavam em condições de concorrer com as instituições financeiras estrangeiras. A alegação era que a “abertura ao capital estrangeiro não representaria necessariamente uma contribuição significativa em termos de aporte de capital ou de tecnologia”. Porém, os motivos mais importantes para a resistência à negociação do setor eram que a entrada de bancos estrangeiros no mercado nacional “poderia criar problemas ao manejo da política monetária e até ensejar condições competitivas desfavoráveis para o sistema bancário brasileiro”.²⁰³

A diplomacia brasileira, como se pode notar a partir da documentação, acreditava que não apenas no mercado interno teriam as empresas brasileiras dificuldades para competir com as estrangeiras. Em carta ao Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Shultz, o então Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, alertava que a aplicação dos “princípios livre-cambistas ortodoxos do GATT” ao comércio internacional de serviços afetaria seriamente “nossos incipientes índices de exportação de certos tipos de serviços – que se dirigem predominantemente para outros países em desenvolvimento”.²⁰⁴

Contribuía para a posição defensiva brasileira o fato de que o governo brasileiro não havia sido capaz de identificar interesses exportadores significativos na área do comércio de serviços. Foi feita uma primeira consulta a respeito em 1984.²⁰⁵ Mais tarde, em 1991, as consultas realizadas junto ao Grupo Interministerial de Serviços revelavam ao Itamaraty que “a capacidade de competição internacional, em particular nos

²⁰¹ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

²⁰² [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

²⁰³ [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 24. Ref.: 1985-87. CPDOC/FGV.

²⁰⁴ Carta do Ministro Guerreiro ao Secretário de Estado Schultz. 10 de novembro de 1982. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta Anexos, Doc. A4. CPDOC/FGV.

²⁰⁵ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

mercados dos países desenvolvidos, é pequena”.²⁰⁶ Por isso, o Brasil não apresentaria lista de demandas de liberalização aos demais países nas negociações.

2.4 AS IDÉIAS E CONCEITOS DOS NEGOCIADORES BRASILEIROS

Além das percepções dos atores governamentais brasileiros acerca do setor nacional de serviços, é interessante também identificar algumas das idéias e conceitos acerca do comércio internacional e de sua relação com o desenvolvimento que orientavam a atuação dos negociadores e decisores brasileiros.²⁰⁷ Algumas dessas idéias podem ser extraídas da documentação diplomática disponível. No que tange às relações comerciais internacionais, acreditava-se que “a ‘liberação do comércio’ como doutrina de comércio internacional [era] um argumento implicitamente falacioso, visto que os próprios países industrializados [eram à época] os mais protecionistas”.²⁰⁸ As discrepâncias na distribuição de capacidades econômicas entre os países também causavam descrença no negociador brasileiro quanto às vantagens oriundas do livre intercâmbio. Nessa linha de pensamento, não se poderia falar em livre comércio, “sem incentivos e proteções específicas, quando os concorrentes são desiguais em tecnologia, capital e lobby”.²⁰⁹

Ademais, quanto ao papel do livre comércio no desenvolvimento econômico de uma nação, considerava-se que “nenhum país cria e desenvolve tecnologia sem haver uma fase inicial de incentivos e proteção”. Na ausência desses incentivos e proteção, o Brasil não teria “criado e desenvolvido grandes empresas, a nível internacional [sic], gerando riqueza para a economia”.²¹⁰ O delegado brasileiro, em reunião de trabalho sobre serviços no GATT, manifestou que o país precisava desenvolver “*indigenous creativity and apply suitable technology to attain its development objectives*”. O

²⁰⁶ Despacho Telegráfico 091. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. Confidencial-Urgentíssimo. 5 de fevereiro de 1991. CDO/MRE.

²⁰⁷ O conceito de idéias aqui utilizado refere-se às crenças mantidas pelos indivíduos, conforme definido por Goldstein e Keohane (1993). Na tipologia dos autores, as crenças podem tomar a forma de visões de mundo, crenças normativas ou crenças causais. Este trabalho trata de idéias na forma de crenças causais, que estabelecem relações de causa e efeito e fornecem orientações aos indivíduos sobre como atingir seus objetivos (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 8-10).

²⁰⁸ GATT x Exportação de serviços. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 13. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

²⁰⁹ GATT x Exportação de serviços. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 13. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

²¹⁰ GATT x Exportação de serviços. [Sem autor e data]. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta II, Doc. 13. Ref.: 1983-87. CPDOC/FGV.

entendimento do delegado brasileiro era que “*Brazil had learned from history: developed countries had, in the past, taken similar views*”.²¹¹ Em suma, as idéias dos formuladores da posição negociadora brasileira associavam desenvolvimento e crescimento econômico a um mercado doméstico protegido da concorrência estrangeira.²¹²

Da documentação disponível, portanto, pode-se depreender que as idéias compartilhadas pelos diplomatas brasileiros atuantes nas negociações sobre serviços constituem uma das principais variáveis explicativas da posição adotada pelo país em relação ao tema. Nesse sentido, Caldas (1998, p. 191) argumenta que “*Itamaraty’s beliefs are the single most important factor explaining Brazil’s position on the issue of services*”.

2.5 AS PREFERÊNCIAS DO SETOR PRIVADO

Os setores mais visados pelos Estados Unidos nas negociações da Rodada Uruguai eram os de informática, bancos, engenharia e construção. O entendimento do Itamaraty era que os representantes dos setores envolvidos rejeitavam qualquer negociação que envolvesse liberalização do mercado brasileiro.²¹³

Em entrevista ao autor, o Embaixador José Alfredo Graça Lima informou que, de modo geral, o setor privado brasileiro, na época das negociações da Rodada Uruguai, temia que os compromissos assumidos multilateralmente pelo país resultassem em maior concorrência no mercado interno. Segundo ele, mesmo para o setor de engenharia e construção, a proteção do mercado interno era prioritária em relação aos interesses exportadores.

Em termos de interesses ofensivos nas negociações, o embaixador Graça Lima destacou que os setores politicamente mais ativos eram os relacionados a “serviços profissionais” (como serviços jurídicos e outros serviços caracterizados por mão-de-obra especializada). Esses setores encontravam barreiras significativas de acesso nos mercados dos países desenvolvidos.

²¹¹ GATT. MDF/33. Services. Minutes of the meeting held on 12-13 May 1986. 23 June 1986.

²¹² Ver Abreu (2007, p. 166-167).

²¹³ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). O Brasil e o GATT. Abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

Conforme esclareceu, em entrevista ao autor, o ministro Luis Antonio Balduino Carneiro – então segundo secretário e encarregado das negociações de serviços na Missão Permanente do Brasil em Genebra –, havia pouco interesse do empresariado pelas negociações. De modo geral, o setor privado não vislumbrava impactos imediatos relevantes advindos das negociações. Segundo o ministro, houve maior atuação por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Odebrecht – empresa de construção e engenharia –, que chegaram a enviar representantes para reuniões em Genebra. Porém, os contatos eram, em geral, escassos.

Não há referências específicas, na documentação e nas entrevistas realizadas, de atuação significativa de representantes do setor financeiro nacional junto ao governo brasileiro, de modo que não foi possível obter informações precisas sobre suas preferências a respeito das negociações. O setor de engenharia e construção é tratado a seguir.

2.5.1 *Preferências do setor de engenharia e construção*

Na consulta realizada entre 1983 e 1984 pelo Itamaraty a diversos órgãos governamentais e entidades representativas do setor privado, a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) estava entre as entidades consultadas. Da comunicação diplomática, subentende-se que a ABCE também fazia parte do conjunto de opiniões unânimes em torno da não-aplicação das regras do GATT ao setor de serviços. Parece particularmente aplicável ao setor de engenharia brasileiro a referência ao “desinteresse por uma abertura dos mercados dos países em desenvolvimento importadores de serviços do Brasil, pois se [considerava] que tal abertura favoreceria nossos concorrentes desenvolvidos”.²¹⁴

A agenda principal do setor privado brasileiro de construção e engenharia, contudo, passava ao largo das negociações comerciais multilaterais do GATT. Seus principais interesses diziam respeito a instrumentos de promoção comercial e redução de custos e barreiras domésticas à sua competitividade externa; ou seja, sua agenda era de política doméstica e não de política externa. Entre os instrumentos de promoção comercial de seu interesse, estavam os mecanismos de compensação comercial

²¹⁴ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

(*countertrade, barter deal*, entre outros).²¹⁵ No que dizia respeito aos custos incorridos pelas empresas nacionais, sua agenda se concentrava em: encargos fiscais e parafiscais sobre a remuneração da mão-de-obra brasileira deslocada para prestar serviços no exterior; custo das garantias e contra-garantias outorgadas por instituições do governo brasileiro; indisponibilidade de divisas para pagamento de comissões em operações de financiamento de exportações; indisponibilidade de recursos em moeda conversível para o financiamento da parcela das exportações originária de terceiros países.²¹⁶

No que tange às preferências relacionadas às negociações em curso, em entrevista ao autor, um representante do setor privado de engenharia e construção que, à época da Rodada Uruguai, representava uma entidade do setor junto ao governo, confirmou a informação contida na documentação diplomática de que, naquele momento, o setor não tinha interesse na abertura do mercado brasileiro às empresas estrangeiras, sobretudo porque não se tinha idéia clara sobre o impacto de uma eventual abertura. Segundo esse representante, houve manifestação das preferências do empresariado ao governo em algumas ocasiões; porém, em decorrência da falta de percepção sobre as implicações imediatas da negociação, sua atuação ainda era muito incipiente.

2.6 A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Uma das tarefas necessárias para se investigar a influência das preferências do setor privado doméstico sobre a posição negociadora brasileira é identificar quais foram os canais de comunicação estabelecidos com os atores governamentais e como eles foram utilizados. Na documentação disponível, é possível observar alguns dos episódios em que o governo brasileiro recebeu manifestações do empresariado.

Já em 1982, o Ministro das Relações Exteriores escrevia ao Secretário de Estado norte-americano que “o governo brasileiro [estava recebendo] de empresas brasileiras

²¹⁵ Contribuição da Odebrecht à AEB. Exportação de Serviços de Engenharia. 20 de novembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 31. CPDOC/FGV.

²¹⁶ Contribuição da Odebrecht à AEB. Exportação de Serviços de Engenharia. 20 de novembro de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XII, Doc. 31. CPDOC/FGV.

numerosas expressões de preocupação quanto aos riscos de uma extrapolação do GATT à área de serviços, expressões a que, naturalmente, não [podia] ficar indiferente”.²¹⁷

Representantes do setor privado estavam presentes na Reunião Ministerial do GATT de 1982. Entre as entidades credenciadas junto à delegação brasileira, estavam a Confederação Nacional do Comércio, a Associação dos Exportadores Brasileiros e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.²¹⁸

Entre 1983 e 1984, o Itamaraty realizou consulta a uma série de órgãos governamentais setoriais e também incluiu algumas poucas entidades representativas do setor privado. Consta que apenas a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) respondeu à consulta em um primeiro momento.²¹⁹ Segundo relato do MRE, as respostas recebidas – entre elas, supostamente, a da ABCE – eram unânimes em condenar a negociação do tema de serviços no âmbito do GATT. Esse levantamento preliminar sobre o setor de serviços brasileiros confirmou “a rejeição por parte dos setores envolvidos de qualquer negociação que envolvesse liberalização do mercado brasileiro”.²²⁰

Portanto, informava o Itamaraty ao Presidente da República que

a posição governamental [estava sendo] fortemente respaldada por todos os setores produtivos nacionais, em especial os mais diretamente envolvidos na área de serviços, os quais, através de suas federações e associações de classe, têm se manifestado, sem discrepâncias, contra negociações sobre serviços.²²¹

Um documento datado de dezembro de 1986 relata um seminário informal sobre “o setor de serviços e o GATT”.²²² Entre os expositores do seminário, estavam representantes dos ministérios de Relações Exteriores, Fazenda, Comunicações, da Secretaria Especial de Informática (SEI) e do Instituto Nacional de Propriedade

²¹⁷ Carta do Ministro Guerreiro ao Secretário de Estado Schultz. 10 de novembro de 1982. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta Anexos, Doc. A4. CPDOC/FGV.

²¹⁸ Despacho Telegráfico 1352 para DELBRASGEN. GATT. Reunião Ministerial. Secreto-Urgentíssimo. 18 de novembro de 1982. CDO/MRE.

²¹⁹ Despacho Telegráfico 015 62350. GATT. Serviços. Reunião Informal. Confidencial-Urgente. 6 de janeiro de 1984. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta IV. CPDOC/FGV.

²²⁰ Papel da Divisão de Política Comercial (DPC). O Brasil e o GATT. Abril de 1985. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta VIII. CPDOC/FGV.

²²¹ Informação para o Senhor Presidente da República. GATT. Reunião Ministerial das Partes Contratantes. Punta del Este: Instruções à Delegação Brasileira. Setembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XVIII, Doc. 33. CPDOC/FGV.

²²² Documento Final. [Sem autor]. Dezembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XX, Doc. 22. CPDOC/FGV.

Industrial (INPI), além do presidente da Associação Brasileira de Consultores de Engenharia.²²³

As conclusões gerais emanadas do seminário eram contrárias às negociações de serviços no GATT. Segundo o relato obtido, “todos os representantes de setores presentes coincidiram em considerar contrária a seus interesses uma negociação internacional sobre serviços”. Destacou-se também a “necessidade de proteção às empresas brasileiras no setor de serviços”. Como recomendação para a política industrial, concluiu-se a favor do “aprofundamento e aprimoramento das atuais políticas e das legislações de defesa e preservação das empresas nacionais nos setores de serviços”. Há menção de que o setor privado presente ao seminário “manifestou apreço pela atual postura do Governo brasileiro nos entendimentos que estão sob consideração no GATT”. No que tange ao setor de engenharia, concordou-se que a “política de defesa e de atribuição de preferência à consultoria e engenharia nacionais deveria ser preservada”.²²⁴

Já em 1992, participaram da delegação brasileira em reuniões de consulta bilateral sobre serviços no âmbito da Rodada Uruguai do GATT representantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).²²⁵

Como se observa, houve alguns contatos entre o governo e o setor privado para tratar das negociações sobre serviços no âmbito do GATT. Porém, esses contatos foram esporádicos. Ademais, da documentação disponível, depreende-se que os contatos ocorridos foram de iniciativa do Itamaraty, pois não há registros de manifestações autônomas do setor privado. Mário Marconini confirmou – em entrevista ao autor – que, na época da Rodada Uruguai, o setor privado desconhecia as negociações multilaterais em curso e, por isso, não houve mobilização e organização. Na mesma linha, Marcílio Marques Moreira, ex-embaixador do Brasil em Washington e ex-Ministro da Fazenda,

²²³ Os expositores eram: Ministro Clodoaldo Huguene Filho (Chefe da Divisão de Política Comercial/MRE), Ministro Álvaro Gurgel de Alencar (Coordenador de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda), Braz Alberto Gravina (Presidente da Associação Brasileira de Consultores de Engenharia), Arthur Cezar de Araújo Ituassu (Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério das Comunicações), Comandante José Ezil Veiga da Rocha (Secretário-Executivo da Secretaria Especial de Informática/MCT) e Mauro Fernando M. Arruda (Presidente do INPI).

²²⁴ Documento Final. [Sem autor]. Dezembro de 1986. PNB ONU GII 1983.03.00, Pasta XX, Doc. 22. CPDOC/FGV.

²²⁵ Despacho Telegráfico 238. GATT. Rodada Uruguai. Serviços. Reuniões de consulta bilateral. Participantes brasileiros. Ostensivo-Urgente. 14 de fevereiro de 1992. CDO/MRE.

conclui que “os grupos de interesse no Brasil, em geral, não têm uma dimensão de pressão internacional”. Ele afirma que, na Rodada Uruguai, “a presença de empresários era escassa”. Á época, havia “alguns poucos setores mais organizados, como o do aço ou o de calçados, (...) que às vezes respondiam a ameaças mais diretas”.²²⁶ Ainda segundo Moreira, questões relativas à participação do setor privado na tomada de decisão eram “muito mais presentes na condução da política econômica do que na condução da diplomacia”.²²⁷

Com efeito, as informações acima corroboram, em grande medida, as interpretações que atribuem ao MRE um elevado grau de autonomia decisória face às preferências dos atores domésticos não-governamentais. Como argumenta Lima (2000, p. 294), “a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir essas negociações”. Contribuíram para isso (1) o esforço de construção de uma burocracia diplomática profissional, estável e com elevado grau de delegação²²⁸ e (2) a percepção, por parte do empresariado do setor de serviços, de que as negociações multilaterais não gerariam impactos relevantes que pudessem ameaçar sua posição no mercado doméstico.

2.7 CONCLUSÃO

Durante todo o período de definição da agenda e de negociações efetivas da Rodada Uruguai, a diplomacia brasileira manteve posição defensiva em relação ao tema do comércio de serviços. De antemão, pode-se concluir que não houve qualquer disputa inter-burocrática relevante no que toca às negociações de serviços.

Da documentação disponível, pode-se concluir que os atores governamentais brasileiros – sobretudo os diplomatas, mas não apenas – possuíam visão contrária à inclusão do tema na agenda do regime multilateral de comércio, por acreditarem que a liberalização do setor, mesmo que negociada, ia de encontro aos interesses brasileiros. Essas preferências dos atores governamentais brasileiros tinham origem,

²²⁶ Moreira (2001, p. 156).

²²⁷ Moreira (2001, p. 157).

²²⁸ Sobre a construção institucional da carreira diplomática no Brasil, ver Cheibub (1989).

principalmente, em um conjunto de idéias que associava proteção do mercado interno a desenvolvimento econômico.

A percepção dos atores governamentais era de que o setor brasileiro de serviços – incluindo os setores de engenharia e construção e de serviços financeiros – não seria capaz de suportar a concorrência estrangeira no mercado doméstico e nos mercados de terceiros países. Por isso, entendiam ser necessária a manutenção de barreiras à entrada de prestadores de serviços estrangeiros no mercado nacional.

No tocante ao setor nacional de serviços, observa-se que havia baixa participação de empresas e capitais estrangeiros, bem como de transações comerciais internacionais, por conta de políticas de proteção e da restritiva regulamentação nacional. A economia nacional de serviços era, portanto, fechada aos fluxos de comércio e investimento internacionais. Disso, poder-se-ia inferir que o setor privado nacional de serviços possuía, em geral, preferências contrárias à abertura do setor ao capital estrangeiro e ao comércio internacional. De fato, a documentação disponível e as entrevistas realizadas confirmam essa interpretação. O setor brasileiro de engenharia e construção, apesar de já operar em mercados externos, manifestou ao governo brasileiro sua contrariedade em relação às negociações internacionais de liberalização do mercado doméstico. O mesmo poderia ser inferido quanto ao setor bancário; no entanto, não há registro de que tenha manifestado qualquer posição ao governo brasileiro.

Como se vê, as preferências dos atores governamentais e dos atores privados coincidiram no que concerne à posição que o país deveria adotar nas negociações de serviços do GATT. Entretanto, não parece plausível a conclusão de que as preferências do setor privado constituem importante variável explicativa da posição negociadora brasileira. Os registros das preferências dos atores governamentais brasileiros pela oposição à negociação do tema são anteriores aos registros de qualquer contato relevante entre o governo e o setor privado, o que indica que essas preferências já eram previamente mantidas pela elite burocrática responsável pela condução da política externa econômica. As evidências documentais sobre as idéias dos atores governamentais brasileiros acerca das relações comerciais internacionais, somadas à reconhecida autonomia decisória gozada pelo Itamaraty, indicam que, independentemente da manifestação de preferências por parte do setor privado, a diplomacia brasileira teria defendido a mesma posição que de fato defendeu.

Não se pretende aqui concluir que as preferências do setor privado tenham sido irrelevantes na definição da posição brasileira. No entanto, as evidências disponíveis

indicam que seu valor explicativo é baixo. As preferências do setor privado parecem ter tido mais bem uma função de respaldo da posição adotada pela diplomacia brasileira. As evidências, portanto, não permitem afirmar que o Brasil teria adotado posição diferente fossem outras as preferências do setor privado doméstico.

CAPÍTULO 3

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA E A RODADA DOHA

A conclusão da Rodada Uruguai coincidiu com um período de aprofundamento de reformas econômicas que aumentaram o contato da economia brasileira com os fluxos econômicos globais. A liberalização comercial foi iniciada de fato em 1988, no governo Sarney, e intensificada após 1990, nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.²²⁹ Contudo, os primeiros dois momentos de abertura – governos Sarney e Collor – não tiveram impacto relevante para o setor de serviços da economia brasileira, pois enfatizaram a abertura do comércio de bens. O comércio transfronteiriço de serviços e, sobretudo, os investimentos estrangeiros diretos no setor sofreram impacto relevante apenas a partir das reformas empreendidas no primeiro mandato de Cardoso – como será visto adiante. Junto com essas reformas liberalizantes, mudanças exógenas na economia internacional contribuíram para a crescente internacionalização do setor de serviços da economia doméstica.

A literatura especializada postula que processos de internacionalização, como o experimentado pela economia brasileira, tendem a causar mudanças nas preferências dos agentes socioeconômicos em relação às políticas governamentais que regulam os fluxos econômicos entre o país e o mundo. Portanto, a literatura teórica sugere que, à internacionalização da economia brasileira, deveria seguir uma mudança nas preferências do empresariado em relação às posições adotadas pelo país em negociações comerciais. A literatura também indica que o processo de retirada da proteção de determinados setores geraria incentivos para a mobilização e organização desses setores, com o objetivo de demandar junto aos decisores públicos políticas que lhes garantissem um determinado nível de renda. Nesse sentido, a consequência final da internacionalização seria a mudança das políticas adotadas pelo governo, em consonância com as mudanças observadas nas preferências dos atores não-

²²⁹ Abreu (2007, p. 6).

governamentais. É preciso ressaltar, entretanto, que os efeitos das mudanças nas preferências societárias sobre as decisões públicas seriam filtrados por variáveis institucionais – como o maior ou menor insulamento da burocracia governamental. A sensibilidade das burocracias a mudanças nas preferências societárias seria inversamente proporcional ao grau de autonomia das agências governamentais.

Na primeira seção deste capítulo, estudarei os efeitos da internacionalização do setor de serviços da economia brasileira sobre as preferências do empresariado. O empresariado dos setores de engenharia e construção e de serviços financeiros apresentou mudanças em suas preferências, em comparação com as posições que haviam sido defendidas durante a Rodada Uruguai. Na segunda seção, verificarei as conseqüências da internacionalização sobre a mobilização e a atuação do setor junto às autoridades da área de negociações comerciais. Apesar de uma maior organização do empresariado brasileiro em torno de temas comerciais, o setor de serviços ficou, em grande medida, alheio às discussões patrocinadas pelo governo em instâncias formais de consulta à sociedade civil.

Na terceira seção, tratarei do comportamento da diplomacia brasileira nas negociações sobre o comércio de serviços durante a Rodada Doha da OMC, entre 2001 e 2007. A atuação brasileira na rodada pautou-se, basicamente, pelos seguintes objetivos: (a) garantir flexibilidade nos compromissos assumidos pelo país no tema de serviços, de modo a reservar uma margem de manobra para a implementação de políticas industriais no âmbito doméstico; e (b) atrelar o avanço das negociações de serviços à obtenção de compromissos satisfatórios em termos da liberalização do comércio agrícola. Por fim, apresentarei algumas conclusões acerca da relação entre as preferências dos atores não-governamentais e a posição negociadora adotada pelo Brasil no tema de serviços no decorrer da Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais.

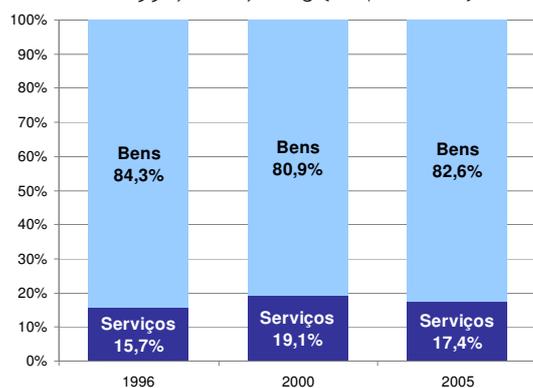
3.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS BRASILEIRO

A partir do início da década de 1990, a economia brasileira sofreu um processo de internacionalização decorrente, por um lado, de políticas de abertura econômica – que incluíram a liberalização dos fluxos comerciais, a privatização de empresas estatais e a desregulamentação de uma série de atividades econômicas – e, por outro, de

mudanças exógenas nos fluxos econômicos globais. O conceito de internacionalização econômica aqui utilizado é o de Milner e Keohane (1996, p. 4): são processos gerados por mudanças nos custos de transação que produzem fluxos observáveis de bens, serviços e capital. A internacionalização é, portanto, medida por indicadores tais como a participação do comércio exterior sobre o produto interno bruto de um país ou a participação de investimentos estrangeiros sobre o total de ativos domésticos. Em suma, trata-se do aumento da exposição da economia nacional aos fluxos econômicos internacionais.

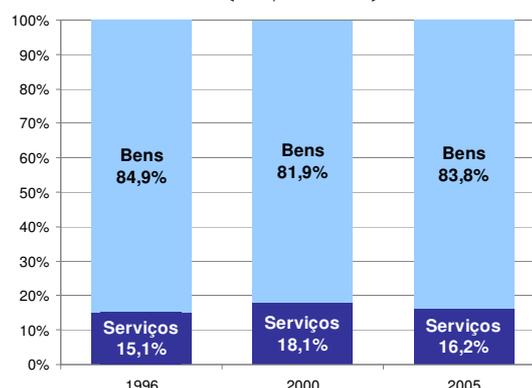
O setor brasileiro de serviços não passou incólume pelo processo de abertura econômica. Antes de tudo, cabe notar, de acordo com o **Gráfico 4**, que a participação do comércio de serviços no total do comércio exterior brasileiro tendeu a aumentar durante a década de 1990, atingindo o ápice de 19,1% em 2000 (18,1% se descontados os serviços governamentais, como mostra o **Gráfico 5**). A partir de então, houve certa reversão dessa tendência, tendo a participação de serviços voltado ao patamar de 16-17%. Ainda assim, desde a década de 1980 a participação do setor no total do comércio exterior brasileiro apresentou tendência constante de crescimento, saindo de um patamar de 12-13% para um de 17%, com um pico de 19%.

Gráfico 4. Comércio de bens e serviços – 1996, 2000, 2005 (US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil e Sistema Aliceweb/MDIC. Elaboração do autor.

Gráfico 5. Comércio de bens e serviços (excl. serviços governamentais) – 1996, 2000, 2005 (US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil e Sistema Aliceweb/MDIC. Elaboração do autor.

A participação do comércio de serviços sobre o PIB brasileiro também apresentou aumento constante desde a década de 1980. Como se observa na **Tabela 14**, no início da década de 1990, a participação era de cerca de 2,5%, e ultrapassou os 4,5% a partir de 2001. Ainda que tenha se mantido em um patamar baixo, a participação do

comércio de serviços sobre o PIB quase dobrou no período em questão, como reflexo de uma taxa de crescimento dos fluxos comerciais mais elevada do que a taxa de crescimento econômico.

Tabela 14. Comércio transfronteiriço de serviços do Brasil, 1985-2007 (US\$ milhões)

| Ano | Saldo | Receita | Despesa | Volume | PIB* | Volume/PIB |
|------|---------|---------|---------|--------|---------|------------|
| 1985 | -1.594 | 2.033 | -3.627 | 5.661 | 211,1 | 2,68% |
| 1986 | -2.557 | 1.798 | -4.356 | 6.154 | 257,8 | 2,39% |
| 1987 | -2.258 | 1.947 | -4.204 | 6.151 | 282,4 | 2,18% |
| 1988 | -2.896 | 2.255 | -5.151 | 7.406 | 305,7 | 2,42% |
| 1989 | -2.667 | 3.124 | -5.791 | 8.915 | 415,9 | 2,14% |
| 1990 | -3.596 | 3.752 | -7.348 | 11.101 | 469,3 | 2,37% |
| 1991 | -3.800 | 3.296 | -7.096 | 10.392 | 405,7 | 2,56% |
| 1992 | -3.184 | 4.080 | -7.264 | 11.344 | 387,3 | 2,93% |
| 1993 | -5.246 | 3.954 | -9.200 | 13.154 | 429,7 | 3,06% |
| 1994 | -5.657 | 4.392 | -10.049 | 14.441 | 543,1 | 2,66% |
| 1995 | -7.483 | 4.929 | -12.412 | 17.341 | 705,4 | 2,46% |
| 1996 | -8.681 | 5.038 | -13.719 | 18.757 | 840,3 | 2,23% |
| 1997 | -10.646 | 6.876 | -17.522 | 24.398 | 871,3 | 2,80% |
| 1998 | -10.111 | 7.897 | -18.008 | 25.905 | 844,0 | 3,07% |
| 1999 | -6.977 | 7.194 | -14.171 | 21.365 | 586,8 | 3,64% |
| 2000 | -7.162 | 9.498 | -16.660 | 26.158 | 645,0 | 4,06% |
| 2001 | -7.759 | 9.322 | -17.081 | 26.403 | 553,8 | 4,77% |
| 2002 | -4.957 | 9.551 | -14.509 | 24.060 | 504,4 | 4,77% |
| 2003 | -4.931 | 10.447 | -15.378 | 25.825 | 553,6 | 4,66% |
| 2004 | -4.678 | 12.584 | -17.261 | 29.845 | 663,8 | 4,50% |
| 2005 | -8.309 | 16.047 | -24.356 | 40.404 | 882,4 | 4,58% |
| 2006 | -9.640 | 19.476 | -29.116 | 48.592 | 1.072,0 | 4,53% |
| 2007 | -13.355 | 23.895 | -37.250 | 61.144 | 1.310,7 | 4,67% |

* US\$ bilhões.

Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
Elaboração do autor.

A **Tabela 15** mostra que as exportações brasileiras de serviços cresceram a uma taxa anual média de 9,2% entre 1990 e 2000, enquanto as importações cresceram em média 9% ao ano no mesmo período. Apesar disso, a participação brasileira no total mundial de exportações de serviços manteve-se quase inalterada, passando de 0,5% a 0,6% entre 1995 e 2000. A participação brasileira no total de importações mundiais sofreu aumento maior – de 0,8% para 1,1% entre 1990 e 1995, mantendo-se inalterada a partir de então.

Tabela 15. Participação e crescimento do comércio de serviços do Brasil, 1990-2000 (%)

| | Participação no total mundial | | | Média anual de crescimento |
|-------------|-------------------------------|------|------|----------------------------|
| | 1990 | 1995 | 2000 | 1990-2000 |
| Exportações | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 9,2 |
| Importações | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 9,0 |

Fonte: Organização Mundial do Comércio. Elaboração: Pereira (2002).

Como mostra Mattoo (2004, p. 190), o país apresenta vantagem comparativa no comércio de bens e desvantagem comparativa no comércio de serviços. Entretanto, ao longo da década de 1990, houve redução na desvantagem comparativa brasileira no setor de serviços. Como se observa na **Tabela 16**, o índice de vantagem comparativa revelada do Brasil no setor de serviços passou de 0,56 em 1990 para 0,75 em 2000.²³⁰ A principal responsável por essa mudança foi a categoria de “outros serviços comerciais” – que inclui diversos serviços técnicos e profissionais –, na qual o Brasil passou a apresentar vantagem comparativa a partir de 1998. Segundo Mattoo (2004, p. 187), o subcomponente mais dinâmico dessa categoria, em termos de comércio internacional, são os serviços de arquitetura, engenharia e outros serviços técnicos.

Tabela 16. Vantagem comparativa revelada das exportações brasileiras, 1990-2000

| Exportações | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| Bens | 1,10 | 1,12 | 1,12 | 1,14 | 1,12 | 1,09 | 1,13 | 1,12 | 1,09 | 1,08 | 1,06 |
| Serviços | 0,56 | 0,49 | 0,50 | 0,44 | 0,51 | 0,61 | 0,45 | 0,49 | 0,63 | 0,65 | 0,75 |
| Transportes | 0,79 | 0,79 | 0,93 | 0,72 | 0,89 | 1,03 | 0,58 | 0,52 | 0,71 | 0,47 | 0,47 |
| Viagens | 0,61 | 0,44 | 0,36 | 0,34 | 0,28 | 0,28 | 0,21 | 0,26 | 0,36 | 0,46 | 0,46 |
| Seguros | 0,80 | 0,40 | 0,55 | 0,69 | 0,69 | 0,86 | 0,01 | -0,16 | 0,00 | 0,72 | 1,33 |
| Outros serviços comerciais | 0,51 | 0,41 | 0,47 | 0,29 | 0,61 | 0,50 | 0,62 | 0,83 | 1,16 | 1,36 | 1,68 |

Fonte: Mattoo (2004, p. 190).

Outro vetor da internacionalização do setor de serviços brasileiro foi o investimento estrangeiro direto (IED). Como afirma Abreu (2007, p. 12-13),

grande parte dos esforços de reforma que envolvem a participação do investimento direto estrangeiro (IDE) foi de natureza *ad hoc*: em vez de decorrerem de conjunto de regras legalmente estabelecidas, evoluíram apenas de políticas discricionárias, e assim não foi possível consolidar um ambiente mais convidativo para atrair IDE de forma permanente.

²³⁰ Um índice de vantagem comparativa revelada com valor maior que 1 indica a presença de vantagem comparativa no setor, enquanto um valor menor que 1 indica desvantagem comparativa.

Não obstante, o fluxo anual de IED no Brasil elevou-se consideravelmente a partir de 1994, como se vê na **Tabela 17**. Os fluxos passaram de um patamar de US\$ 1-2 bilhões anuais, até 1993, para um de US\$ 20-30 bilhões, a partir de 1997.

Tabela 17. Investimento estrangeiro direto no Brasil – Fluxo anual, 1985-2007 (US\$ milhões)

| Ano | Líquido | Entrada | Saída |
|------|---------|---------|--------|
| 1985 | 1.418 | 1.910 | 491 |
| 1986 | 317 | 1.284 | 967 |
| 1987 | 1.169 | 1.674 | 505 |
| 1988 | 2.805 | 3.344 | 539 |
| 1989 | 1.130 | 1.897 | 767 |
| 1990 | 989 | 1.388 | 400 |
| 1991 | 1.102 | 1.402 | 300 |
| 1992 | 2.061 | 2.620 | 559 |
| 1993 | 1.291 | 2.357 | 1.066 |
| 1994 | 2.150 | 3.222 | 1.072 |
| 1995 | 4.405 | 6.370 | 1.965 |
| 1996 | 10.792 | 12.034 | 1.242 |
| 1997 | 18.993 | 22.081 | 3.088 |
| 1998 | 28.856 | 34.982 | 6.127 |
| 1999 | 28.578 | 36.254 | 7.676 |
| 2000 | 32.779 | 40.290 | 7.511 |
| 2001 | 22.457 | 30.017 | 7.559 |
| 2002 | 16.590 | 26.460 | 9.870 |
| 2003 | 10.144 | 19.238 | 9.094 |
| 2004 | 18.146 | 25.801 | 7.655 |
| 2005 | 15.066 | 30.062 | 14.996 |
| 2006 | 18.822 | 32.399 | 13.577 |
| 2007 | 34.585 | 50.233 | 15.648 |

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil.

O reflexo desse aumento nos fluxos de IED se fez sentir sobretudo no setor de serviços: os dados disponíveis indicam que, entre 1996 e 2000, mais de 86% desses fluxos foram direcionados ao setor.²³¹ Como se observa na **Tabela 18**, a participação do setor de serviços no estoque de IED subiu de 30,9% em 1995 para 64% em 2000, o que confirma que o setor foi o maior receptor de investimento estrangeiro direto durante a década de 1990.

²³¹ Ver Abreu (2007, p. 14). Os dados apresentados por Marconini (2003, p. 153) indicam que, entre 1999 e 2002, o setor de serviços recebeu pelo menos 60% dos fluxos de investimento estrangeiro direto.

Tabela 18. Estoque de investimento estrangeiro direto, 1995-2000 (US\$ mil)

| Setor econômico | 1995 | | 2000 | |
|--------------------------------------|-------------------|----------------|--------------------|----------------|
| Agricultura, pecuária e ext. mineral | 924.989 | 2,20% | 2.401.079 | 2,30% |
| Indústria | 27.907.093 | 66,90% | 34.725.619 | 33,70% |
| Serviços | 12.863.541 | 30,90% | 65.887.811 | 64,00% |
| Total | 41.695.624 | 100,00% | 103.014.509 | 100,00% |

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Marconini (2003).

Outra dimensão da internacionalização econômica são os fluxos de investimento brasileiro direto no exterior. Também este indicador apresenta aumento considerável durante a década de 1990, o que demonstra uma expansão da atividade de empresas brasileiras no exterior. Na **Tabela 19**, nota-se que esses fluxos saíram de um patamar de US\$ 100-500 milhões até 1994 para um patamar de US\$ 1-2 bilhões a partir desse ano. Observam-se também alguns picos de investimentos brasileiros no exterior nos anos de 2004 (US\$ 9,8 bilhões) e 2006 (US\$ 28 bilhões).

Tabela 19. Investimento brasileiro direto no exterior – Fluxo anual, 1985-2007 (US\$ milhões)

| Ano | Líquido | Entrada | Saída |
|------|---------|---------|--------|
| 1985 | 81 | 2 | 83 |
| 1986 | 144 | 16 | 160 |
| 1987 | 138 | 2 | 140 |
| 1988 | 176 | 2 | 177 |
| 1989 | 523 | 3 | 527 |
| 1990 | 625 | 1 | 625 |
| 1991 | 1.015 | 19 | 1.034 |
| 1992 | 137 | 26 | 163 |
| 1993 | 492 | 321 | 813 |
| 1994 | 690 | 201 | 891 |
| 1995 | 1.096 | 438 | 1.534 |
| 1996 | 469 | 1.572 | 1.103 |
| 1997 | 1.116 | 199 | 1.315 |
| 1998 | 2.854 | 171 | 3.025 |
| 1999 | 1.690 | 713 | 2.404 |
| 2000 | 2.282 | 953 | 3.234 |
| 2001 | 2.258 | 5.106 | 2.849 |
| 2002 | 2.482 | 585 | 3.067 |
| 2003 | 249 | 1.737 | 1.986 |
| 2004 | 9.807 | 1.287 | 11.094 |
| 2005 | 2.517 | 1.515 | 4.032 |
| 2006 | 28.202 | 1.129 | 29.331 |
| 2007 | 7.067 | 22.497 | 29.563 |

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil.

Para se ter uma dimensão da participação do setor de serviços nos fluxos de investimento brasileiro direto no exterior, cabe destacar que, em 2001, 92% desses

investimentos corresponderam ao setor de serviços. Além disso, de todo o investimento brasileiro em serviços, metade correspondeu aos setores de serviços financeiros e serviços auxiliares a serviços financeiros.²³²

É inequívoco, portanto, que o setor brasileiro de serviços tem sofrido crescente exposição aos fluxos econômicos mundiais desde o início da década de 1990. De fato, todos os indicadores aqui analisados apontam um aumento relativo dos fluxos internacionais de comércio e investimento na economia brasileira. Na seção seguinte, apresentarei com maiores detalhes o processo de internacionalização dos setores de engenharia e construção e de serviços financeiros.

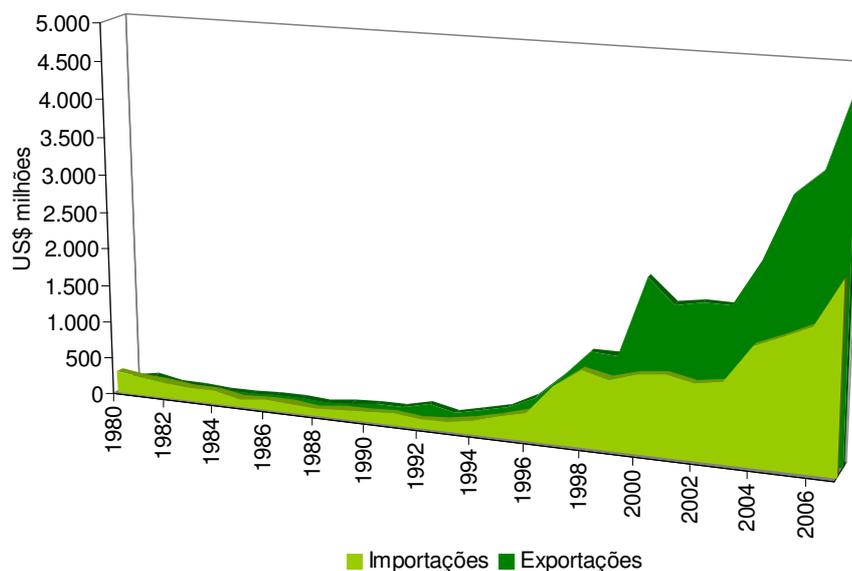
3.1.1 O SETOR DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO

Esta seção trata do comércio brasileiro com relação ao *cluster* construção/engenharia. O setor pode ser subdividido em duas categorias, de acordo com a definição utilizada no balanço de pagamentos brasileiro: serviços de “construção” e serviços de “arquitetura, engenharia e outros técnicos”. Nem sempre os dados disponíveis são categorizados dessa forma e, por vezes, não é possível saber se o são ou não. Quando possível, será feita a distinção entre as duas categorias.

Como visto no Capítulo 2, o saldo do comércio brasileiro de serviços de engenharia e construção foi deficitário até fins da década de 1980. Do começo dos anos 1990 até 1997, a balança de serviços brasileira permaneceu equilibrada. Porém, a partir de 1998, o comércio brasileiro de serviços de engenharia e construção passou a ser crescentemente superavitário, como se pode notar pelo contraste das curvas no **Gráfico 6**. A partir desse momento, as exportações brasileiras começam a crescer em ritmo mais intenso que as importações, o que resultou em saldo positivo e crescente no restante do período analisado. Em 2007, as exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção atingiram US\$ 4,8 bilhões e o saldo do setor chegou a US\$ 2,3 bilhões – como mostra o **Gráfico 7**.

²³² Ver Marconini (2003, p. 157).

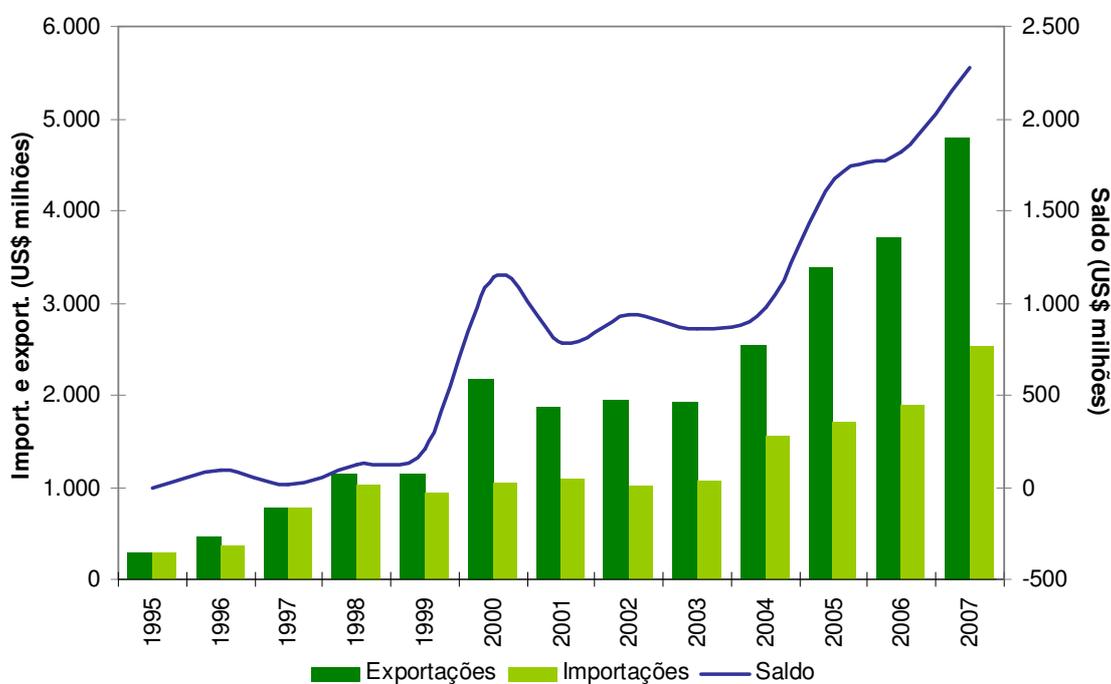
Gráfico 6. Importações e exportações de serviços de engenharia e construção*, 1980-2007



* Foram somadas as categorias de “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos brasileiro.

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Gráfico 7. Comércio brasileiro transfronteiriço de serviços de engenharia e construção*, 1995-2007

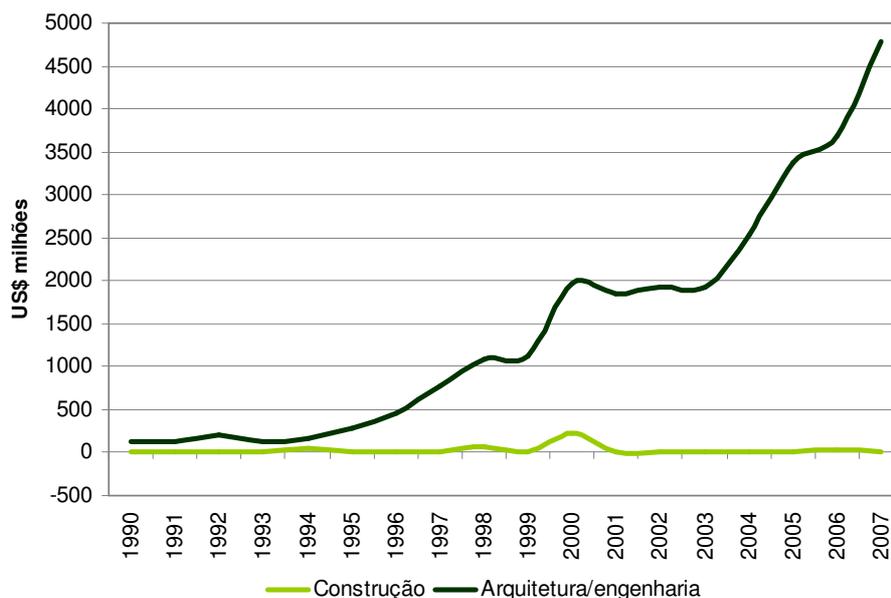


* Foram somadas as categorias de “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos brasileiro.

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Os dados apresentados sobre o comércio de construção e engenharia incluem as categorias de “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos brasileiro. A segunda categoria – arquitetura e engenharia –, porém, responde pela quase totalidade do comércio exterior do *cluster* construção/engenharia. Em 1994, as exportações de serviços de arquitetura e engenharia somaram US\$ 172 milhões. Já em 2007, o setor exportou US\$ 4,8 bilhões. O comportamento das exportações do setor pode ser observado no **Gráfico 8**. A partir de 1994, observa-se forte crescimento das exportações de serviços de “arquitetura, engenharia e outros técnicos”, tendência que não é acompanhada pela rubrica de “construção”. Entre 1994 e 2007, as exportações de serviços de arquitetura e engenharia cresceram a uma taxa anual média de 33%. No mesmo período, as importações cresceram a uma taxa anual média de 27%, o que resultou em um saldo comercial crescente no período, que atingiu US\$ 2,3 bilhões em 2007. De fato, o saldo historicamente deficitário do setor é revertido a partir de 1996 – como informa a **Tabela 31** do Anexo A. Quando comparado aos serviços de “arquitetura, engenharia e outros técnicos”, o comércio de serviços de “construção” se mostra inexpressivo. O rápido crescimento das exportações de serviços de arquitetura e engenharia confirma o fato de que, como visto na **Tabela 16**, o país desenvolveu vantagem comparativa em “outros serviços comerciais” a partir de 1998, cujo subcomponente mais importante são os serviços de “arquitetura, engenharia e outros técnicos”.

Gráfico 8. Exportações de serviços de construção e de arquitetura e engenharia*, 1990-2007



* Categorias “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos.

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Entre os principais importadores dos serviços brasileiros de construção, predomina a Alemanha – que recebeu, entre 1999 e 2001, 74,3% do volume exportado pelo Brasil –, seguida de Coréia e Estados Unidos.²³³ Em termos regionais, os maiores importadores dos serviços brasileiros são países da Europa e da América do Norte, com forte prevalência daquela, como indica a **Tabela 20**.²³⁴ Como alerta Mattoo (2004, p. 208), essa distribuição geográfica das exportações contradiz as evidências obtidas a partir de entrevistas com empresários do setor. Essa evidência sugere uma participação muito maior dos países da América Latina, África e dos Estados Unidos do que o indicado pelos dados.²³⁵ Uma possível explicação para essa discrepância são as diferenças no modo de prestação dos serviços de acordo com o mercado receptor.

Tabela 20. Principais destinos das exportações brasileiras de serviços de construção, 1999-2001*

| País | (%) | Região | (%) |
|--------------|-------------|-----------------------|------------|
| Alemanha | 74,3 | União Européia | 74,8 |
| Coréia | 8,8 | NAFTA | 3,9 |
| Ilhas Cayman | 7,9 | Mercosul | 0,6 |
| EUA | 3,9 | Outros América do Sul | 0,0 |
| Bahamas | 1,8 | Outros | 20,6 |
| Argentina | 0,6 | Total | 100,0 |
| Suécia | 0,2 | | |
| Cingapura | 0,2 | | |
| Panamá | 0,2 | | |
| Outros | 0,4 | | |
| Total | 99,6 | | |

* Os dados se referem ao total das exportações entre 1999 e os primeiros seis meses de 2001.

Fonte: Mattoo (2004, p. 208).

Uma das principais barreiras à exportação brasileira de serviços de construção e engenharia diz respeito ao emprego de mão-de-obra. A execução de projetos de engenharia no exterior envolve grande movimentação de trabalhadores com diversos

²³³ Países como Ilhas Cayman e Bahamas tendem a aparecer em rankings de maiores destinações de exportações por serem paraísos fiscais, isto é, por possuírem regulamentação tributária e financeira mais flexível, o que incentiva a captação das receitas em moeda estrangeira das empresas exportadoras. A triangulação de recursos por meio de paraísos fiscais resulta, portanto, no cômputo desses países como origem de receitas de exportação e, por isso, eles são excluídos da análise.

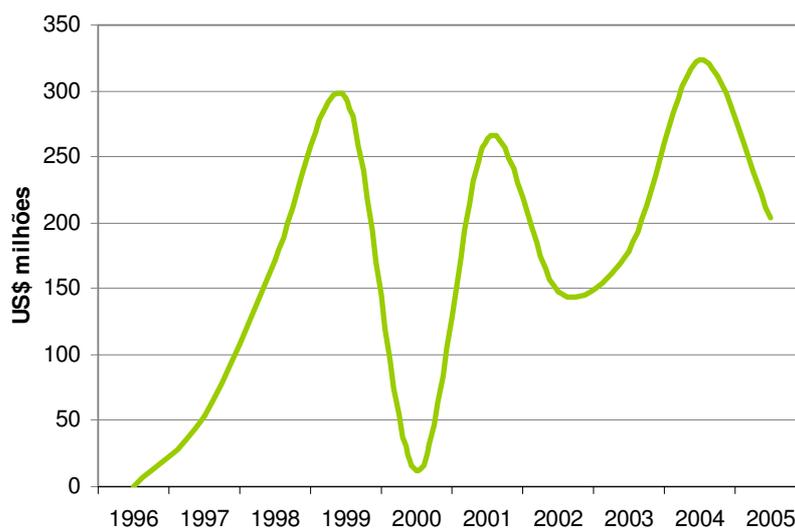
²³⁴ É importante ressaltar que os dados disponíveis sobre a destinação das exportações brasileiras de serviços de construção podem refletir condições circunstanciais, isto é, não representativas de tendências mais amplas, por cobrirem um período curto. Uma análise mais confiável dependeria da disponibilidade de dados para um período mais longo.

²³⁵ Ver também Pereira (2002, p. 582).

graus de qualificação.²³⁶ Restrições nos mercados consumidores obrigam as empresas brasileiras a depender de mão-de-obra local mais cara, por haver barreiras quanto ao movimento temporário de mão-de-obra brasileira.²³⁷ Porém, os empresários brasileiros atribuem a fraca presença em determinados mercados às vantagens competitivas das firmas locais, tais como economias de escala e menores custos de financiamento.²³⁸

No tocante ao fluxo de investimento estrangeiro direto (IED) no setor de construção, observa-se comportamento irregular no período entre 1996 e 2005, como aponta o **Gráfico 9**. Os picos de entrada de investimento estrangeiro no setor foram os anos de 1999 (US\$ 295 milhões), 2001 (US\$ 265 milhões) e 2004 (US\$ 324 milhões). O fluxo anual médio de IED no período em questão foi de US\$ 165 bilhões, mesmo se considerados anos atípicos como 1996 e 2000.

Gráfico 9. Fluxo de investimento estrangeiro direto no setor de construção, 1996-2005



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

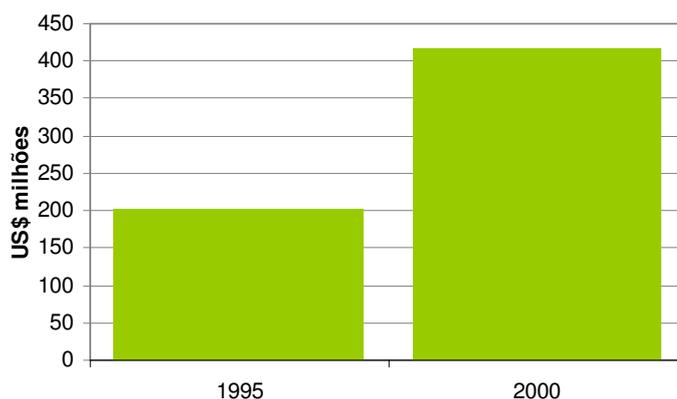
Como resultado desses fluxos, o estoque de investimento estrangeiro direto no setor de construção dobrou entre 1995 e 2000. Em 1995, o setor acumulava US\$ 203 milhões em estoque de IED. Em 2000, o valor havia passado para US\$ 416 milhões, como mostra o **Gráfico 10**.

²³⁶ Prospectiva (2004a, p. 4).

²³⁷ Ver Mattoo (2004, p. 210).

²³⁸ Mattoo (2004, p. 210); Pereira (2002, p. 580).

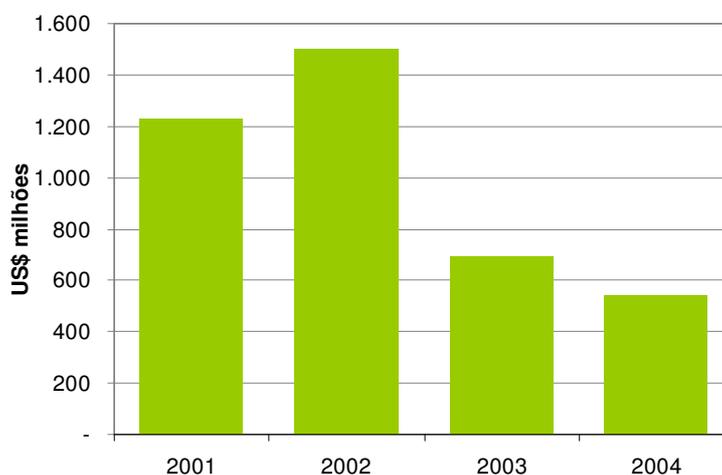
Gráfico 10. Estoque de investimento estrangeiro direto no setor de construção, 1995/2000



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Outra dimensão da internacionalização do setor de engenharia e construção é o investimento direto brasileiro no exterior. Há dados apenas para o período de 2001 a 2004, no qual a média anual foi de US\$ 995 milhões. No **Gráfico 11**, pode-se observar que em 2002 houve um pico de investimento brasileiro no exterior no setor de construção que atingiu o valor de US\$ 1,5 bilhão.

Gráfico 11. Investimento direto brasileiro no exterior no setor de construção, 2001-2004



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Os indicadores analisados apontam uma exposição crescente do setor brasileiro de construção e engenharia aos fluxos de comércio e investimento internacionais a partir de meados da década de 1990. As atividades de “arquitetura, engenharia e outros técnicos” foram especialmente importantes para a internacionalização do setor.

Com relação à regulamentação sobre o acesso ao mercado brasileiro de construção e engenharia, não houve mudanças relevantes após o fim da Rodada Uruguai. Até a conclusão deste trabalho, continuava em vigor a Resolução do CONFEA nº 209, de 1º de setembro de 1972, que dispõe sobre o registro de pessoas jurídicas estrangeiras. Como visto no Capítulo 2, a Resolução estipula que a empresa estrangeira que pretenda prestar serviços ou executar obras de engenharia e arquitetura deve se consorciar com uma empresa brasileira.

3.1.2 O SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS

O sistema bancário brasileiro sofreu profunda reestruturação durante a década de 1990, particularmente a partir de 1995. O governo brasileiro adotou uma política de privatização de bancos estatais e de maior abertura à participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. Foram instituídos dois programas principais de reestruturação do sistema bancário: PROES e PROER.²³⁹ Ambos os programas se beneficiaram de uma maior flexibilidade no acesso do capital estrangeiro, a qual resultou em diminuição da participação direta do Estado no sistema financeiro.²⁴⁰

Ademais, a entrada de instituições estrangeiras no mercado brasileiro a partir de 1996 gerou maior eficiência em decorrência do aumento da concorrência no setor. Não obstante, como informa um relatório da OMC (2000, p. xii), “*persistent relatively large interest rate spreads suggest the possibility for further efficiency gains*”. Isso porque a reforma do sistema bancário brasileiro não teve como objetivo principal o aumento da concorrência no setor, mas a obtenção de “ganhos em termos de melhor capitalização, maior acesso a mercados internacionais de capital, aumento da liquidez e capilaridade do sistema” (OLIVEIRA, 2005, p. 126). De fato, o sistema bancário brasileiro continuou concentrado. De acordo com a OMC (2000, p. 107), os cinquenta maiores bancos detêm mais de 90% dos ativos do sistema bancário. Em 1999, os vinte maiores bancos detinham 89% do total de agências.

²³⁹ Ver OMC (1996, p. 164). O Programa de Incentivo à Redução do Sistema Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) foi instituído pela Medida Provisória 1.514/96. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) foi instituído pela Resolução 2.208/95 do Conselho Monetário Nacional e da Medida Provisória 1.179/95, posteriormente convertida na Lei 9.710/98.

²⁴⁰ OMC (2000, p. 102).

No que tange à regulamentação do acesso ao mercado, o marco regulatório brasileiro ainda é fonte de incertezas. Primeiramente, cabe mencionar que a prestação transfronteiriça (modo 1, no jargão do GATS) de serviços bancários não é permitida no Brasil.²⁴¹ A restrição tem origem em uma circular do Banco Central que proíbe a aplicação no exterior de recursos coletados no país.²⁴²

A legislação brasileira acerca da presença comercial do prestador de serviços no mercado consumidor (modo 3) também é restritiva. A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 192, que o sistema financeiro nacional seria regulado por leis complementares que disporiam, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras.²⁴³ Ademais, o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estipulou que, até que fosse regulamentado o artigo 192, estaria proibida a instalação de novas agências de instituições estrangeiras e o aumento da participação estrangeira no capital de instituições estabelecidas no país.²⁴⁴ Foram ressalvadas, porém, as autorizações de funcionamento ou de aumento da participação resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do governo brasileiro.

Nesse caso, a solução encontrada pelo governo foi reconhecer, mediante Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda, “como de interesse do Governo Brasileiro a participação ou o aumento do percentual de participação de pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, no capital das instituições financeiras nacionais”.²⁴⁵ A Exposição de Motivos também estipulou o procedimento que seria utilizado para a admissão de instituições bancárias estrangeiras. As propostas deveriam ser apresentadas ao Banco Central, que as submeteria à consideração do Conselho Monetário Nacional, como requisito para a edição de decreto autorizativo do poder executivo. O resultado é que a entrada de capital estrangeiro no sistema financeiro nacional dependeria de autorização discricionária do Presidente da República.

Segundo Marconini (2003, p. 200), na prática, observou-se “um crescente grau de flexibilidade” como “característica principal da política governamental relativa ao acesso de bancos estrangeiros ao mercado financeiro nacional”. Como resultado, “*generous market access has been granted to foreign financial institutions in the last*

²⁴¹ OMC (2004, p. 153).

²⁴² Banco Central do Brasil, Circular nº 24, de 25 de fevereiro de 1966. Ver também Marconini (2003, p. 202).

²⁴³ Constituição Federal de 1988, Art. 192.

²⁴⁴ Constituição Federal de 1988, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 52.

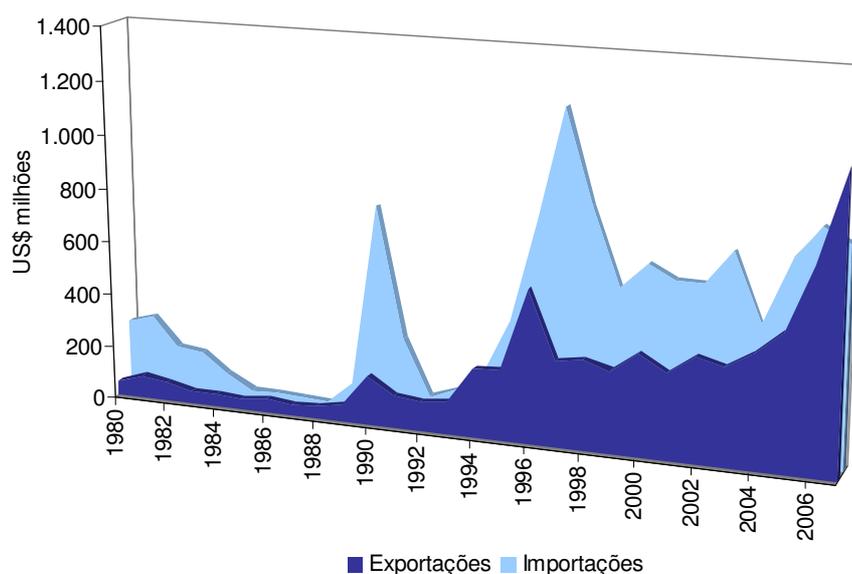
²⁴⁵ Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda nº 311, de 24 de agosto de 1995.

few years” (MATTOO, 2004, p. 198). O Brasil tem, portanto, praticado uma política liberal de admissão de instituições financeiras estrangeiras. O marco regulatório, porém, segue sendo fonte de incerteza para prestadores estrangeiros.²⁴⁶

As políticas de privatização e liberalização tiveram importantes conseqüências sobre os fluxos de comércio e investimento no setor. Começarei com o comércio transfronteiriço de serviços financeiros e depois tratarei da dimensão do investimento.

O saldo comercial brasileiro em serviços financeiros é historicamente deficitário. O contraste das curvas no **Gráfico 12** indica que entre 1980 e 2007 o volume de importações superou sistematicamente o de exportações no setor. O gráfico também indica que o déficit foi mais acentuado entre 1996 e 2003, como será visto em maior detalhe abaixo.

Gráfico 12. Importações e exportações de serviços financeiros, 1980-2007



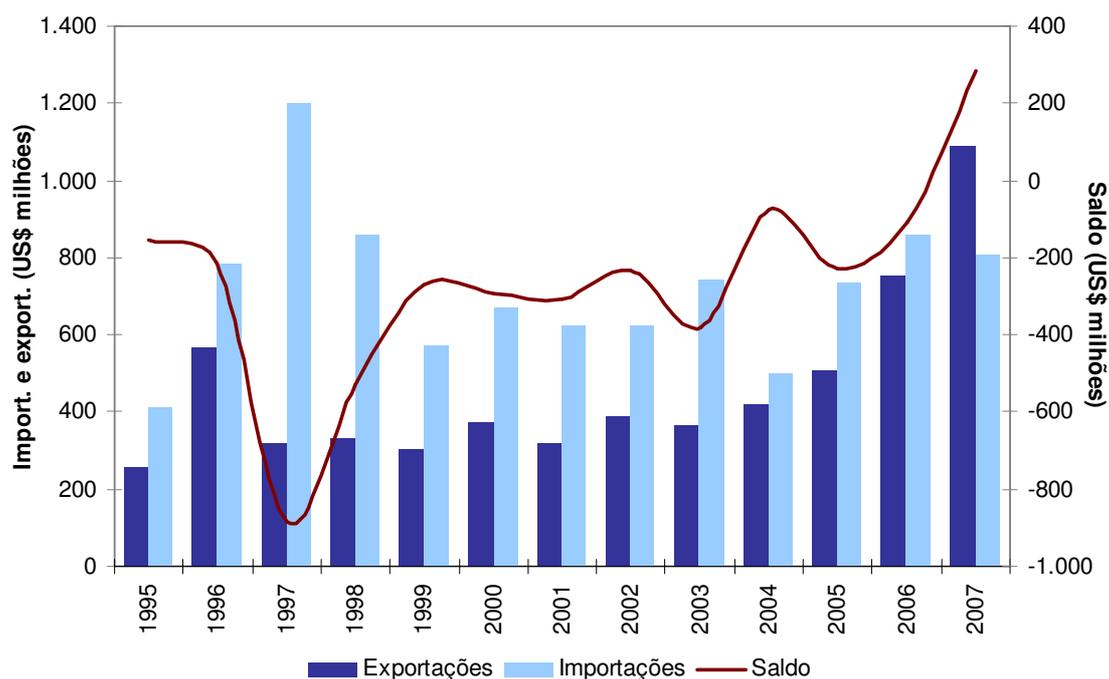
Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

O **Gráfico 13** informa que, entre 1995 e 2006, o saldo da balança de serviços financeiros foi permanentemente deficitário, atingindo um vale em 1997 (US\$ -885 milhões). Entretanto, o déficit apresentou tendência de redução no período em questão. As exportações cresceram de US\$ 261 milhões em 1995 para US\$ 751 milhões em 2006 e atingiram um pico de US\$ 1,1 bilhão em 2007. O volume anual de importações

²⁴⁶ Ver Marconini (2003, p. 320-323); Mattoo (2004, p. 194).

elevou-se de US\$ 413 milhões em 1995 para US\$ 861 milhões em 2006, recuando levemente em 2007. A tendência à redução do déficit se deveu, portanto, ao fato de que as exportações cresceram a uma taxa anual média de 18% no período, enquanto as importações cresceram em média 11%. Com efeito, em 2007, o saldo foi superavitário em US\$ 283 milhões. Resta saber se foi um resultado circunstancial ou se reflete tendência mais ampla do comércio brasileiro de serviços financeiros.

Gráfico 13. Comércio brasileiro transfronteiriço de serviços financeiros, 1995-2007



Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

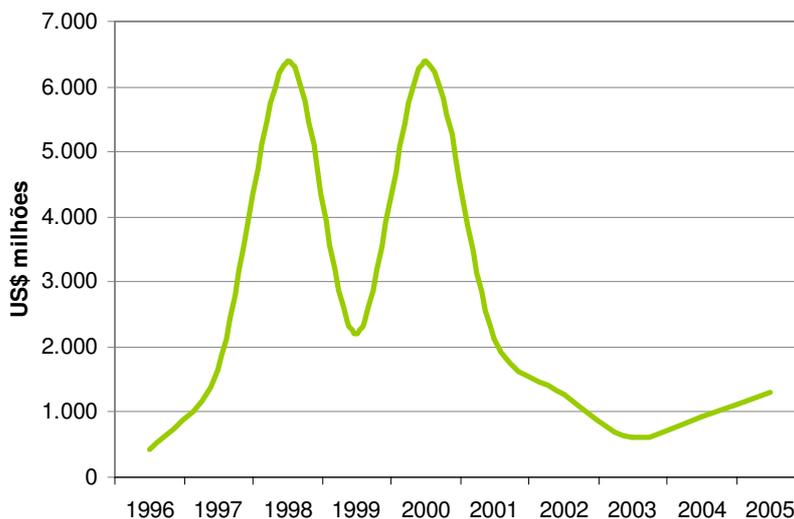
De acordo com Mattoo (2004, p. 215), o Brasil tem interesse crescente nas exportações de serviços financeiros para a América Latina e para outros países. Em 2004, havia 50 bancos brasileiros estabelecidos em outros países ou com participação em instituições financeiras estrangeiras.²⁴⁷ Um exemplo é o banco Itaú, que chegou à posição de quarta maior instituição bancária da Argentina. Em geral, os bancos brasileiros entram em mercados estrangeiros, inicialmente, para financiar as exportações brasileiras para esses mercados. Posteriormente, alguns expandem suas atividades para o segmento bancário varejista, inclusive por meio da aquisição de bancos locais.

De fato, o investimento direto é uma importante dimensão da internacionalização do setor. Os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) para o

²⁴⁷ OMC (2004, p. 150).

setor de serviços financeiros foram irregulares entre 1996 e 2005. No **Gráfico 14**, observam-se dois picos em 1998 e 2000, ambos de US\$ 6,4 bilhões. O fluxo anual médio no período foi de US\$ 2,3 bilhões, ainda que se verifiquem fortes quedas em 1999 e a partir de 2001.

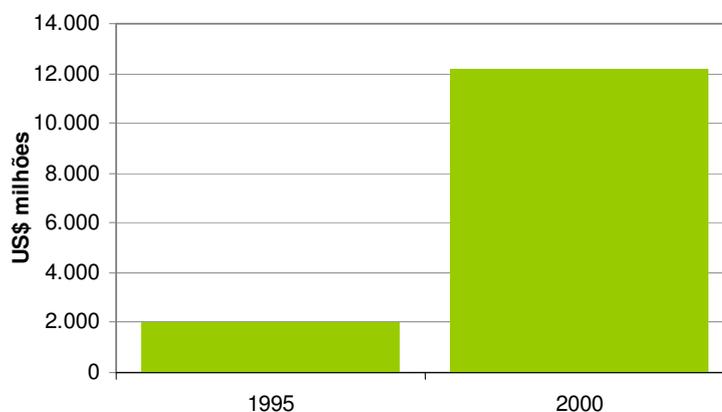
Gráfico 14. Fluxo de investimento estrangeiro direto no setor de serviços financeiros*, 1996-2005



* Foram somadas as rubricas de “intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada” e “atividades auxiliares da intermediação financeira” utilizadas pelo Banco Central do Brasil.
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Quanto ao estoque de IED no setor de intermediação financeira da economia brasileira, houve forte aumento entre 1995 e 2000. O **Gráfico 15** informa que o estoque foi multiplicado por seis no período, elevando-se de US\$ 2 bilhões em 1995 para US\$ 12 bilhões em 2000.

Gráfico 15. Estoque de investimento estrangeiro direto no setor de serviços financeiros*, 1995/2000



* Foram somadas as rubricas de “intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada” e “atividades auxiliares da intermediação financeira” utilizadas pelo Banco Central do Brasil.
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Uma das melhores formas de verificar a internacionalização do setor de serviços financeiros é observar a evolução da participação estrangeira no patrimônio do sistema financeiro nacional. A **Tabela 21** mostra a evolução da participação total do capital estrangeiro no patrimônio do sistema financeiro, bem como sua divisão por tipo de instituição. Entre 1998 e 2002, observa-se aumento considerável da participação do capital estrangeiro, que passa de 19% para 33,7%. A partir de então, houve um recuo para 22,5%. Entre os tipos de instituição financeira, a maior participação de capital estrangeiro se encontra nos bancos múltiplos com controle estrangeiro, não obstante o maior crescimento na participação tenha se verificado nos bancos múltiplos com participação estrangeira e nos bancos comerciais com controle estrangeiro.

Tabela 21. Evolução dos percentuais de participação estrangeira no patrimônio líquido do Sistema Financeiro Nacional, 1998-2004

| Tipo de instituição | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bancos Múltiplos com Controle Estrangeiro | 14,7 | 16,7 | 19,6 | 21,3 | 23,0 | 19,8 | 20,0 |
| Bancos Múltiplos com Participação Estrangeira | 2,48 | 2,51 | 3,54 | 2,08 | 6,49 | 3,24 | 0,66 |
| Bancos Comerciais com Controle Estrangeiro | 0,04 | 0,09 | 0,12 | 0,16 | 0,26 | 0,05 | 0,04 |
| Filiais de Bancos Estrangeiros | 1,51 | 1,77 | 1,88 | 2,00 | 1,44 | 1,17 | 0,92 |
| Bancos de Investimento | 0,31 | 0,28 | 0,30 | 0,25 | 2,45 | 0,01 | 0,89 |
| Patrimônio Total do Grupo | 19,0 | 21,4 | 25,4 | 25,8 | 33,7 | 24,2 | 22,5 |
| Patrimônio do SFN | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Banco Central do Brasil.

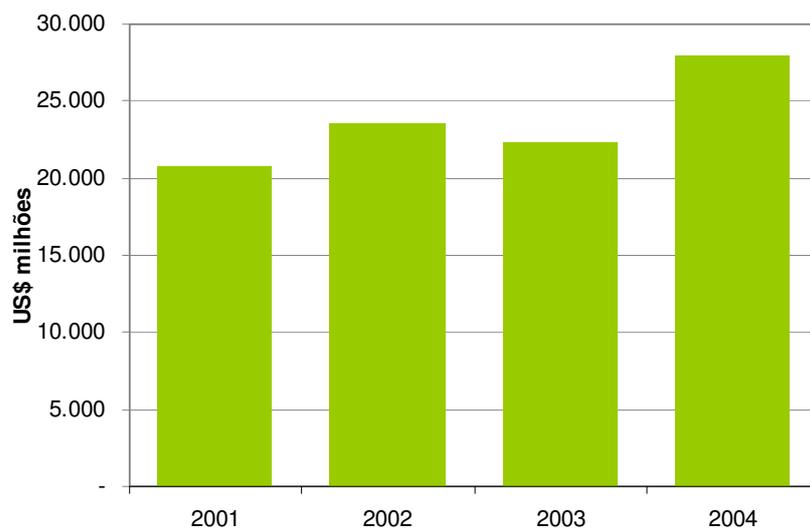
A **Tabela 22** oferece uma medida alternativa da participação do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro. A participação de bancos nacionais no patrimônio do segmento bancário caiu de 76,6% em 1996 para 54,3% em 2004. Por outro lado, a participação de bancos com controle estrangeiro subiu de 11,4% para 27,1% no mesmo período. A participação dos bancos nacionais na captação externa do segmento bancário também foi reduzida entre 1996 e 2004, passando de 68,2% para 52,7%. O maior aumento foi verificado na participação dos bancos com participação estrangeira, que se elevou de 6,6% em 1996 para 19,9% em 2004. A participação dos bancos com controle estrangeiro chegou a subir consideravelmente até 2000, mas depois retornou ao nível de 1996.

Tabela 22. Participação dos bancos no patrimônio líquido e na captação externa do segmento bancário, 1996-2004

| Instituição | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------------------|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bancos Nacionais (Públicos e Privados) | % no patrimônio do segmento bancário | 76,6 | 72,5 | 68,7 | 63,5 | 60 | 58,2 | 56,3 | 61,6 | 54,3 |
| Bancos com Controle Estrangeiro | | 11,4 | 14,3 | 21,9 | 25,5 | 28,3 | 30,7 | 32,9 | 28,1 | 27,1 |
| Bancos com Participação Estrangeira | | 10,7 | 11,7 | 7,82 | 9,26 | 9,7 | 9,39 | 8,62 | 8,14 | 16 |
| Bancos Nacionais (Públicos e Privados) | % na captação externa do segmento bancário | 68,2 | 58 | 53,7 | 45,2 | 45,5 | 50,4 | 48,3 | 53,9 | 52,7 |
| Bancos com Controle Estrangeiro | | 25,1 | 26,5 | 27,3 | 38,9 | 42,4 | 37,3 | 36 | 31,8 | 27,5 |
| Bancos com Participação Estrangeira | | 6,64 | 15,5 | 19,1 | 15,8 | 12,1 | 12,3 | 15,7 | 14,4 | 19,9 |

Fonte: Banco Central do Brasil.

No tocante aos fluxos de investimento direto brasileiro no exterior, há dados disponíveis apenas para o período de 2001 a 2004. Os investimentos foram elevados, sobretudo se comparados aos do setor de construção no mesmo período. Enquanto o pico de investimentos do setor de construção foi de US\$ 1,5 bilhão em 2002, o fluxo anual médio de investimento direto brasileiro no exterior em serviços financeiros foi de US\$ 23,6 bilhões. Conforme indica o **Gráfico 16**, o fluxo de investimentos foi de US\$ 28 bilhões em 2004, volume mais alto do período observado.

Gráfico 16. Investimento direto brasileiro no exterior em serviços financeiros*, 2001-2004

* Foram somadas as rubricas de “intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada” e “atividades auxiliares da intermediação financeira” utilizadas pelo Banco Central do Brasil.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Em suma, a internacionalização do setor de serviços financeiros pode ser constatada por meio de indicadores como volume de exportações, investimento estrangeiro direto, participação de capital estrangeiro no setor e investimento direto brasileiro no exterior. Assim como o setor de engenharia e construção, o setor bancário também foi significativamente exposto aos fluxos globais de comércio e investimento.

3.2 OS EFEITOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO SOBRE AS PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS

Milner e Keohane (1996) se dedicam a explicar as conseqüências da internacionalização econômica sobre, de um lado, as preferências dos agentes socioeconômicos e políticos e, de outro, as políticas governamentais. Segundo eles, a maior exposição aos fluxos econômicos internacionais afeta as oportunidades e constrangimentos com os quais se deparam os agentes econômicos e, portanto, afeta as preferências desses agentes (MILNER e KEOHANE, 1996, p. 4). Frieden e Rogowski (1996) também buscam explicar a forma pela qual processos de abertura econômica afetam sobre as preferências de agentes econômicos. O processo de internacionalização econômica pode ser entendido como uma mudança nos preços relativos, especificamente como uma convergência de preços entre a economia internacional e a doméstica (FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 29). A abertura econômica reduz os preços pagos por consumidores de bens importados e eleva os preços de bens exportados, enquanto diminui os preços cobrados por bens que competem com importações. Nesse sentido, ganham com a abertura aqueles setores mais próximos às vantagens comparativas do país, enquanto aqueles com desvantagem comparativa tendem a perder (FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996, p. 37).

Seria de se esperar, portanto, que o setor de engenharia e construção brasileiro passasse a demonstrar preferências mais favoráveis a políticas de liberalização e a posições negociadoras mais ofensivas – em comparação com suas preferências na Rodada Uruguai –, sobretudo por ter desenvolvido vantagem comparativa em serviços de arquitetura e engenharia durante a década de 1990. O mesmo não poderia ser esperado do setor de serviços financeiros. Apesar da reestruturação ocorrida no setor a partir de 1995, o comércio brasileiro de serviços financeiros continuou deficitário durante o período aqui estudado (com exceção de 2007), o que indica desvantagem comparativa nessas atividades. Esperar-se-ia, de acordo com as hipóteses mencionadas,

que o setor se posicionasse contrariamente a um novo processo de abertura, ainda que negociado. A seguir, verificarei as evidências disponíveis quanto às preferências dos dois setores a partir do processo de internacionalização da economia verificado durante os anos 1990.

3.2.1 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO

As informações reunidas permitem identificar mudança – ainda que parcial – nas preferências do setor de engenharia e construção em relação ao que o setor havia defendido durante a Rodada Uruguai. Primeiramente, verifica-se que o setor privado brasileiro de serviços de engenharia e construção tem interesse na abertura de mercados estrangeiros. Um representante do setor afirmou, em entrevista ao autor, que as empresas brasileiras já se consolidaram em alguns mercados externos e possuem considerável interesse exportador.

O setor não teme a abertura do mercado brasileiro e não tem receios em relação à concorrência estrangeira – como informou, em entrevista ao autor, Mário Marconini, coordenador da coalizão Diálogo Serviços. No entanto, tanto o representante do setor quanto Marconini enfatizaram que o empresariado demanda reciprocidade nas negociações comerciais internacionais do país. Na visão do setor, uma liberalização unilateral por parte do Brasil não é desejável, porque reduz o poder de barganha para que as empresas brasileiras consigam maior acesso aos mercados de outros países. Como explicou o representante do setor, uma abertura unilateral não seria ruim em si mesma, mas porque eliminaria os recursos negociadores do país para extrair concessões em setores nos quais o Brasil possui interesse exportador.

Ademais, o representante entrevistado destacou as seguintes preferências, por parte do setor de engenharia e construção, em relação às negociações comerciais mantidas pelo governo brasileiro:

- (a) no que tange ao tema de compras governamentais, não há interesse em negociar o tema. O Brasil, na prática, permite a participação de empresas estrangeiras em obras públicas, mas os outros países restringem a atuação de estrangeiros em suas obras;
- (b) quanto aos serviços de construção e engenharia, o Brasil já tem o seu mercado aberto; portanto, não haveria problemas nas negociações;

(c) com relação aos serviços de consultoria em engenharia e construção, o setor defende a manutenção da exigência de constituição de consórcio entre empresas estrangeiras e nacionais para a prestação de serviços no território brasileiro.

Em comparação com as posições do setor no decorrer da Rodada Uruguai, nota-se que houve certa flexibilização nas preferências relativas às negociações. Por um lado, o setor alega não estar preocupado com as conseqüências de uma possível liberalização do mercado brasileiro. Porém, essa posição advém, sobretudo, do fato de que, no que tange aos serviços de construção (setor 3 na classificação da OMC), o Brasil já não apresenta restrições em relação à presença comercial de prestadores estrangeiros em seus compromissos. O setor manifesta, por outro lado, contrariedade à eliminação de barreiras aos serviços de consultoria em engenharia e construção (setor 1.A), para os quais o país mantém restrições em seus compromissos e ofertas – como será visto mais adiante. Além disso, o setor não enfatiza demandas pela redução de barreiras em mercados estrangeiros por meio de negociações internacionais. Entretanto, isso pode refletir, em parte, o fato de que as principais restrições de acesso às empresas brasileiras sejam barreiras regulatórias não sujeitas, por enquanto, a liberalização negociada no âmbito multilateral.

3.2.2 SERVIÇOS FINANCEIROS

Não há muita informação disponível sobre as preferências do setor de serviços financeiros, especialmente o setor bancário, com relação às negociações internacionais de liberalização do comércio de serviços. Como visto no Capítulo 2, não houve, durante a Rodada Uruguai, qualquer manifestação relevante, por parte do setor, de suas preferências em relação à negociação. Durante o período coberto por este capítulo, o setor bancário tampouco comunicou claramente suas preferências. Algumas informações foram coletadas para tentar identificar as preferências do setor.

De acordo com entrevista de 1998 de Roberto Setúbal, então presidente da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e do Banco Itaú, o empresariado do setor bancário nacional não aprovava a abertura do setor realizada a partir de 1995. Segundo Setúbal,

o Brasil cometeu alguns erros, talvez até premido pela necessidade de abrir o mercado para controlar a inflação e permitir a importação de produtos. Esses erros causam impactos que não são percebidos diretamente. Na OMC, uma vez que se avança no sentido de abrir mercados, não se pode mais voltar para trás. E, normalmente, cada país abre seu mercado levando em conta seus interesses.²⁴⁸

O presidente da FEBRABAN demonstrou a mesma preocupação do setor de engenharia e construção com a reciprocidade nas negociações. Na sua visão, “na pressa de controlar a inflação, [o Brasil] abriu sem ter negociado reciprocidade com outros países a abertura daqueles mercados para os nossos produtos [*bens exportados*]”.²⁴⁹

Ademais, o setor de serviços financeiros não temia uma eventual abertura do mercado brasileiro que resultasse da conclusão dos acordos da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – segundo informou Mário Marconini em entrevista ao autor – porque o setor já havia atravessado um processo de liberalização mais profundo anteriormente. Não havia, portanto, entre o empresariado, forte percepção de ameaça advinda de negociações internacionais naquele momento.

Entretanto, o setor tem evitado adotar uma posição oficial coletiva em relação às negociações internacionais levadas a cabo pelo governo brasileiro. A assessora internacional da FEBRABAN, Eloisa Maron, informou – em entrevista ao autor – que a entidade não possui posição oficial em relação às negociações de serviços da Rodada Doha da OMC e tampouco quanto à posição brasileira nessas negociações. Além disso, não foram encontradas evidências acerca das preferências individuais de bancos estabelecidos no país.

Apesar de o setor bancário decidir não comunicar formalmente preferências claras em relação às negociações internacionais, as informações disponíveis indicam que o setor possui preferências defensivas quanto a um eventual aprofundamento da liberalização do mercado doméstico de serviços financeiros.

3.3 ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DO EMPRESARIADO

A internacionalização da economia brasileira produziu efeitos não apenas sobre as preferências do setor privado em relação às negociações comerciais, mas também sobre a organização e mobilização do empresariado com vistas a atuar politicamente e

²⁴⁸ “Abertura favorece bancos externos, diz Setúbal”. *O Estado de São Paulo*, 5 de abril de 1998.

²⁴⁹ “Abertura favorece bancos externos, diz Setúbal”. *O Estado de São Paulo*, 5 de abril de 1998.

tentar influenciar as decisões governamentais em matéria de política comercial e negociações internacionais. A literatura especializada é consensual em apontar a abertura econômica e a liberalização política como causas principais da maior organização e mobilização do setor privado. Lima (2000, p. 266) argumenta que a liberalização política

induz à descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo.

No mesmo sentido, Cason e Power (2006, p. 3-4) asseveram que

democratization played an important role in increasing the number of voices that clamored for influence over the policymaking process. Democratization also gave some actors (both within and outside the state) the opportunity to use public opinion and organized lobbies to push policy in their preferred direction.

Em um ambiente de maior liberalidade política, os processos econômicos não podem ter sido os únicos responsáveis pela organização mais intensa dos atores socioeconômicos. Por isso, Mancuso e Oliveira (2006, p. 150) destacam a importância de se levar em conta “a ação política intencional que viabilizou avanços substantivos em termos de capacidade organizativa e mobilização”. Por outro lado, a abertura econômica implicou “a retirada da proteção pública prévia, a exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado” (LIMA, 2000, p. 266). Ademais, Carvalho (2001, p. 11) argumenta que

a maior interdependência entre os Estados e as sociedades, como também os constrangimentos mais intensos das decisões originadas no âmbito internacional sobre os interesses domésticos no mundo globalizado, constituem poderosos incentivos para que as questões de política externa extrapolem o nível do governo e mobilizem a sociedade.

Em decorrência do aumento dos constrangimentos internacionais sobre os interesses domésticos, “observou-se um processo mais pluralista e concorrente com a criação de organizações supra-setoriais que passaram a articular as preferências do setor produtivo” (CARVALHO, 2003, p. 390). Ademais, Castro e Carvalho (2003, p. 472) apontam que “*the diversification and growth of interest mobilization can be visualized in the number of social movements through which new issues and forms of social action*

were articulated.” Nesse sentido, “*there was also a diversification of economically oriented organizations of workers and producers*” (CASTRO e CARVALHO, 2003, p. 473).

Mancuso e Oliveira (2006, p. 149) afirmam que a abertura comercial e “a perspectiva de uma abertura ainda maior, via integração hemisférica – tiveram importância crucial para despertar um grande processo de organização e mobilização política do empresariado”. De acordo com Veiga (2006, p. 11), portanto, as negociações comerciais passaram a “atrair a atenção (...) de um amplo conjunto de interesses domésticos privados”. As negociações em torno da ALCA foram a “mola propulsora de uma ampla mobilização e organização de diferentes grupos sociais em torno da questão das negociações comerciais” (VEIGA, 2006, p. 13). Durante a década de 1990, “o empresariado brasileiro mostrou-se capaz de superar o impulso centrífugo decorrente da fragmentação e de realizar importantes ações coletivas, tanto no plano doméstico quanto no plano externo” (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006, p. 154).

Mudanças no ambiente institucional e na agenda das negociações comerciais internacionais, sobretudo no âmbito multilateral, também contribuíram para criar incentivos à mobilização dos atores privados. Por um lado, a participação brasileira em negociações comerciais passou a gerar maiores “impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais” (LIMA, 2000, p. 289). A partir da década de 1980, reduziu-se a capacidade do Brasil de desfrutar dos benefícios das sucessivas rodadas de liberalização comercial sem se envolver de perto no esforço negociador, isto é, sem ter de fazer concessões substantivas em termos de redução das barreiras ao comércio. A tradicional postura brasileira de defesa da não-reciprocidade para países em desenvolvimento tornou-se cada vez menos sustentável, na medida em que os países industriais passaram a exigir concessões na forma de liberalização do comércio de bens industriais em troca da negociação de temas de interesse dos países em desenvolvimento.²⁵⁰ Nesse sentido, a política externa brasileira, “além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno” (LIMA, 2000, p. 295).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que se ampliou a agenda das negociações, os processos negociadores adquiriram maior “precisão e transparência”, o que

²⁵⁰ Ver Abreu (1998, p. 5-8); Lima (2000, p. 291-295).

possibilitou uma “percepção mais acurada nos diversos grupos econômicos e sociais acerca da incidência dos custos e dos benefícios das regras acordadas” (CARVALHO, 2003, p. 369, 364-365). Ambas as mudanças – na natureza e amplitude das questões tratadas pela diplomacia brasileira e no grau de transparência das negociações – criaram incentivos para a mobilização dos agentes socioeconômicos.

3.3.1 A COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA

A literatura aponta a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) como o exemplo mais bem-sucedido de representação do setor privado em relação a temas de negociações comerciais internacionais. A CEB foi criada em 1996, dois anos após o lançamento das negociações da ALCA, e “significou um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 408). Foi a primeira entidade empresarial brasileira voltada para a coordenação de esforços com vistas a “exercer influência direta junto ao governo na área internacional” (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006, p. 160).

A CEB reunia empresários e empresas isoladas, associações de classe, federações e confederações de diversos setores da economia brasileira e com abrangência nacional.²⁵¹ Era coordenada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), mas também participavam a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), do Comércio (CNC), do Transporte (CNT) e das Instituições Financeiras (CNIF).²⁵² Sua atuação se dava, basicamente, por meio da apresentação ao governo de documentos elaborados em conjunto pelo empresariado e pela participação no que se convencionou chamar de “sala ao lado”, durante as reuniões de negociação nos diversos fóruns.²⁵³

Se, por um lado, a amplitude da CEB em termos de cobertura setorial lhe conferia representatividade e legitimidade como interlocutor do setor privado junto ao governo, por outro, tendia a gerar posicionamentos superficiais e genéricos, dada a necessidade de acomodação de interesses heterogêneos (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006, p. 165; MARCONINI, 2004, p. 47; OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 414). A

²⁵¹ Ver Oliveira e Pfeifer (2006, p. 408).

²⁵² Ver Mancuso e Oliveira (2006, p. 162).

²⁵³ Mancuso e Oliveira (2006, p. 163).

Coalizão sofria, portanto, do “dilema da sensibilidade *versus* especificidade”; em outras palavras, “quanto mais abrangente [fosse] o arco de representação, mais superficial [deveria] ser a resultante final” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 411).

Ademais, havia certa assimetria setorial de participação na CEB. Como observam Mancuso e Oliveira (2006, p. 165), houve “maior envolvimento de associações com posturas defensivas”. Nesse sentido, “o peso específico de associações mais protecionistas levou a um inexorável desequilíbrio. Os setores liberalizantes tenderam a ser menos atuantes: a defesa dos mercados adquiridos sobrepujou a busca de novas oportunidades” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 414). Também favorecia a adoção de posições mais defensivas o fato de que o processo decisório interno da CEB refletia “o princípio do máximo denominador comum, ou seja, o setor mais resistente à abertura definia a linha de corte da proposta empresarial brasileira” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 398).

As posições adotadas pela CEB perante a negociação de acordos comerciais preferenciais eram “[próximas] às adotadas pelo governo até 2002” (VEIGA, 2006, p. 14). A Coalizão defendia a reciprocidade assimétrica (*less than full reciprocity*) nas negociações e a adoção de modelos de acordos mais flexíveis, como o GATS.²⁵⁴

3.3.2 A BAIXA PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Apesar da ampla cobertura setorial da CEB, os setores de serviços da economia estiveram sub-representados (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006, p. 166; MARCONINI, 2004, p. 6; OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 414). Segundo Veiga (2006, p. 15), “organização para negociações é ainda incipiente e envolve principalmente algumas grandes empresas de construção e engenharia”. A CNIF, embora tivesse o mesmo *status* formal que as demais confederações, não teve participação relevante na Coalizão. A FEBRABAN tampouco demonstrou grande interesse (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 418). Mesmo fora do âmbito da Coalizão, o grau de organização do setor para atuação junto ao governo ainda é baixo, sobretudo no tocante aos temas relacionados a negociações internacionais (MARCONINI, 2004, p. 6, 18).

²⁵⁴ Ver Veiga (2006, p. 14).

Algumas razões são apontadas para a fraca mobilização do setor e para o seu baixo nível de interesse em negociações. Por um lado, alguns dos setores mais importantes de serviços passaram por reformas liberalizantes significativas em meados dos anos 1990. Portanto, não haveria a percepção, entre os empresários, de ameaça relevante advinda de liberalizações adicionais (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 419). Segundo Mancuso e Oliveira (2006, p. 166), esse seria o caso do setor financeiro, o que explicaria “o baixo protagonismo da Febraban na dinâmica da CEB”.

Além disso, a baixa participação do setor de serviços em iniciativas de mobilização do empresariado também é atribuída ao “histórico inativismo desses setores em temas internacionais” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 414). Nesse caso, a ausência do setor de serviços nas discussões sobre negociações internacionais se deve à “fragmentada organização do setor e à sua histórica desarticulação” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 423).

Em entrevista ao autor, Mário Marconini – presidente do Conselho de Relações Internacionais da Fecomércio e coordenador do Diálogo Serviços – indicou alguns dos fatores que prejudicam a participação do empresariado do setor de serviços em decisões sobre negociações comerciais. Primeiro, as representações subsetoriais são muito fortes e bem organizadas. Segundo, os subsetores de serviços são mais heterogêneos entre si do que os subsetores industriais ou agrícolas; possuem menos denominadores comuns. Esses dois fatores dificultam a organização setorial nos moldes das entidades industriais e agrícolas – em federações e confederações. Segundo Marconini, contribui também para o fraco interesse do setor a percepção de que os processos negociadores são lentos e não geram resultados relevantes em termos de alteração no fluxo de comércio e investimento. Por isso, o setor não desenvolveu uma visão ampla e articulada sobre estratégias negociadoras.

3.3.3 INICIATIVAS INACABADAS DE MOBILIZAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Os empresários do setor de serviços ensaiaram iniciativas alternativas para a organização do setor em torno das negociações comerciais das quais participou o governo brasileiro. Em 2003, fora do âmbito da CEB, a FEBRABAN formou um grupo de trabalho com o objetivo de articular a posição do setor de serviços financeiros para a ALCA. De acordo com a imprensa, a iniciativa da FEBRABAN teria sido motivada

pela percepção de que “alguns pontos da proposta dos Estados Unidos para o setor de serviços [representavam] um risco mesmo para um setor tão avançado e competitivo quanto o dos bancos brasileiros”.²⁵⁵ Como resultado da iniciativa, a FEBRABAN informou que o grupo apresentaria um “documento de entendimento” sobre as negociações de serviços financeiros na ALCA, mas não faria “recomendações, apenas análises”.²⁵⁶ Não foi possível, porém, descobrir se houve algum produto das discussões do setor.

Ademais, em 2005, pouco tempo antes da Reunião Ministerial de Hong Kong, da Rodada Doha da OMC, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio-SP) lançou uma iniciativa de mobilização do setor de serviços brasileiro, numa tentativa de se engajar mais nas discussões relativas às negociações multilaterais. Sob coordenação de Mário Marconini, o Diálogo Serviços objetivava “produzir estudos para melhorar o conhecimento dos empresários e ajudar o governo nas negociações comerciais”.²⁵⁷ A motivação para a formação do grupo era a percepção de que o setor de serviços estava sendo utilizado apenas como “como moeda de troca em contrapartida às negociações de produtos agrícolas e de bens de consumo”.²⁵⁸ Cerca de cinquenta entidades de representação setorial foram convidadas a participar, incluindo os setores de bancos, valores mobiliários, telecomunicações e distribuição. Como evidência da desarticulação do setor, foi sintomático que, das cinquenta entidades convidadas, apenas quinze tenham comparecido ao primeiro encontro do grupo.²⁵⁹ O Diálogo Serviços não gerou resultados concretos – estudos, documentos de posição –, nem teve qualquer atuação relevante junto aos formuladores de políticas durante o período aqui investigado.

3.4 O PADRÃO DE INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Ao mesmo tempo em que houve um processo de crescente organização e mobilização do setor privado em torno de temas relativos a negociações comerciais,

²⁵⁵ “Washington admite partir para assinatura de acordos bilaterais.” *Jornal do Comércio do Rio de Janeiro*, 22 de outubro de 2003.

²⁵⁶ “Washington admite partir para assinatura de acordos bilaterais.” *Jornal do Comércio do Rio de Janeiro*, 22 de outubro de 2003.

²⁵⁷ “Com atraso, setor de serviços olha para Doha”. *Valor Econômico*, 21 de novembro de 2005. Ver também “Setor não quer ser ‘moeda de troca’”. *Gazeta Mercantil*, 23 de novembro de 2005.

²⁵⁸ “Setor não quer ser ‘moeda de troca’”. *Gazeta Mercantil*, 23 de novembro de 2005.

²⁵⁹ “Setor não quer ser ‘moeda de troca’”. *Gazeta Mercantil*, 23 de novembro de 2005.

parece ter havido também uma mudança no padrão de relacionamento entre o Estado brasileiro e os atores não-governamentais, na direção de uma maior participação destes nas decisões sobre política externa econômica. Segundo Veiga (2006, p. 10), na década de 1990, houve mudanças na “organização interna do Estado (em especial o Executivo), [na] participação de diferentes grupos da sociedade civil e [nas] modalidades e canais de diálogo e negociação entre o Estado e a sociedade civil”. Observou-se uma “diversificação e ‘intensificação’ dos canais de consulta e consolidação de posição entre o Estado e os diferentes grupos da sociedade civil na área das negociações comerciais” (VEIGA, 2006, p. 21-22). De acordo com Mancuso e Oliveira (2006, p. 167), ao longo das negociações da ALCA, pôde-se observar “ganhos em termos de canais institucionalizados de articulação entre o setor privado e o governo”. Carvalho (2003, p. 376) também conclui que o “desenvolvimento de organizações supra-setoriais representativas dos interesses empresariais (...) e a interação maior com o governo (...) colaboraram para que o empresariado participasse mais ativamente na preparação da agenda brasileira para Seattle”.

Marques (2004, p. 4) observa que, “*between 1985 and 2003, Brazil went through a period of re-democratization, changing the way foreign policy was made together with an increase in the number of actors involved in the formulation of such policy*”. Em outras palavras, Cason e Power (2006, p. 1) alegam que “*the traditional dominance of the Ministry of Foreign Relations in foreign-policy making has declined*”. Nesse sentido, Oliveira e Pfeifer (2006, p. 391) argumentam que aumentou “a permeabilidade do MRE à sociedade civil”. Em termos analíticos, Lima (2000, p. 296) formula que “a globalização contribui para fomentar o componente causal doméstico na formação da política exterior”.

A literatura indica alguns dos fatores responsáveis por essa mudança no padrão de relacionamento entre atores governamentais e não-governamentais, na direção de uma maior influência destes nas decisões relativas às negociações comerciais. Carvalho (2001, p. 11) identifica “a redemocratização, a abertura da economia e os desafios da estabilidade monetária” como fatores que contribuem para que “outras instâncias governamentais e diferentes agentes sociais e políticos tenham um papel mais efetivo no processo decisório da política exterior brasileira”. Lima (2000, p. 295) enxerga a causa dessas mudanças no “retorno à ordem democrática, [na] crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e [na] abertura econômica”. Esses processos implicaram a

“potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa” (LIMA, 2000, p. 295).

3.4.1 A EVOLUÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE REPRESENTAÇÃO DO SETOR PRIVADO

A primeira instância formal de participação do empresariado na formulação da política externa econômica brasileira foi o Conselho Permanente de Empresários, criado em 1992, que buscava maior sintonia entre a atuação do MRE e os interesses do setor privado.²⁶⁰ Porém, o Conselho não possuía competência consultiva ou deliberativa. Por isso, não havia “um compromisso por parte dos seus membros de apresentarem sugestões e da parte da diplomacia de discuti-las” (CARVALHO, 2001, p. 13).

Em 1996, o governo criou a Seção Nacional da ALCA (Senalca), que, inicialmente, visava coordenar a participação dos diversos órgãos governamentais brasileiros nas discussões acerca da participação do Brasil nas negociações do acordo hemisférico.²⁶¹ A Senalca “demorou a contar com a participação do setor privado” (CARVALHO, 2003, p. 385). Segundo Veiga (2006, p. 11), “a abrangência das discussões, a agenda dos debates e seus limites [eram] claramente definidos pelos coordenadores governamentais do foro”. As entidades da sociedade civil participavam na condição de observadores. Oliveira e Pfeifer (2006, p. 417) caracterizam a iniciativa como oficialista, na medida em que “a participação do setor privado era admitida informalmente, a convite, e excluída a outros, ausentes critérios sobre quem deveria participar”.

Em 1999, criou-se o Grupo Interministerial de Trabalho sobre o Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI), com o objetivo de preparar a posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais. O Grupo articulava não só as discussões entre as agências governamentais, como também entre o governo e a sociedade civil. Porém, como mostra Carvalho (2003, p. 386), o GICI desempenhou “antes uma função simbólica – legitimar uma posição oficial – e informativa, do que um espaço de formulação de decisão”.

Além dessas instâncias de participação da sociedade civil nas discussões acerca da posição brasileira em negociações comerciais, outras iniciativas também foram

²⁶⁰ Ver Carvalho (2001, p. 12).

²⁶¹ Ver Carvalho (2003, p. 385); Oliveira e Pfeifer (2006, p. 416-417).

realizadas, como a Seção Nacional para as Negociações Mercosul-União Européia (Seneuropa) e alguns grupos temáticos interministeriais. Outra forma de relacionamento com a sociedade civil foi o mecanismo da “sala ao lado”, em que representantes do setor privado acompanhavam as reuniões negociadoras e eram informados sobre o andamento das discussões. O governo manifestava preferência pela participação de entidades multissetoriais ou horizontais nas instâncias de diálogo com o setor privado.²⁶²

Os foros de consulta ao setor privado, no entanto, nunca foram completamente institucionalizados (VEIGA, 2006, p. 21-23). Não havia critérios específicos para determinar quais entidades poderiam participar das discussões. O governo escolhia “os participantes a serem convidados, as ocasiões desses convites e a conveniência da divulgação de informações pertinentes às reuniões” (VEIGA, 2006, p. 25). Ademais, a partir de 2003, a atividade dos grupos interministeriais foi reduzida e o diálogo com o setor privado adquiriu o caráter de consultas tópicas voltadas a questões setoriais específicas.²⁶³ A intermediação de interesses ocorreu, sobretudo, por meio de vínculos informais entre as organizações socioeconômicas e determinados órgãos da burocracia governamental.²⁶⁴ Nesse sentido, a despeito das medidas utilizadas para tentar intensificar as consultas ao empresariado, manteve-se, em grande medida, o modelo brasileiro tradicional de processo decisório – conhecido como padrão burocrático ou corporativo.²⁶⁵

Com efeito, a baixa institucionalização do diálogo entre atores governamentais e não-governamentais se refletiu nos resultados de uma pesquisa realizada com integrantes da “comunidade brasileira de política externa”.²⁶⁶ De acordo com o autor da pesquisa, “os entrevistados estimam ser inadequada a representação de interesses domésticos na formação da política externa” (SOUZA, 2002, p. 6). O estudo revelou que 57% dos entrevistados acreditam que o Itamaraty dê “muita atenção” às opiniões de outros órgãos do governo federal. Por outro lado, 49% dos entrevistados acreditam que o MRE dê “muita atenção” a entidades empresariais, enquanto apenas 18% e 6% acreditam que o Itamaraty dê “muita atenção” a organizações não-governamentais e sindicatos, respectivamente. A pesquisa revelou ainda que há forte divergência entre os

²⁶² Ver Veiga (2006, p. 12, 15).

²⁶³ Ver Veiga (2006, p. 23); Oliveira e Pfeifer (2006, p. 400).

²⁶⁴ Ver Carvalho (2003, p. 391); Veiga (2006, p. 22).

²⁶⁵ Sobre o padrão burocrático ou corporativo de interação entre Estado e atores societários, ver Pio (1997).

²⁶⁶ Ver Souza (2002). Nessa pesquisa, foram consultadas 149 pessoas, incluindo: membros do Poder Executivo; congressistas; líderes empresariais, sindicais e de organizações não-governamentais; empresários; acadêmicos; jornalistas; e membros do Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

entrevistados no que tange à importância da representação empresarial. Se, por um lado, 49% acreditam que o empresariado receba “muita atenção” do MRE, por outro, 45% consideram que o grupo receba “pouca ou nenhuma atenção”.²⁶⁷ Ademais, os resultados da pesquisa corroboram as conclusões de Carvalho (2003, p. 392) de que as preferências empresariais tendem a ser mais representadas do que as sindicais na formulação da posição brasileira em negociações comerciais multilaterais.

Enfim, a partir das informações reunidas, pode-se dizer que a participação do setor privado no processo decisório em negociações comerciais cumpriu, em grande medida, duas funções: (1) fornecer informações aos negociadores acerca dos diversos setores da economia brasileira; e (2) respaldar e legitimar internamente a posição negociadora adotada pelo governo.²⁶⁸ Na tipologia elaborada por Hocking (2004), o relacionamento entre governo e setor privado na formulação das posições e estratégias negociadoras pode ser caracterizado, no período observado, como um “modelo de clube”. A abertura do processo decisório à participação de atores não-governamentais é controlada; objetiva a incorporação do conhecimento especializado do setor privado; e estabelece limites para o questionamento dos objetivos negociadores gerais definidos pelo governo.²⁶⁹

3.4.2 A PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Em decorrência de sua fraca organização e do pouco interesse por negociações internacionais, o setor de serviços não teve participação expressiva nas instâncias de consulta entre governo e setor privado de meados dos anos 1990 em diante. As entidades representativas do setor não freqüentaram as reuniões do GICI, Senalca e Seneuropa. De fato, em entrevista ao autor, um diplomata brasileiro encarregado das negociações em serviços argumentou que a atuação do setor privado “não se dá apenas via MRE, mas inclui também as agências regulatórias e demais órgãos da administração pública que elaboram a posição brasileira”. No caso do setor financeiro, por exemplo, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a Comissão de Valores Mobiliários

²⁶⁷ Souza (2002, p. 6, 88).

²⁶⁸ Ver Carvalho (2001, p. 11); Carvalho (2003, p. 388); Oliveira e Pfeifer (2006, p. 391).

²⁶⁹ Hocking (2004, p. 12-13).

(CVM), o Banco Central e o Ministério da Fazenda fazem interface com as entidades de classe do setor privado (MARCONINI, 2004, p. 45).

Em 2001, foram criados dois grupos de trabalho sobre serviços financeiros e investimentos, que resultaram de um seminário realizado pela Bolsa de Valores de São Paulo em parceria com o MRE e a CVM. Os grupos objetivavam instituir um espaço de discussão entre o governo e o empresariado do setor financeiro. Deles participavam representantes da CVM e das principais entidades do setor financeiro.²⁷⁰ No entanto, não há registros de maiores desenvolvimentos nas atividades dos grupos de trabalho.

Ademais, o Ministério das Relações Exteriores realizou consultas aos diversos setores de serviços brasileiros quanto aos seus interesses em acesso a mercados externos. A FEBRABAN não se manifestou, na ocasião, quanto a eventuais interesses em redução de barreiras nos mercados estrangeiros.²⁷¹ O Banco do Brasil fez um trabalho de levantamento das dificuldades que enfrentava para expandir suas atividades no exterior. De acordo com a imprensa, as demandas do Banco do Brasil “para o País negociar na OMC essas barreiras teriam sido bloqueadas no Banco Central. O BC teria alegado que os pedidos do BB atingiam ‘áreas muito sensíveis’ junto às grandes potências”.²⁷²

No que tange ao setor de engenharia e construção, o relacionamento das entidades representativas do setor acontece, principalmente, com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Um dos mecanismos utilizados para a comunicação das demandas do setor ao governo é o Fórum de Competitividade da Construção Civil, instituído pelo MDIC. Em entrevista ao autor, um representante do setor afirmou que seu principal interlocutor no governo é o MDIC. Não obstante, o setor também informa o MRE de todas as suas posições em relação às negociações comerciais. Segundo o representante entrevistado, a comunicação com o governo é fluida e direta.

²⁷⁰ Ver Marconini (2004, p. 6).

²⁷¹ “Bancos do país ainda tímidos no exterior”. *Gazeta Mercantil*, 26 de junho de 2002.

²⁷² “Bancos do país ainda tímidos no exterior”. *Gazeta Mercantil*, 26 de junho de 2002.

3.5 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS DA RODADA DOHA

As negociações multilaterais sobre o comércio de serviços tiveram início em janeiro de 2000, cinco anos após a entrada em vigor do tratado da OMC, conforme estabelecia o artigo XIX do GATS.²⁷³ O processo negociador em curso foi incorporado ao mandato negociador acordado na Declaração de Doha, em 2001, que deu início a uma nova rodada multilateral de negociações.²⁷⁴ O período aqui analisado vai de 2001 – quando foram realizados os primeiros movimentos negociais – a 2007. Até o término deste trabalho, as negociações ainda não haviam sido concluídas.

Assim como na Rodada Uruguai, a posição negociadora brasileira nas negociações de serviços durante a Rodada Doha também pode ser caracterizada como defensiva. Porém, o tema ocupou lugar distinto na estratégia geral adotada pelo governo brasileiro para as negociações da rodada: apesar de adotar postura defensiva, a diplomacia brasileira se esforçou para demonstrar forte engajamento nas negociações de serviços. Isso se refletiu na apresentação, pelo Brasil, de propostas de tratamento específico para setores de maior interesse, de pedidos de acesso a mercado aos principais parceiros comerciais do país, bem como no cumprimento dos prazos acordados, sobretudo no que toca à elaboração de listas de oferta de compromissos específicos. Em suma, a diplomacia brasileira buscou participar proativamente das negociações – e não apenas de forma reativa – tentando, com isso, demonstrar seu compromisso com o processo negociador multilateral.

O engajamento nas negociações de serviços, no entanto, resultou não de interesse específico no tema, mas do potencial que a área dispunha para ser usada como moeda de troca para a obtenção de vantagens em temas que foram definidos como prioritários pelo governo brasileiro – o comércio de bens industriais (NAMA, na sigla em inglês) e, sobretudo, de bens agrícolas.²⁷⁵ Nesse sentido, é sintomático que o país tenha dedicado considerável esforço à construção e manutenção de uma coalizão de países em desenvolvimento – o G-20 – cuja agenda se concentrava na liberalização do

²⁷³ General Agreement on Trade in Services – GATS, Part IV (Progressive Liberalization), Article XIX (Negotiation of Specific Commitments).

²⁷⁴ Ver WTO. Ministerial Declaration, Adopted on 14 November 2001. WT/MIN(01)/DEC/1. Doha, 20 November 2001.

²⁷⁵ O delegado brasileiro, em sessão especial do Conselho de Serviços, afirmou ser o tema do comércio agrícola o mais importante da agenda da Rodada Doha. Ver Statement by Brazil. Special Session. Council for Trade in Services. Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

comércio agrícola mundial.²⁷⁶ As negociações de serviços, portanto, foram utilizadas pelos negociadores brasileiros como forma de extrair concessões dos países desenvolvidos nas negociações de acesso a mercado de bens agrícolas e de reduzir o preço a ser pago pelo país na forma de concessões na área de bens industriais. De acordo com o Itamaraty, “buscou-se, a partir de Doha, utilizar o comprometimento do Brasil em serviços para colocar pressão nos demais temas de nosso interesse prioritário na Rodada”.²⁷⁷

Apesar do maior engajamento e proatividade da diplomacia brasileira nas negociações de serviços da Rodada Doha – em comparação com a Rodada Uruguai –, pode-se caracterizar a posição adotada pelo governo brasileiro, em linhas gerais, como defensiva e refratária à adoção de compromissos de liberalização do comércio de serviços.²⁷⁸ A identificação de alguns poucos setores em que o país possui interesse exportador não foi suficiente para levar os negociadores brasileiros a adotar uma postura mais ambiciosa nas negociações de serviços, como tentarei mostrar adiante.

3.5.1 FLEXIBILIDADE, ENGAJAMENTO E MOEDA DE TROCA

À diplomacia brasileira agradou o mandato negociador para o tema de serviços estabelecido pela Declaração de Doha, por reforçar certos elementos do GATS, como a “flexibilidade assegurada a países em desenvolvimento para assumir novos compromissos”.²⁷⁹ Isso porque, segundo o MRE, “a estrutura do GATS, baseada em listas positivas, favorece as preocupações defensivas”.²⁸⁰ Além disso, o negociador brasileiro reconheceu que países em desenvolvimento “tendem a adotar postura relativamente defensiva, salvo em alguns setores em que dispõem de relativa competitividade, como é, por exemplo, o caso de setores do Brasil e a Índia”.²⁸¹

²⁷⁶ O G-20 surgiu a partir da insatisfação de um grupo de países em desenvolvimento com a condução das negociações agrícolas levada a cabo pelos Estados Unidos e União Européia. Para uma análise aprofundada da criação e manutenção do G-20, ver Narlikar e Tussie (2004).

²⁷⁷ Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

²⁷⁸ De modo geral, os países em desenvolvimento foram particularmente ativos durante as negociações de serviços da Rodada Doha. Não obstante, apresentaram posição cautelosa e defensiva. Ver Marchetti (2004, p. 37).

²⁷⁹ Carta de Genebra, Ano 1, No. 1, Fev. 2002.

²⁸⁰ Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

²⁸¹ Carta de Genebra, Ano 1, No. 1, Fev. 2002.

A posição brasileira durante a Rodada Doha tem enfatizado o atrelamento dos avanços em serviços a avanços nas negociações agrícolas e à necessidade de flexibilidade nos compromissos a serem assumidos pelos países em desenvolvimento.²⁸² Em entrevista ao autor, um diplomata brasileiro com participação ativa nas negociações de serviços sintetizou a posição brasileira nas negociações do GATS em três objetivos:

- (1) assegurar a manutenção de flexibilidade regulatória para a consecução de políticas públicas de desenvolvimento; (2) obter acesso a mercados em setores de interesse exportador do Brasil; e (3) consolidar a abertura do mercado brasileiro em troca de concessões em outras áreas de valor comercial para o Brasil (como agricultura).

Não obstante a posição defensiva, a diplomacia brasileira se esforçou para demonstrar aos demais parceiros negociadores engajamento e participação ativa nas negociações. Uma das formas utilizadas para demonstrar tal engajamento foi a presença de representantes de diversos órgãos setoriais do governo brasileiro nas reuniões realizadas em Genebra. Segundo o Itamaraty, essas reuniões constituíam “excelente oportunidade para demonstrar aos demais membros da OMC o engajamento do Brasil nas negociações em curso”.²⁸³ Ademais, os diplomatas brasileiros buscaram “reforçar a percepção do Brasil como um participante ativo nas negociações sobre serviços” por meio de exposições aos demais membros acerca dos “interesses concretos e potenciais” que o setor apresentava para o país, além de tentar mostrar que o tema era tratado internamente “com base em coordenação entre o governo e o setor privado”.²⁸⁴ Enfim, de acordo com a intervenção do delegado brasileiro em sessão especial do Conselho de Serviços, o engajamento do Brasil se refletia no esforço de “*bring about new commitments, to incorporate new sectors, to consolidate new opportunities*”.²⁸⁵

Como argumentado anteriormente, a participação ativa da diplomacia brasileira nas negociações de serviços não resultava da identificação de interesses brasileiros no tema, mas da percepção de que concessões em serviços poderiam ser utilizadas para atingir resultados favoráveis aos interesses brasileiros em outras áreas, principalmente no tema da agricultura. A idéia da utilização do tema de serviços como moeda de troca na negociação foi reforçada pela diplomacia brasileira durante todo o período aqui

²⁸² Oliveira (2005, p. 123).

²⁸³ Carta de Genebra, Ano 2, No. 1, Jan. 2003.

²⁸⁴ Carta de Genebra, Ano 2, No. 1, Jan. 2003.

²⁸⁵ Statement by Brazil. Special Session on Services. 30 June 2005. Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

estudado. Segundo o Itamaraty, buscava-se “utilizar o engajamento demonstrado pelo Brasil em serviços para colocar pressão nas demais áreas do *single undertaking*, notadamente agricultura”.²⁸⁶ Havia a noção clara de que sempre haveria a possibilidade de “intercâmbios (*trade-offs*) que [permitissem] ao Brasil modular o nível de compromissos assumidos”.²⁸⁷ Além disso, o negociador brasileiro deixava claro aos demais parceiros que “*unless meaningful results are attained in agriculture, the Doha Development Agenda will be compromised*”.²⁸⁸

Como exemplo da utilização da ligação entre os processos negociadores em diferentes temas, o Brasil, tendo cumprido o prazo estipulado para a apresentação de pedidos iniciais de acesso a mercado em serviços, expressou a expectativa de que sua atitude “[se refletisse] no efetivo engajamento dos principais membros da OMC com todos os prazos da Rodada, tendo em vista particularmente o prazo de 31/03/03 para definição de modalidades nas negociações agrícolas”.²⁸⁹ Também alertou o negociador brasileiro que “a consolidação de novos compromissos pelo Brasil (...) [estaria] condicionada a avanços concretos dos demais membros não apenas nas negociações de serviços, como também nas demais negociações em curso na OMC”.²⁹⁰

A diplomacia brasileira, portanto, buscou reforçar a todo momento a realização de concessões cruzadas entre os principais temas sob negociação, notadamente agricultura e serviços. Para o negociador brasileiro, “eventuais progressos na negociação agrícola é que [dariam] a medida de possibilidade de avanços nas demais áreas”.²⁹¹ Nesse sentido, reconhecia que

na medida em que [pudéssemos] alcançar os resultados a que nos propusemos no tema central da agricultura, [teríamos] de estar preparados a dar efetivamente uma contribuição positiva para o avanço das negociações nas demais áreas, como NAMA e serviços, em que nossos interesses “ofensivos” não [eram] tão evidentes.²⁹²

Durante todo o período, portanto, procurou-se condicionar quaisquer avanços nas negociações de serviços ao andamento das negociações agrícolas. Em 2007, o Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, afirmou que “o nível de

²⁸⁶ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002. Ver também Carta de Genebra, Ano 2, No. 2, Fev. 2003.

²⁸⁷ Carta de Genebra, Ano 1, No. 1, Fev. 2002.

²⁸⁸ Statement by Brazil. Special Session. Council for Trade in Services. 2002. Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

²⁸⁹ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

²⁹⁰ Carta de Genebra, Ano 2, No. 1, Jan. 2003.

²⁹¹ Carta de Genebra, Ano 2, No. 4, Abr. 2003.

²⁹² Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

ambição das ofertas em serviços já era superior àquele verificado em agricultura e NAMA, em que as modalidades ainda não [tinham sido] sequer acordadas”.²⁹³ Numa situação tal, “seria difícil trabalhar em serviços sem receber sinais do que acontecia em agricultura e NAMA”.²⁹⁴

3.5.2 AS MANIFESTAÇÕES DE INTERESSES OFENSIVOS

No decorrer da rodada, o Brasil apresentou – individualmente ou em conjunto com outros países – propostas negociadoras acerca de setores específicos, setores esses identificados como possuidores de interesse exportador concreto ou potencial. Individualmente, o país apresentou propostas para os setores de construção civil e serviços audiovisuais. Em conjunto com seus sócios no Mercosul, apresentou propostas sobre serviços de distribuição, informática, serviços postais e turismo, bem como pedidos plurilaterais para serviços relacionados a agricultura.²⁹⁵

Em 2001, ainda no início das negociações de serviços, o Brasil apresentou proposta sobre o setor de construção cujo propósito era “*to promote the liberalisation of this important sector*”.²⁹⁶ O documento ressaltava que alguns países em desenvolvimento já haviam adquirido vantagem competitiva no setor e haviam começado a exportar serviços de construção e outros relacionados. A principal preocupação era que

*effective market access is often denied not only because numerous barriers persist in the construction sector itself and in the related services mentioned above but also because of the total absence of commitments in some of those professional services.*²⁹⁷

A partir desse diagnóstico, o país demandava que os membros da OMC fizessem compromissos nos setores relacionados a engenharia e construção, que eliminassem as barreiras de acesso a mercado e tratamento nacional existentes e que fossem elaboradas disciplinas horizontais para regular a utilização de subsídios que distorcem o comércio.

²⁹³ Carta de Genebra, Ano 6, No. 5, Dez, 2007.

²⁹⁴ Carta de Genebra, Ano 6, No. 1, Mar. 2007.

²⁹⁵ Carta de Genebra, Ano 1, No. 1, Fev. 2002. Ver também Carta de Genebra, Ano 1, No. 2, Mar. 2002; e Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006.

²⁹⁶ WTO. Communication from Brazil. Construction and Related Services. S/CSS/W/113. 5 October 2001.

²⁹⁷ WTO. Communication from Brazil. Construction and Related Services. S/CSS/W/113. 5 October 2001.

O Brasil também apresentou, em conjunto com um grupo de países em desenvolvimento, uma proposta relativa ao setor de turismo, em que se afirmava que o setor contribuía de forma significativa para o desenvolvimento desses países. A proposta propunha a eliminação, por parte dos países desenvolvidos, de uma série de medidas que prejudicam as exportações de serviços de turismo pelos países em desenvolvimento.²⁹⁸ O documento concluía que as ofertas iniciais realizadas pelos países desenvolvidos ainda “estavam longe de atender aos pleitos dos países em desenvolvimento”.²⁹⁹

O Brasil manifestou ainda interesse ofensivo no tocante ao modo 4 (prestação por meio do movimento de pessoas), tema de interesse geral dos países em desenvolvimento.³⁰⁰ Foi co-patrocinador de uma proposta sobre o tema juntamente com Índia, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, México, Paquistão, Peru, Filipinas, Tailândia e Uruguai.³⁰¹ O documento apresentava definições e parâmetros comuns para a realização de compromissos relativos ao movimento de pessoas, além de tentar estabelecer condições mínimas de acesso a mercado a serem utilizadas para a inscrição de compromissos em modo 4 por parte dos países desenvolvidos.

Cabe mencionar, por fim, que o país apresentou pedido plurilateral sobre serviços relacionados a agricultura, co-patrocinado por Argentina, Paraguai e Uruguai. O pedido foi endereçado a nove países desenvolvidos, a saber, Estados Unidos, Comunidades Europeias, Canadá, Japão, Suíça, Nova Zelândia, Austrália, Noruega e Islândia.³⁰²

3.5.3 A TROCA INICIAL DE PEDIDOS SETORIAIS (2002)

Em 2002, realizaram-se os primeiros movimentos nas negociações de acesso a mercados em serviços. Os membros da OMC trocaram listas de pedidos setoriais de

²⁹⁸ WTO. Communication from Brazil, Colombia, Dominican Republic, El Salvador, India, Indonesia, Nicaragua, The Philippines and Thailand. Review of Progress in Negotiations, Including Pursuant to Paragraph 15 of the Guidelines for Negotiations: Tourism Services. TN/S/W/23. 29 September 2004.

²⁹⁹ Carta de Genebra, Ano 3, No. 6, Out. 2004.

³⁰⁰ Carta de Genebra, Ano 4, No. 1, Fev. 2005. Ver também Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005. Ver ainda Oliveira (2005, p. 121); Marchetti (2004, p. 19, 26-27).

³⁰¹ WTO. Communication from Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, India, Mexico, Pakistan, Peru, Philippines, Thailand and Uruguay. Categories of Natural Persons for Commitments under Mode 4 of GATS. TN/S/W/31. 18 February 2005.

³⁰² Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006.

abertura de mercado entre si. O Brasil recebeu demandas de dezessete membros: Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá, Japão, China, Índia, México, Noruega, Suíça, Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Cingapura, Taiwan, Polônia, Panamá e Ilhas Maurício.³⁰³ Os membros com atuação mais ofensiva nessa fase foram os Estados Unidos, as Comunidades Européias e o Japão. Suas demandas de abertura concentraram-se nos seguintes setores: serviços financeiros, telecomunicações, energia, serviços ambientais, serviços profissionais (sobretudo consultoria jurídica), serviços relativos ao modo 4 (principalmente transferência de executivos e pessoal técnico especializado, dentro de uma mesma empresa – *intra-corporate transferees*), e transporte marítimo (no caso da CE e do Japão).³⁰⁴

O setor de serviços financeiros demonstrou ser o principal interesse dos *demandeurs*. Além de pedidos de remoção de barreiras ao investimento estrangeiro direto no setor, Estados Unidos, CE e Japão manifestaram interesse na liberalização do modo 1 (prestação transfronteiriça) para serviços como empréstimos, administração de fundos, depósitos bancários e fundos de pensão.³⁰⁵ Conforme a interpretação do Itamaraty, a liberalização desse modo de prestação para serviços financeiros equivaleria, na prática, o comprometimento com a abertura da conta de capital, o que, para os negociadores brasileiros, estaria “fora de cogitação”.³⁰⁶ No entendimento da diplomacia brasileira, as demandas apresentadas nessa primeira fase de troca de pedidos foram “maximalistas, tanto no que se refere à cobertura setorial, quanto no que tange ao teor dos compromissos específicos demandados em cada setor”.³⁰⁷

Por sua vez, o Brasil apresentou pedidos a dezoito membros: Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá, Japão, China, Índia, México, Noruega, Suíça, Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Bolívia, Venezuela, Peru, Equador, Colômbia e Chile. Os pedidos realizados nessa primeira fase não parecem ter sido embasados numa identificação de interesses exportadores concretos de empresas brasileiras. Os pedidos apresentados aos Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá e Japão abrangeram “quase a totalidade” dos setores negociáveis.³⁰⁸ Segundo o MRE, no caso dos demais países, “foram feitos pedidos mais focados em setores de interesse comercial concreto e

³⁰³ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

³⁰⁴ Carta de Genebra, Ano 1, No. 1, Fev. 2002. Ver também Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002; Carta de Genebra, Ano 2, No. 2, Fev. 2003; e Carta de Genebra, Ano 1, No. 7, Mai. 2002.

³⁰⁵ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

³⁰⁶ Carta de Genebra, Ano 2, No. 1, Jan. 2003.

³⁰⁷ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

³⁰⁸ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

potencial”.³⁰⁹ Já no caso dos países latino-americanos, os pedidos brasileiros se concentraram nas áreas de distribuição, audiovisuais, construção, serviços postais, informática e turismo.³¹⁰

3.5.4 A APRESENTAÇÃO DE OFERTAS INICIAIS (2004)

Em julho de 2004, o Brasil apresentou sua oferta inicial de acesso a mercado em serviços.³¹¹ A oferta era reconhecidamente limitada; com efeito, não se realizou qualquer avanço nas ofertas relativas aos dois setores focados neste estudo – engenharia e construção e serviços financeiros. No que tange aos serviços de engenharia e construção (setores 1.A e 3), não houve qualquer avanço em relação aos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. Manteve-se a exigência de formação de consórcio entre a empresa estrangeira e uma nacional para prestação de serviços de engenharia e arquitetura (1.A). A única alteração com relação ao setor de construção (3) foi a inscrição de compromisso sem restrições para presença comercial (modo 3), como já estava previsto nos compromissos anteriores.

No que tange a serviços financeiros, particularmente o setor bancário (7.B), não houve qualquer alteração em relação aos compromissos adotados ao fim da Rodada Uruguai. Foram mantidas as mesmas restrições de acesso a mercado e tratamento nacional presentes na lista anterior; recuou-se até mesmo nos compromissos assumidos por conta do Quinto Protocolo ao GATS em 1997, dado que o protocolo não havia sido ratificado pelo país até então. Com efeito, a oferta inicial brasileira em serviços financeiros foi mais restrita que a média das ofertas dos demais países.³¹²

À fase de tabulação de ofertas iniciais seguiu-se uma rodada de reuniões bilaterais com vistas a discutir os resultados obtidos até então. O Brasil realizou reuniões com alguns dos principais *demandeurs* em serviços – Estados Unidos, Canadá, Japão, Coreia, Nova Zelândia e Suíça –, nas quais reiteraram seu interesse principal na liberalização dos setores de serviços financeiros e telecomunicações.³¹³

³⁰⁹ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

³¹⁰ Carta de Genebra, Ano 1, No. 10, Nov. 2002.

³¹¹ Ver Anexo B, Oferta inicial do Brasil em serviços – Rodada Doha. Documento TN/S/O/BRA. 21 de julho de 2004.

³¹² Prospectiva (2004b, p. 19).

³¹³ Carta de Genebra, Ano 3, No. 6, Out. 2004.

A inexistência de avanços relevantes nas ofertas iniciais resultou de uma manobra tática não apenas do Brasil, mas também de outros países.³¹⁴ A apresentação de ofertas limitadas resultou da percepção de que as negociações em outras áreas da rodada, notadamente em agricultura, não estavam avançando da forma desejada. Ainda em 2003, a delegação brasileira antevia que aqueles países com interesses prioritários em agricultura apresentariam “ofertas iniciais extremamente limitadas, com o objetivo de colocar maior pressão sobre as negociações agrícolas”.³¹⁵ Para o Itamaraty, as primeiras conseqüências do impasse nas negociações agrícolas faziam-se sentir diretamente nas negociações de serviços, visto que “as ofertas [eram] pouco numerosas e minimalistas”.³¹⁶ Na visão da diplomacia brasileira, “a falta de resultados nos temas de nosso interesse, especialmente quanto às modalidades em agricultura, condicionou a ambição de nossa oferta inicial”.³¹⁷

3.5.5 AS OFERTAS REVISADAS (2005)

Entre a apresentação da oferta inicial e a preparação de uma oferta revisada, o Brasil recebeu uma série de demandas de seus parceiros negociadores. Os setores mais visados foram o de serviços financeiros, telecomunicações e transporte marítimo. Como informa o Itamaraty,

esses setores são vistos como “passivos” do Brasil, decorrentes das negociações setoriais posteriores à Rodada Uruguai, entre 1996 e 1998, e cujos resultados ainda não foram ratificados pelo Brasil, tais como o IV Protocolo sobre Telecomunicações e o V Protocolo sobre Serviços Financeiros.³¹⁸

O nível de demanda sobre esses setores, portanto, reflete o fato de que os compromissos assumidos junto aos protocolos adicionais do GATS não haviam sido internalizados no ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, ainda não haviam entrado em vigor até aquele momento.

O Brasil também recebeu pedidos de remoção de restrições em setores como distribuição, serviços relacionados a energia, serviços profissionais e serviços postais.

³¹⁴ Marchetti (2004, p. 20).

³¹⁵ Carta de Genebra, Ano 2, No. 2, Fev. 2003.

³¹⁶ Carta de Genebra, Ano 2, No. 3, Mar. 2003.

³¹⁷ Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

³¹⁸ Carta de Genebra, Ano 4, No. 1, Fev. 2005.

Ademais, o país recebeu demandas de abertura dos setores de serviços audiovisuais, ambientais, educacionais e serviços relacionados ao setor de saúde; porém, o MRE os considera “menos propensos a avanços” nas negociações da rodada, por conta de “pressões internas e da mobilização de entidades da sociedade civil”.³¹⁹

Em junho de 2005, o Brasil apresentou sua oferta revisada em serviços aos demais membros da OMC. A diplomacia brasileira considerou sua oferta “substantiva”³²⁰ e “ambiciosa, que [acrescentava] à sua oferta inicial setores relevantes e, portanto, [constituía] importante contribuição para o andamento das negociações”.³²¹ Depois de ter apresentado uma oferta inicial limitada, o país “[voltou] a sinalizar [seu] comprometimento em junho de 2005”.³²² Até aquele momento, os únicos países no papel de demandados a apresentar ofertas revisadas, além do Brasil, eram Uruguai, Suriname e Peru, sendo que as outras dezoito ofertas publicadas eram de *demandeurs* na negociação.³²³

No que tange aos setores aqui estudados – engenharia e construção e serviços financeiros –, a oferta revisada brasileira não logrou avanços significativos.³²⁴ Quanto aos serviços de engenharia e construção (1.A e 3), não houve alterações em relação à oferta inicial. Para o setor de serviços profissionais de engenharia (1.A), isso quer dizer que foi mantida a obrigatoriedade de formação de consórcio entre empresas estrangeiras e nacionais para a prestação de serviços de engenharia no território brasileiro. Tampouco foram adotados compromissos para os modos 1 e 2 nesse setor. Para o setor de construção (3), foram mantidos os compromissos ofertados inicialmente, isto é, a inexistência de restrições para o estabelecimento comercial (modo 3). Quanto aos modos 1 e 2, não foram feitas alterações em relação à oferta inicial. Em suma, a oferta revisada brasileira para os serviços de engenharia e construção não logrou qualquer avanço em relação ao que já estava previsto nos compromissos assumidos na Rodada Uruguai.³²⁵

Quanto aos serviços financeiros, particularmente serviços bancários (7.B.1), tampouco houve qualquer novo compromisso significativo, sobretudo em relação às principais atividades bancárias: captação de depósitos e realização de empréstimos. Não

³¹⁹ Carta de Genebra, Ano 4, No. 1, Fev. 2005.

³²⁰ Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

³²¹ Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

³²² Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

³²³ Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

³²⁴ Ver Anexo B, Oferta revisada do Brasil em serviços – Rodada Doha. Documento TN/S/O/BRA/Rev.1. 10 de junho 2005.

³²⁵ Oferta revisada do Brasil em serviços, Rodada Doha. TN/S/O/BRA/Rev.1. Setores 1.A e 3.

foram ofertados compromissos de liberalização para os modos 1 e 2, com a exceção de compromisso em modo 2 para serviços de consultoria (*advisory services*). Com relação ao modo 3 (presença comercial), foram repetidos os compromissos assumidos por ocasião do Quinto Protocolo. A oferta revisada brasileira estipula que o estabelecimento de instituições financeiras e o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras estabelecidas no país dependem de autorização concedida caso a caso pelo poder executivo, na forma de um decreto presidencial. Também foi mantida a exigência de residência permanente no Brasil para todos os membros do alto escalão administrativo de instituições financeiras estabelecidas no país.³²⁶

Uma medida comparativa do nível de abertura de compromissos em serviços financeiros pode ser obtida a partir do indicador elaborado em Mattoo (1999). Utilizei a metodologia mencionada para a elaboração de indicadores de liberalização das ofertas revisadas de países em desenvolvimento. Os países selecionados foram aqueles que decidiram publicar suas ofertas revisadas. Cabe a ressalva de que há imprecisões inevitáveis na atribuição de valores numéricos às inscrições de restrições na oferta de cada país, o que pode levar a resultados diferentes a depender de quem calcula o indicador. De todo modo, a **Tabela 23** apresenta uma comparação das ofertas revisadas em serviços financeiros de alguns países em desenvolvimento. Pode-se notar que o Brasil possui oferta relativamente aberta para o subsetor de seguros (7.A). Porém, apresenta oferta das mais restritivas em relação aos serviços bancários (7.B.1). Esse resultado reflete, sobretudo, as limitações existentes para modo 3 e a quase ausência de compromissos para os modos 1 e 2.

Tabela 23. Indicador de liberalização de compromissos em serviços financeiros* – Ofertas revisadas (2005) de países em desenvolvimento selecionados

| | Serviços bancários | | Seguros | |
|----------|--------------------|-------------|---------|----------|
| | Depósitos | Empréstimos | Vida | Não-vida |
| Brasil | 0,21 | 0,19 | 0,64 | 0,56 |
| Chile | 0,21 | 0,19 | 0,21 | 0,19 |
| Colômbia | 0,21 | 0,19 | 0,21 | 0,19 |
| Índia | 0,21 | 0,19 | 0,21 | 0,19 |
| Turquia | 0,24 | 0,24 | 0,21 | 0,44 |
| México | 0,43 | 0,38 | 0,43 | 0,38 |
| Coréia | 0,64 | 0,56 | 0,64 | 0,56 |
| Peru | 0,64 | 0,56 | 0,64 | 0,56 |

* Valores mais altos indicam compromissos maiores de abertura.

Fonte: Ofertas revisadas, série de documentos da OMC: TN/S/O rev.1. Elaboração do autor. Metodologia de cálculo: Mattoo (1999).

³²⁶ Oferta revisada do Brasil em serviços, Rodada Doha. TN/S/O/BRA/Rev.1. Setor 7.

Com efeito, os poucos avanços logrados em serviços financeiros com a oferta revisada geraram mais demandas por parte de países desenvolvidos. Nas consultas mantidas entre a delegação brasileira e as delegações de países *demandeurs*, estes reforçaram seu interesse em uma oferta melhor para serviços financeiros. Propuseram ainda “discussões técnicas relacionadas ao marco normativo nos setores de bancos, seguros e valores mobiliários, de maneira a identificar a relação entre a oferta [brasileira] e o V Protocolo”.³²⁷

3.5.6 AS SESSÕES DE DEMANDAS PLURILATERAIS

Em dezembro de 2005, na Reunião Ministerial de Hong Kong, os membros da OMC, preocupados com os limitados avanços verificados até então, decidiram intensificar as negociações por meio do estabelecimento de objetivos, abordagens e prazos.³²⁸ O Anexo C da Declaração Ministerial de Hong Kong estipulou os principais tipos de barreiras, por modo de prestação, cuja remoção deveria ser priorizada. A declaração também introduziu uma nova abordagem negociadora: além do modo baseado em pedidos e ofertas bilaterais, foi incentivada a utilização de pedidos e ofertas plurilaterais. Assim, os membros poderiam fazer demandas – com base em setores ou modos de prestação – a grupos de países. As negociações ocorreriam entre os principais *demandeurs* e os principais demandados em relação a cada setor ou modo de prestação específico.³²⁹ Por fim, a declaração estipulou prazos para a uma nova rodada de apresentação de ofertas revisadas (julho de 2006) e para a elaboração das listas de compromissos finais (outubro de 2006), que não foram cumpridos.

O Brasil recebeu pedidos plurilaterais de melhora de sua oferta para uma série de setores, entre os quais serviços financeiros, arquitetura e engenharia, construção e prestação transfronteiriça de serviços (modo 1), e também apresentou alguns pedidos aos demais membros.³³⁰ A **Tabela 24** mostra que, nos dois conjuntos de reuniões plurilaterais que tiveram lugar com o propósito de intercâmbio de pedidos e ofertas,

³²⁷ Carta de Genebra, Ano 4, No. 7, Out. 2005.

³²⁸ Ver WTO. Doha Work Programme. Ministerial Declaration. WT/MIN(05)/DEC. Hong Kong, 22 December 2005.

³²⁹ Ver Anexo C da Declaração Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC, 22/12/2005).

³³⁰ Ver Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006.

realizados em abril e setembro de 2007, o Brasil participou como país demandado na grande maioria das reuniões, tendo participado como *demandeur* em apenas 3 delas – que trataram de serviços relacionados à agricultura e movimentação de pessoas (modo 4).

Tabela 24. Participação brasileira em reuniões plurilaterais de acesso a mercado em serviços (número de reuniões)

| Reunião | Demandado | <i>Demandeur</i> | Não participou |
|------------------|-----------|------------------|----------------|
| Abril de 2007 | 14 | 1 | 2 |
| Setembro de 2007 | 13 | 2 | 4 |

Fonte: Carta de Genebra, Ano 6, No. 2, Mai. 2007 e Ano 6, No. 4, Out. 2007. Elaboração do autor.

O pedido plurilateral de serviços financeiros recebido pelo Brasil incluía: a prestação transfronteiriça (modo 1) de serviços de assessoria financeira e processamento de dados financeiros; o consumo no exterior (modo 2) de todos os serviços financeiros não relacionados a seguros; liberalização adicional para os modos 1 e 2 para consumidores sofisticados de serviços de valores mobiliários³³¹; a remoção de barreiras ao estabelecimento de instituições financeiras e ao aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras nacionais; e a remoção de tratamento discriminatório entre fornecedores domésticos e estrangeiros. No que toca especificamente ao Brasil, as principais demandas em serviços financeiros dizem respeito à ratificação do Quinto Protocolo ao GATS, à autorização presidencial para a instalação de bancos estrangeiros e à exigência de constituição de sociedade anônima para a presença comercial.³³²

O Brasil também recebeu pedidos plurilaterais para os setores de arquitetura e engenharia (1.A) e construção (3). Para arquitetura e engenharia, os pedidos se concentraram nos modos 1 e 2 – para os quais o Brasil não estabeleceu nenhum compromisso – e na exigência de formação de consórcio com empresas nacionais para a

³³¹ O termo consumidor sofisticado diz respeito a consumidores institucionais de serviços financeiros, tais como bancos de investimento, fundos de investimento, fundos de pensão, etc. A adoção de compromissos para consumidores institucionais, excluindo-se consumidores individuais, é uma abordagem propugnada por alguns dos *demandeurs* em serviços financeiros. O objetivo da abordagem é facilitar a adoção de compromissos em serviços financeiros (sobretudo nos modos 1 e 2) por parte de países que relutam em fazê-lo pelo receio de que não possuem meios de garantir os direitos dos consumidores nacionais quando o serviço é prestado fora de sua jurisdição. A abordagem se baseia na idéia de que consumidores institucionais são mais bem equipados para atuar em mercados complexos e assumir riscos e, por isso, dependem menos das autoridades nacionais para garantir seus direitos.

³³² O pedido plurilateral de serviços financeiros foi coordenado pelo Canadá e co-patrocinado por Austrália, Comunidades Européias, Equador, Hong Kong, Japão, Coréia, Noruega, Taipe e Estados Unidos. Ver Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006. Ver também Carta de Genebra, Ano 6, No. 2, Mai. 2007; e Ano 6, No. 4, Out. 2007.

presença comercial.³³³ Para o setor de construção, as demandas se concentraram no modo 2, para o qual o Brasil não apresentou qualquer compromisso.³³⁴ Porém, o Brasil indicou “estar considerando a possibilidade de ampliar a oferta para incluir concessão em modo 2”.³³⁵

O Brasil apresentou pedido plurilateral sobre serviços relacionados a agricultura com o apoio de Argentina, Paraguai e Uruguai. O pedido foi endereçado a nove países desenvolvidos.³³⁶

3.5.7 A TENTATIVA DE INTRODUÇÃO DE MÉTODOS COMPLEMENTARES

Até 2005, era notória a falta de ofertas com valor comercial significativo. Como observou Adlung (2006, p. 866), “*trade negotiators had apparently focused on accommodating existing country-, sector-, and mode-specific sensitivities within the framework of the GATS*”. Insatisfeitos com o andamento das negociações de serviços, alguns membros passaram a advogar pela adoção de métodos negociais alternativos, que passaram a ser conhecidos como métodos complementares. As principais propostas diziam respeito à adoção de *benchmarks* qualitativos e quantitativos “que permitissem aferir e comparar a liberalização entre membros”.³³⁷ Numa reunião do Conselho de Serviços, o presidente do Conselho chegou a apresentar um conjunto de tabelas que buscavam mensurar o nível dos compromissos assumidos pelos membros e o nível de consolidação presente nas ofertas iniciais da rodada. Entre os defensores da adoção de métodos complementares, estavam os Estados Unidos, Canadá, Comunidades Européias, Japão, Noruega, Suíça, Hong Kong, Taipe, Cingapura e Coréia.³³⁸

Desde o início, a diplomacia brasileira se manifestou contrariamente à iniciativa e expressou “dúvidas quanto à metodologia utilizada na confecção das tabelas e quanto

³³³ O pedido plurilateral de serviços de arquitetura e engenharia foi coordenado pelo Canadá e co-patrocinado por Austrália, Chile, Comunidades Européias, Japão, Coréia, México, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Estados Unidos. Ver Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006. Ver também Carta de Genebra, Ano 6, No. 4, Out. 2007.

³³⁴ O pedido plurilateral de serviços de construção foi coordenado pelo Japão e co-patrocinado por Austrália, Canadá, Taipe, Comunidades Européias, Coréia, México, Nova Zelândia, Noruega, Cingapura, Turquia e Estados Unidos. Ver Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006.

³³⁵ Carta de Genebra, Ano 6, No. 2, Mai. 2007.

³³⁶ O pedido foi endereçado aos Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá, Japão, Suíça, Nova Zelândia, Austrália, Noruega e Islândia. Ver Carta de Genebra, Ano 5, No. 2, Abr. 2006.

³³⁷ Carta de Genebra, Ano 4, No. 1, Fev. 2005.

³³⁸ Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

ao propósito da iniciativa em si”.³³⁹ O Itamaraty reconhecia que o “modelo [de listas positivas], somado à ausência de parâmetros de comparação entre diferentes setores de serviços, [tendia] a gerar resultados mais modestos”.³⁴⁰ Entretanto, de acordo com o pronunciamento do delegado brasileiro em reunião do Conselho de Serviços, “*the search for “levels of ambition” cannot justify benchmarks, baselines or any sort of parameters that would accentuate the present imbalance between developed and developing countries’ interests in services*”.³⁴¹ Nesse momento da negociação, a principal preocupação do Brasil era defender a “arquitetura flexível do GATS, tendo em vista a tentativa, por parte dos demandantes, de forjar mecanismos complementares à negociação baseada no método de oferta e demanda” e manter a margem de manobra fornecida pela forma de listas positivas de oferta.³⁴²

Ao fim de 2005, as Comunidades Européias, Japão, Austrália, Suíça, Coréia e Taiwan já haviam circulado propostas sobre métodos complementares. Em geral, as propostas constituíam da definição de níveis mínimos de compromissos a serem assumidos pelos membros, na forma de um número mínimo de subsetores inscritos nas ofertas. A proposta circulada pelas Comunidades Européias, por exemplo, estabelecia metas numéricas de subsetores a serem incluídos na lista de cada país – 139 para países desenvolvidos e 93 para países em desenvolvimento.³⁴³ As demais propostas iam no mesmo sentido.

Para os negociadores brasileiros, as propostas em questão levariam os países desenvolvidos a assumir proporcionalmente menos compromissos na Rodada Doha, em decorrência do maior nível de compromissos já assumidos na rodada passada. Na visão da diplomacia brasileira, “o resultado do enfoque da CE seria transferir para os [países em desenvolvimento] o ônus negociador na atual Rodada”³⁴⁴, destacando-se o “caráter *self-serving* das propostas de *benchmarks*”.³⁴⁵ Em suma, a preocupação brasileira era que o esforço negociador dos países em desenvolvimento na preparação de ofertas seria proporcionalmente maior do que o dos países desenvolvidos. Para a diplomacia

³³⁹ Carta de Genebra, Ano 4, No. 1, Fev. 2005. Ver também Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

³⁴⁰ Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

³⁴¹ Statement by Brazil. Special Session on Services. 30 June 2005. Carta de Genebra, Ano 4, No. 4, Jul. 2005.

³⁴² Carta de Genebra, Ano 4, No. 6, Set. 2005.

³⁴³ Carta de Genebra, Ano 4, No. 7, Out. 2005. Ver também Carta de Genebra, Ano 4, No. 8, Dez. 2005.

³⁴⁴ Carta de Genebra, Ano 4, No. 7, Out. 2005.

³⁴⁵ Carta de Genebra, Ano 4, No. 8, Dez. 2005.

brasileira, “contribuição real dos PDs tenderia a ser menor na atual Rodada do que a dos PEDs, pois o ponto de partida daqueles seria em geral maior”.³⁴⁶

Para corroborar sua posição, o Itamaraty fez um levantamento do número de compromissos assumidos por diferentes grupos de países na Rodada Uruguai. A **Tabela 25** apresenta uma comparação desses compromissos. Como se observa, a média de subsetores inscritos na lista dos países desenvolvidos foi de 110, enquanto o Brasil inscreveu 59 subsetores em sua lista. De outro lado, os países em desenvolvimento haviam feito, até então, a maior contribuição em termos de novos subsetores ofertados durante a Rodada Doha, como se depreende da **Tabela 26**. Brasil e Índia foram os que incluíram o maior número de novos subsetores de serviços em suas ofertas. Cabe notar que, não coincidentemente, os dois países haviam adotado os compromissos mais restritivos, em termos de cobertura setorial, na Rodada Uruguai, como visto no Capítulo 2.

Tabela 25. Número de subsetores consolidados na Rodada Uruguai (média)

| País | Quantidade |
|------------------------------------------|-------------------|
| Países desenvolvidos | 110 |
| Países de menor desenvolvimento relativo | 1-20 |
| Países em desenvolvimento menores | 20-40 |
| Países em desenvolvimento de médio porte | 40-60 |
| Brasil | 59 |

Fonte: Carta de Genebra. Ano 4, No. 8, Dez. 2005. Elaboração do autor.

Tabela 26. Número de novos subsetores ofertados na Rodada Doha

| País | Quantidade |
|---------------|-------------------|
| Índia | 41 |
| Brasil | 31 |
| Peru | 27 |
| México | 25 |
| Colômbia | 25 |
| Paquistão | 19 |
| Chile | 18 |
| Uruguai | 13 |
| Egito | 11 |
| Nova Zelândia | 10 |
| Indonésia | 10 |
| Suíça | 9 |
| Filipinas | 9 |
| Austrália | 8 |
| Tailândia | 8 |
| CE | 7 |
| Japão | 7 |
| EUA | 5 |
| Noruega | 4 |
| Canadá | 0 |

Fonte: Carta de Genebra. Ano 4, No. 8, Dez. 2005. Elaboração do autor.

³⁴⁶ Carta de Genebra, Ano 4, No. 8, Dez. 2005.

Por isso, foi com bons olhos que os negociadores brasileiros viram a retirada da referência ao conceito de “*numerical targets and indicators*” do texto sobre serviços contido na minuta de declaração ministerial apresentada pelo presidente da Sessão Especial do Conselho de Serviços. Segundo o Itamaraty, “o Brasil não via nenhuma possibilidade de acordo” quanto à adoção de *benchmarks* na forma proposta pelos *demandeurs*.³⁴⁷

3.5.8 AS RELAÇÕES INTERBUROCRÁTICAS NA DEFINIÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA

Não foram encontrados indícios de que tenha havido embates interburocráticos relevantes no processo de definição da posição negociadora brasileira em serviços para a Rodada Doha. Como visto em seção anterior, o governo brasileiro criou fóruns interministeriais para a discussão e formulação da posição brasileira para negociações comerciais – como o Grupo Interministerial de Trabalho sobre o Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI). Ademais, foram realizadas reuniões freqüentes de coordenação interna entre os diversos órgãos governamentais. Nessas reuniões, era comum que houvesse divergências de posições entre as agências do governo a respeito da posição que deveria ser adotada pelo país. De modo geral, entre os órgãos mais influentes na definição das posições, observa-se que os ministérios da Agricultura e da Fazenda adotam posturas mais favoráveis à liberalização comercial, enquanto os ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e das Relações Exteriores tendem a defender orientações mais defensivas.³⁴⁸ Entretanto, não foram encontradas evidências sobre conflitos de orientação importantes as entre agências governamentais no que se refere às negociações de serviços no âmbito da Rodada Doha. Em entrevista ao autor, um diplomata brasileiro envolvido nas negociações do tema informou que não houve divergências relevantes entre o Itamaraty e os demais órgãos governamentais brasileiros na formulação da posição brasileira para as negociações do GATS.

³⁴⁷ Carta de Genebra, Ano 4, No. 8, Dez. 2005.

³⁴⁸ Ver Carvalho (2003, p. 372); Oliveira e Pfeifer (2006, p. 421). Ver também, por exemplo, “Furlan é contra corte drástico na tarifa de importação proposto pela Fazenda”. *Valor Econômico*, 8 de setembro de 2005.

3.6 CONCLUSÃO

A partir de meados dos anos 1990, a economia brasileira atravessou um significativo processo de internacionalização. O volume de comércio exterior – inclusive o de serviços – aumentou como proporção do PIB brasileiro. Verificou-se um crescimento nos fluxos anuais de investimento estrangeiro direto, assim como na participação dos investimentos estrangeiros no total de ativos da economia nacional. As empresas brasileiras de serviços também expandiram suas atividades em mercados externos. Essas transformações puderam ser observadas nos dois setores de serviços enfatizados neste estudo – o de engenharia e construção e o financeiro. Em suma, houve um aumento na exposição da economia doméstica aos fluxos econômicos internacionais.

A literatura indica que esse tipo de processo tende a gerar mudanças nas preferências dos agentes econômicos em relação à maior ou menor abertura da economia. Por conseguinte, seria de se esperar que também fossem observadas mudanças nas preferências dos atores não-governamentais em relação à posição governamental em negociações comerciais internacionais. Com efeito, há evidências de que houve certa flexibilização nas preferências do empresariado dos dois setores de serviços, na direção de uma menor resistência a políticas adicionais de liberalização. No entanto, a mudança nas preferências reveladas pareceu ser menos intensa do que o processo de internacionalização sofrido pelos dois setores.

O setor de engenharia, em particular, desenvolveu vantagem comparativa em algumas atividades e apresentou saldo comercial superavitário no período. Porém, na comunicação de suas preferências, enfatizou suas preocupações defensivas e não demandou a remoção de barreiras e a consolidação de compromissos por parte dos demais países com os quais o Brasil negociou. Ainda assim, o setor demonstrou uma posição mais confortável quanto à liberalização do mercado brasileiro, em comparação com suas preferências à época da Rodada Uruguai. Já o setor bancário brasileiro teve postura mais contida na comunicação de suas preferências: de modo geral, o setor preferiu não se manifestar oficialmente sobre as negociações de serviços da Rodada Doha. As informações disponíveis sugerem que o setor apresentou uma flexibilização de sua posição defensiva no decorrer do período sob análise, principalmente porque presenciou uma forte abertura ao capital estrangeiro a partir de 1995.

Quanto à participação do empresariado nas decisões relativas às negociações comerciais, em que pese à proliferação de instâncias formais de consulta do governo junto ao setor privado a partir de 1996, as entidades representativas dos setores de serviços estiveram quase ausentes das discussões. Como visto, o setor de serviços possui um histórico de fragmentação e desorganização, o que se refletiu na baixa representação do setor nas coalizões empresariais e nas reuniões de consulta entre o governo e o setor privado. Há indícios de que o relacionamento de alguns dos subsetores com a burocracia governamental se deu, sobretudo, por meio de laços informais com órgãos específicos. O setor de construção e engenharia parece ter se relacionado mais proximamente com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Não foram encontradas informações confiáveis acerca do relacionamento do setor bancário com o governo; há indícios, contudo, de que tenha havido algum contato com órgãos da área financeira – Banco Central e Ministério da Fazenda. Portanto, há espaço para investigações mais profundas sobre os laços informais do setor privado de serviços com órgãos setoriais da burocracia governamental brasileira.

A literatura não é conclusiva acerca da influência do setor privado nas decisões governamentais relativas à participação em negociações comerciais internacionais. Ao mesmo tempo em que se observou, ao longo da década de 1990, um aumento da organização e mobilização do empresariado e de sua participação em instâncias formais de consulta criadas pelo governo, ainda existem dúvidas quanto ao peso causal das preferências societárias na explicação do conteúdo da posição negociadora brasileira em negociações comerciais.

Em alguns casos, observou-se um distanciamento das visões do setor privado e do governo. A posição negociadora brasileira em serviços na Rodada Doha pode ser sintetizada na defesa da flexibilidade dos compromissos, com vistas a uma maior margem para a implementação de políticas industriais, e na utilização do setor de serviços como item de barganha para a extração de concessões dos países desenvolvidos na área agrícola. Em suma, embora tenha abandonado a rigidez da posição adotada na Rodada Uruguai, o Brasil manteve uma postura defensiva nas negociações de serviços da Rodada Doha.

Como constatam Oliveira e Pfeifer (2006, p. 423), em temas como serviços e investimentos, “o empresariado brasileiro demonstrou posicionamento mais internacionalista do que o governo”. A informação é corroborada por Mário Marconini,

que afirmou – em entrevista ao autor – que, nas negociações de serviços, o governo brasileiro adotou posições mais defensivas do que as advogadas pelo setor privado. As informações reunidas sobre os setores de engenharia e construção e de serviços financeiros também sustentam, em grande medida, essa interpretação. Ademais, particularmente no caso de serviços financeiros, há indícios de que a resistência brasileira às negociações se origine, em grande parte, nos órgãos setoriais da burocracia, especialmente no Banco Central.

Ao menos na área de serviços, portanto, seria difícil sustentar uma explicação da posição negociadora brasileira com base em preferências não-governamentais. Algumas evidências concorrem para reduzir a importância das preferências societárias como variável explicativa: (a) a fraca organização e mobilização do setor em torno de temas relativos a negociações comerciais; (b) a baixa participação do setor em instâncias formais de consulta entre governo e setor privado; e (c) certa dissonância entre as preferências do empresariado e a posição adotada pela diplomacia brasileira – o setor privado se mostra menos defensivo do que o governo. Contudo, para se extrair conclusões mais confiáveis acerca do peso causal das preferências não-governamentais, seria necessário estudar mais rigorosamente: (i) as preferências do empresariado; (ii) as preferências dos atores governamentais setoriais; e (iii) as relações informais entre grupos de interesse empresariais e órgãos setoriais da burocracia governamental.

CONCLUSÃO

As preferências domésticas não-governamentais constituem variável relevante para explicar as posições negociadoras adotadas pelo Brasil nas negociações multilaterais de serviços? Com vistas a responder a essa pergunta, foram apresentados dois estudos de caso: as negociações das rodadas Uruguai e Doha, com foco nos setores de engenharia e construção e serviços financeiros. As evidências reunidas nos estudos de caso indicam que o valor explicativo das preferências empresariais é baixo.

Como visto no Capítulo 2, desde o início da década de 1980, quando os negociadores norte-americanos manifestaram interesse na discussão de disciplinas multilaterais para o comércio de serviços, o Brasil se opôs à iniciativa de tratamento do tema no âmbito do GATT. Entre 1982 e 1986, durante o período de definição de uma nova rodada negociadora, o Brasil buscou obstruir a inclusão do tema de serviços na agenda. Ademais, no decorrer da Rodada Uruguai (1986-1994), os negociadores brasileiros se esforçaram para restringir ao máximo compromissos de liberalização do comércio de serviços. Com efeito, o governo brasileiro logrou adotar um número limitado de compromissos ao fim da rodada.

À época, o setor de serviços da economia brasileira apresentava baixa participação de empresas e capitais estrangeiros, bem como de transações comerciais internacionais, por conta de políticas de proteção e da restritiva regulamentação nacional. Disso, poder-se-ia inferir – de acordo com as proposições de Frieden (2000) – que o setor privado nacional de serviços possuía, em geral, preferências contrárias à abertura do setor ao capital estrangeiro e ao comércio internacional. De fato, a documentação disponível e as entrevistas realizadas confirmam essa interpretação, particularmente para o setor de engenharia e construção. Seus representantes comunicaram aos tomadores de decisão brasileiros, nas poucas ocasiões de consulta, sua contrariedade à negociação de disciplinas multilaterais de liberalização na área de serviços. Quanto ao setor bancário, não há registro de que tenha manifestado qualquer posição ao governo brasileiro. Ademais, as consultas realizadas pelo governo brasileiro

a outros órgãos governamentais e entidades representativas resultaram em apoio consensual à posição adotada pela diplomacia brasileira.

Portanto, as preferências dos atores governamentais e dos atores privados coincidiram no que concerne à posição nas negociações de serviços do GATT. Não parece plausível, contudo, a conclusão de que as preferências do setor privado constituem importante variável explicativa da posição negociadora em questão. Os registros das preferências dos atores governamentais brasileiros pela oposição à negociação do tema são anteriores aos registros de qualquer contato relevante entre o governo e o setor privado, o que indica que essas preferências já eram previamente mantidas pela elite burocrática responsável pela condução da política externa econômica. Além disso, foram escassos os contatos entre representantes empresariais e a elite burocrática. Desse modo, independentemente da manifestação de preferências por parte do setor privado, as evidências sugerem que diplomacia brasileira teria defendido a mesma posição que de fato defendeu na Rodada Uruguai.

O fim da Rodada Uruguai coincidiu com um período de aprofundamento de reformas econômicas que aumentaram o contato da economia brasileira com os fluxos econômicos globais, sobretudo no setor de serviços. No período analisado no Capítulo 3 (1995-2007), observa-se tendência inequívoca de aumento da participação do comércio e investimento estrangeiro na economia doméstica. A literatura propõe que a internacionalização da economia afeta as preferências dos atores societários em relação às políticas que regulam o intercâmbio econômico com o exterior (MILNER e KEOHANE, 1996; FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996). Assim, poder-se-ia antecipar que o setor de engenharia e construção, por ter desenvolvido algumas vantagens comparativas na década de 1990, demonstraria posições mais favoráveis à liberalização negociada. Na seção 3.2.1, pôde-se observar que o setor demonstrou preferências menos protecionistas do que aquelas que haviam sido defendidas na Rodada Uruguai. Com efeito, os representantes do setor passaram a enfatizar mais os seus interesses exportadores, embora tenham continuado a defender certas medidas de proteção – como a obrigatoriedade de formação de consórcio entre firmas estrangeiras e nacionais para atuar no território brasileiro. Com relação ao setor bancário, poder-se-ia antecipar posição defensiva, dada a desvantagem comparativa da economia brasileira nesse setor. Há pouca informação sobre as preferências do setor financeiro, e sua principal entidade representativa – a FEBRABAN – não possui posição oficial sobre o tema. A partir das

informações disponíveis, depreende-se certa indiferença do setor em relação às negociações multilaterais, com inclinação para posições defensivas.

Durante a Rodada Doha da OMC (2001-2007), a diplomacia brasileira manteve postura defensiva, embora mais flexível que aquela observada na Rodada Uruguai. Os negociadores brasileiros pautaram-se pelos seguintes objetivos: (a) garantir flexibilidade nos compromissos assumidos pelo país no tema de serviços, de modo a reservar uma margem de manobra para a implementação de políticas industriais no âmbito doméstico; e (b) atrelar o avanço das negociações de serviços à obtenção de compromissos satisfatórios em termos da liberalização do comércio agrícola.

A flexibilização da posição brasileira nas negociações de serviços da Rodada Doha parece ter resultado antes da designação dos interesses exportadores agrícolas como objetivo prioritário – e a consequente utilização do setor de serviços como moeda de troca – do que das preferências empresariais do setor de serviços. Duas evidências concorrem para reduzir a importância das preferências societárias como variável explicativa: (a) a fraca organização e mobilização do setor de serviços em torno de temas relativos a negociações comerciais; e (b) a baixa participação do setor em instâncias formais de consulta entre governo e setor privado.

Em que pese à proliferação de instâncias formais de consulta do governo junto ao setor privado a partir de 1996, as entidades representativas dos setores de serviços estiveram quase ausentes das discussões. Como visto no Capítulo 3, o setor de serviços possui um histórico de fragmentação e desorganização, o que se refletiu na baixa representação do setor nas coalizões empresariais e nas reuniões de consulta entre o governo e o setor privado relativas a negociações comerciais.

Ademais, deve-se considerar que grande parte dos insumos para a formulação das posições negociadoras na área de serviços é fornecida por órgãos que detêm o conhecimento técnico especializado sobre a regulação do mercado doméstico – como é o caso do Banco Central com relação ao sistema financeiro nacional. Em muitos casos, portanto, a posição brasileira é constrangida pela regulamentação doméstica vigente e pelo domínio de certos órgãos setoriais sobre o conhecimento técnico em determinados setores.

Em suma, seria difícil sustentar uma explicação da posição negociadora brasileira em negociações comerciais multilaterais com base em preferências não-governamentais, ao menos no tema do comércio de serviços. É preciso ressaltar, no entanto, que o processo decisório sobre negociações de serviços é pouco estudado. Há

pouca informação disponível sobre grande parte dos atores relevantes. Se, por um lado, há farta documentação sobre as negociações da Rodada Uruguai, por outro, há poucas informações confiáveis sobre o processo decisório na Rodada Doha. Depende-se, em grande medida, de entrevistas com os atores envolvidos nas negociações. Além disso, ainda é difícil conhecer detalhes da atuação de agências governamentais setoriais no processo decisório sobre negociações internacionais.

Portanto, para se extrair conclusões mais confiáveis acerca do peso causal das preferências não-governamentais, seria necessário estudar mais rigorosamente: (a) as preferências do empresariado; (b) as preferências dos atores governamentais da diplomacia e de órgãos setoriais; e (c) as relações informais entre grupos de interesse empresariais e órgãos setoriais da burocracia governamental.

Por fim, os estudos de caso empreendidos permitem, adicionalmente, algumas considerações relativas aos aspectos institucionais do processo decisório em negociações comerciais. Como discutido no Capítulo 1, as características político-institucionais do processo decisório governamental em política externa econômica condicionam a forma pela qual os interesses dos atores domésticos são filtrados e refletidos nas decisões e políticas resultantes. As evidências reunidas neste trabalho corroboram as interpretações que chamam a atenção para a autonomia burocrática dos tomadores de decisão – como em Garrett e Lange (1996), Geddes (1990), Ikenberry et al. (1988) e Müller e Risse-Kappen (1993). A autonomia burocrática pode ser observada em situações em que os tomadores de decisão são relativamente independentes – ou insulados – das demandas e pressões de atores não-governamentais. Nesse caso, a elite burocrática possui capacidade de formular e executar a política externa econômica de forma independente. Uma implicação desse argumento é que a importância das idéias dos tomadores de decisão na determinação do conteúdo das políticas é diretamente proporcional ao grau de autonomia burocrática existente.

Como visto no Capítulo 2, à época da Rodada Uruguai, a diplomacia brasileira desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país. O processo de construção de uma burocracia diplomática profissional, estável e com elevado grau de delegação contribuiu para a baixa permeabilidade da diplomacia brasileira a interesses particularistas. Ademais, como argumenta Lima (2000, p. 294), a diplomacia brasileira contava com delegação tácita dos setores econômicos domésticos para conduzir as negociações. As posições e estratégias adotadas pelo Brasil na Rodada Uruguai,

portanto, podem ser explicadas pelo conjunto de idéias e conceitos compartilhados pelos formuladores e executores da política externa comercial.

A literatura, no entanto, sugere que houve um processo de redução da autonomia decisória do Itamaraty durante a década de 1990 (CARVALHO, 2001; 2003; CASON e POWER, 2006; MANCUSO e OLIVEIRA, 2006; MARQUES, 2004; OLIVEIRA e PFEIFER, 2006; VEIGA, 2006). A partir de meados dos anos 1990, intensificou-se a utilização de instâncias formais de consulta entre a diplomacia e as entidades representativas do empresariado, dos trabalhadores e da sociedade civil. A literatura constata, portanto, uma redução relativa na autonomia burocrática desfrutada pelos formuladores da política externa comercial. No entanto, o setor de serviços não parece ter acompanhado essa tendência. No tocante às negociações sobre o comércio de serviços no âmbito da Rodada Doha, o processo decisório ainda se caracteriza por elevado grau de autonomia em relação às preferências não-governamentais.

Este trabalho sugere que variáveis institucionais podem ter um forte valor explicativo no que tange ao peso das preferências domésticas sobre a política externa. As conclusões aqui apresentadas são um ponto de partida para uma agenda de pesquisa que investigue as diferentes variáveis institucionais de intermediação de interesses que impactam a relação entre preferências domésticas e política externa. É provável que o peso das preferências domésticas varie de acordo com o tema em questão (suas maiores ou menores conseqüências distributivas) e o contexto institucional do processo decisório (diferentes agências burocráticas têm diferentes graus de permeabilidade aos interesses de grupos específicos). O fato de determinada agência possuir mais influência nas decisões sobre um tema específico pode ser determinante para que as preferências privadas se traduzam em maior ou menor grau em resultados de política externa. Essa agenda de pesquisa sugere, portanto, que devem ser mais profundamente investigadas variáveis como o grau de autonomia burocrática e de fragmentação/concentração burocrática no processo decisório.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990), Volume 2**: Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Programa de Relações Internacionais-USP/Editora Cultura, 1996.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique N. de. (orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II (Vol. 1)**. 2ª ed. Brasília: FUNAG / Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 325-352.

ABREU, Marcelo de Paiva. Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects. **Texto para Discussão**, No. 392, Departamento de Economia da PUC-RJ, set. 1998.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil, o GATT e a OMC: História e Perspectivas. **Política Externa**, v. 9, n. 4, p. 89-119, 2001.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Comércio Exterior**: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ADLUNG, Rudolf. Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility? **Journal of International Economic Law**, v. 9, n. 4, p. 865–893, 2006.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**, v. 24, p. 40-79, Spring 1972.

ALT, James E.; GILLIGAN, Michael. The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions. **Journal of Political Philosophy**, v. 2, n. 2, p. 165-92, 1994.

ALT, James; CARLSEN, Fredrik; Heum, Per; Johansen, Kare. Asset Specificity and the Political Behavior of Firms: Lobbying for Subsidies in Norway. **International Organization**, v. 53, n. 1, p. 99-116, Winter 1999.

ALT, James; FRIEDEN, J.; GILLIGAN, M.; RODRIK, D.; ROGOWSKI, R. The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and An Agenda for Inquiry. **Comparative Political Studies**, v. 29, n. 6, p. 689-717, Dec. 1996.

BALDWIN, Robert E. The Political Economy of Trade Policy. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 3, n. 4, p. 119-135, Autumn 1989.

BARTH, James R.; MARCHETTI, Juan A.; NOLLE, Daniel E.; Sawangngoenyuan, Wanvimol. Foreign Banking: Do Countries' WTO Commitments Match Actual

Practices? **WTO Staff Working Paper**, ERSD-2006-11. World Trade Organization, Oct. 2006.

BHAGWATI, Jagdish. **Protectionism**. Cambridge: The MIT Press, 1988.

BOUZAS, Roberto (ed.). **Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile**. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006.

BOUZAS, Roberto; SOLTZ, Hernán. Argentina and GATS: A Study on the Domestic Determinants of GATS Commitments. In: GALLAGHER, Peter; LOW, Patrick; STOLER, Andrew L. **Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CALDAS, Ricardo W. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT: The Evolution of Brazil's Position in the Uruguay Round, with Emphasis on the Issue of Services**. Ashgate Publishing, 1998.

CAPORASO, James A.; LEVINE, David P. **Theories of Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CARVALHO, Frederico A. de; KUME, Honório; CARVALHO JR., Mário C. de; FAÇANHA, Heraldiva de B. C. **Alguns Aspectos do Setor de Serviços no Brasil: Um Estudo Exploratório – Versão Preliminar**. Dez. 1985. Mimeografado.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. O Itamarati, os Empresários e a Política Exterior do Brasil. **Meridiano 47**, n. 7, p. 11-13, Jan. 2001.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, p. 363-401, jul./dez. 2003.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. **Paper prepared for conference on “Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East”**, organized by German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg, 11-12 December 2006.

CASTRO, Marcus Faro de; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. **International Political Science Review**, v. 24, n. 4, p. 465-490, 2003.

CHEIBUB, Zairo. A Carreira Diplomática no Brasil: o Processo de Burocratização do Itamarati. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR., James W. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 451-478, Dec. 1996.

- CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round**. Kluwer Law International, 1998.
- DAVIS, Christina L. **Food Fights over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2003.
- DAVIS, Christina L. International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization. **American Political Science Review**, v. 98, n. 1, Feb. 2004.
- DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, Fev. 2003.
- FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial e Produtividade Industrial. **Texto para discussão**, Instituto Futuro Brasil, 2002.
- FRIEDEN, Jeffrey. The Method of Analysis: Modern Political Economy. In: FRIEDEN, Jeffrey; PASTOR Jr., Manuel; TOMZ, Michael. (ed.). **Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy**. Westview Press, 2000.
- FRIEDEN, Jeffrey A.; ROGOWSKI, Ronald. The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview. In: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 25-47.
- GARRETT, Geoffrey; LANGE, Peter. Internationalization, Institutions and Political Change. In: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 48-75.
- GEDDES, Barbara. Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, Jan. 1990.
- GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GOLDSTEIN, Judith. The Political Economy of Trade: Institutions of Protection. **The American Political Science Review**, v. 80, n. 1, p. 161-184, Mar. 1986.

GOLDSTEIN, Judith. Ideas, Institutions, and American Trade Policy. **International Organization**, v. 42, n. 1, p. 179-217, Winter 1988.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa L. Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 603-632, Summer 2000.

HATHAWAY, Oona A. Positive Feedback: The Impact of Trade Liberalization on Industry Demands for Protection. **International Organization**, v. 52, n. 3, p. 575-612, Summer 1998.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, Dec. 1989.

HOCKING, Brian. Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model. **World Trade Review**, v. 3, n. 1, p. 3-26, 2004.

HOEKMAN, Bernard M. Determining the Need for Issue Linkages in Multilateral Trade Negotiations. **International Organization**, v. 43, n. 4, p. 693-714, Autumn 1989.

HOEKMAN, Bernard M. Developing Countries and the Uruguay Round Negotiations on Services. **CEPR Discussion Paper**, No. 822, Oct. 1993.

HOEKMAN, Bernard M. Tentative First Steps: an Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services. **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 1455, 1995.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. Trade in Services. In: HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The Political Economy of the World Trading System: WTO and Beyond**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 237-273.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

IKENBERRY, G. John. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. **International Organization**, v. 42, n. 1 (The State and American Foreign Economic Policy), p. 219-243, Winter 1988.

IKENBERRY, G. John; LAKE, David A.; MASTANDUNO, Michael. Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy. **International Organization**, v. 42, n. 1 (The State and American Foreign Economic Policy), p. 1-14, Winter 1988.

KATZENSTEIN, Peter J. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. **International Organization**, v. 30, n. 1, p. 1-45, Winter 1976.

KATZENSTEIN, Peter J. Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. **International Organization**, v. 31, n. 4 (Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States), p. 587-606, Autumn 1977.

KATZENSTEIN, Peter J. Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. **International Organization**, v. 31, n. 4 (Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States), p. 879-920, Autumn 1977.

KEMP, Simon. Psychology and Opposition to Free Trade. **World Trade Review**, v. 6, n. 1, p. 25-44, Mar. 2007.

KRUGMAN, Paul R. New Theories of Trade Among Industrial Countries. **The American Economic Review**, v. 73, n. 2, p. 343-347, May 1983.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 5ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior, **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

LUSZTIG, Michael. **The Limits of Protectionism: Building Coalitions for Free Trade**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.

MACIEL, George A. O Brasil e o GATT. **Contexto Internacional**, n. 3, ano 2, 1986.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura Econômica, Empresariado e Política: Os Planos Doméstico e Internacional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 69, p. 147-172, 2006.

MARCHETTI, Juan A. Developing Countries in the WTO Services Negotiations. **WTO Staff Working Paper**, ERSD-2004-06. World Trade Organization, Sept. 2004.

MARCONINI, Mário. **OMC, Acordos Regionais e o Comércio de Serviços: Normativa Internacional e Interesse Brasileiro**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

MARCONINI, Mário. **O Setor de Serviços Financeiros no Contexto das Negociações Comerciais Internacionais**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Rio de Janeiro, nov. 2004. Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/231_PDF.pdf. Acesso em: 31 maio 2008.

- MARQUES, Joseph C. Business Elites and Brazilian Foreign Policy: International Relations Meet Area Studies. **Paper for the Fifth Pan European Conference on International Relations**, The Hague, September 9-11, 2004.
- MARZAGÃO, Thiago Veiga. **Lobby e Protecionismo no Brasil (2001-2005): Uma Análise Econométrica à Luz da Teoria da Proteção Endógena**. 2008. 104 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MATTOO, Aaditya. Financial Services and the World Trade Organization: Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies. **Policy Research Working Paper**, No. 2184. Washington, D.C.: The World Bank, Sept. 1999.
- MATTOO, Aaditya (ed.). Brazil's Services Trade and International Trade Negotiations. In: World Bank. **Brazil: Trade Policies to Improve Efficiency, Increase Growth and Reduce Poverty**, 2004. p. 179-321.
- MELLO, Flavia de Campos. **O Brasil e o GATT: Análise da Posição Brasileira nas Negociações Comerciais Multilaterais**. 1992. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.
- MENDOZA, Miguel Rodriguez. A América Latina e o Debate no GATT sobre os Serviços. **Contexto Internacional**, n. 3, ano 2, 1986.
- MILNER, Helen V. **Resisting Protectionism**. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MILNER, Helen V. Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 759-786, Autumn 1998.
- MILNER, Helen V. The Political Economy of International Trade. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 91-114, 1999.
- MILNER, Helen V. International Trade. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. Sage Publications, 2002. p. 448-61.
- MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. Internationalization and Domestic Politics: An Introduction. In: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 3-24.
- MILNER, Helen V.; KUBOTA, Keiko. Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries. **International Organization**, v. 59, p. 107-143, Winter 2005.

MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, B. Peter. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Governments as Constraints on Trade Liberalization. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 41, n. 1, p. 117-146, Feb. 1997.

MILNER, Helen V.; YOUFFIE, David B. Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands. **International Organization**, v. 43, n. 2, p. 239-272, Spring 1989.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, Autumn 1997.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, Política e Finanças: Entrevista à Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MÜLLER, Harald; RISSE-KAPPEN, Thomas. From the Outside In and from the Inside Out: International Relations, Domestic Politics, and Foreign Policy. In: SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie M. **The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation**. Westview Press, 1993. p. 25-48.

NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO**. Routledge, 2003.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO. **The World Economy**, v. 27, n. 7, p. 947-66, July 2004.

NIELSON, Daniel L. Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middel-income Presidential Democracies. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 3, p. 470-491, July 2003.

ODELL, John S. Understanding International Trade Policies: An Emerging Synthesis. **World Politics**, v. 43, n. 1, p. 139-167, Oct. 1990.

ODELL John S.; WILLETT, Thomas D. Gains From Exchange: An Introduction. In: ODELL, John S.; WILLETT, Thomas D. **International Trade Policies: Gains from Exchange between Economics and Political Science**. University of Michigan Press, 1993. p. 1-19.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Serviços. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Lex Editora e Aduaneiras, 2005.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. O Empresariado e a Política Exterior do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Vol. 2**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 389-427.

OLIVEIRA JÚNIOR, Márcio de. Uma Análise da Liberalização do Comércio Internacional de Serviços no Mercosul. **Texto para Discussão**, No. 727, IPEA, 2000.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

OMC. **Trade Policy Review – Brazil**. Report by the Secretariat. WT/TPR/S/21. 4 Oct. 1996.

OMC. **Trade Policy Review – Brazil**. Report by the Secretariat. WT/TPR/S/75. 27 Sept. 2000.

OMC. **Trade Policy Review – Brazil**. Report by the Secretariat. WT/TPR/S/140. 1 Nov. 2004.

PEREIRA, Lia Valls. Exportações de Serviços Comerciais Brasileiros: Desafios para a Formulação de uma Política Comercial. In: PINHEIRO, Armando; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls. (org.). **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 537-620.

PINHEIRO, A.C.; ALMEIDA, G. Padrões Setoriais da Proteção na Economia Brasileira. **Texto para Discussão**, No. 355, IPEA, Out. 1994.

PIO, Carlos. Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. In: DINIZ, Eli Roque; AZEVEDO, Sérgio (org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília, 1997. p. 175-211.

PREEG, Ernest H. **Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

PROSPECTIVA. **Fórum Serviços Brasil: 1º Relatório Setorial de Serviços de Construção e Engenharia**. Set. 2004a. Mimeografado.

PROSPECTIVA. **Fórum Serviços Brasil: 1º Relatório Setorial de Serviços Financeiros**. Set. 2004b. Mimeografado.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer 1988.

RODRIK, Dani. What Does the Political Economy Literature on Trade Policy (Not) Tell Us That We Ought to Know? **NBER Working Paper Series**, No. 4870, Sept. 1994.

RODRIK, Dani; MAYDA, Anna Maria. Why Are Some People (and Countries) More Protectionist Than Others? **NBER Working Paper Series**, No. 8461, Sept. 2001.

ROGOWSKI, Ronald. Political Cleavages and Changing Exposure to Trade. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 4, p. 1121-1137, Dec. 1987.

SHEVE, Kenneth F.; SLAUGHTER, Matthew J. What determines individual trade-policy preferences? **Journal of International Economics**, v. 54, p. 267-292, 2001.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie M. Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making. In: SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie M. **The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation**. Westview Press, 1993. p. 1-22.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf. Acesso em: 31 maio 2008.

THACKER, Strom C. **Big Business, the State, and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

THIES, Cameron G.; PORCHE, Schuyler. Crawfish Tails: A Curious Tale of Foreign Trade Policy Making. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 2, p. 171-187, 2007.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, July 1995.

VAN BELLE, Douglas. Domestic Imperatives and Rational Models of Foreign Policy Decision Making. In: SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie M. **The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation**. Westview Press, 1993. p. 151-183.

VEIGA, Pedro da Motta. Formulação de Políticas Comerciais no Brasil: Mudança do Padrão de Relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 86, jan./mar. 2006.

MATÉRIAS DE JORNAL

Abertura favorece bancos externos, diz Setúbal. **O Estado de São Paulo**, 5 abr. 1998.

Bancos do País ainda tímidos no exterior. **Gazeta Mercantil**, 26 jun. 2002.

Washington admite partir para assinatura de acordos bilaterais. **Jornal do Comércio do Rio de Janeiro**, 22 out. 2003

Com atraso, setor de serviços olha para Doha. **Valor Econômico**, 21 nov. 2005.

Setor não quer ser “moeda de troca”. **Gazeta Mercantil**, 23 nov. 2005.

DOCUMENTAÇÃO PRIMÁRIA

Arquivo Paulo Nogueira Batista – PNB, CPDOC/FGV.

Arquivo Marcílio Marques Moreira – MMM, CPDOC/FGV.

Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, Brasília – CDO/MRE.

Documentos do GATT – *GATT Digital Library*. Disponível em: <http://gatt.stanford.edu>. Acesso em: 25 fev. 2008.

Carta de Genebra – Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra.

ENTREVISTAS

Embaixador José Alfredo Graça Lima, 17 de abril de 2008.

Coordenador das negociações do Brasil na Rodada Uruguai, Missão Permanente do Brasil em Genebra, 1986-1988. Chefe da Divisão de Política Comercial (DPC/MRE), 1988-1991.

Ministro Luís Antonio Balduino Carneiro, 25 de abril de 2008.

Encarregado das negociações sobre o comércio de serviços na Rodada Uruguai, Missão Permanente do Brasil em Genebra, então Segundo Secretário, 1991-1994.

Diplomata brasileiro [anônimo], 20 de maio de 2008.

Encarregado das negociações sobre o comércio de serviços na Rodada Doha/OMC.

Mário Marconini, 2 de julho de 2007.

Economista do GATT/OMC, 1988-1996. Subsecretário de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda, 1996-1998. Secretário de Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, 1999. Atual Presidente do Conselho de Relações Internacionais da Fecomércio-SP e coordenador do “Diálogo Serviços”.

Eloísa Maron, 9 de abril de 2008.

Assessoria Internacional, Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

Representante do setor de engenharia e construção [anônimo], 9 de abril de 2008.

Encarregado de negociações comerciais em entidades de representação do setor nas rodadas Uruguai e Doha.

ANEXO A – TABELAS COMPLEMENTARES

Tabela 27. Participação das empresas brasileiras entre as 200 empresas de consultoria que mais exportaram (1979-2000)

| Anos | Posição no Ranking | Empresas |
|-------|--------------------|-------------------------------|
| 1979 | 43 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 113 | Promon Engenharia Ltda |
| 1980 | 29 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 89 | Promon Engenharia Ltda |
| 1981 | 31 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 112 | Promon Engenharia Ltda |
| 1982 | 46 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 115 | Geotécnica S/A |
| | 149 | Promon Engenharia Ltda |
| 1983 | 55 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 88 | Geotécnica S/A |
| | 191 | Engevix Engenharia S/A |
| 1984 | 43 | Hidroservice Engenharia Ltda. |
| | 127 | Promon Engenharia Ltda |
| | 202 | Leme Engenharia S/A |
| 1985 | 63 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 114 | Geotécnica S/A |
| | 153 | Promon Engenharia Ltda |
| | 158 | Leme Engenharia S/A |
| 1986 | 91 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 126 | Geotécnica S/A |
| | 163 | Promon Engenharia Ltda |
| | 183 | Leme Engenharia S/A |
| 1987 | 113 | Geotécnica S/A |
| | 140 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 184 | Promon Engenharia Ltda |
| 1988 | 142 | Geotécnica S/A |
| | 150 | Hidroservice Ltda |
| 1989 | 165 | Geotécnica S/A |
| 1990 | 198 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| 1991 | 188 | Hidroservice Engenharia Ltda |
| | 195 | Geotécnica S/A |
| 1992 | 191 | Geotécnica S/A |
| 1993 | 154 | Geotécnica S/A |
| 1994* | - | - |
| 1995* | - | - |
| 1996 | 164 | Geotécnica S/A |
| 1997 | 188 | Geotécnica S/A |
| 1998 | 171 | Geotécnica S/A |
| 1999 | 163 | Geotécnica S/A |
| 2000 | 171 | Geotécnica S/A |

Fonte: Engineering News Record – "The Top 200 International Design Firms".
 Elaboração: Volpato, Antonio O. "A Engenharia Brasileira e o Mercado Internacional".
 Palestra realizada no 75º ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção,
 realizado em Goiânia de 5 a 7 de novembro de 2003.

* Anos em que a revista ENR não apresentou empresas brasileiras na relação.

Tabela 28. Participação das empresas brasileiras entre as 225 empresas de construção que mais exportaram, 1980-2005

| Anos | Posição no ranking | Empresas |
|------|--------------------|----------------------------------------------|
| 1980 | 13 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| | 196 | Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S/A |
| | 219 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 1981 | 18 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| | 148 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 1982 | 123 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| | 143 | Ecisa Engenharia Comércio e Indústria S/A |
| 1983 | 40 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 86 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 204 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| 1984 | 52 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| | 142 | Montreal Engenharia S/A |
| | 190 | Construtora Guarantã S/A |
| 1985 | 96 | Costrutora Andrade Gutierrez S/A |
| | 243 | Construtora Affonseca S/A |
| 1986 | 224 | Construtora Affonseca S/A |
| | 248 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| 1987 | 81 | Construtora Mendes Jr. S/A |
| | 136 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| 1988 | 38 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 151 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 201 | CBPO – Cia. Brasileira de Projetos e Obras |
| 1989 | 91 | CBPO – Cia. Brasileira de Projetos e Obras |
| | 99 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 135 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 154 | Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S/A |
| 1990 | 86 | Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S/A |
| | 96 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 124 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 1991 | 40 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 80 | Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S/A |
| | 93 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 168 | CBPO – Cia. Brasileira de Projetos e Obras |
| 1992 | 211 | Tecnosan Engenharia S/A |
| | 49 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 57 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 63 | Odebrecht S/A |
| 1993 | 73 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 18 | Odebrecht S/A |
| 1994 | 86 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 28 | Odebrecht S/A |
| 1995 | 87 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 40 | Odebrecht S/A |
| 1996 | 88 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 21 | Odebrecht S/A |
| 1997 | 70 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 26 | Odebrecht S/A |
| 1998 | 75 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 26 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 1999 | 83 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 27 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 2000 | 85 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 96 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| 2001 | 29 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 31 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 2002 | 101 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 25 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 2003 | 75 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 21 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| 2004 | 82 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 203 | Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A |

| Anos | Posição no ranking | Empresas |
|------|--------------------|-------------------------------------------|
| 2005 | 21 | Construtora Norberto Odebrecht S/A |
| | 91 | Construtora Andrade Gutierrez S/A |
| | 199 | Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A |

Fonte: *Engineering News Record* – "The Top 225 International Contractors".

Elaboração: Volpato, Antonio O. "A Engenharia Brasileira e o Mercado Internacional". Palestra realizada no 75º ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção, realizado em Goiânia de 5 a 7 de novembro de 2003.

Tabela 29. Indicador de liberalização de compromissos em serviços bancários* – Quinto Protocolo (1997) – países em desenvolvimento selecionados

| País | Serviços bancários | | |
|------------------------------|--------------------|-------------|-------|
| | Depósitos | Empréstimos | Média |
| Países desenvolvidos (média) | 0,79 | 0,74 | 0,77 |
| América Latina (média) | 0,48 | 0,45 | 0,47 |
| Egito | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Índia | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Coréia do Sul | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Paquistão | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Brasil | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Chile | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Colômbia | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Peru | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Uruguai | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Venezuela | 0,21 | 0,19 | 0,20 |
| Filipinas | 0,24 | 0,24 | 0,24 |
| Indonésia | 0,24 | 0,33 | 0,29 |
| Equador | 0,24 | 0,33 | 0,29 |
| México | 0,43 | 0,38 | 0,41 |
| Nigéria | 0,64 | 0,56 | 0,60 |
| Turquia | 0,64 | 0,56 | 0,60 |
| Polônia | 0,64 | 0,56 | 0,60 |
| África do Sul | 0,85 | 0,75 | 0,80 |
| Paraguai | 0,85 | 0,75 | 0,80 |
| Argentina | 0,88 | 0,80 | 0,84 |

* Valores mais altos indicam compromissos maiores de abertura.

Fonte: Mattoo (1999), Tabela 3.

Tabela 30. Indicador de liberalização de serviços bancários* – compromissos vs. prática – países em desenvolvimento selecionados

| País | Grau de abertura | |
|-----------------------------------|------------------|--------------|
| | Prática | Compromissos |
| Países desenvolvidos (média) | 0,215 | 0,136 |
| Países em desenvolvimento (média) | 0,223 | 0,339 |
| Índia | 0,313 | 0,491 |
| Paquistão | - | 0,483 |
| México | - | 0,416 |
| Brasil | 0,225 | 0,291 |
| Colômbia | - | 0,258 |
| Uruguai | 0,225 | 0,250 |
| Venezuela | 0,275 | 0,250 |
| Argentina | 0,125 | 0,200 |
| Equador | 0,488 | 0,200 |
| Nigéria | - | 0,200 |
| Paraguai | - | 0,200 |
| Peru | 0,175 | 0,200 |
| Polônia | 0,038 | 0,200 |
| Coréia do Sul | 0,325 | 0,150 |
| Turquia | 0,163 | 0,150 |
| Chile | 0,125 | 0,125 |
| Arábia Saudita | 0,263 | 0,100 |
| África do Sul | 0,113 | 0,000 |

* Valores mais altos indicam menor abertura.

Fonte: Barth et al. (2006), Tabela 12.

Tabela 31. Comércio transfronteiriço brasileiro de serviços de construção e de arquitetura e engenharia*, 1980-2007

| Ano | Construção | | | Arquitetura, engenharia e outros técnicos | | |
|------|------------|------|-------|-------------------------------------------|------|-------|
| | Exp. | Imp. | Saldo | Exp. | Imp. | Saldo |
| 1980 | 0 | 0 | 0 | 89 | -284 | -195 |
| 1981 | 0 | 0 | 0 | 141 | -234 | -94 |
| 1982 | 0 | 0 | 0 | 81 | -208 | -126 |
| 1983 | 0 | 0 | 0 | 74 | -182 | -109 |
| 1984 | 0 | 0 | 0 | 55 | -177 | -121 |
| 1985 | 0 | 0 | 0 | 57 | -101 | -44 |
| 1986 | 0 | 0 | 0 | 82 | -127 | -45 |
| 1987 | 0 | 0 | 0 | 76 | -123 | -47 |
| 1988 | 0 | 0 | 0 | 64 | -99 | -35 |
| 1989 | 0 | 0 | 0 | 90 | -127 | -36 |
| 1990 | 0 | 0 | 0 | 121 | -140 | -19 |
| 1991 | 0 | 0 | 0 | 119 | -164 | -45 |
| 1992 | 1 | 0 | 0 | 208 | -116 | 92 |
| 1993 | 9 | -1 | 7 | 117 | -129 | -13 |
| 1994 | 39 | -6 | 32 | 172 | -187 | -15 |
| 1995 | 9 | -4 | 6 | 280 | -286 | -6 |

| Ano | Construção | | | Arquitetura, engenharia e outros técnicos | | |
|------|------------|------|-------|-------------------------------------------|-------|-------|
| | Exp. | Imp. | Saldo | Exp. | Imp. | Saldo |
| 1996 | 7 | -6 | 1 | 459 | -370 | 89 |
| 1997 | 16 | -6 | 10 | 765 | -762 | 4 |
| 1998 | 59 | -7 | 52 | 1093 | -1018 | 74 |
| 1999 | 16 | 0 | 16 | 1121 | -932 | 189 |
| 2000 | 228 | 0 | 227 | 1957 | -1046 | 911 |
| 2001 | 18 | 0 | 17 | 1854 | -1086 | 768 |
| 2002 | 12 | 0 | 12 | 1932 | -1005 | 927 |
| 2003 | 10 | 0 | 10 | 1918 | -1065 | 853 |
| 2004 | 1 | 0 | 1 | 2535 | -1560 | 975 |
| 2005 | 8 | 0 | 8 | 3374 | -1709 | 1665 |
| 2006 | 23 | -4 | 18 | 3682 | -1882 | 1800 |
| 2007 | 17 | -4 | 12 | 4780 | -2513 | 2267 |

* Categorias “construção” e “arquitetura, engenharia e outros técnicos” do balanço de pagamentos.

Fonte: Balanço de pagamentos, Banco Central do Brasil.

**ANEXO B – LISTAS DE COMPROMISSOS ESPECÍFICOS E OFERTAS DO BRASIL EM SERVIÇOS
DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS FINANCEIROS**

**Lista de compromissos específicos do Brasil – Rodada Uruguai
Documento GATS/SC/13
15 de abril 1994**

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>1. BUSINESS SERVICES</p> <p>A. <u>Professional Services</u></p> <p>(b) Accounting, auditing and book-keeping (CPC 862)</p> <p>(d) Architectural services (CPC 8671)</p> | <p>1) Unbound except that a foreign service supplier may cede its name to Brazilian professionals</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Participation of non-residents in juridical persons controlled by Brazilian nationals is not allowed. A foreign service supplier shall not use its foreign name, but may cede it to Brazilian professionals who will constitute and exercise full participation in a new juridical person within Brazil.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers in a specific type of legal entity (<i>consórcio</i>); the Brazilian partner shall maintain the leadership. The contract</p> | <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Special registration requirements for accountants who wish to audit such companies as financial institutions and savings and loans associations. Brazilian accounting and auditing standards must be followed.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> | |

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| (e) Engineering Services Advisory and consultative engineering services (CPC 86721) | establishing the <i>consórcio</i> must clearly define its objective. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Industrial engineering (CPC 86725) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Engineering design (CPC 86722, CPC 86723, CPC 86724) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Other engineering services (CPC 86729) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| (g) Urban planning (CPC 8674) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>3. CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</p> <p>A. <u>General construction work for buildings</u> (CPC 512)</p> <p>B. <u>General construction work for civil engineering</u> (CPC 513)</p> <p>C. <u>Installation, assembly work and maintenance and repair of fixed structures</u> (CPC 514, CPC 516)</p> <p>E. <u>Other</u> (CPC 511)</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

| 7. FINANCIAL SERVICES | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| A. <u>All insurance and insurance-related services</u> | | | |
| Insurance on freight (CPC 81293) | 1) Imports can only be insured with established companies 2) Unbound 3) Specific type of legal entity (Sociedad de Anônima - S.A.) required. Foreign participation is limited to 50 per cent of the capital of a company and to 1/3 of its voting stock. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Life insurance (CPC 81211) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Medical care (CPC 81291) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Property Insurance (CPC 81292, CPC 81294, CPC 81295, CPC 81296) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| Liability Insurance (CPC 81297) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>Auxiliary services – agencies and brokers (CPC 81401)</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Natural persons only 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |
| <p>Auxiliary services – consultancy, actuarial and surveys (CPC 81402, CPC 81404)</p> | <p>1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| B. <u>Banking and other Financial Services</u> | | | |
| <p>Financial institutions subject to this commitment are classified as commercial bank, investment bank, consumer finance company, housing finance company, financial leasing company, brokers and dealers, and each may perform only those activities permitted by the Banco Central do Brasil or by the Conselho Monetário Nacional. Multiple banks may be formed with a minimum of any two of the following portfolios, each corresponding to a commercial bank, investment bank, consumer finance company or a housing finance company.</p> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Acceptance of the following funds from the public: <ul style="list-style-type: none"> (i) demand deposits (ii) time deposits (iii) financing of commercial transactions - Lending of all types, including: <ul style="list-style-type: none"> (i) consumer credit (ii) mortgage credit (iii) financing of commercial transactions - Financial leasing - Payment and money transmission services carried out by financial institutions - Guarantees and commitments | <ul style="list-style-type: none"> 1) Unbound 2) Unbound 3) The establishment of new branches and subsidiaries of foreign financial institutions as well as increases in the percentage of the participation of foreign persons and firms in the capital stock of Brazilian financial institutions is not permitted. The number of branches in Brazil of each foreign bank is limited to the number existing on October 5th 1988 | <ul style="list-style-type: none"> 1) Unbound 2) Unbound 3) An individual network for Automatic Teller Machines (ATMs) may only be set up by Brazilian banks for use of clients of that bank. Banks controlled by foreign capital and branches of foreign banks may share facilities with other banks on a minority basis. <p>Minimum requirements for paid-in capital and net worth applicable to branches of foreign banks as well as to commercial banks and commercial banks portfolios of multiple banks controlled by foreign capital are twice those established for Brazilian banks.</p> <p>Permission for a service supplier of another Member to expand existing operations or conduct new activities may be denied by the Banco Central do Brasil or authorized on terms and conditions less favourable than those applied to Brazilian service suppliers.</p> | |

| | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--|
| <p>- Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange or in an over-the-counter market, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) money market instruments (ii) foreign exchange (iii) futures and options (iv) exchange rate and interest rate instruments (v) transferable securities (vi) other negotiable instruments and financial assets, including bullion | <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--|

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Participation in public issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent, and provision of services related to such issues - Brokerage of foreign exchange - Portfolio management and custodial and depository services - Investment and portfolio research and advice | <ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound 2) Unbound 3) The establishment of new branches and subsidiaries of foreign financial institutions as well as increases in the percentage of the participation of foreign persons and firms in the capital stock of Brazilian financial institutions is not permitted. The number of branches in Brazil of each foreign bank is limited to the number existing on October 5th 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | <ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound 2) Unbound 3) An individual network for Automatic Teller Machines (ATMs) may only be set up by Brazilian banks for use of clients of that bank. Banks controlled by foreign capital and branches of foreign banks may share facilities with other banks on a minority basis. Minimum requirements for paid-in capital and net worth applicable to branches of foreign banks as well as to commercial banks and commercial banks portfolios of multiple banks controlled by foreign capital are twice those established for Brazilian banks. Permission for a service supplier of another Member to expand existing operations or conduct new activities may be denied by the Banco Central do Brasil or authorized on terms and conditions less favourable than those applied to Brazilian service suppliers. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Lista de compromissos específicos do Brasil em serviços financeiros
Quinto Protocolo ao GATS
Documento GATS/SC/13/Suppl.3
26 de fevereiro de 1998

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>7. FINANCIAL SERVICES</p> <p>A. <u>All insurance and insurance-related services</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Life insurance. - Insurance on freight. - Property insurance. - Medical care insurance. - Liability insurance. - Body, machinery and civil liability insurance for vessels. | <p>1) Unbound except for:</p> <ul style="list-style-type: none"> - insurance on freight: none. However, commercial presence is required for contracts on, and any liability arising from, imported goods. - body, machinery and civil liability insurance may be authorized for vessels registered in the Brazilian Special Registry (REB), depending on internal supply conditions. <p>2) Unbound.</p> <p>3) Incorporation under Brazilian law, in the form of a “sociedade anônima”, and the enactment of a Presidential decree, are required.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>1) None for:</p> <ul style="list-style-type: none"> - insurance on freight, except for contracts on, and any liability arising from, imported goods; - body, machinery and civil liability insurance may be authorized for vessels registered in the Brazilian Special Registry (REB). <p>Unbound for other services.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Work accident insurance. | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) The National Social Security Institute (INSS) is the sole authorized supplier.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) Unbound.</p> <p>4) Unbound.</p> | <p>Brazil will undertake commitments regarding commercial presence in the work accident insurance market within two years after the adoption by the</p> |

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Reinsurance and retrocession. | 1) Unbound. 2) Unbound. 3) Future regulations will permit supply by private institutions. Meanwhile, it is of the exclusive competence of the Brazilian reinsurance institution (IRB- Brasil Resseguros S.A.) to accept mandatory or facultative reinsurance, in Brazil or abroad, as well as to distribute reinsurance it does not retain. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 1) Unbound. 2) Unbound. 3) Unbound. 4) Unbound. | National Congress of legislation regulating such presence. Brazil will undertake commitments regarding commercial presence in the reinsurance and retrocession markets in less than two years after the adoption by the National Congress of legislation regulating such presence. |
| - Auxiliary services - agencies and brokers. | 1) Unbound. 2) Unbound. 3) For legal persons, incorporation under Brazilian law is required. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 1) Unbound. 2) Unbound. 3) None. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |
| - Auxiliary services - consultancy, actuarial and surveys. | 1) None. 2) None. 3) None. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 1) None. 2) None. 3) None. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |

B. Banking and other financial services

For the purpose of these commitments, financial institutions are defined as multiple banks, commercial banks, investment banks, consumer finance companies, real estate finance companies, leasing companies, brokers and dealers. Each may perform only those activities permitted by the National Monetary Council, the Central Bank and/or the Securities Commission. Financial instruments, such as securities, futures and options, when registered for negotiation on an exchange, can not be traded in an over-the-counter market. All members of senior level management of financial services suppliers must be permanent residents in Brazil. Representative offices may not engage in commercial business.

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>B.1) <u>Services provided by financial institutions</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceptance of the following funds from the public: <ul style="list-style-type: none"> (i) demand deposits; (ii) time deposits; (iii) savings deposits destined for housing finance. - Lending of all types, including: <ul style="list-style-type: none"> (i) consumer credit; (ii) mortgage credit; (iii) financing of commercial transactions. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound. 2) Unbound. 3) The establishment of new branches and subsidiaries of foreign financial institutions, as well as increases in the participation of foreign persons in the capital of financial institutions incorporated under Brazilian law, is only permitted when subject to a case-by-case authorization by the Executive Branch, by means of a Presidential decree. Applying investors may be required to fulfil specific conditions. Foreign persons may participate in the privatization program of public sector financial institutions and in each case commercial presence will be granted, also by means of a Presidential decree. Otherwise, commercial presence is not allowed. <p>For those banks established within Brazil before October 5th, 1988, the aggregate number of branches is limited to that existing on that date. For those banks authorized to operate in Brazil after that date, the number of branches is subject to the conditions set out, in each case, at the time authorization is granted.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound. 2) Unbound. 3) None. | <p>For the services of credit cards and factoring, national treatment shall be granted in commercial presence, if these services are defined as financial services in future legislation adopted by the National Congress.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Financial leasing. - Payment and money transmission services (excluding credit, charge, and debit cards). - Guarantees and commitments. - Trading for own account or for the account of customers, whether on an exchange or in an over-the-counter market, of the following: <ul style="list-style-type: none"> (i) money market instruments; (ii) foreign exchange; (iii) futures, options and swaps referenced in bullion and in price indexes; | <p>Financial institutions, unless otherwise specified, shall take the form of a “sociedade anônima” when incorporated under Brazilian law.</p> | | |
| <ul style="list-style-type: none"> (iv) exchange rate and interest rate instruments, including swaps; (v) transferable securities; (vi) other negotiable instruments and financial assets, including bullion. - Participation in public | | | |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--|
| <p>offerings of securities, including underwriting and placement as agent, and provision of services related to such offers.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Money brokerage. - Asset management, management of collective investments and custodial and depository services. - Settlement and clearing services for securities and derivatives. - Advisory services, investment and portfolio research and advice and credit analysis. | <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> | |
| <p>B.2) <u>Services provided by non-financial institutions</u></p> <p>(i) Trading for own account or for the account of customers, whether on an exchange or in a regulated over-the-counter market, of securities and derivatives.</p> <p>(ii) Clearing services for securities and derivatives.</p> <p>(iii) Public offerings of securities in a regulated over-the-counter market.</p> <p>(The securities and derivatives in</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None except that:</p> <ul style="list-style-type: none"> - legal persons must be incorporated under Brazilian law; - only legal persons may provide the services listed in items ii and iii; - clearing services shall be provided by “sociedades anônimas”. | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None.</p> | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--|
| <p>the three sub-sectors listed above are the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> - corporate shares, debentures, secured bonds, founder's shares, coupons of these securities, and subscription warrants; - securities certificates of deposit; | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - indices representing corporate shares portfolios; - securities options, forwards and futures contracts; - commercial paper issued by public companies, except financial institutions, securities brokers, securities dealers, and leasing companies; - securities subscription rights; - securities subscription receipts; - corporate shares certificates of deposit; - shares of real estate investment funds; - non-standardized options; - audio-visual certificates.) <p>(iv) Advisory services, investment and portfolio research and advice and credit analysis.</p> <p>(v) Portfolio management of investment funds subject to the regulation of the Securities Commission.</p> | <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> | |

Oferta inicial do Brasil em serviços – Rodada Doha
Documento TN/S/O/BRA
21 de julho de 2004

| Modes of supply: 1) Cross-Border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
| II. SECTOR SPECIFIC COMMITMENTS | | | |
| 1. BUSINESS SERVICES | | | |
| A. <u>Professional Services</u> | | | |
| (b) Accounting, auditing and book-keeping (CPC 862) | 1) Unbound, except that a foreign service <i>supplier</i> provider may cede its name to Brazilian professionals 2) Unbound 3) Participation of non-residents in juridical persons controlled by Brazilian nationals is not allowed. A foreign service supplier shall not use its foreign name, but may cede it to Brazilian professionals who will constitute and exercise full participation in a new juridical person within Brazil. 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) Special registration requirements for accountants who wish to audit such companies as financial institutions and savings and loans associations. Brazilian accounting and auditing standards must be followed. 4) Unbound except as indicated in the horizontal Section | |

| Modes of supply: 1) Cross-Border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
| (d) Architectural services (CPC 8671) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers <i>in the form of a “consórcio” in which the Brazilian partner maintains the leadership.</i> in a specific type of legal entity (consórcio) the Brazilian partner shall maintain the leadership. The contract establishing the consórcio must clearly define its objective. 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | |
| (e) Engineering services (CPC 86721, 86722, 86723, 86724, 86725, 86729) Advisory and consultative engineering services (CPC 86721) | 1) <i>Unbound</i> 2) <i>Unbound</i> 3) <i>Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers in the form of a “consórcio”, in which the Brazilian partner maintains the leadership.</i> 4) <i>Unbound, except as indicated in the horizontal section.</i> | 1) <i>Unbound</i> 2) <i>Unbound</i> 3) <i>None</i> 4) <i>Unbound, except as indicated in the horizontal section.</i> | |
| Engineering design (CPC 86722, CPC 86723, CPC 86724) Industrial engineering (CPC 86725) Other engineering services (CPC 86729) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

| Modes of supply: 1) Cross-Border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
| | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |
| (g) Urban planning and landscape architectural services (CPC 8674) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers in the form of a “consórcio”, in which the Brazilian partner maintains the leadership. Same conditions as in Architectural services 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>3. CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</p> <p>A. <u>General construction work for buildings</u> (CPC 512)</p> <p>B. <u>General construction work for civil engineering</u> (CPC 513)</p> <p>C. <u>Installation and assembly work and maintenance and repair of fixed structures</u> (CPC 514 + 516)</p> <p>D. <u>Building completion and finishing work</u> (CPC 517, except 5179)</p> <p>E. <u>Other</u> (CPC 511)</p> | <p>1) Unbound*</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date. None</p> <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>1) Unbound*</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 7. FINANCIAL SERVICES | | | |
| A. <u>All insurance and insurance related services</u> | 1) Imports can only be insured with established companies | 1) Unbound | |
| Insurance on freight (CPC 81293) | 2) Unbound 3) Specific type of legal entity (Sociedade Anônima - S.A.) required. Foreign participation is limited to 50 per cent of the capital of a company and to 1/3 of its voting stock. | 2) Unbound 3) None | |
| Life insurance (CPC 81211) | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |
| Medical care (CPC 81291) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |
| Property Insurance (CPC 81292, CPC 81294, CPC 81295, CPC 81296) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Liability Insurance (CPC 81297) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Insurance on Freight 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section. | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>Auxiliary services - agencies and brokers (CPC 81401)</p> <p>Auxiliary services - consultancy, actuarial and surveys (CPC 81402, 81404)</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Natural persons only 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | |
| <p>B. <u>Banking and other financial services</u></p> | | | |
| <p>Financial institutions subject to this commitment are classified as commercial bank, investment bank, consumer finance company, housing finance company, financial leasing company, brokers and dealers, and each may perform only those activities permitted by the Banco Central do Brasil or by the Conselho Monetário Nacional. Multiple banks may be formed with a minimum of any two of the following portfolios, each corresponding to a commercial bank, investment bank, consumer finance company or a housing finance company.</p> | | | |
| <p>- Acceptance of the following funds from the public: (i) demand deposits (ii) time deposits (iii) financing of commercial transactions</p> <p>- Lending of all types, including: (i) consumer credit (ii) mortgage credit (iii) financing of commercial transactions</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) The establishment of new branches and subsidiaries of foreign financial institutions as well as increases in the percentage of the participation of foreign persons and firms in the capital stock of Brazilian financial institutions is not permitted. The number of branches in Brazil of each foreign bank is limited to the number existing on October 5th 1988.</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) An individual network for Automatic Teller Machines (ATMs) may only be set up by Brazilian banks for use of clients of that bank. Banks controlled by foreign capital and branches of foreign banks may share facilities with other banks on a minority basis. Minimum requirements for paid-in capital and net worth applicable to branches of foreign banks as well as to commercial banks and commercial banks portfolios of multiple banks controlled by foreign capital are twice those established for Brazilian banks.</p> | |
| <p>- Financial leasing - Payment and money</p> | | <p>Permission for a service supplier of another Member to expand existing operations or</p> | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>transmission services carried out by financial institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guarantees and commitments - Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange or in an over-the-counter market, including: <ul style="list-style-type: none"> (i) money market instruments (ii) foreign exchange (iii) futures and options (iv) exchange rate and interest rate instruments (v) transferable securities (vi) other negotiable instruments and financial assets, including bullion. | <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>conduct new activities may be denied by the Banco Central do Brasil or authorised on terms and conditions less favourable than those applied to Brazilian service suppliers.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Participation in public issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent, and provision of services related to such issues - Brokerage of foreign exchange - Portfolio management and custodial and depository services - Investment and portfolio research and advice | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) The establishment of new branches and subsidiaries of foreign financial institutions as</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) An individual network for Automatic Teller Machines (ATMs) may only be set up by Brazilian banks for use of clients of that bank. Banks controlled by foreign capital and branches of foreign banks may share facilities with other banks on a minority basis. Minimum requirements for paid-in capital and net worth applicable to branches of foreign banks as well as to commercial banks and commercial banks portfolios of multiple banks controlled by foreign capital are twice those established for Brazilian banks. Permission for a service supplier of another Member to expand existing operations or conduct new activities may be denied by the Banco Central do Brasil or authorized on terms and conditions less</p> | |

| Sector or sub-sector | Limitations on market access | Limitations on national treatment | Additional commitments |
|----------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | favourable than those applied to Brazilian service suppliers. 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

Oferta revisada do Brasil em serviços – Rodada Doha
Documento TN/S/O/BRA/Rev.1
10 de junho 2005

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>1. BUSINESS SERVICES</p> <p>A. <u>Professional Services</u></p> <p>(b) Accounting, auditing and book-keeping (CPC 862)</p> | <p>1) Unbound, except that a foreign service <i>supplier</i> provider may cede its name to Brazilian professionals</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Participation of non-residents in juridical persons controlled by Brazilian nationals is not allowed. A foreign service supplier shall not use its foreign name, but may cede it to Brazilian professionals who will constitute and exercise full participation in a new juridical person within Brazil.</p> <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Special registration requirements for accountants who wish to audit such companies as financial institutions and savings and loans associations. Brazilian accounting and auditing standards must be followed.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal Section</p> | |

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| (d) Architectural services (CPC 8671) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers <i>in the form of a “consórcio” in which the Brazilian partner maintains the leadership.</i> in a specific type of legal entity (consórcio) the Brazilian partner shall maintain the leadership. The contract establishing the consórcio must clearly define its objective. 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | 1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section | |
| (e) Engineering services (CPC 86721, 86722, 86723, 86724, 86725, 86729) Engineering design services (CPC 86726) Other engineering services during the construction and installation phase (CPC 86727) | 1) <i>Unbound</i> 2) <i>Unbound</i> 3) <i>Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers in the form of a “consórcio”, in which the Brazilian partner maintains the leadership.</i> 4) <i>Unbound, except as indicated in the horizontal section.</i> | 1) <i>Unbound</i> 2) <i>Unbound</i> 3) <i>None</i> 4) <i>Unbound, except as indicated in the horizontal section.</i> | |
| Advisory and consultative engineering services (CPC 86721) | | | |
| Engineering design (CPC 86722, CPC 86723, CPC 86724) | 1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services | 1) Unbound 2) Unbound 3) None | |
| Industrial engineering | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | 4) Unbound except as indicated in the horizontal section | |

| Sector or Sub-sector | Limitations on Market Access | Limitations on National Treatment | Additional Commitments |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>(CPC 86725) Other engineering services (CPC 86729)</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) Same conditions as in Architectural services 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | |
| <p>(g) Urban planning and landscape architectural services (CPC 8674)</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) <i>Foreign service suppliers must join Brazilian service suppliers in the form of a “consórcio”, in which the Brazilian partner maintains the leadership. Same conditions as in Architectural services</i> 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>3. CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</p> <p>A. <u>General construction work for buildings</u> (CPC 512)</p> <p>B. <u>General construction work for civil engineering</u> (CPC 513)</p> | <p>1) Unbound*</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date. None</p> <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section.</p> | <p>1) Unbound*</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound, except as indicated in the horizontal section</p> | |
| <p>C. <u>Installation and assembly work and maintenance and repair of fixed structures</u> (CPC 514 + 516)</p> <p>D. <u>Building completion and finishing work</u> (CPC 517, except 5179)</p> <p>E. <u>Other</u> (CPC 511)</p> | <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) Access will be granted 5 years after entering into force of Agreement establishing the World Trade Organization. No limitations after that date.</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section</p> | <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in the horizontal section.</p> | |

7. FINANCIAL SERVICES

Horizontal Sector Provisions:

- For commitments made under mode 2): Commitments are applicable to individuals and non-financial corporations. The contract or acquisition of foreign financial services by Brazilian financial institutions and institutional investors are limited to the situations where domestic legislation allows it. Such commitments exclude electronic commerce and marketing activities, unless otherwise specified.

- For commitments under mode 3): Service suppliers choosing to supply a service through a juridical person constituted under Brazilian Laws are subject to non-discriminatory limitations (applicable regardless to the origin of the capital) on juridical form, i. e. Financial institutions or commercial institutions rendering financial services, and insurance providers unless otherwise specified, shall take the form of a “Sociedade Anônima” (see general horizontal notes for details). All members of senior level management of financial services suppliers must be permanent residents in Brazil. General horizontal notes are also applicable.

- For commitments under mode 4): Unless otherwise specified, commitments are unbound and not taken due to technical unfeasibility, as insurance services (subsection 7.A) and most financial services (subsection 7.B) can only be provided by legal persons, in accordance to international practices. In all sectors where commitments are placed, general horizontal requirements for this mode are also applicable.

- Note for transparency purposes regarding domestic regulation for commitments made under modes 1) and 2 : Cross-border transfer of funds and assets are subject to procedures established in national legislation, which obliges registration at the Central Bank for foreign exchange operations. Such legislation is updated and disclosed at www.bcb.gov.br. Brazil does not commit to a standstill situation for such rules, but any changes will not be used as a means of avoiding commitments or obligations under the agreement, in accordance to GATS Annex on Financial Services provision 2 (a), and shall be published in accordance to GATS Article III (1). Residents acquiring assets abroad are subject to periodic declarations at the Central Bank (“Banco Central do Brasil”) and the Federal Revenue and Customs Secretariat (“Secretaria da Receita Federal”). Such declarations are related to capital census and tax purposes, respectively.

- Note for transparency purposes regarding domestic regulation for commitments under mode 4: depending on the sub-sector, registrations at the competent authority, passing specific examinations and the need of having a federal revenue number (CPF) are regulatory requirements applied on a national treatment basis.

(the regulatory transparency notes contained in this section fall under domestic regulation, and are not included as commitments, but with the single purpose to facilitate the comprehension of the Brazilian regulatory environment)

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--|
| 7.A. INSURANCE SERVICES | | | |
| Horizontal Sub-sector Provisions: | | | |
| <p><i>Note for transparency purposes regarding domestic regulation: under mode 3), authorization of the competent governmental agency is required and shall be granted in a non-discriminatory basis. Competent licensing agencies, according to each Sub-sector are:</i></p> <p>- a.1, a.2, b.2, b.3: SUSEP (Superintendence of Private Insurance – “Superintendência de Seguros Privados”).</p> <p>- b.1: ANS (National Health Agency – “Agência Nacional de Saúde Suplementar”);</p> | | | |
| Reference to CPC in this sub-sector is subject to technical revision. | | | |
| Note for sub sector 7.A: (1) Should the contract be in accordance to the Brazilian Law, commercial presence is required. | | | |
| a. Life Insurance Services, open and close pension funds, except Social Security Services | | | |
| a.1 Life Insurance Services (risk benefits: death and disability) (CPC 81211) | 1) Unbound. 2) Unbound. 3) None other than horizontally indicated in this section. 4) Horizontal sector note is applicable. | 1) Unbound 2) Unbound. 3) None. 4) Horizontal sector note is applicable. | |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>a.2 Life Insurance (Annuities) and Open Private Pensions Services (CPC 81212)</p> | <p>1) Unbound. 2) Unbound. 3) None other than horizontally indicated in this section. 4) Horizontal sector note is applicable.</p> | <p>1) Unbound. 2) Unbound. 3) None. 4) Horizontal sector note is applicable.</p> | |
| <p>b. Non Life Insurance Services</p> | | | |
| <p>b.1 Health Insurance Services (except pre-paid systems) (CPC 81291)</p> | <p>1) Unbound. 2) Unbound. 3) None other than horizontally indicated in this section. 4) Horizontal sector note is applicable</p> | <p>1) Unbound. 2) Unbound. 3) None. 4) Horizontal sector note is applicable.</p> | |
| <p>b.2 Freight Insurance Services (Maritime, Aeronautical and Terrestrial and Others) (CPC 81294)</p> | <p>1) None for exported goods ⁽¹⁾. Unbound for imported goods. 2) None for exported goods ⁽¹⁾. Unbound for imported goods 3) None other than horizontally indicated in this section. 4) Horizontal sector note is applicable.</p> | <p>1) None for exported goods ⁽¹⁾. Unbound for imported goods. 2) None for exported goods ⁽¹⁾. Unbound for imported goods. 3) None. 4) Horizontal sector note is applicable.</p> | |

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| b.3 Body, Machinery and Civil Liability Insurance Services for Vessels (CPC 81293) | <p>1) None for vessels registered in the Brazilian Special Register (“Registro Especial Brasileiro” –REB) if the insurance is not offered in Brazil or if domestic prices differ from international ones. Unbound for vessels not registered in the REB.</p> <p>2) None for vessels registered in the Brazilian Special Register (“Registro Especial Brasileiro” –REB) if the insurance is not offered in Brazil or if domestic prices differ from international ones. Unbound for vessels not registered in the REB.</p> | <p>1) None for vessels registered in the Brazilian Special Register (“Registro Especial Brasileiro” –REB) if the insurance is not offered in Brazil or if domestic prices differ from international ones. Unbound for vessels not registered in the REB.</p> <p>2) None for vessels registered in the Brazilian Special Register (“Registro Especial Brasileiro” –REB) if the insurance is not offered in Brazil or if domestic prices differ from international ones. Unbound for vessels not registered in the REB.</p> | |
| b.3 (continued) | <p>3) None other than horizontally indicated in this section.</p> <p>4) Horizontal sector note is applicable.</p> | <p>3) None.</p> <p>4) Horizontal sector note is applicable.</p> | |
| b.4 Other Non Life Insurance Services (CPC 81292, 81295, 81296, 81297) | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None other than horizontally indicated in this section.</p> <p>4) Horizontal sector note is applicable.</p> | <p>1) Unbound</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None.</p> <p>4) Horizontal sector note is applicable.</p> | |
| c. Auxiliary Services to Insurance and open private pension funds | | | |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>c.1 Agencies and Brokerage Services (CPC 81401)</p> <p>c.1.1 Agencies and Brokerage Services for Insurance and Open Private Pension Funds</p> <p>c.1.2 Agencies and Brokerage Services for Reinsurance and Retrocession</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None other than horizontally indicated in this section for item c.1.1. Unbound for item c.1.2.</p> <p>4) None other than horizontally indicated in the general section.</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) Unbound.</p> <p>3) None for item c.1.1. Unbound for item c.1.2.</p> <p>4) None.</p> | |
| <p>c.2 Consultancy, Actuarial and Survey Services (CPC 81402, 81404)</p> | <p>1) None.</p> <p>2) None</p> <p>3) None other than horizontally indicated in the general section.</p> <p>4) None other than horizontally indicated in the general section.</p> | <p>1) None.</p> <p>2) None.</p> <p>3) None.</p> <p>4) None.</p> | |

7.B BANKING AND OTHER FINANCIAL SERVICES (Excluding Insurance)

Horizontal Sub-sector Provisions:

- **For commitments under mode 3: The establishment of financial institutions, such as, any type of banks, consumer or real estate/mortgage finance companies, credit cooperatives or companies, leasing companies, brokers and dealers, as well as increases in the participation of foreign persons (individual or firms) in the capital of financial institutions incorporated under Brazilian law, needs a specific authorization granted on a case-by-case basis by the Executive Branch, by means of a Presidential decree. Specific conditions may be required. Institutions authorized to perform financial activities may perform only authorized activities, according to domestic Laws and regulations. Representative offices may not engage in commercial business.**
- *Note for transparency purposes regarding domestic regulation: Services included in sub-sector 7.B.1 are those currently under primary responsibility of the Central Bank of Brazil (BACEN – “Banco Central do Brasil”), and those included in sub-sector 7.B.2 are those under primary responsibility of the Brazilian Securities Commission (CVM – “Comissão de Valores Mobiliários”). Only institutions accredited by those agencies may render activities listed in this subsector.*
- **Securities, for commitments under subsector 7.B.2, are: corporate shares, debentures, secured bonds, founder’s shares(extinguished in 2001, existing ones grandfathered), coupons of these securities; subscription warrants, and rights or receipts; securities certificates of deposit; any type of derivatives, including options, forwards swaps and futures contracts; commercial paper issued by public companies, except financial institutions; open or closed-ended mutual funds, including real estate-funds; any type of collective investment instrument offered to the public that creates the right of participation in profits or other type of capital remuneration.**

Note for sub-sector 7.B:

(1) Note for transparency purposes regarding domestic regulation: the activities listed in this sector are regulated by specific rules enacted by the Brazilian Securities Commission – CVM. Current regulations are available at CVM’s website (www.cvm.gov.br). Domicile in Brazil is needed, but this concept is non-discriminatory, as it is currently extendable to non-resident foreigners. In practice, only an address in Brazil is needed to register, working address admitted. The commitments are specific for the listed activities.

| | | | |
|----------------------------------------------------|--|--|--|
| 7.B.1 <u>Banking and other financial services,</u> | | | |
|----------------------------------------------------|--|--|--|

| <u>excluding securities related services</u> | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>a) Acceptance of the following funds from the public:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) demand deposits; (ii) time deposits; (iii) Savings deposits destined for housing finance. <p>b) Lending of all types, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Consumer credit; (ii) Mortgage credit; (iii) Financing of commercial transactions. <p>c) Financial leasing.</p> <p>d) Payment and money transmission services (excluding credit, charge, and debit cards).</p> <p>e) Guarantees and commitments.</p> <p>f) Trading for own account or for the account of customers, whether on exchange or OTC market, of the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) money market instruments; (ii) foreign exchange; | <p>1) Unbound.</p> <p>2) None for advisory services (item “j”). Unbound for other items.</p> <p>3) None other than horizontally indicated in this subsection and section.</p> <p>4) None other than horizontally indicated in the general section for advisory services (item “j”). For other services, horizontal sector note is applicable.</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) None for advisory services (item “j”). Unbound for other items.</p> <p>3) None.</p> <p>4) None for advisory services (item “j”). For other services, horizontal note is applicable.</p> | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>(iii) exchange rate and interest rate instruments;</p> <p>(iv) other negotiable instruments and financial assets, including bullion.</p> <p>g) Money brokerage.</p> <p>h) Factoring</p> <p>i) Credit Card Services</p> <p>j) Advisory services related to items above, including research, advice, consultancy, and credit analysis.</p> | | | |
| <p>7.B.2 Securities related services:</p> | | | |
| <p>a) Trading for own account or for the account of customers, whether on an exchange or in a regulated OTC market, of securities.</p> <p>b) Clearing services for securities.</p> <p>c) Issue and Public offerings of securities, including underwriting and placement as agent.</p> <p>d) Advisory services,</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) None for acquisition of depository receipts of Brazilian Securities traded abroad (under items “a” and “b”). Unbound for other items.</p> <p>3) None other than horizontally indicated in this subsection and section.</p> <p>4) None other than horizontally indicated in the general section for autonomous agents (item “a”) (1) . For items “b”, “c” and “e”, horizontal note is applicable. Unbound for item “d”.</p> | <p>1) Unbound.</p> <p>2) None for acquisition of depository receipts of Brazilian Securities traded abroad (under items “a” and “b”). Unbound for other items.</p> <p>3) None.</p> <p>4) None for autonomous agents (item “a”) (1) . For items “b”, “c” and “e”, horizontal note is applicable. Unbound for item “d”.</p> | |

| | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|
| investment and portfolio research and advice. e) Asset or portfolio management, including investment funds. | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|