

NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS COMERCIAIS

PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE
GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA
E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS COMERCIAIS

PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE
GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA
E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

Acesse a publicação
pelo QR Code abaixo.



**CONFEDERAÇÃO NACIONAL
DA INDÚSTRIA – CNI**

Robson Braga de Andrade
Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva
Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia – DIRET

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor de Educação e Tecnologia

Serviço Social da Indústria – SESI

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira
Presidente do Conselho Nacional

SESI – Departamento Nacional

Robson Braga de Andrade
Diretor

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor-Superintendente

Paulo Mól Júnior
Diretor de Operações

**Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
– SENAI**

Robson Braga de Andrade
Presidente do Conselho Nacional

SENAI – Departamento Nacional

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor-Geral

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira
Diretor-Adjunto

Gustavo Leal Sales Filho
Diretor de Operações

Instituto Euvaldo Lodi – IEL

Robson Braga de Andrade
Presidente do Conselho Superior

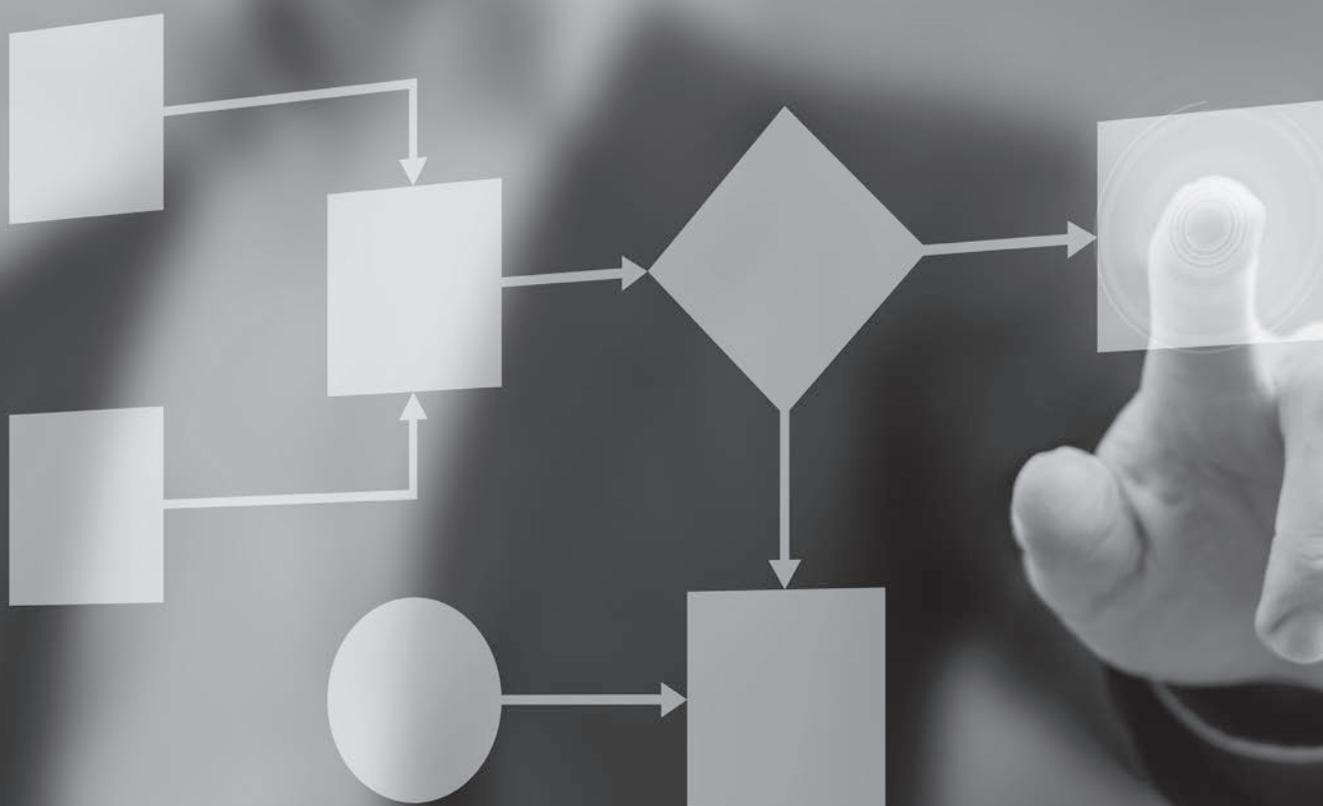
IEL – Núcleo Central

Paulo Afonso Ferreira
Diretor-Geral

Eduardo Vaz da Costa Junior
Superintendente

NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS COMERCIAIS

PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE
GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA
E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL



Brasília, 2020



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2020. CNI – **Confederação Nacional da Indústria.**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

FICHA CATALOGRÁFICA

C748n

Confederação Nacional da Indústria.

Negociações de acordos comerciais : práticas internacionais de governança e transparência e recomendações para o Brasil/ Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2020.

63 p. – il.

1. Acordos Comerciais. 2. Governança. 3. Práticas Comerciais. I. Título.

CDU: 336.244.2

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989/ 3317-9992
sac@cni.com.br

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Regras sobre Transparência e Governança no Brasil | 12 |
| Figura 2 – Fases principais da negociação de acordos comerciais..... | 17 |
| Figura 3 – Política de Governança da Administração Pública | 51 |

LISTA DE GRÁFICO

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Número de acordos comerciais em vigor das economias analisadas | 19 |
|---|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Quadro Comparativo da Publicação de Informações em Negociações Comerciais. | 12 |
| Quadro 2 – Principais recomendações para aprimoramento da prática brasileira..... | 13 |
| Quadro 3 – Quadro Resumo - Prática de Transparência da União Europeia em Negociações Comerciais | 23 |
| Quadro 4 – Prática de Transparência do Reino Unido em Negociações Comerciais..... | 25 |
| Quadro 5 – Informações Divulgadas pelos EUA em Negociações Comerciais | 27 |
| Quadro 6 – Informações Divulgadas pelo Japão em Negociações Comerciais | 28 |
| Quadro 7 – Informações Divulgadas pelo Canadá em Negociações Comerciais | 30 |
| Quadro 8 – Informações Divulgadas pelo Peru em Negociações Comerciais..... | 31 |
| Quadro 9 – Informações Divulgadas pelo Chile em Negociações Comerciais..... | 32 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO..... | 9 |
| 1 SUMÁRIO EXECUTIVO..... | 11 |
| 2 INTRODUÇÃO | 15 |
| 3 PRÁTICA INTERNACIONAL..... | 19 |
| 3.1 União Europeia | 20 |
| 3.2 Reino Unido | 23 |
| 3.3 EUA | 25 |
| 3.4 Japão | 28 |
| 3.5 Canadá..... | 29 |
| 3.6 Peru..... | 30 |
| 3.7 Chile | 31 |
| 4 NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS PELO BRASIL | 35 |
| 4.1 Prática Brasileira | 35 |
| 4.1.1 Manifestação de interesse..... | 36 |
| 4.1.2 Abertura de diálogo exploratório | 36 |
| 4.1.3 Mandato negociador | 38 |
| 4.1.4 Trocas de ofertas e negociações de regras | 39 |
| 4.1.5 Implementação dos Acordos | 43 |
| 4.2 Coordenação com o Mercosul..... | 43 |
| 4.3 Participação do Congresso | 45 |
| 5 NORMAS DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA | 49 |
| 5.1 Transparência e Acesso à Informação..... | 49 |
| 5.2 Política de Governança da Administração Pública..... | 51 |
| 5.3 Política Nacional de Governo Aberto | 53 |
| 5.4 Comitê Interministerial de Governança..... | 55 |
| 6 RECOMENDAÇÕES | 59 |

APRESENTAÇÃO

Processos de negociação de acordos e abertura comercial devem ser conduzidos da maneira mais transparente e com maior participação do setor empresarial possível. Essa atitude é necessária para que seja definida uma estratégia clara de desenvolvimento da indústria e da economia nacional.

Os países com mais experiência em negociações internacionais têm como práticas, por exemplo, a divulgação de informações e a coordenação com os respectivos setores privados. Isso se dá em todas as fases: no momento anterior às conversações, durante as tratativas e após a celebração dos acordos, permitindo que as empresas e o país possam obter os melhores resultados.

No Brasil, apesar da negociação de tratados comerciais envolver diversas etapas, órgãos e representantes do governo, ainda falta, no processo negociador, uma governança que possibilite a plena compreensão, por parte do setor empresarial, da motivação e dos impactos do acordo nos setores econômicos.

Diante disso, o presente estudo analisa as práticas de governança e transparência de Canadá, Estados Unidos, Japão, União Europeia, Reino Unido, Chile e Peru, identificando diversos exemplos antes, durante e após as negociações que poderiam ser aplicados no Brasil.

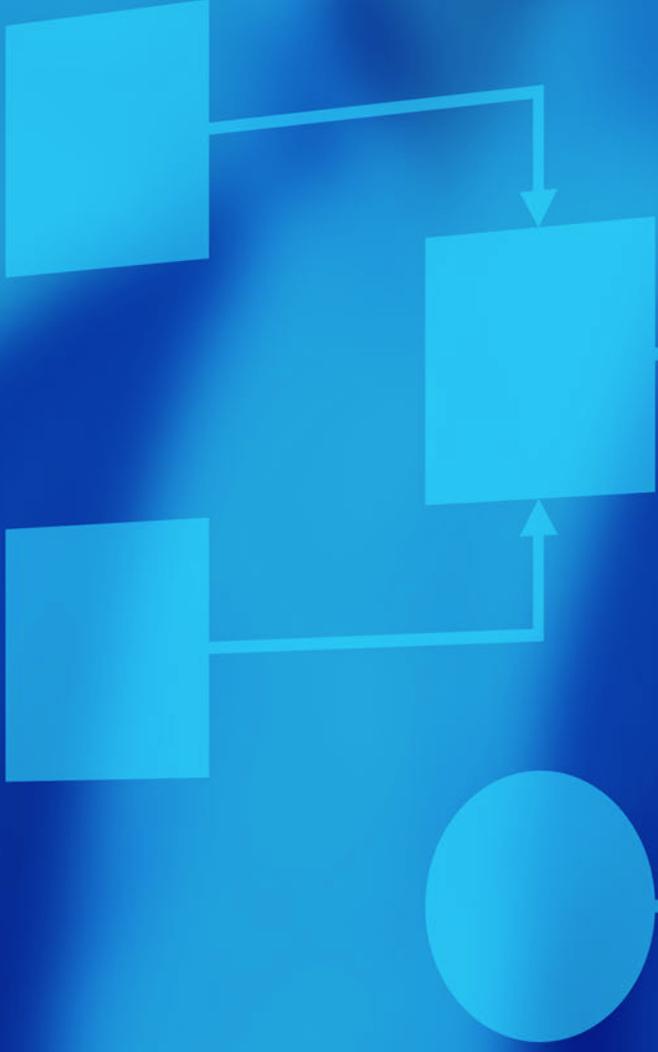
É importante ressaltar que já há algumas práticas no país. Uma delas é a aproximação do governo com a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), mecanismo coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para acompanhar e influenciar as negociações comerciais. Exemplo dessa iniciativa foi a atuação conjunta dos setores público e privado na conclusão do acordo de livre comércio com a União Europeia, o maior já celebrado pelo Mercosul.

Esperamos que o estudo contribua com o debate desse importante tema para o desenvolvimento da economia brasileira.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI



1 SUMÁRIO EXECUTIVO



A negociação de acordos comerciais pelo Brasil tem sido conduzida de forma *ad hoc*, sem previsão legal de obrigações de transparência ou governança específicas a serem observadas pela Administração Pública.

Apesar da negociação de acordos comerciais envolver diversas etapas, órgãos e representantes do governo, ainda há **elevada falta de transparência e governança** no processo negociador que compromete pontos como a compreensão dos motivos que levaram o governo a lançar determinada negociação, dos estudos e cenários realizados pelo governo que avaliam os impactos da celebração de acordos comerciais, das contribuições recebidas e a própria estratégia brasileira que norteia o processo negociador.

A partir de uma análise da **prática internacional**, identificou-se diversos exemplos que poderiam ser replicados no Brasil para cumprir essa lacuna. Para isso, foi analisada a prática de países com longa experiência em negociações comerciais que ajudaram a moldar suas práticas para extrair os melhores resultados dos acordos firmados, o que inclui a **divulgação de informações e maior engajamento/coordenação com os respectivos setores privados**. O quadro a seguir sumariza a prática dos países analisados:

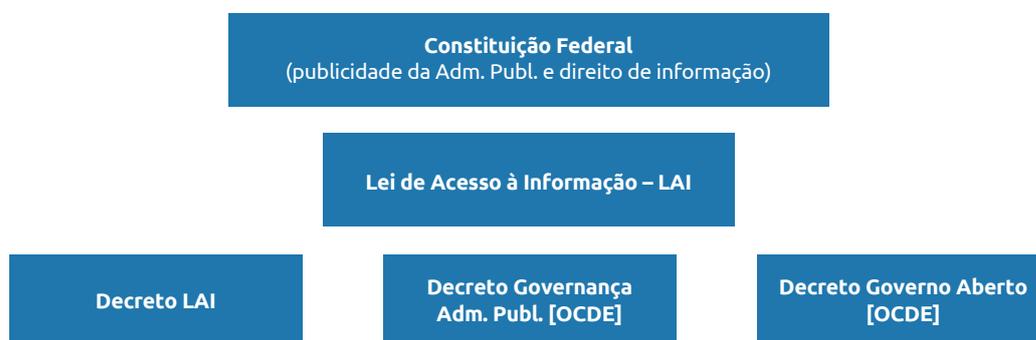
QUADRO 1 – Quadro Comparativo da Publicação de Informações em Negociações Comerciais

| |  União Europeia |  Reino Unido |  Japão |  EUA |  Canadá |  Peru |  Chile |  Brasil |
|--|--|---|---|---|---|--|---|--|
| Estudo de Viabilidade | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | |
| Diretrizes de Negociação | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | |
| Minutas de regras (durante as negociações) | ✓ | | | | | | | |
| Resumos de Rodadas de Negociação | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | |
| Resultado de Consulta Pública | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| Análises de Impacto | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| Relatórios de Aproveitamento | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Resumo de Reuniões de Comitês do Acordo | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | |

Fonte: Elaboração própria a partir das práticas de transparência em cada um dos países analisados

Essa ausência de transparência e governança inibe o monitoramento adequado das sensibilidades e entraves vislumbrados durante todo o processo negociador e prejudica o governo de ter uma visão mais ampla de todo o interesse brasileiro ao passo que traz menos elementos para sopesar ganhos e perdas da negociação.

Embora existam regras sobre governança e acesso à informação no Brasil (quadro abaixo), é necessário que sejam asseguradas antes, durante e depois das negociações de acordos comerciais.

FIGURA 1 – Regras sobre Transparência e Governança no Brasil

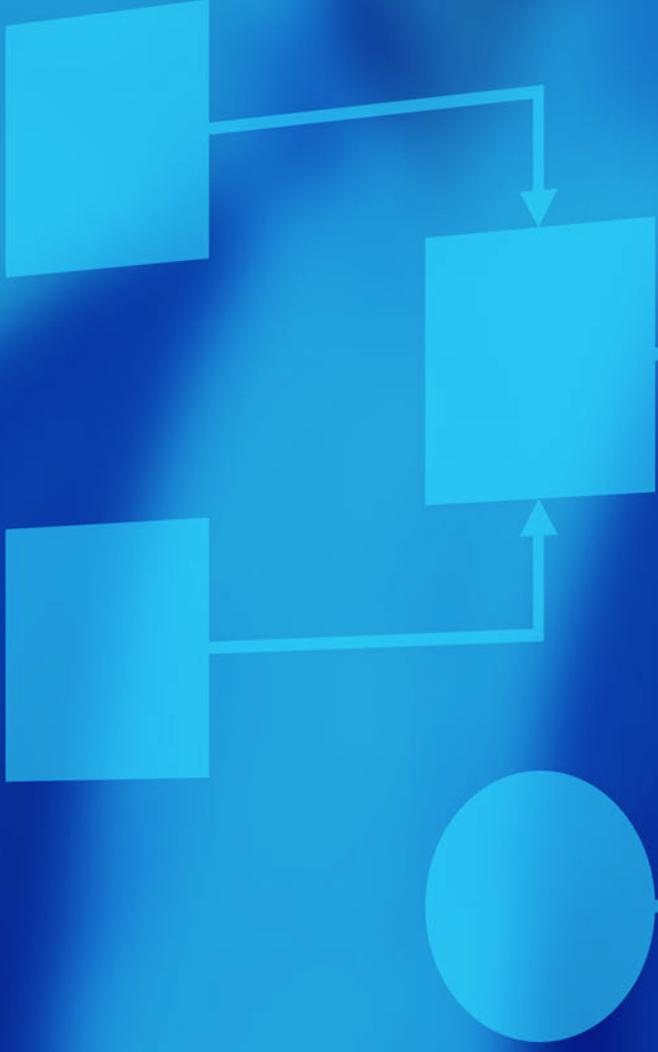
Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, à luz das boas práticas de governança e da experiência de outros países, a CNI contribui com 17 sugestões para melhoria da governança e transparência ao longo do processo de negociação dos acordos comerciais pelo governo brasileiro. Essas sugestões estão divididas nos momentos anteriores as negociações, durante as negociações e após as negociações.

QUADRO 2 – Principais recomendações para aprimoramento da prática brasileira

| | |
|---|---|
| Aumentar a previsibilidade das negociações | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e publicar agenda das negociações, indicando parceiros comerciais estratégicos e prioritários; • Elaborar avaliações de impacto durante e após as negociações; e • Elaborar informativos e documentos de apoio para divulgação dos acordos. |
| Aprimorar a governança das negociações | <ul style="list-style-type: none"> • Criar Grupo Estratégico de Negociações; • Disponibilizar canais oficiais de participação do setor privado; • Incentivar diálogos com a sociedade civil e o Congresso |
| Assegurar a publicidade das negociações | <ul style="list-style-type: none"> • Divulgar resultados e análises de consultas públicas; • Divulgar mandatos e diretrizes para as negociações, documentos, atas e resumos de reuniões de Comissões Negociadoras, rodadas de negociação e Comitês dos acordos; • Divulgar minutas de regras durante as negociações e os textos finais tão logo o acordo seja concluído. |
| Aprimorar a implementação dos acordos | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar manuals e guias para acesso aos benefícios dos acordos; • Elaborar relatórios de aproveitamento; • Realizar avaliações ex-post regulares. |

Fonte: Elaboração própria



2 INTRODUÇÃO



Nos últimos anos, o Brasil retomou com maior intensidade a agenda de negociações comerciais, que passaram a incluir e aprofundar novos temas e não apenas a redução e eliminação de tarifas de importação. Essa tendência reflete a prática internacional que levou à formação de **redes de acordos comerciais complexos** com vistas a assegurar o acesso aos mercados em um quadro de maior **regras que garantem previsibilidade ao comércio**.

Contudo, ao contrário de outros países que ao longo dos últimos anos foram gradativamente aumentando o escopo dos seus acordos comerciais, o Brasil migrou rapidamente de acordos que conferiam margens de preferência a bens – e geralmente de escopo limitado de produtos – para negociação de acordos mais amplos.¹ A inclusão de novos temas ampliou substancialmente a complexidade e os impactos regulatórios dos acordos comerciais.

O Acordo de Livre Comércio assinado entre **Brasil e Chile** em novembro de 2018, por exemplo, ampliou o Acordo de Complementação Econômica nº 35, de 1996, de modo a incorporar diversos temas não tarifários, inclusive cooperação bilateral na área regulatória.² Mais recentemente, o Mercosul concluiu acordos abrangentes com a **União Europeia e a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA)**, que contempla capítulos sobre bens, serviços, regras de origem, compras governamentais, desenvolvimento sustentável, barreiras não tarifárias e outros temas.

1 Novos temas incluem, *inter alia*, barreiras não-tarifárias, desenvolvimento sustentável, comércio eletrônico e investimentos.

2 <http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/3695-brasil-e-chile-assinam-acordo-de-livre-comercio>.

Justamente pela **complexidade** cada vez maior das negociações, é necessário intensificar o diálogo público-privado para que o processo reflita as melhores práticas, avanços tecnológicos, desafios e oportunidades que podem ser exploradas pelo Brasil em todas as áreas negociadas. Por isso, a estratégia negocial e avaliação precisa dos impactos de novas regras se beneficia sobremaneira da transparência e das contribuições advindas dos principais *players* afetados positiva ou negativamente pelos acordos.

Um exemplo da complexidade das negociações comerciais são as **regras de origem**, que cada vez mais se baseiam em métodos de produção usados em modernos arranjos de cadeia global de valor. A depender de como forem negociadas, podem tornar impraticável a utilização de preferências tarifárias. Além disso, avanços tecnológicos também têm influenciado o desenho e o escopo de dispositivos legais em acordos comerciais, como em **facilitação de comércio e comércio eletrônico**.

Essa **constante e rápida evolução** ocorre nas mais diversas áreas abrangidas por acordos comerciais, sendo que **novos temas e a própria abordagem adotada pelos países nas negociações também decorrem de demandas de atores domésticos**. Por exemplo, a inclusão de cláusulas trabalhistas no Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA)³ ocorreu em meio a demandas de sindicatos ao longo das negociações para maior *enforcement* de regras e mecanismos de solução de disputas nessa área.⁴

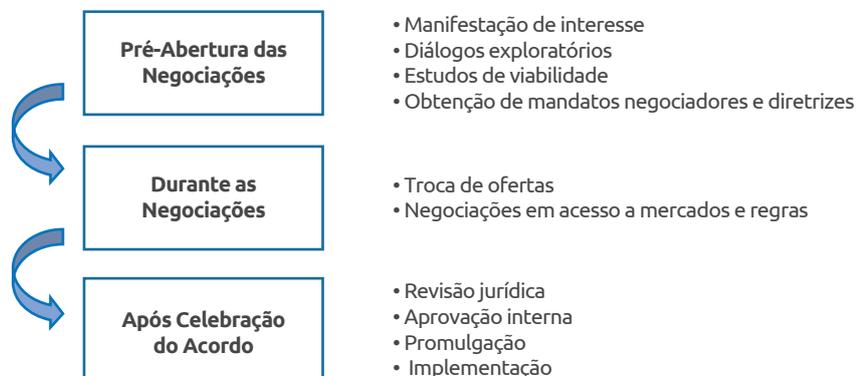
Em que pese a discricionariedade e poder político da Administração Pública para a condução das negociações internacionais, é extremamente importante que o governo receba e **considere** dados, análises e contribuições da sociedade civil e do setor empresarial, fundamentais para a formulação da política comercial brasileira e **identificação de prioridades** nas negociações.

Cabe ressaltar, ainda, que o pós-negociação também é importante, inclusive para a devida publicidade e apoio técnico para que o setor privado faça melhor uso das vantagens negociadas e os benefícios econômicos para o país sejam amplificados.

Assim, o presente estudo tem como objetivo avaliar a transparência e governança relativos à negociação e implementação de acordos comerciais, o que abrange os ritos e práticas desde as etapas que antecedem a abertura das negociações até aquelas posteriores à celebração dos acordos, conforme ilustrado no fluxograma a seguir:

3 AFL-CIO. **Written comments on how to make NAFTA work for working people**. 2017. Disponível em: <https://aflcio.org/statements/written-comments-how-make-nafta-work-working-people>. Acesso em: 08 dez. 2020.

4 MATOO, Aaditya; ROCHA, Nadia; Ruta, Michele. **Handbook of deep trade agreements**. Washington: World Bank, 2020. p. 605.

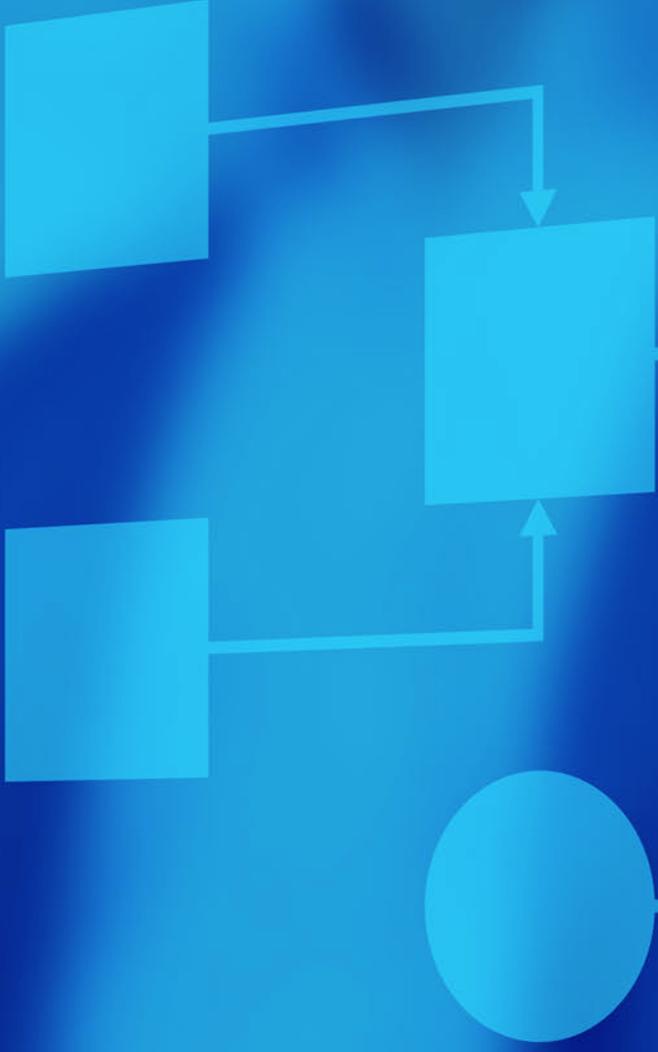
FIGURA 2 – Fases principais da negociação de acordos comerciais

Fonte: Elaboração própria

São analisadas as práticas de economias com maior experiência no tema, como Canadá, Estados Unidos (EUA), Japão, Reino Unido e União Europeia (UE), assim como países sul-americanos como Chile e Peru.

Em seguida, são descritas as práticas e regras vigentes no Brasil, sobretudo o nível de transparência das informações em cada etapa das negociações, assim como a abertura para contribuições do setor privado.

Por fim, são apresentadas **recomendações** para a melhoria da transparência e governança em todas as etapas das negociações comerciais.

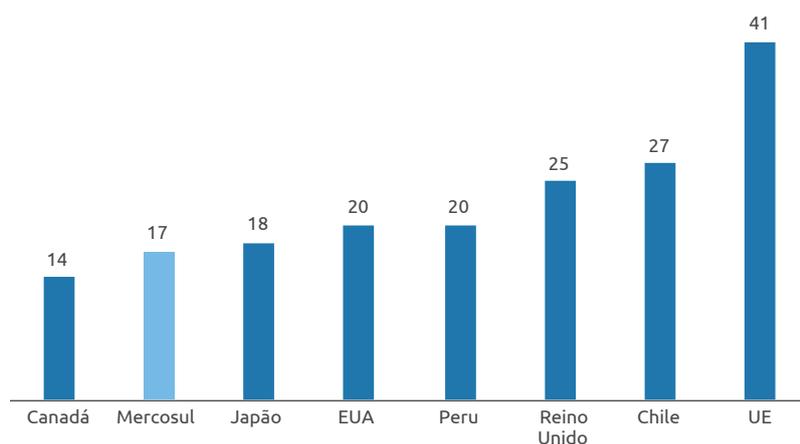


3 PRÁTICA INTERNACIONAL



Os países que se destacam por suas amplas redes de acordos comerciais são Canadá, EUA, Japão, UE e, mais recentemente, o Reino Unido. Além deles, o Chile e o Peru acumularam, na região, experiência em negociações comerciais.

GRÁFICO 1 – Número de acordos comerciais em vigor das economias analisadas



Fonte: elaboração própria com base nos acordos em vigor em cada país

A análise das práticas desses países, em especial com relação à definição de procedimentos transparentes e participativos de negociação de acordos internacionais, pode servir de referência ao Brasil. Ainda mais para evitar assimetria de informações e iniciativas do Brasil e de seus atuais e futuros parceiros comerciais, o que poderia colocar em risco os benefícios das negociações para o país.



3.1 UNIÃO EUROPEIA

A UE é uma referência em termos de transparência e *accountability* em negociações comerciais. A Comissão Europeia divulga os principais documentos e elabora diversos materiais de apoio para a melhor compreensão de cada uma das etapas de negociação.⁵

Por meio da iniciativa “Comércio para Todos”,⁶ a Comissão Europeia comprometeu-se a tornar a política comercial do bloco mais **responsável, eficiente e transparente**. Para transparência, comprometeu-se a **publicar os textos chave de todas as negociações comerciais**. Segundo a Comissão, transparência é fundamental para melhor regulação e deve ser aplicada em todas as fases do ciclo negociador: desde as premissas e objetivos, as negociações propriamente ditas e durante a fase pós-negociação.

Em linha com os princípios da “Agenda de Melhor Regulação”,⁷ a Comissão Europeia também realiza **avaliação de impacto** de toda iniciativa relevante na área de política comercial. Esses estudos permitem uma análise mais aprofundada dos potenciais impactos econômicos, sociais e ambientais dos acordos comerciais, incluindo em pequenas e médias empresas (PME), consumidores, setores econômicos específicos e direitos humanos. A Comissão analisa também o **impacto econômico estimado após a celebração dos acordos, prepara relatórios de acompanhamento *ex post*** e disponibiliza os **esclarecimentos metodológicos** utilizados como base para os modelos econômicos de avaliação de impacto⁸.

A Comissão Europeia mantém a página “Transparência em Ação”⁹ como ponto focal para a maior parte das informações referentes às negociações comerciais em curso. Além disso, o órgão atualiza informações por acordo, categorizados conforme o estágio de negociação¹⁰ ou, ainda, um resumo sobre o status e próximos passos para as negociações em andamento¹¹. Para facilitar o acompanhamento, a Comissão destaca as novidades inseridas em cada atualização do resumo conjunto.

5 O aprimoramento das práticas europeias é relativamente recente. Nesse sentido, merece destaque a pressão de entidades como a *European Trade Union Confederation (ETUC)*, que destacava a importância da transparência em todas as negociações comerciais da União Europeia, especialmente para o controle social e democrático baseado em fatos – e não rumores, disponível em <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-eu-progressive-trade-and-investment-policy>.

6 EUROPEAN COMMISSION. **Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy**. Luxemburgo: Publications office of the European Union, 2014. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

7 EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions**. 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-215-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 08 dez. 2020.

8 NILSSON, Lars. **Reflections on the economic modelling of free trade agreements**. 2019. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158067.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

9 EUROPEAN COMMISSION. **Transparency in action**. 2020. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>. Acesso em: 08 dez. 2020.

10 EUROPEAN COMMISSION. **Implementing EU agreements**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_being-negotiated. Acesso em: 08 dez. 2020.

11 EUROPEAN COMMISSION. **Overview of FTA and other trade negotiations**. 2020. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

A Comissão incentiva a participação de partes interessadas nas negociações por meio de reuniões com representantes do setor privado. Com base em documentos atualizados sobre o andamento das negociações elaborados pela própria Comissão, as partes interessadas podem se manifestar durante essas reuniões sobre demandas e preocupações específicas que servirão de base para a condução de conversas futuras.

Ademais, ressalta-se a participação do setor privado também por meio do Grupo de Especialistas em Acordos Comerciais.¹² Apesar de o mandato do grupo ter expirado ao final de 2019, foram realizadas 10 (dez) reuniões com a participação de 28 membros selecionados a partir de organizações a nível europeu, incluindo associações e grupos representantes de trabalhadores, consumidores e outros interesses econômicos.¹³ As perspectivas e orientações do grupo serviram de referência para o andamento das negociações e também a implementação de acordos já finalizados.

Abaixo, há a lista dos principais documentos disponibilizados pela Comissão Europeia relativos às negociações comerciais:

- **Recomendações para diretrizes de negociação.** Esse documento contém as razões para a abertura das negociações e os objetivos pretendidos pela Comissão Europeia. É com base nesse documento que o Conselho Europeu autoriza ou não o início das negociações. A Comissão também incentiva o Conselho Europeu a divulgar a **versão final das diretrizes** aprovadas pelo órgão, o que vem sendo feito em negociações recentes.
- **Textos-base para negociação.** A Comissão Europeia disponibiliza minuta das regras sobre os temas incluídos nas negociações acompanhados de **materiais explicativos**. Esses documentos são indicativos do posicionamento inicial da União Europeia e servirão de base para discussões e aprofundamentos ao longo das negociações.
- **Relatórios de rodadas de negociação.** Trata-se de resumo de cada uma das rodadas de negociação indicando os temas negociados e sinalizando eventuais avanços e pontos de atenção conquistados ao longo das conversas.
- **Relatórios de diálogos com o setor privado.** A Comissão divulga os documentos que serviram de base para as discussões e, na maior parte dos casos, elabora um relatório com os principais temas, questionamentos e demandas.
- **Análises de impacto.** Os relatórios com a avaliação de impacto de cada negociação são divulgados ao público em geral acompanhados de sumário executivo.

12 EUROPEAN COMMISSION. **Commission decision F 13.9.2017 setting up the group of experts on EU trade agreements**. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=34613&no=1>. Acesso em: 08 dez. 2020.

13 A lista de membros está disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156487.pdf.

As análises de impacto são resultado de um processo altamente participativo fundado em consultas às partes interessadas, sendo o relatório final objeto de discussão e comentários em reuniões com o setor privado. A Comissão também divulga nova análise de impacto após a celebração dos acordos, isto é, com base nas medidas efetivamente negociadas.

- **Atas e documentos das reuniões do Grupo de Especialistas.** As discussões realizadas no âmbito do Grupo de Especialistas são relevantes para analisar as perspectivas internas com relação à evolução das negociações e implementação de acordos.
- **Textos finais do acordo.** Após a conclusão das negociações, a Comissão Europeia divulga as minutas finais do texto antes da revisão jurídica. Os textos são acompanhados de materiais explicativos sobre os resultados alcançados ao longo das negociações.

Monitoramento pós-celebração do acordo

Em 2015, a Comissão Europeia comprometeu-se a apresentar um **relatório anual sobre a aplicação dos acordos comerciais mais significativos da União Europeia**, incluindo a taxa de aproveitamento dos acordos no total do comércio com o parceiro. O quarto relatório anual, divulgado em novembro de 2020,¹⁴ por exemplo, fornece informações detalhadas sobre a aplicação e utilização dos 36 principais acordos comerciais com 65 parceiros, bem como relatórios sobre o trabalho das comissões previstas nesses acordos.

Além disso, os acordos comerciais também estão sujeitos a **avaliações ex post regulares**¹⁵. As avaliações abordam em detalhes os diversos impactos causados pelos acordos, tais como econômicos, regulatórios, sociais e ambientais. Os relatórios parciais são debatidos em diálogos realizados com o setor privado antes da publicação da versão final dos documentos. Até o momento, a União Europeia já concluiu avaliações referentes aos acordos assinados com Chile, México e Coreia do Sul.

Melhor aproveitamento dos acordos comerciais pelas empresas europeias

A União Europeia vem aumentando esforços para que as empresas do bloco possam aproveitar melhor os acordos comerciais, por meio de informações relevantes sobre o

14 EUROPEAN COMMISSION. **Report from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions on the implementation of EU trade agreements**. 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-705-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 08 dez. 2020.

15 EUROPEAN COMMISSION, **Ex post evaluations**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/ex-post-evaluations/#_evaluations. Acesso em: 09 dez. 2020.

conteúdo desses acordos e esclarecimentos de como podem se beneficiar na prática.¹⁶ Por exemplo, desenvolveu um portal que permite que empresas de qualquer porte conheçam todos os requisitos de acesso a mercado nos países parceiros, com dados de preferências tarifárias, requisitos regulatórios e regras de origem. Outra iniciativa são materiais informativos sobre os acordos comerciais e sessões de formação sobre como as empresas europeias podem se beneficiar desses acordos.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pela União Europeia em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 3 – Quadro Resumo - Prática de Transparência da União Europeia em Negociações Comerciais

| Antes das Negociações |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Recomendações para diretrizes das negociações (Comissão Europeia); • Diretrizes para negociações (Conselho Europeu); e • Estudo de viabilidade. |
| Durante as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Minutas de regras em negociação; • Resumos de rodadas de negociação; • Relatórios de diálogos com a sociedade civil; • Avaliação de impacto; • Planilha resumo com atualizações constantes sobre o andamento das negociações e próximos passos; • Fichas técnicas temáticas; e • Exemplos de empresas que podem se beneficiar das regras em negociação. |
| Após as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Textos finais do acordo (antes da revisão jurídica); • Avaliação de impactos; • Relatórios de aproveitamento dos acordos; • Avaliações ex-post; • Agenda de reuniões de comitês dos acordos; e • Resumo de reuniões de comitês dos acordos. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pela União Europeia.



3.2 REINO UNIDO

Desde o início das negociações comerciais do Reino Unido com outros países ao longo de 2020, o governo britânico criou algumas iniciativas para maior transparência e participação da sociedade nas negociações.

16 EUROPEAN COMMISSION. 2019 report on implementation of EU free trade agreements. 2018. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158387.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

O Reino Unido disponibiliza a **lista de parceiros prioritários** com os quais deseja negociar¹⁷. Para esses, o Reino Unido divulga, desde o início das negociações, documento detalhando **objetivos estratégicos**, resultados de **consultas públicas** internas e **análises de impacto**. Os documentos permitem ampla compreensão dos benefícios esperados, assim como prioridades, interesses ofensivos e pontos de atenção destacados pelo setor privado ao longo das consultas públicas.

Com relação aos EUA, o governo britânico publicou até mesmo cartas trocadas com a autoridade estadunidense sobre os critérios de confidencialidade que seriam adotados sobre as informações trocadas entre os países. Naquela ocasião, o Reino Unido reiterou que **disponibilizaria as informações necessárias para assegurar a transparência e a participação do setor privado relativas ao posicionamento do Reino Unido ao longo das negociações**.

Vale ressaltar que o Reino Unido está em processo de revisão do modelo econômico utilizado para avaliar o impacto das negociações comerciais. Essa atualização é liderada por um grupo de acadêmicos e visa a extrair o máximo de benefícios das negociações, já considerando um contexto de recuperação após os efeitos causados pela pandemia de COVID-19¹⁸.

Ademais, ao longo das negociações o Departamento de Comércio Internacional mantém diálogos e prepara relatórios atualizados junto ao **Parlamento**¹⁹ e o **Grupo Estratégico de Comércio**. Este último foi criado em 2019, sendo composto por 21 membros e 4 especialistas. O Grupo opera como um fórum de debate entre governo e representantes do setor privado, sendo o resumo das discussões divulgados ao público em geral²⁰.

O Reino Unido também criou a Comissão de Comércio e Agricultura (*Trade and Agriculture Commission - TAC*) para reunir as opiniões do setor e reportar ao governo para a tomada de decisões relativas à política comercial e negociações. Em novembro de 2020, o governo britânico decidiu prorrogar a atuação dessa Comissão e torná-la permanente e ainda mais ativa.

Todo acordo assinado pelo governo britânico será acompanhado de um relatório produzido pela Comissão, que será enviado ao Parlamento britânico durante o período de

17 O Reino Unido também mantém negociações com os países com os quais já há acordo firmado com a União Europeia para que os efeitos desses acordos se mantenham após o período de transição previsto no Brexit. Para mais detalhes, vide <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>.

18 GOV.UK. **The department for international trade launches modelling review to support economic recovery**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/the-department-for-international-trade-launches-modelling-review-to-support-economic-recovery>. Acesso em: 08 dez. 2020.

19 Atualmente discute-se no Reino Unido o papel a ser desempenhado pelo Parlamento ao longo das negociações comerciais. Entende-se que o órgão poderia ser mais atuante, como nos EUA, Canadá, Austrália e União Europeia (vide, por exemplo, <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2020/09/30/parliamentary-scrutiny-of-trade-deals/>).

20 <https://www.gov.uk/government/groups/strategic-trade-advisory-group>.

análise do acordo comercial. Segundo o governo britânico, esse movimento reflete a sua ambição de colocar os agricultores no centro da sua política comercial e permitir que os parlamentares tenham acesso a opiniões independentes de *experts* ao avaliar os impactos de cada acordo comercial.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelo Reino Unido em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 4 – Prática de Transparência do Reino Unido em Negociações Comerciais

| Antes das Negociações |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lista de parceiros prioritários; e • Objetivos das negociações. |
| Durante as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Resultado de consultas públicas; e • Avaliação de impacto. |
| Após as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Textos finais do acordo; • Resumo das regras negociadas; • Relatório para o Congresso; • Avaliação final de impacto; e • Fichas técnicas temáticas. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelo Reino Unido.



3.3 EUA

As negociações de novos acordos são guiadas pela legislação interna que define os objetivos, formas de monitoramento e acompanhamento, processos de consultas e outras obrigações do poder executivo ao longo do processo.²¹

Apesar de o Departamento de Comércio ser um ponto focal, para ter conhecimento sobre as negociações realizadas pelo país, é necessário acessar dados específicos por país ou região.²² Informações sistematizadas sobre as negociações são divulgadas em relatório anual sobre a agenda comercial dos EUA.²³

21 Trata-se do Trade Priorities and Accountability Act ou Trade Promotion Authority (TPA), cuja última versão data de 2015. Ao final das negociações, o Congresso americano delibera sobre a internalização do acordo sem a possibilidade de propor emendas.

22 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Office of the United States trade representative**. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: 08 dez. 2020.

23 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **2020 trade policy agenda and 2019 annual report**. 2020. Disponível em: https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, o caso de Taiwan, para o qual não há qualquer informação sobre negociações de acordos comerciais, apesar de os EUA já terem elaborado avaliação de impacto econômico de eventual acordo com o país em 2002²⁴ e o interesse em um acordo de livre comércio ter sido reforçado em carta recente enviada pelo Senado estadunidense.²⁵ As negociações recentes com a China tampouco são detalhadas de forma transparente, sendo destacada apenas a conclusão do *“Phase One Agreement”*.²⁶

Apesar dos problemas identificados, os EUA divulgam informações detalhadas e documentos oficiais com relação, por exemplo, às negociações realizadas com União Europeia²⁷, Japão²⁸ e Quênia²⁹. Nesses casos, os principais documentos divulgados são: **(i) declarações conjuntas**, **(ii) notificação ao Congresso**, e **(iii) diretrizes detalhadas** de negociação, que refletem o resultado de consultas públicas.

Cumprе ressaltar que, nos EUA, o **Congresso monitora o andamento das negociações comerciais ativamente**. Assim, algumas atualizações e informações sobre o andamento de negociações podem ser obtidas por meio de cartas ou declarações de autoridades perante o Congresso, como as realizadas pelo Representante de Comércio em junho de 2020, quando apresentou ao Senado esclarecimentos sobre as negociações com a China, União Europeia, Reino Unido, Japão, Quênia e Brasil.³⁰

Os EUA acompanham os fluxos de comércio com seus principais parceiros comerciais, especialmente aqueles com os quais já possuem acordos de livre comércio.

Além disso, o **monitoramento do impacto dos acordos**, como um todo, é atualmente objeto de investigação do Departamento de Comércio³¹, a pedido do Congresso, e que

24 UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. **U.S.-Taiwan FTA**: likely economic impact of a free trade agreement between the United States and Taiwan. 2002. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/docs/pubs/332/pub3548.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

25 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Senate. **Letter to USTR ambassador Lightizer re U.S. – Taiwan trade agreement**. 2020. Disponível em: <https://www.inhofe.senate.gov/imo/media/doc/10%2001%2020%20Letter%20to%20USTR%20Ambassador%20Lighthizer%20re%20U.S.%20Taiwan%20Trade%20Agreement.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

26 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Economic and trade agreement between the government of The United States Of America and the government of the People’s Republic of China**. 2020. Disponível Em: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement>. Acesso em: 08 dez. 2020.

27 <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union/us-eu-trade-agreement-negotiations>.

28 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations. 2018. Disponível em:** <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>. Acesso em: 08 dez. 2020.

29 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **U.S.-Kenya Trade Agreement Negotiations. 2018. Disponível em:** <https://ustr.gov/countries-regions/africa/kenya/us-kenya-trade-agreement-negotiations>.

30 Declaração disponível na íntegra em <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/HWMCTestimonyon2020TradeAgenda-Final.pdf>.

31 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **USITC launches investigation of the economic impact on the United States of all trade agreements**. 2020. Disponível em: https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2020/er0611ll1575.htm.

complementará estudo semelhante realizado em 2016³². Inclusive, o *CATO Institute*³³ apresentou manifestação no curso da investigação com sugestões para aprimorar a transparência das informações relativas à implementação dos acordos (por exemplo, sobre reuniões de Comitês dos acordos e disputas comerciais), além de sugerir maior transparência nas premissas e metodologias utilizadas para avaliar os impactos econômicos das medidas e maior abertura para contribuições do setor privado sobre a implementação dos acordos.³⁴ Segundo o instituto, **a divulgação dessas informações é fundamental para assegurar melhores resultados em negociações futuras e aumentar o engajamento do setor privado.**

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelos EUA em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 5 – Informações Divulgadas pelos EUA em Negociações Comerciais

| Antes das Negociações |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Notificação ao Congresso; • Objetivos e diretrizes das negociações; e • Resultado de consultas públicas. |
| Durante as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Resumo de reuniões de grupos e rodadas de negociação; • Relatórios de grupos técnicos (USTR, Agriculture e Industry); • Audiências públicas no Congresso; • Resultados de consultas e audiências públicas com setor privado; • Relatórios anuais sobre a agenda de negociações comerciais; |
| Após as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Textos finais do acordo; • Avaliações de impacto; • Relatórios sobre questões ambientais, emprego e direitos trabalhistas; • Análise de fluxos de comércio com parceiros comerciais; e • Relatório duplo sobre impactos de acordos comerciais (2016 e 2021). |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelos EUA.

32 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Economic impact of trade agreements implemented under trade authorities procedures**. 2016. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4614.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

33 O CATO Institute é um *think tank* independente especializado em pesquisas de políticas públicas com vistas à implementação dos princípios de livre mercado e liberdade individual.

34 Vide <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2020-11/lester-manak-public-filing-11-6-2020.pdf>.



3.4 JAPÃO

O Japão tem como meta expandir os fluxos comerciais realizados via acordos, que devem passar de 51,6% para 78,7% após a conclusão das negociações em curso pelo país³⁵.

O Ministério das Relações Exteriores do Japão (Mofa, na sigla em inglês) é o **ponto focal** para a divulgação de informações referentes às negociações comerciais³⁶. As informações mais recentes são divulgadas em destaque, sendo agrupadas também por acordo. Estes, por sua vez, são divididos em categoriais de acordo com o status de negociação (assinados ou em vigor, em negociação e negociações suspensas).

O Japão divulga informações gerais a respeito de **rodadas de negociações comerciais**, como representantes dos governos que participaram das reuniões, os temas abordados e próximos passos. As informações são divulgadas com bastante agilidade – apenas alguns dias após as rodadas de negociação terem ocorrido, mas com detalhamento bastante inferior e menos sistematizada em relação ao observado, por exemplo, na União Europeia.

Ademais, o Japão também divulga **estudo conjunto** elaborado pelos grupos de trabalho formados pelos países ao início das negociações. Os documentos analisam as estratégias de negociação, os fluxos de comércio e aspectos regulatórios de cada uma das partes, assim como sugere temas e direcionamentos para as negociações do acordo.

Com relação à participação do setor privado, há diálogos realizados com a sociedade civil e o Japão disponibiliza as atas de reuniões para monitorar e analisar a implementação dos acordos, assim como iniciativas para aprofundar as negociações.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelo Japão em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 6 – Informações Divulgadas pelo Japão em Negociações Comerciais

| |
|---|
| Antes das Negociações |
| • Estudos de viabilidade dos acordos. |
| Durante as Negociações |
| • Resumo de rodadas de negociação; e • Indicação de diálogos com a sociedade civil. |
| Após as Negociações |
| • Textos finais do acordo; • Resumos de reuniões de grupos e comitês dos acordos; • Resumo de iniciativas para aprofundar as negociações; e • Fichas técnicas temáticas. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelo Japão.

35 Vide Growth Strategy 2019, disponível em <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/fu2019en.pdf>.

36 <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>.



3.5 CANADÁ

O Canadá tem aprimorado há alguns anos a transparência e a participação em suas negociações comerciais. Dessa forma, o nível de abertura de documentos e detalhamento de informações varia entre as negociações realizadas pelo país, sendo maior naquelas iniciadas ou que tiveram avanços recentes³⁷.

A renegociação do NAFTA, em particular, é um bom exemplo de como esses princípios são aplicados na prática³⁸. Isso porque, antes do início das negociações, o governo canadense recebeu mais de **47 mil manifestações por parte do setor privado**, que serviram de base para a definição dos objetivos do Canadá para a reformulação do acordo. Ao longo das negociações, **mais de 1.300 entidades** se mantiveram em contato com o governo do Canadá, incluindo representantes de trabalhadores, indígenas, acadêmicos e empresas.

Além disso, após a conclusão das negociações com os EUA e o México, o Canadá elaborou e divulgou os seguintes **relatórios**: (i) avaliação de impacto econômico³⁹, (ii) avaliação de impactos ambientais⁴⁰, (iii) análise de impactos sobre questões de gênero⁴¹.

Outro exemplo relevante é a divulgação do **resultado de consultas públicas**, como nas negociações com a Associação dos Países do Sudeste Asiático (ASEAN)⁴² e China⁴³.

Apesar dos avanços observados, o Canadá ainda não divulga informações detalhadas sobre as rodadas de negociação e tampouco documentos oficiais antes da conclusão dos acordos, tais como diretrizes para as negociações, minutas do acordo e atas de reuniões.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelo Canadá em cada etapa das negociações comerciais.

37 As informações referentes às negociações comerciais do Canadá são disponibilizadas no portal "Trade and Investment Agreements", disponível em <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=eng>.

38 O novo acordo firmado entre o Canadá, EUA e México entrou em vigor em 1 de julho de 2020.

39 CANADÁ. Global Affairs Canada. **The Canada United States-Mexico agreement: economic impact assessment**. 2020. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/CUSMA-impact-repercussion-en.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

40 CANADÁ. **Final Environmental Assessment of the Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA)**. 2020. Disponível em: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/final_ea-ee_finale.aspx?lang=eng. Acesso em: 08 dez. 2020.

41 CANADÁ. **GBA+ of the Canada-United States-Mexico Agreement**. 2020. Disponível em: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/gba-plus_acs-plus.aspx?lang=eng#a1_1. Acesso em: 08 dez. 2020.

42 CANADÁ. **Public Consultations on a Possible Canada-ASEAN FTA**. 2020. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/asean-anase/public-consultations-publiques.aspx?lang=eng>. Acesso em: 08 dez. 2020.

43 CANADÁ. **Public Consultations on a possible Canada-China free trade agreement**. 2020. Disponível em: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/china-chine/what_we_heard-que_nous_entendu.aspx?lang=eng. Acesso em: 08 dez. 2020.

QUADRO 7 – Informações Divulgadas pelo Canadá em Negociações Comerciais

| Antes das Negociações |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Resultado de consultas públicas. |
| Durante as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação preliminar de impacto. |
| Após as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Textos finais do acordo; • Avaliação final de impacto; • Relatório de aproveitamento; e • Resumos de reuniões de grupos e comitês do acordo Canadá-União Europeia. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelo Canadá.



3.6 PERU

O Peru se destaca por ser um dos países da América do Sul com maior grau de transparência em suas negociações comerciais. Desde 2003, quando iniciou as negociações de um acordo abrangente de livre comércio com os EUA, o Peru se comprometeu a desenvolver práticas que assegurassem o acesso à informação e a efetiva participação do setor privado⁴⁴. Tais práticas foram refletidas nas demais negociações realizadas pelo país, que, além dos EUA, já possui acordos finalizados com China, União Europeia, Japão e Coreia do Sul, além de ter integrado negociações regionais como o *Transpacific Partnership (TPP)* e o *Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership (CPTPP)*.

O Ministério de Comércio Exterior e Turismo é o **ponto focal** para a divulgação das informações relativas às negociações comerciais do Peru⁴⁵. As informações são divididas de acordo com o estágio das negociações (acordos em vigência, prestes a entrar em vigência e em negociação)⁴⁶.

O Peru divulga, por exemplo, o **estudo conjunto de viabilidade** e as **atas das rodadas de negociação**. Os documentos relevantes das rodadas de negociação e materiais de apoio produzidos ao longo das negociações são mantidos para consulta mesmo após a assinatura dos acordos.

44 COMEXPERU. **La transparencia es necesaria en la negociación de los acuerdos comerciales? 2017**. Disponível em: <https://semanariocomexperu.wordpress.com/la-transparencia-es-necesaria-en-la-negociacion-de-los-acuerdos-comerciales/>. Acesso em: 08 dez. 2020.

45 ACUERDOS COMERCIALES DEL PERÚ. **Tratado de libre comercio Perú – El Salvador**. 2010. Disponível em: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=130&Itemid=153. Acesso em: 08 dez. 2020.

46 Atualmente, o Peru mantém negociações comerciais com El Salvador, Turquia e Índia.

Cumprir também a iniciativa do Peru para a elaboração de materiais informativos sobre as principais **oportunidades de mercado** em seus parceiros comerciais. Esses documentos trazem informações sobre os principais indicadores macroeconômicos, cultura de negócios, condições de acesso a mercado e aspectos regulatórios que potencializam os benefícios a serem criados para as empresas peruanas.⁴⁷

Após a conclusão dos acordos, o Peru disponibiliza diversos documentos para permitir o acompanhamento do processo de implementação, tais como comunicados e **declarações conjuntas, memorandos de entendimento, estudos de aproveitamento**⁴⁸, e, no caso específico do acordo com a União Europeia, **manual de regras de origem**⁴⁹.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelo Peru em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 8 – Informações Divulgadas pelo Peru em Negociações Comerciais

| |
|---|
| Antes das Negociações |
| • Estudo de viabilidade. |
| Durante as Negociações |
| • Resumos de rodadas de negociação; |
| Após as Negociações |
| • Textos finais do acordo; • Resumos de reuniões de grupos e comitês dos acordos; • Memorandos de entendimento; • Resumos de rodadas de negociação para aprofundamento dos acordos; • Fichas técnicas temáticas; e • Relatórios de aproveitamento. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelo Peru.



3.7 CHILE

O Chile é um dos países com maior número de acordos negociados e em negociação. Até mesmo pela experiência acumulada ao longo das diversas negociações, o Chile se destaca por suas práticas de transparência.

47 Vide, por exemplo, o plano de desenvolvimento de mercado da Turquia, disponível em <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/342973/ebb58-tupdm.pdf>.

48 Não há, contudo, periodicidade definida para a elaboração dos estudos de aproveitamento. Por exemplo, no caso dos EUA, o Peru elaborou relatório por ocasião do oitavo ano após a entrada em vigor, enquanto para União Europeia e China os estudos foram preparados, respectivamente, no nono e décimo ano após a entrada em vigor.

49 O manual de regras de origem do acordo com a União Europeia está disponível em http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/union_europea/Union_Europea.pdf.

A Subsecretaria de Relações Econômicas Internacionais é o **ponto focal** para a divulgação de todas as informações sobre acordos, em negociação, assinados ou em vigor.⁵⁰

O Chile apresenta como particularidade o fato de que as negociações em andamento são todas referentes à modernização, ampliação ou aprofundamento de acordos já concluídos com os seguintes países ou grupos de países: EFTA, Aliança do Pacífico, União Europeia, Coreia do Sul, China, Hong Kong e Índia. Essa característica não permite avaliar de forma precisa a transparência, participação e *accountability* das práticas chilenas em novas negociações comerciais.

Isso não obstante, observamos que o Chile divulga atualizações sobre o andamento das negociações comerciais, assim como atas e deliberações oficiais de reuniões negociadoras.

Além disso, o Chile também divulgou relatórios sobre a utilização e implementação dos acordos assinados com a União Europeia⁵¹ e o México⁵², além de manter fichas com análises dos principais indicadores macroeconômicos e fluxos comerciais com os principais parceiros comerciais.

O quadro abaixo ilustra as informações divulgadas pelo Chile em cada etapa das negociações comerciais.

QUADRO 9 – Informações Divulgadas pelo Chile em Negociações Comerciais

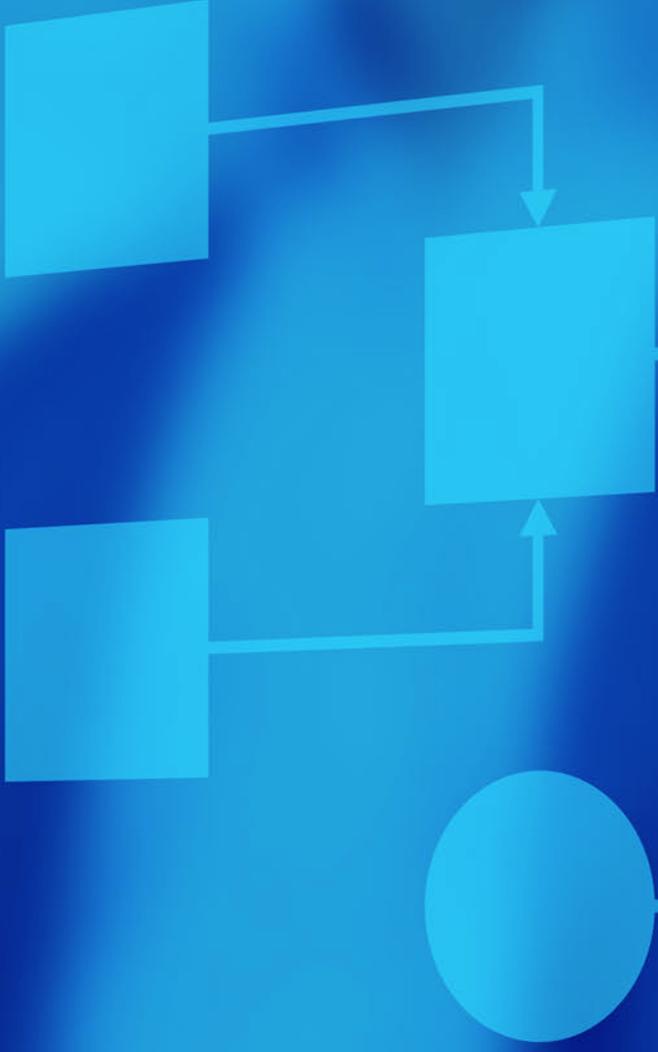
| Durante as Negociações |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Resumo das rodadas de negociação. |
| Após as Negociações |
| <ul style="list-style-type: none"> • Textos finais dos acordos; • Fichas de análises de indicadores macroeconômicos e fluxos comerciais dos parceiros comerciais; • Relatório de aproveitamento e implementação (União Europeia e México); e • Página dedicada a informações sobre regras e certificação de origem. |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos disponibilizados pelo Chile.

50 CHILE. **Acuerdos em negociación y suscritos**. 2020. Disponível em: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-en-negociacion-y-suscritos>. Acesso em: 08 dez. 2020.

51 CHILE. **Acuerdo de asociación de Chile y la Unión Europea**: evaluación del piar comercial. 2020. Disponível em: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/estudio-chile-ue-17.pdf?sfvrsn=11839a07_1. Acesso em: 08 dez. 2020.

52 CHILE. **Chile, México tratado de libre comercio 20 años**. 2019. Disponível em: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/brochure-tlc-chile-mx-final-muestra.pdf?sfvrsn=39a9e5c1_0. Acesso em: 08 dez. 2020.



4 NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS PELO BRASIL

4.1 PRÁTICA BRASILEIRA

Nos termos da Constituição Federal a celebração de tratado, convenção e atos internacionais

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (...)

Não há regras específicas definidas no texto constitucional para ritos ou procedimentos que devem ser seguidos até a celebração dos referidos atos internacionais. Tampouco há regras específicas definidas em legislação inferior.

É certo que a flexibilidade com relação à definição de procedimentos atende à complexidade dos temas que podem ser objeto de negociações internacionais. Estas, por sua vez, podem ser conduzidas em diversos foros e demandam a interlocução com todos os agentes envolvidos, sejam eles representantes de autoridades administrativas ou do setor privado e da sociedade civil possivelmente afetados e/ou interessados.

Contudo, a necessária flexibilidade nas negociações internacionais não afasta o dever da Administração Pública de agir em conformidade aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e **eficiência**⁵³.

Assim, nas negociações internacionais é fundamental que a Administração Pública atue com a publicidade necessária e garanta a devida previsibilidade sobre a definição de parceiros comerciais, o conteúdo e a abrangência das regras em

⁵³ Art. 37 da Constituição Federal.



negociação, prazos e cronogramas para implementação do acordo, assim como dimensão de possíveis impactos regulatórios, oportunidades de mercado e pontos de atenção.

4.1.1 MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Não há previsão legal sobre a forma ou definição de prioridades para manifestações de interesse do Brasil, seja do governo ou do setor privado. Trata-se, portanto, de um **ato discricionário** da Administração Pública. Ao final desta etapa, os países normalmente formam comitês ou grupos de trabalho conjuntos para trocas de informações e aprofundamento das negociações.

Os acordos assinados pelo Brasil para criação de comitês conjuntos ou grupos de trabalho para tratar de possíveis acordos comerciais não precisam passar pela aprovação do Congresso Nacional para serem internalizados, uma vez que não impõem ônus ao país.⁵⁴ Esse entendimento contribui para a celeridade das negociações, evitando que o início dos diálogos seja atrasado por processos lentos de internalização.⁵⁵

O Brasil não divulga as diretrizes para a escolha de possíveis parceiros comerciais ou países considerados como prioritários e estratégicos e o impacto que um acordo teria nas relações econômicas e setores. A **definição de uma agenda** de negociações comerciais após amplo diálogo com o setor privado e embasamento técnico poderia contribuir para a melhoria da transparência e eficiência desde o início das negociações comerciais.

4.1.2 ABERTURA DE DIÁLOGO EXPLORATÓRIO

Após a manifestação de interesses, a evolução dos trabalhos conjuntos se materializa na abertura de diálogos exploratórios. Nesta fase, são definidas as áreas de interesse comum entre os países negociadores, podendo incluir discussões sobre a cobertura, alcance e abordagens dos temas que serão objeto do acordo.

O governo brasileiro possui a prática de realizar consultas públicas prévias ao mandato negociador para orientar a atuação estratégica do governo, com vistas a identificar os interesses ofensivos e defensivos à abertura comercial com o parceiro em negociação.

Contudo, **os resultados das consultas não são disponibilizados ao público**. Não há informações disponíveis de forma sistematizada e tampouco o governo divulga eventuais ações ou proposições oriundas das contribuições realizadas pelo setor privado.

54 Vide, por exemplo, o Acordo-Quadro entre o Mercosul e a Índia, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 25 de junho de 2003.

55 O Poder Executivo pode encaminhar a aprovação de Acordos-Quadro para o Congresso Nacional, caso julgue necessário. Esse foi o caso, por exemplo, das negociações com a União Europeia, cujo Acordo-Quadro de Cooperação com os países das Comunidades Europeias foi aprovado pelo Congresso e promulgado pelo Decreto nº 1.721/1995.

Por isso, **não é possível avaliar se, e em que medida, as consultas públicas são efetivamente utilizadas para guiar e coordenar os interesses ofensivos e defensivos do Brasil nos mais diversos temas.** Ainda mais considerando que o andamento das negociações está sujeito a alterações conjunturais, como eventuais mudanças de governo, cujos impactos podem estar desvinculados dos interesses manifestados pelo setor privado à época da consulta.

Além disso, nota-se que, ao divulgar informações na etapa de diálogo exploratório, é comum o governo brasileiro citar reuniões e documentos sem disponibilizar resumos, atas ou deliberações que permitiriam a compreensão mais detalhada. Por exemplo, nas negociações com Singapura, o governo informa sobre a elaboração de documento “*Overview of a possible Trade Agreement*”, que não está disponível para acesso público.

Alteração recente na legislação brasileira denota **aumento da discricionariedade** para realização de consultas ao setor privado para fins de negociações comerciais. Até 2019, essa era uma prerrogativa expressamente atribuída ao antigo Departamento de Negociações Internacionais do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), mais especificamente às Divisões de Negociações Regionais e Barreiras Técnicas e Tarifárias:

(Portaria MDIC nº 905/2018) Art. 22. À Divisão de Negociações Regionais compete:⁵⁶

III - **promover consultas** e articulação com entidades representativas do setor privado para a formulação de propostas e definição de posições para as negociações de acordos comerciais, ou aprofundamento de acordos existentes, com **países e blocos econômicos da América Latina e do Caribe**

Art. 24. À Divisão de Barreiras Técnicas e Tarifárias compete:

XI - **promover consultas** e articulação com entidades representativas do setor privado, em coordenação com outros órgãos do governo, para a formulação de propostas e definição de posições para as negociações de acordos de comércio em matérias tarifárias com países e blocos econômicos **extrarregionais à ALADI**, e, em matéria de barreiras técnicas, com qualquer parceiro comercial;

A partir da criação do Ministério da Economia, no entanto, esse dispositivo foi suprimido⁵⁷. Na atual estrutura, a Subsecretaria de Negociações Internacionais (SEINT) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) assumiu a prerrogativa genérica de articular-se com órgãos

56 BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Portaria MDIC nº 905/2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/15351913/do1-2018-05-22-portaria-n-905-sei-de-21-de-maio-de-2018-15351909 Acesso em: 09 dez 2020.

57 Até o momento, não há regimento interno da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT), restando apenas as competências previstas na estrutura regimental do Ministério da Economia.

e entidades públicas e privadas, com vistas a compatibilizar as negociações internacionais para o desenvolvimento do comércio exterior de bens e serviços brasileiro.

(Decreto 9.745/2019) Art. 95. À Subsecretaria de Negociações Internacionais compete:

VIII - **articular-se** com órgãos e entidades **públicas e privadas**, com vistas a compatibilizar as negociações internacionais para o desenvolvimento do comércio exterior de bens e serviços brasileiro.⁵⁸

O aumento da discricionariedade na condução das negociações comerciais ocorre às custas da transparência, previsibilidade e segurança jurídica dos administrados, uma vez que podem ter sua participação ainda mais restringida, comprometendo a própria defesa dos interesses nacionais.

4.1.3 MANDATO NEGOCIADOR

Para o lançamento das negociações, os representantes de cada país devem obter internamente mandatos negociadores. No Brasil, a concessão de mandato negociador é atualmente de competência do Conselho de Estratégia Comercial (CEC) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), conforme segue:

Art. 3º O Conselho de Estratégia Comercial é o órgão da Camex ao qual compete, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior:⁵⁹

II - conceder **mandato negociador** e oferecer as **diretrizes para as negociações** de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, aos investimentos estrangeiros diretos e aos investimentos brasileiros no exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral, e **acompanhar o andamento e monitorar** os resultados dessas negociações.

No ato de concessão do mandato negociador, o CEC também firmaria as diretrizes que servirão de base para a condução das negociações e o alcance das metas e objetivos pretendidos pelo Brasil.

Não há previsão legal para a divulgação das diretrizes e objetivos das negociações comerciais, nem os estudos quantitativos e qualitativos realizados pelo governo brasileiro que justificam e embasam a negociação. Apenas há alguns anos foi possível ter conhecimento, ainda que sem detalhes, de mandatos negociadores concedidos pela

58 BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

59 BRASIL. **Decreto nº 10.044/2019.** Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.044-de-4-de-outubro-de-2019-220285177>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CAMEX. Isso porque o órgão divulgou o conteúdo das deliberações do antigo Conselho de Ministros que fazem referência à aprovação de mandatos negociadores específicos.

Sabe-se que o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)⁶⁰ realiza exercícios sobre o impacto de certas negociações comerciais. Esses estudos têm como objeto tanto negociações em andamento, como no caso da União Europeia,⁶¹ quanto projeções com relação a possíveis parceiros comerciais, como a China.⁶² Em que pese a relevância dos estudos para qualificar os debates sobre a viabilidade dos acordos, não é possível identificar em que medida refletem o posicionamento oficial do Brasil ou contribuem para a elaboração dos mandatos e diretrizes das negociações no âmbito da CAMEX. Tampouco há clareza sobre se os pressupostos e condições assumidos nos estudos de fato refletem a realidade das negociações em curso, além de não disponibilizarem as bases de dados que fundamentam os cálculos econométricos e não estarem abertos a processos de participação social. Portanto, os estudos do IPEA não substituem análises de impacto regulatório mais abrangente a serem elaboradas, em consulta ao setor empresarial, e divulgadas pelas autoridades competentes.

As negociações com a **Coreia do Sul**, em particular, são um exemplo claro da falta de transparência com relação à divulgação dos mandatos negociadores e a motivação para a tomada de decisões. Isso porque confirmam a importância das deliberações no âmbito da CAMEX para balizar o posicionamento brasileiro nas negociações, fazendo referência, contudo, ao resumo das deliberações do Conselho de Ministros, sem detalhar o conteúdo do mandato.

A **falta de transparência** para concessão de mandatos negociadores, assim como seus respectivos conteúdos e as diretrizes da CAMEX, **impedem a identificação dos estudos técnicos e motivação das ações** tomadas pela Administração Pública ao longo das negociações.

4.1.4 TROCAS DE OFERTAS E NEGOCIAÇÕES DE REGRAS

O lançamento das negociações, após a obtenção dos mandatos negociadores, é seguido pela troca de ofertas e pela negociação das regras entre os países. Essa etapa pode ser realizada em várias rodadas até que sejam dirimidos todos os impasses e preocupações levantados pelas partes.

60 O IPEA é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia e tem por finalidade promover e realizar pesquisas econômicas, sociais e de gestão pública, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento.

61 Vide "Acordo de Livre-Comércio Mercosul-União Europeia: Uma Estimativa dos Impactos no Comércio Brasileiro", disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1897/1/TD_1054.pdf.

62 Vide avaliação de impacto sobre acordo de livre comércio do Brasil com a China, disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/191204_ri_avaliacao_dos_projetos.pdf.

Internamente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) coordena as negociações em conjunto com os Ministérios da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).⁶³ A depender dos temas envolvidos na negociação, outros órgãos também podem ser envolvidos⁶⁴.

É importante ressaltar que o Ministério da Economia incorporou a Secretaria-Executiva da CAMEX (SE-CAMEX), que tem como prerrogativa apoiar e acompanhar as negociações internacionais relacionadas com matérias relevantes à CAMEX.⁶⁵ Além disso, a SE-CAMEX coordena e acompanha grupos técnicos para a elaboração de estudos e propostas sobre matérias de competência da CAMEX. Contudo, **não há estudos ou relatórios sobre as atividades desempenhadas pela SE-CAMEX com relação ao tema.**

Nesse sentido, em novembro de 2017, a CAMEX aprovou a realização de estudos de prospecção e impacto de negociações comerciais internacionais pelo Grupo Técnico de Negociações Internacionais⁶⁶. O estudo serviria de base para a definição da estratégia do Brasil em negociações comerciais, mas não há informações disponíveis sobre a evolução desses trabalhos.

Ainda com relação à SE-CAMEX, a Subsecretaria de Estratégia Comercial (STRAT)⁶⁷ tem a competência de propor estratégias de inserção internacional do Brasil, assim como acompanhar e analisar os impactos de medidas relativas às alterações tarifárias, ao acesso a mercados e à defesa comercial. Entretanto, **não há clareza com relação ao papel da STRAT** em relação às negociações internacionais em andamento no Brasil e nem sobre as informações necessárias para a apresentação e votação, na CAMEX, de um novo mandato negociador.

MONITORAMENTO

O CEC é o órgão da CAMEX responsável por acompanhar o andamento e monitorar os resultados das negociações comerciais⁶⁸. Essa competência era anteriormente exercida pelo Conselho de Ministros. Assim como observado acima, a **falta de transparência** com

63 BRASIL. Ministério da Economia. **Acordos de comércio**. 2020. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/negociacoes-comerciais-internacionais/acordos-de-comercio>. Acesso em: 08 dez. 2020.

64 As competências dos órgãos da Administração Pública estão sujeitas a mudanças regimentais. Eventuais alterações, no entanto, não afastam o dever da Administração Pública de atuar conforme as regras de transparência e governança aplicáveis às negociações comerciais.

65 Art. 17, IX, Decreto nº 10.044/2019

66 Vide deliberações da 114ª Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, de 8 de novembro de 2017, disponível em <http://www.camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/127-deliberacoes-camex/1941-deliberacoes-da-114-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-camex>.

67 Arts. 83 e 84 do Decreto nº 9.745/2019.

68 A competência do CEC, enquanto órgão deliberativo, para monitorar e acompanhar o andamento e resultados das negociações comerciais não afasta a prerrogativa do MRE de acompanhar as relações bilaterais do Brasil, inclusive em temas comerciais.

relação às deliberações do CEC impossibilita a análise de se e como o órgão vem acompanhando o andamento e monitorando os resultados das negociações comerciais. Ainda que de forma insuficiente, a análise de deliberações do antigo Conselho de Ministros permitia, por exemplo, identificar eventuais atualizações do mandato negociador⁶⁹ ou discussões sobre as condições de acesso a mercado e estratégias para o avanço de negociações⁷⁰.

Além disso, a **estrutura do CEC dificulta o monitoramento contínuo e a coordenação interministerial**. Isso porque há um longo espaçamento entre as reuniões do órgão, que são realizadas apenas semestralmente, enquanto as reuniões do Conselho de Ministros eram mensais. A agilidade nas reuniões pode ser um diferencial para a definição de estratégias coordenadas entre os ministérios para a melhor condução das negociações.

De toda forma, **não há abertura para participação** do setor privado, que poderia contribuir com sugestões e análises. O monitoramento das negociações seria a etapa ideal para permitir adequações e ajustes na estratégia e diretrizes das negociações comerciais de modo a refletir eventuais alterações na estrutura de mercado e assegurar que os resultados correspondam às expectativas do setor privado e garantam os interesses nacionais.

TRANSPARÊNCIA

O governo brasileiro não tem adotado padrões uniformes na divulgação de informações referentes aos acordos comerciais em negociação.⁷¹ Assim, nota-se diversas deficiências, tais como (i) informações **desatualizadas**, (ii) **incompletas**, e até mesmo (iii) **ausência de informação** (por exemplo, com relação a negociações com o Japão)⁷². Na página eletrônica do Mercosul, por exemplo, divulgam-se as datas e os locais das rodadas de negociação, mas muitas vezes as reuniões não são confirmadas e não há um resumo sobre o que foi tratado, sobretudo dos avanços.

As informações também são **divulgadas de forma dispersa** entre os diversos órgãos que atuam durante as negociações. De modo geral, o governo divulga informações gerais sobre o histórico e objetivo das negociações, assim como a lista de temas em discussão. Assim, muitas vezes há informações pontuais publicadas sem conexão entre si, com o intuito

69 Vide, por exemplo, a atualização do mandato negociador de compras governamentais no âmbito das negociações do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia nas deliberações da 117ª Reunião do Conselho de Ministros, realizada em 11 de julho de 2018, disponível em <http://www.camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/127-deliberacoes-camex/2056-deliberacoes-da-117-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-camex>.

70 Vide, por exemplo, deliberações sobre alterações na oferta de bens do Mercosul à União Europeia e discussão sobre estratégias para avançar as negociações com a Coreia do Sul, ambas realizadas durante a 114ª Reunião do Conselho de Ministros, de 8 de novembro de 2017, disponível em <http://www.camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/127-deliberacoes-camex/1941-deliberacoes-da-114-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-camex>.

71 As informações sobre as negociações em curso no Brasil são divulgadas no portal eletrônico do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/acordos-em-negociacao-1>) e da CAMEX (<http://www.camex.gov.br/negociacoes-comerciais-internacionais/acordos-de-comercio>).

72 A Circular SECEX nº 6/2017 abriu consulta pública para posicionamento do setor privado brasileiro quanto a negociações comerciais com o Japão.

mais de divulgar a atuação de cada pasta do que proporcionar ampla transparência aos temas e o *status* efetivo das negociações.

Atualmente, representantes do governo, incluindo autoridades envolvidas nas negociações comerciais do Brasil, prestam esclarecimentos em eventos e reuniões coordenadas pelo setor privado, a exemplo da **Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)**, mecanismo coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais. Trata-se de eventos com ampla participação de representantes do setor empresarial e que servem de referência para o compartilhamento de informações mais atualizadas sobre os andamentos das negociações, que, na maior parte dos casos, não estão disponíveis nos canais oficiais do governo.

Nesse sentido, é sintomático que a agenda de negociações externas divulgada se limite a divulgar informações sobre acordos já finalizados de livre comércio. No caso do acordo com a EFTA, por exemplo, não há publicação até o momento das ofertas e dos textos do acordo. Tampouco há informações sistematizadas e atualizadas sobre a agenda de negociações.

Por outro lado, não há atualizações sobre andamentos recentes, atas, resumos, e outros materiais públicos sobre os resultados de cada rodada de negociação, assim como indicativos sobre eventuais desafios que se colocam para a conclusão dos acordos. Tampouco estão disponíveis análises de impacto e os textos base das regras em negociação (ou seu resumo), o que se faz cada vez mais relevante para permitir a compreensão dos diversos temas tratados em acordos complexos.

Identificou-se a publicação de resumos informativos mais detalhados apenas após a conclusão das negociações⁷³, como para os acordos com a União Europeia⁷⁴ e a EFTA⁷⁵, o que normalmente ocorre após a divulgação pelo outro país.

As poucas informações e documentos disponíveis **não permitem o acompanhamento** adequado das negociações, limitando sobremaneira a possibilidade de participação efetiva pelo setor privado, sem qualquer previsibilidade e prestação de contas pela Administração Pública.

73 Os resumos informativos são divulgados no portal do Ministério das Relações Exteriores, sem qualquer correspondência ou conexão com as informações divulgadas pelo Ministério da Economia ou pela CAMEX.

74 https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf

75 BRASIL. **Acordo de livre comércio Mercosul-EFTA**. 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

4.1.5 IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS

Os acordos negociados pelo Brasil produzem efeitos após concluírem o processo de internalização, que inclui a revisão legal, a tradução, a assinatura, a aprovação pelo Congresso Nacional e a promulgação por Decreto do Poder Executivo. Atualmente, os principais parceiros comerciais com acordos em vigor no Brasil são países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Fora do bloco, o país mantém acordos abrangentes de livre comércio (ALCs) com Israel⁷⁶ e Egito⁷⁷.

À exceção do Mercosul, que dispõem de aparato institucional próprio à operacionalização da união aduaneira, o Brasil não divulga atas de reuniões de Comitês dos acordos,⁷⁸ relatórios de aproveitamento, propostas para aprofundamento das negociações e análises dos impactos positivos e negativos decorrentes da implementação dos acordos.

Apesar disso, há estudos de aproveitamento realizados pela ALADI para medir o grau de utilização das preferências outorgadas entre os países do bloco. Esses relatórios apontam o baixo grau de aproveitamento dos acordos e alguns dos obstáculos para aprofundar o fluxo comercial entre os países, tais como a baixa conectividade e a escassez e concentração da oferta exportável na maior parte dos países.⁷⁹ Contudo, são incertas as implicações práticas dos estudos da ALADI para o aprimoramento da prática e política comercial dos países do bloco.

O acompanhamento da implementação dos acordos, assim como a compreensão de seus impactos na prática é essencial para assegurar melhores resultados em negociações futuras e aumentar o engajamento do setor privado.

4.2 COORDENAÇÃO COM O MERCOSUL

O Tratado de Assunção prevê que os países membros do Mercosul adotem uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou blocos de países. De fato, a estrutura institucional do Mercosul para lidar com as negociações comerciais foi aprimorada desde a fundação do bloco.

76 O ALC Mercosul-Israel está em vigor desde 28 de abril de 2010 quando foi promulgado pelo Decreto nº 7.159/2010.

77 O ALC Mercosul-Egito está em vigor desde 7 de dezembro de 2017 quando foi promulgado pelo Decreto nº 9.229/2017.

78 O ALC Mercosul-Israel, por exemplo, possui disposições específicas sobre a operação de Comitê Conjunto responsável pela implementação do acordo (vide Capítulo IX – Disposições Institucionais).

79 O último relatório divulgado pela ALADI está disponível em http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/211_Libro.pdf

Primeiramente, destaca-se a **Decisão nº 32/2000** do Conselho Mercado Comum (CMC), que reiterou o compromisso dos Estados Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial.⁸⁰ Essa normativa foi elaborada no contexto da “Agenda de Relançamento do Mercosul”, quando o Brasil temia o esvaziamento do bloco em razão das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e dos acordos em negociação pelo Chile, especialmente com os EUA.⁸¹

Em 2011, criou-se o **Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (GRELEX)** como órgão auxiliar permanente do GMC⁸². O GRELEX substituiu o Grupo *Ad Hoc* de Relacionamento Externo, criado em 1995 para coordenar as negociações comerciais extrabloco.

O GRELEX reúne competências importantes para assessorar e coordenar as negociações comerciais no âmbito do Mercosul, conforme descrito a seguir:

(Decisão GMC nº 22/2011) Art. 3º – São funções do Grupo de Relacionamento Externo:

- a) Assessorar o Grupo Mercado Comum em matéria de negociações externas do MERCOSUL em áreas econômico-comerciais.
- b) Dar seguimento aos acordos econômico-comerciais subscritos pelo MERCOSUL.
- c) Coordenar e realizar o acompanhamento das negociações econômico-comerciais no processo de adesão de terceiros países ao MERCOSUL.
- d) Coordenar e realizar o acompanhamento das Comissões Administradoras ou órgãos equivalentes dos acordos econômico-comerciais subscritos pelo MERCOSUL.
- e) Elaborar e realizar as atualizações dos textos base das distintas disciplinas incluídas nos acordos econômico-comerciais com terceiros países e agrupamentos de países.
- f) Preparar e atualizar as apresentações MERCOSUL a serem utilizadas em diálogo com terceiros países e grupos de países no âmbito de suas competências.⁸³

O Mercosul divulga algumas **atas das reuniões do GRELEX** no site do bloco, porém com informações muito genéricas sobre o andamento das tratativas para acordos comerciais e, por vezes, com certa demora.

80 A Decisão nº 32/2000 do CMC, por se tratar de norma sobre o funcionamento do próprio bloco, não depende da internalização nos Estados-membros para entrar em vigor, ou seja, produz efeitos desde o momento em que foi acordada entre as partes no âmbito regional.

81 ANDRADE JR., Evaristo Nunes de. **A decisão 32/00 e os acordos extrarregionais do Mercosul**, 2017. Disponível em; https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499720171_ARQUIVO_ADecisao3200eosAcordosExtrarregionaisdoMercosul.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020.

82 Decisão CMC nº 22/2011.

83 MERCOSUL. **Mercosul/CMC/DEC. nº 22/11**. Grupo de relacionamento externo do Mercosul. Disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_022-2011_p.pdf. Acesso em: 09 dez. 2020.

As atas preenchem apenas parcialmente a lacuna deixada pela falta de transparência do Brasil. Isso porque não permitem ao setor privado brasileiro o acompanhamento sistemático das negociações, além de não conterem elementos suficientes sobre impactos regulatórios, interesses ofensivos e defensivos do Brasil e do Mercosul, e detalhes sobre os temas e regras em negociação.

4.3 PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO

O Congresso Nacional não participa diretamente das etapas de negociação de acordos comerciais. Nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional aprovar os atos internacionais que impõem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A determinação se o ato internacional acarreta “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” é feita exclusivamente pelo Poder Executivo, sem participação ou consulta ao Poder Legislativo. Em consequência, este último apenas analisa os atos internacionais que lhe é enviado pelo Poder Executivo em caráter *ex post*, isto é, após a celebração dos acordos. O Poder Legislativo tampouco monitora, em caráter oficial, atos internacionais assinados que não lhes foram enviados para aprovação.

Isso não obstante, os impactos das regras negociadas em acordos comerciais podem suscitar debates no âmbito do Congresso Nacional após a conclusão dos acordos, sobretudo quando o processo negociador não teve transparência e diálogo com o setor privado.

Esse foi o caso, por exemplo, das negociações com a União Europeia e com a Coreia do Sul, que tiveram Audiências Públicas, com participação de representantes do Poder Executivo e do Setor Privado, para tratar dos detalhes dos processos e abrangência da negociação e discussão de tarifas.⁸⁴

A realização de debates públicos favorece a prestação de contas e o aumento da transparência com relação às negociações. Além disso, são momentos importantes para a manifestação de representantes do setor privado, aos quais, como visto, é reservada apenas a oportunidade de tecer considerações em possíveis Consultas Públicas.

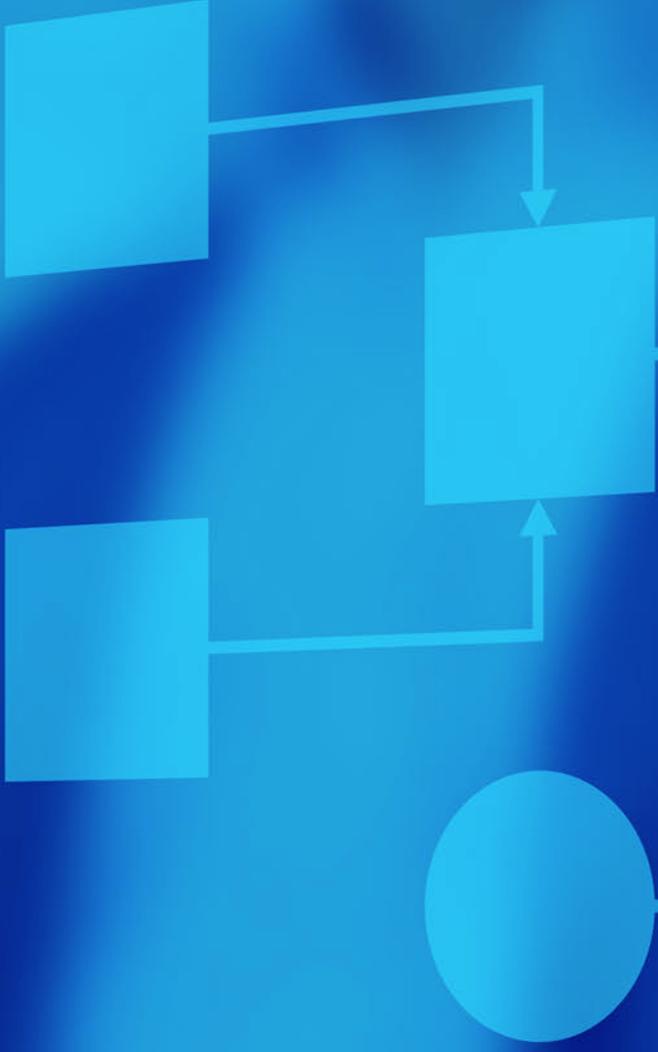
Na prática internacional, a participação do Parlamento ao longo do processo negociador e aprovação de acordos comerciais varia consideravelmente. Enquanto o Congresso americano e o Parlamento europeu possuem grandes poderes de escrutínio, parlamentos de estilo “Westminster”, como Reino Unido, Austrália e Canadá possuem menos poderes.

84 Vide Requerimento nº 78/2019 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. A Audiência Pública foi realizada em 09 de julho de 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137494>.

O Congresso americano e o Parlamento europeu **devem ser informados em todas as fases de negociação e seus membros podem ter acesso aos documentos de negociação**, incluindo os textos de negociação classificados como confidenciais. Por outro lado, os Parlamentos do Reino Unido, Austrália e Canadá não têm direito de informação sobre as negociações e não existe prática de dividir documentos da negociação, ainda que de forma confidencial.⁸⁵

Tendo em vista que o Congresso brasileiro precisa aprovar os acordos comerciais celebrados pelo Executivo, quanto mais transparente e participativo for o processo negociador, maiores as chances de aprovação célere pelo Legislativo.

85 Para informações detalhadas sobre o papel dos Parlamentos dos EUA, União Europeia, Reino Unido, Austrália e Canadá no exame de acordos comerciais, ver <https://www.geg.ox.ac.uk/publication/ripe-reform-uk-scrutiny-international-trade-agreements>.



5 NORMAS DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA

Abaixo, analisa-se as principais obrigações legais de transparência e governança que ilustram a necessidade de mudanças ao longo do processo de negociação de acordos.

5.1 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A obrigação de publicidade e transparência na Administração Pública está prevista no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que dispõe que a *Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência.*

Segundo o art. 5º, XXXIII e o art. 37, § 3º, II, da **Constituição Federal**, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de **interesse coletivo ou geral**, sob pena de responsabilidade, sendo garantido aos usuários o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

Entretanto, o art. 5º, inciso XXXIII dispõe que as informações provenientes da Administração Pública serão **sigilosas** quando imprescindíveis à **segurança da sociedade e do Estado**, não havendo especificação sobre quais seriam essas situações.



Nesse contexto, a Lei nº 12.527/2011 (**Lei de Acesso à Informação - LAI**)⁸⁶, passou a regular tanto o direito à informação, quanto o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos. Segundo a LAI, as informações da Administração Pública poderão ser restritas, conforme o seu teor e a sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado. As informações consideradas indispensáveis à **segurança da sociedade** estão listadas no art. 23:

Art. 23. São consideradas **imprescindíveis à segurança da sociedade** ou do Estado e, portanto, **passíveis de classificação** as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a **condução de negociações ou as relações internacionais do País**, ou as que tenham sido **fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; (...)**

O art. 24, § 2º, por sua vez, exige que a classificação da informação em determinado grau de sigilo observe o **interesse público da informação** e utilize o critério **menos restritivo possível**. O Decreto nº 7.724/12⁸⁷, que regulamenta a LAI, reitera o sigilo nas mesmas hipóteses.

Portanto, não se vislumbra nenhuma justificativa legal para a recusa de informações sobre o andamento de negociações comerciais. Isso porque não se pretende a divulgação de informações sigilosas, mas documentos, dados e informações que reflitam o posicionamento do governo brasileiro e possam orientar a participação do setor privado para aumentar a eficiência das negociações – e não as pôr em risco, como prevê a legislação.

Não há que se falar de “prejuízo ou risco” na condução de negociações ou relações internacionais do Brasil por se defender transparência e acesso a informações de governo na maioria das vezes já entregues aos parceiros comerciais. Pelo contrário, é justamente essa transparência que garantirá a plena defesa dos interesses nacionais, pois o aprimoramento da transparência nas práticas negociais brasileiras será fundamental para assegurar o amplo acesso à informação, evitando assimetrias em relação a seus parceiros comerciais que adotam essas práticas.

86 BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 dez. 2020.

87 BRASIL. **DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.724%2C%20DE%2016%20DE%20MAIO%20DE%202012&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.527,216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08 dez. 2020.

5.2 POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

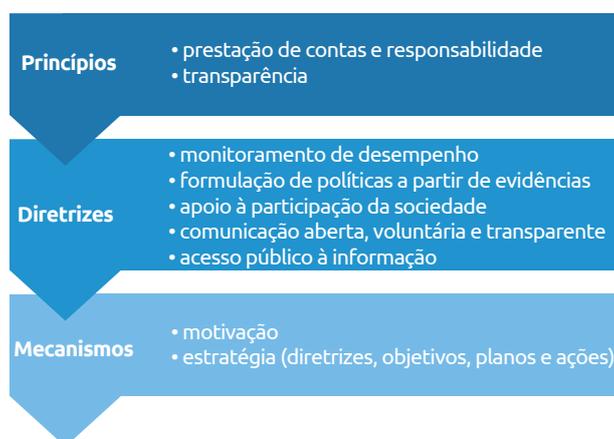
A Política de Governança da Administração Pública Federal foi introduzida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Já no início são apresentados os princípios da governança pública, tais como **prestação de contas e responsabilidade** e **transparência**.⁸⁸

Esse Decreto define como governança o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. O normativo estabelece como **diretrizes** para a governança pública, dentre outras:⁸⁹

- **monitoramento do desempenho** e avaliação da **concepção, implementação e resultados** das políticas e ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- manutenção de **processo decisório orientado pelas evidências**, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo **apoio à participação da sociedade**; e
- **promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação**.

Dentre os mecanismos para o exercício da governança pública estão a **motivação** e a **estratégia (definição de diretrizes, objetivos, planos e ações)**.

FIGURA 3 – Política de Governança da Administração Pública



Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 9.203/17 (Política de Governança da Administração Pública).

88 Art. 3º, incisos V e VI.

89 Art. 4º, incisos III, VIII e XI.

O Guia da Política de Governança Pública⁹⁰ foi preparado para conferir segurança e previsibilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/17. Segundo o governo, a ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança. Nesse sentido, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da OCDE, que sintetizam as melhores práticas de governança.⁹¹

Cabe destacar que a **motivação** é um princípio implícito na Constituição Federal, sendo sua obrigatoriedade um desdobramento dos princípios da legalidade e do próprio Estado Democrático de Direito, conforme defende Di Pietro:

(...) a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado.⁹²

A motivação dos atos pode estar expressamente nas formalidades que integram o próprio ato (por exemplo, na forma de “consideranda”) ou em referências externas a pareceres, laudos e relatórios emitidos por órgãos técnicos e/ou jurídicos⁹³.

Nesse sentido, o art. 6º, III, do Decreto nº 9.203/2017 já estabelecia a obrigação da alta administração dos órgãos e entidades do governo de implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança para **promoção do processo decisório fundamentado em evidências**.

Em razão das obrigações assumidas pelo país e por afetar uma vasta amplitude de setores com interesses diversos, faz-se necessário que a Administração Pública busque constantemente aprimorar a prestação de contas e motivação do processo negociador de acordos comerciais.

Assim, em linha com as melhores práticas regulatórias, o art. 5º da Lei 13.874/2019 (**Lei da Liberdade Econômica**) definiu a obrigatoriedade de análise de impacto regulatório (AIR) em atos normativos de interesse geral de agentes econômicos para verificar sua razoabilidade. O Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta as AIRs, expressamente incentiva a participação do setor privado, conforme indicado a seguir:

90 <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.

91 Guia da Política de Governança Pública. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.

92 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 28ª edição, p. 253.

93 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. “Direito Administrativo”. São Paulo: Atlas, 2015, 28ª edição, p. 253.

(Decreto 10.411/2020) Art. 8º O **relatório de AIR poderá ser objeto de participação social** específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Art. 19 O órgão ou a entidade disponibilizará em sítio eletrônico a análise das informações e as **manifestações recebidas no processo de consulta pública** após a decisão final sobre a matéria.⁹⁴

A divulgação de estudos e análises de impacto, assim como diretrizes e objetivos estratégicos almejados pelo Brasil e seus parceiros comerciais torna-se essencial para o acompanhamento por parte do setor privado e demais Poderes do Estado.

5.3 POLÍTICA NACIONAL DE GOVERNO ABERTO

Em fevereiro de 2019, o Brasil aderiu à recomendação da OCDE sobre **Governo Aberto**,⁹⁵ que estabelece que um governo aberto deve basear-se em quatro princípios principais: **(i) transparência; (ii) integridade; (iii) accountability; e (iv) participação dos interessados** (de maneira inclusiva). De acordo com o documento, um governo aberto deve compartilhar boas práticas e aprendizados entre os próprios órgãos governamentais e com outros interessados a fim de concretizar os princípios acima elencados.

Os governos que aderirem ao documento devem elaborar uma **estratégia de governo aberto**. A **participação inclusiva** dos interessados deve ser focada no acesso à informação: **(i)** pelo próprio governo, disseminando informações sobre suas atividades; **(ii)** quando os interessados requerem informações específicas; **(iii)** por meio de consultas públicas; e **(iv)** quando os interessados podem participar de todas as fases de um ciclo de política pública.

O governo também deve disponibilizar de **forma ativa** dados e informações do setor público que sejam **claros, completos, confiáveis e relevantes** de forma gratuita, disponíveis em um formato legível, **fácil de encontrar, entender, usar e reutilizar**, e disseminados por meio de um **abordagem multicanal**, a ser priorizada em consulta com as partes interessadas.

94 BRASIL. **Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

95 OECD/LEGAL/0438. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

A OCDE define Governo Aberto da seguinte maneira:

um sistema de governança transparente, acessível e responsivo, onde as informações circulam livremente de e para o governo, por meio de diversos canais. Em tal sistema, compartilhar informações é a norma dentro do setor público e recursos significativos, treinamento e procedimentos administrativos são dedicados à disseminação eficaz de conhecimento e serviços. Os tomadores de decisão devem responder às necessidades, ideias e prioridades dos cidadãos e organismos externos, e fornecerem uma série de canais eficazes e acessíveis para tanto⁹⁶.

O conceito da OCDE de governo aberto passa pela aplicação simultânea e coordenada de alguns dos princípios de governança previstos no Decreto nº 9.203/17:⁹⁷

[Governo aberto é] uma cultura de governança centrada no cidadão que utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo.

No Brasil, a **Política Nacional de Governo Aberto** foi instituída no âmbito do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019⁹⁸.

As diretrizes dessa política estão previstas no art. 2º:

- (i) **aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais**, incluídos os dados sobre os gastos e o desempenho das ações e dos programas do Governo federal;
- (ii) **fomento à participação social nos processos decisórios**;
- (iii) estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos; e
- (iv) aumento dos processos de **transparência, de acesso a informação e da utilização de tecnologias que subsidiem esses processos**.

96 INVOLVE. **Open government**: beyond static measures. 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020. p.12.

97 BRASIL. **Guia da política de governança pública**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 09 dez. 2020.

98 BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

O art. 3º do mesmo dispositivo legal estabelece que os planos de ação nacionais sobre governo aberto contemplarão iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas destinadas, dentre outras:⁹⁹

- (i) ao **aumento da transparência**;
- (ii) ao **aprimoramento da governança pública**; e
- (iii) ao **acesso às informações públicas**.

Portanto, é um dever da Administração Pública **não apenas assegurar o acesso às informações referentes às negociações comerciais em andamento pelo Brasil, mas disponibilizá-las de forma ativa**.

5.4 COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA

O Decreto nº 9.203/17 criou o Comitê Interministerial de Governança (CIG), que tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança. O CIG, composto por 3 (três) ministérios¹⁰⁰, tem a competência de implementar as diretrizes da Política Nacional de Governança.

O órgão já produziu diversos manuais, guias e conteúdo de referência para a governança de políticas públicas, dentre os quais destacamos:

- Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR;
- Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *ex-ante*;
- Roteiro para a avaliação de governança dos programas;
- Guia de Avaliação de Políticas Públicas – *Ex Post*; e
- Guia da Política de Governança Pública.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto nº 10.531/20), lançada pelo governo em outubro de 2020, teve como base texto aprovado pelo CIG. Um dos desafios do eixo econômico da Estratégia é a **maior integração econômica regional e global**, propondo como orientação a **ampliação das iniciativas de**

99 BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

100 Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, Ministro de Estado da Economia e Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

integração econômica e comercial, por meio de acordos bilaterais, regionais e mega acordos com os principais blocos econômicos.¹⁰¹

Considerando o caráter estratégico das negociações comerciais para a consecução dos objetivos da política comercial brasileira, **o CIG deveria incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança com relação a negociações comerciais**, nos termos da sua competência.¹⁰²

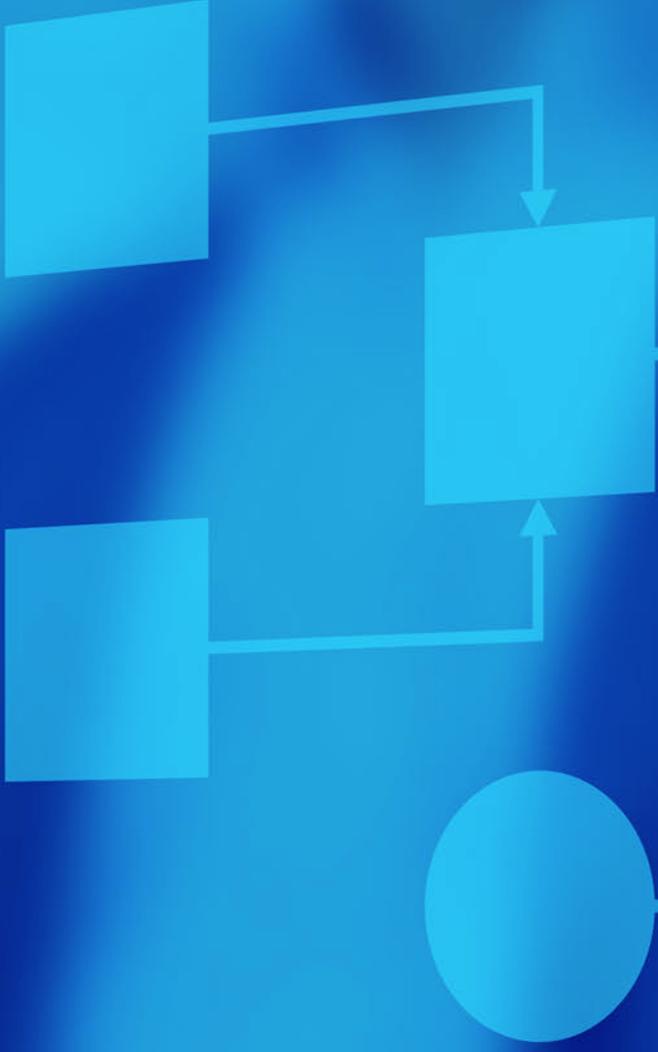
Esses são os fundamentos de governança e boas práticas para análise de políticas públicas que ensejou maior transparência e avaliação de impacto de negociações comerciais por outros países.

Em particular, o CIG deveria assegurar **maior aderência, pelo corpo técnico, dos conceitos para a formulação de políticas na área de negociações internacionais**. Inclusive, o Decreto 9.203/17, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, estabelece que compete aos órgãos e entidades da Administração Pública a **execução da política de governança pública**, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos naquele Decreto e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG.¹⁰³

101 BRASIL. **DECRETO Nº 10.531, DE 26 DE OUTUBRO DE 2020**. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Item 1.3.4 do Anexo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

102 BRASIL. **DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. art. 9-A, IV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

103 BRASIL. **DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. art. 13-A. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.



6 RECOMENDAÇÕES



Tendo em vista as dificuldades identificadas, apresenta-se as seguintes propostas de aprimoramento da prática brasileira em negociações comerciais. As recomendações estão em linha com os princípios constitucionais de publicidade e transparência da Administração Pública, legislação sobre acesso à informação e as melhores práticas internacionais.

Antes do Início das Negociações Comerciais

- **Agenda de Negociações:** tornar público os **parceiros comerciais estratégicos e prioritários** antes do lançamento de negociações comerciais. Além disso, deve-se realizar e publicar análises de impacto econômico e regulatório de acordos com os parceiros estratégicos e prioritários e o escopo que se pretende com as negociações. A participação do setor privado poderia ser viabilizada via consultas públicas ou por meio de estudos quantitativos e qualitativos para orientar os trabalhos de prospecção no Brasil.
- **Grupo Estratégico de Negociações:** criar grupo estratégico especializado em negociações de acordos comerciais, com representantes do governo (MRE, MAPA e Ministério da Economia) e **representantes do setor privado**. Os debates realizados pelo Grupo Estratégico devem **orientar o posicionamento do governo brasileiro, além da realização de consultas públicas**, com relação à abertura e condução das negociações, por isso as atas ou resumos das reuniões também devem ser divulgados.
- **Consultas Públicas:** realizar consulta pública ao setor privado sobre os interesses defensivos e ofensivos do Brasil. Os **resultados** devem ser divulgados de forma

organizada de modo a facilitar a compreensão do posicionamento dos diversos atores envolvidos. As práticas da União Europeia, do Reino Unido e do Canadá podem servir de referência nesse aspecto. O primeiro normalmente divulga o inteiro teor das respostas às consultas, enquanto o segundo elabora documentos com análises sobre o perfil e representatividade dos representantes do setor privado. O Canadá, por sua vez, apresenta as informações de acordo com a categoria (representantes de atividades empresariais ou não-empresariais) e o tema de interesse (por exemplo, agronegócio, indústria, serviços e direitos trabalhistas).

- **Canais Oficiais de Participação:** criar canais de comunicação permanentes e oficiais que garantam ao setor privado a possibilidade de apresentar sugestões e comentários sobre possíveis negociações comerciais e atualizações da agenda de negociações.
- **Reunião de Grupos de Trabalho Conjuntos:** divulgar **documentos, atas e resumos de reuniões** de grupos de trabalho estabelecidos pelo Brasil em conjunto com parceiros comerciais que visem à abertura de negociações de acordos de comércio. O acompanhamento dessas reuniões, em conjunto com a criação de canais oficiais de participação, pode contribuir para aprimorar a estratégia brasileira e acelerar a abertura das negociações.
- **Mandatos e Diretrizes para as Negociações:** divulgar as **razões** que motivaram a concessão de mandato negociador de acordos comerciais pelo Conselho de Estratégia Comercial da CAMEX, bem como as diretrizes para as negociações oferecidas pelo Conselho, conforme sua competência. As diretrizes devem refletir os **benefícios almejados** em termos de acesso a mercados, facilitação de comércio e convergência regulatória assim como o **posicionamento do governo** frente às contribuições advindas do setor privado.
- **Publicação de informações:** criar uma página eletrônica que contenha as informações das negociações comerciais, como parceiros em negociações e em diálogo, análises de impacto e outras informações.

Durante as Negociações Comerciais

- **Texto-Base do Acordo:** divulgar minutas iniciais com os textos-base para as negociações das regras do acordo. O acesso a esses documentos é fundamental para se compreender com precisão o **ponto de partida das negociações**. A comparação entre os textos iniciais e finais poderá, ainda, servir de parâmetro para avaliar o sucesso e a efetividade das negociações (por exemplo, para identificar se o resultado das negociações foi mais ou menos ambicioso).

- **Status Atualizado das Negociações:** assegurar o acesso a informações atualizadas sobre o andamento das negociações e próximos passos. A exemplo do que faz a União Europeia, o Brasil poderia elaborar uma planilha com **informações sintetizadas** sobre temas e regras negociadas e o cronograma das negociações. Informações mais detalhadas poderiam ser reservadas para áreas voltadas a negociações específicas. Dessa forma, o acompanhamento da agenda comercial brasileira seria **ágil e eficiente**.
- **Informativos e Documentos de Apoio:** preparar fichas, resumos e materiais informativos para **facilitar a compreensão** da relevância das negociações, assim como reduzir a complexidade e sensibilidade de temas específicos, como regras de origem, meio-ambiente, propriedade intelectual e padrões regulatórios. Esses materiais também podem ser utilizados para **divulgação dos acordos**, inclusive com **exemplos de empresas exportadoras** que poderão se beneficiar do acordo, o que pode contribuir para o maior engajamento do setor privado.
- **Diálogos com a Sociedade Civil e o Congresso:** incentivar **reuniões abertas** com a sociedade civil e **debates públicos** no Congresso Nacional também podem ser instrumentos relevantes para aumentar a transparência das negociações. Os fóruns de debate e participação podem ser utilizados especialmente para o **esclarecimento de dúvidas** e aumentar o engajamento do setor privado, a exemplo das iniciativas da CEB. Além disso, aproximar o Congresso das negociações pode contribuir para **agilizar os processos de internalização** dos acordos.
- **Rodadas de Negociação:** divulgar atas ou resumos das rodadas de negociação com a indicação dos temas abordados e os principais **pontos de avanço e de atenção**, que deverão ser debatidos em rodadas futuras. A divulgação desses documentos é fundamental para **assegurar que não haja assimetrias** entre as informações divulgadas pelo Brasil e seus parceiros comerciais, bem como permitir **contribuições relevantes** do setor privado para a condução das negociações.
- **Avaliações Preliminares de Impacto:** elaborar avaliações de impacto com **fontes e metodologias claras** logo no início das negociações. Essas análises devem ser fruto de um **processo participativo** com contribuições setoriais de *players* interessados e afetados pela negociação. Para fins de transparência, o governo deve disponibilizar relatórios parciais para comentários do setor privado, que deverão ser refletidos no documento final. Prática semelhante já é implementada pela União Europeia, com base em metodologias transparentes e processos altamente participativos por meio de diálogos com representantes da sociedade civil.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Vide, por exemplo, análise de impacto realizada pela União Europeia sobre as negociações de um acordo comercial com a Austrália, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2017%3A293%3AFIN>.

Após a saída do Reino Unido do bloco, o país continua realizando essas práticas de consultas e transparência com o setor produtivo e a sociedade civil.

- **Acompanhamento e Monitoramento pelo GECEX:** transferir a competência para o acompanhamento e monitoramento das negociações do Conselho de Estratégia para o GECEX. Essa etapa das negociações demanda **maior agilidade e recomendações práticas** para a condução das conversas no âmbito bilateral. A composição do GECEX permite, ainda, a **coordenação** e o **alinhamento** das ações a nível interministerial. Por fim, entende-se que o monitoramento não possui caráter estratégico, tal como a concessão de mandatos e diretrizes para as negociações que justificasse manter essa competência no Conselho de Estratégia.

Após Conclusão das Negociações Comerciais

- **Textos e ofertas finais do acordo:** divulgar os textos e as ofertas finais do acordo tão logo as negociações sejam concluídas. Ainda que os textos possam passar por revisões e ajustes pontuais, o acesso aos textos finais permite a compreensão material dos temas acordados. Nesse sentido, é fundamental que os textos finais sejam acompanhados de materiais informativos com o posicionamento do governo brasileiro sobre o resultado das negociações.
- **Oportunidades de Mercado:** maior divulgação das oportunidades oferecidas ao setor privado brasileiro em razão dos acordos comerciais, por meio de planos de ação para cada acordo comercial antes da sua entrada em vigor. Os planos de desenvolvimento de mercado elaborados pelo Peru ou mesmo a iniciativa da União Europeia de promover *cases* de exportadores específicos podem servir de modelo. A elaboração desses materiais poderia ser realizada em conjunto com o setor privado.
- **Manuais e Guias:** elaborar documentos, em conjunto com o setor privado, que facilitem o acesso aos benefícios e instrumentos previstos pelos acordos, tais como regras de origem, ferramentas de defesa comercial, como as salvaguardas bilaterais, mecanismos para solução de controvérsias e formas de atuação do setor privado no âmbito do acordo por meio dos Comitês.
- **Avaliação de Impacto:** elaborar análises de impacto completa (econômicos, sociais e ambientais) quando o acordo comercial for concluído, ou seja, quando já não há mais dúvidas sobre o conteúdo e alcance das regras negociadas.
- **Reuniões de Comitês dos Acordos:** divulgar atas ou resumos de reuniões realizadas pelos grupos e comitês responsáveis pela implementação do acordo no Brasil e nos parceiros comerciais e convidar representantes empresariais quando adequado. O acompanhamento dessas reuniões assegura maior previsibilidade

com relação à entrada em vigor dos acordos e os benefícios efetivamente disponíveis às empresas brasileiras.

- **Relatórios de Aproveitamento:** elaborar relatórios **anuais**, a exemplo da ALADI, que permitam identificar a utilização dos acordos e seus respectivos impactos para os fluxos de comércio do Brasil. Sugere-se que esses relatórios sejam elaborados ao menos até o final dos cronogramas de desgravação previstos nos acordos. Assim, será possível identificar setores mais afetados e eventuais dificuldades enfrentadas pelos exportadores brasileiros no acesso aos mercados, além do nível de utilização do acordo.
- **Avaliações *Ex-Post* Regulares:** em complemento aos relatórios anuais, deve-se preparar avaliações em intervalos frequentes para monitorar de forma mais aprofundada os efeitos dos acordos. As avaliações devem ser elaboradas a partir de **fontes e metodologias claras**, assim como contar com **contribuições do setor privado**. A exemplo do que faz a União Europeia, os relatórios e conclusões das avaliações devem ser objeto de debate com representantes da sociedade civil.
- **Propostas de modernização, ampliação e aprofundamento:** tornar públicas as propostas de aprimoramento e ampliação dos acordos dos quais o Brasil é parte. Assim como durante as negociações, publicar informativos sobre conversas e rodadas dos Comitês dos acordos, sobretudo para ampliação do acordo.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor de Desenvolvimento Industrial

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

Diego Bonomo
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

Gerência de Negociações Internacionais

Fabrizio Panzini
Gerente de Negociações Internacionais

Allana Rodrigues
Carolina Matos
Marina Isadora Barbosa
Marcelle Pujol
Marcus Silva
Equipe Técnica

Superintendência de Relações Públicas

Ana Maria Curado Matta
Superintendente de Relações Públicas

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda
Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Katia Rocha
Coordenadora de Gestão Editorial

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF
Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

MPA Trade law
Consultoria

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 www.cni.com.br

 [/cnibrasil](https://www.facebook.com/cnibrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [/cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA