

ALCA: A Área de Livre Comércio das Américas

Aspectos da Negociação e Perspectivas para a Economia Brasileira

I – Introdução

O presente estudo visa subsidiar os membros do Senado Federal com informações concernentes ao processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas. Ao Congresso Nacional cabe, à luz de preceito constitucional, aprovar os atos internacionais firmados pelo Poder Executivo. Dadas as impressionantes repercussões que um processo de integração hemisférico fatalmente acarretará à estrutura produtiva nacional, reputamos de extrema importância o estreito acompanhamento de tal processo pelo Congresso Nacional, para que possam os seus membros avaliar os custos e benefícios que dele poderão advir para o desenvolvimento de nosso país.

A idéia da constituição de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA) começou a tomar forma em dezembro de 1994, por ocasião da Primeira Cúpula das Américas. Naquele encontro, os presidentes dos países da América declararam a sua intenção de dar início a negociações para a formação de uma área de livre comércio que abrangesse todo o continente americano. A Declaração, que então assinaram, realça o fato de que, pela primeira vez na História, as Américas são uma comunidade de sociedades democráticas. Ressalta também que as Américas estão unidas na busca da prosperidade por meio da abertura de mercados, da integração hemisférica e do desenvolvimento sustentável. A iniciativa partiu basicamente do

Presidente Bill Clinton, retomando a idéia lançada por George Bush, quando de sua visita à América Latina em 1992.

Desde então, realizaram-se reuniões dos Ministros de Comércio do Hemisfério, e reuniões de Cúpula. A I Reunião Ministerial realizou-se em Denver, em 1995, seguida da de Cartagena, em 1996, Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), tendo a sexta, preparatória à Terceira Cúpula das Américas, ocorrido em abril de 2001 em Buenos Aires. Seguiu-se a Reunião Ministerial de Quito, realizada em novembro de 2002, cuja Declaração final estabeleceu a realização das duas ministeriais seguintes, no quarto trimestre de 2003 em Miami e em 2004, no Brasil.

As reuniões de Cúpula que se seguiram à de Miami foram a de Santiago (II Cúpula das Américas) em abril de 1998; e a de Quebec (III Cúpula das Américas), concluída em 22 de abril de 2001.

II - ALCA e MERCOSUL

Para muitos, a proposta de conformação de uma área de livre comércio hemisférica foi a resposta dos Estados Unidos da América à iniciativa lançada pelo então Presidente brasileiro Itamar Franco com vistas à formação da ALCSA, a Área de Livre Comércio da América do Sul. De acordo com a idéia surgida por ocasião de uma reunião do Grupo do Rio em Santiago do Chile, o Mercosul seria o centro de atração dos demais países e blocos econômicos da América Latina. Mas foi a idéia da ALCA que vingou, dada a pressão dos Estados Unidos da América, que não desejavam ficar alijados de um projeto de integração regional que se iniciava às suas portas.

Entretanto, cabe deixar clara a distinção entre as propostas de integração contidas nos projetos ALCA e Mercosul.

A teoria da integração regional mostra-nos que há diferentes níveis de integração, que se estendem da simples área de livre comércio, da qual o NAFTA é um exemplo, à união monetária, como a União Européia. Mais além figura a união política, que pode tomar a forma de uma federação ou de uma confederação, idéia cara ao antigo movimento federalista europeu.

A ALCA e o Mercosul configuram níveis distintos de integração: a ALCA pretende ser apenas uma área de livre comércio, o que pressupõe o livre fluxo de produtos – e investimentos, se for o caso – no espaço econômico integrado. Por outro lado, o Artigo I do Tratado de Assunção dispõe que Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai decidem constituir um mercado comum, denominado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O mercado comum implica na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (capital e trabalho) entre os países, passando por uma primeira etapa, a área de livre comércio, e em seguida por uma etapa intermediária, a união aduaneira, quando os Estados Partes adotam uma tarifa externa comum (TEC) em relação a terceiros países.

O Mercosul constitui, portanto, uma proposta de integração bastante mais aprofundada do que será a ALCA, caso venha realmente a ser implementada, ou do que o NAFTA, que jamais pretendeu ultrapassar os limites de uma área de livre comércio.

Outros mecanismos contemplados pelo Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, são a harmonização de legislações dos Estados membros

nas áreas pertinentes, e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.

A proposta da ALCA, por sua vez, não contempla os instrumentos acima mencionados. A possibilidade de harmonização das legislações, o que envolveria mudanças nas leis internas dos países nas áreas relativas ao comércio, enfrentam restrições do maior de seus membros, os Estados Unidos da América. Com efeito, documento assinado por 61 membros do Senado norte-americano rechaça qualquer proposta no sentido de modificar a sua legislação interna em virtude das negociações da ALCA.

O Artigo 5b da Declaração emanada da Reunião de Ministros do Comércio do Hemisfério, aprovada em maio de 1997 em Belo Horizonte, decidiu que tudo aquilo que não for mais profundo do que o que se negociar na ALCA, desaparecerá. Portanto, existe uma forte possibilidade de que a ALCA venha a absorver vários dos acordos já celebrados no âmbito do Mercosul, o que corresponderia, nas palavras do Embaixador Renato Marques, ex-negociador do Mercosul, à perda de um importantíssimo elemento de coesão na região. Embora a união aduaneira do Mercosul seja imperfeita, e a sua Tarifa Externa Comum venha sofrendo inúmeras "perfurações", ainda assim o Mercosul conta com acordos nas mais diversas áreas, entre elas a educação, a cultura, o meio ambiente, a área nuclear. O conjunto destes acordos, ademais dos mecanismos de concertação política que implicam em inédita aproximação entre os governos do Mercosul, constituem um patrimônio a ser conservado e valorizado, a exemplo do *acquis communautaire* a que se refere o jargão da integração europeia.

Além disso, visto do Exterior, o Mercosul, é mais do que simplesmente a soma dos quatro países membros, tratando-se de uma entidade em si, uma marca que se reveste de um valor intrínseco. Seus objetivos são de longo prazo, e se expressam na criação de um mercado comum, conforme assinalado acima, enquanto que os objetivos da ALCA são bem mais modestos.

A partir do advento da ALCA, o Mercosul tratou de acrescentar novos temas à sua agenda negociadora, como compras governamentais e serviços, que já constavam do processo negociador da integração hemisférica. O tema dos serviços avançou, gerando o "Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços no Mercosul", já assinado.

No âmbito da ALCA, o tema serviços reveste-se, para o Brasil, de grande sensibilidade. Os Estados Unidos desejariam negociar acordo, nessa área, que fosse mais profundo que o do Mercosul. Enquanto o Mercosul adotou procedimentos sobre serviços baseados no "General Agreement on Trade and Services" (GATS), aprovados na Rodada Uruguai, aos Estados Unidos interessa um acordo com o formato do instrumento adotado no âmbito do NAFTA. O acordo GATS só inclui os serviços expressamente citados, enquanto que o acordo do NAFTA abrange todos os serviços, comportando, entretanto, uma lista de exceções. Foi esse o formato da proposta de abertura do mercado para serviços, apresentada pelo Mercosul em outubro de 2003.

Outros temas, que não haviam avançado no âmbito do Mercosul, como a questão trabalhista e previdenciária, foram retomados. No intuito de aprofundar o Mercosul, os negociadores oficiais criaram um Grupo de

Coordenação de Políticas Macroeconômicas, visando a possibilidade da adoção, no longo prazo, de uma moeda única para a sub-região.

A dramática crise econômica que assolou a Argentina, entretanto, provocou um retrocesso na união aduaneira, uma vez que aquele país retirou os bens de capital e vasta gama de bens de consumo da Tarifa Externa Comum (TEC), em vigor no Mercosul. A medida, embora revestida de caráter temporário e emergencial, vem atingindo as exportações de bens de capital brasileiros para a Argentina. Ainda assim, houve por bem o Governo brasileiro acatar as medidas argentinas na tentativa de preservar o Mercosul, que se afirma, assim, como um projeto de natureza político-estratégica, ademais da sua clara vocação econômica.

As tentativas norte-americanas de aceleração da ALCA contribuíram para atrair para o Mercosul as atenções de outros agrupamentos regionais, como a União Européia. O interesse europeu pela região, demonstrado pelas declarações do Primeiro Ministro da Itália e do Presidente da França, quando de suas respectivas visitas ao Brasil, deve-se também a uma questão estratégica. Trata-se da necessidade de contrabalançar o poderio norte-americano, aproveitando as afinidades culturais que despontam das raízes históricas latino-americanas, que remontam à Península Ibérica, e da forte imigração proveniente de outros países europeus, como a Itália e a Alemanha, para a América do Sul.

Neste contexto, cabe mencionar as negociações entre a União Européia e o Mercosul ocorridas recentemente em Bruxelas, que avançaram no objetivo da criação de uma Área Birregional de Livre Comércio, a despeito das grandes dificuldades encontradas pelo Mercosul em relação à abertura do

mercado europeu para os produtos agrícolas da região. Por outro lado, é importante assinalar que a postura europeia vem sendo favorável ao aprofundamento do Mercosul, nos moldes do processo de integração iniciado no continente europeu há cinquenta anos atrás.

Pode-se concluir, portanto, que o Mercosul sofre neste momento influências exógenas de natureza oposta: por um lado, a pressão pela integração hemisférica, que aparentemente tende à sua pulverização; e por outro, o impulso em direção ao seu aprofundamento, capitaneado pela União Europeia, que levaria à sua consolidação.

III – Perspectivas

Para os Estados Unidos, a formação da ALCA é importante, porquanto um crescimento em torno de 4% do Produto Interno Bruto da América Latina poderia significar um aumento de cerca de 10% nas exportações americanas. Trata-se também de passo importante no esforço de abertura e acesso a mercados para sua produção orientada à exportação. São estes os negócios que mais atraem capitais em uma economia globalizada, tratando-se de fonte importante de geração de empregos.

A ALCA abrirá para os 34 países participantes um mercado cujo PIB é de aproximadamente US\$ 12 trilhões. Sua população chega a 800 milhões de habitantes. Exporta anualmente US\$1,1 trilhões e importa US\$1,2 trilhões. Entretanto, dadas as assimetrias existentes entre os países da região, e os diferentes níveis de dependência de suas economias em relação ao mercado norte-americano, também variam seus objetivos no contexto das negociações da ALCA. Segundo salienta o Embaixador do Brasil em Washington, Rubens

Barbosa,¹ existem três categorias de países no hemisfério no que diz respeito ao grau de dependência de suas exportações em relação ao mercado norte-americano: aquelas que dependem dos Estados Unidos para mais de 70% de suas exportações; as que dependem para mais de 50% de suas exportações, e aquelas que dependem em cerca de 25%.

O Brasil é um *global-trader*, estando as suas exportações divididas, de forma equilibrada, entre os principais parceiros, a saber: 27% de seus produtos exportados destinam-se à União Européia; 26% ao NAFTA (inclui Estados Unidos); 18% à América Latina (onde aproximadamente 8,5% para o Mercosul); e em torno de 12% à Ásia, sendo que houve expressivo aumento nos embarques para os países asiáticos ao longo do ano de 2003, particularmente para a China.

É de se ressaltar que o Brasil não poderá simplesmente ignorar a ALCA, uma vez que quase 50% de suas exportações dirigem-se aos países que estarão negociando esta área de livre comércio – entre eles os Estados Unidos e demais países do NAFTA, sendo que 70% dos manufaturados exportados pelo Brasil destinam-se ao mercado hemisférico, particularmente aos países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

IV - Estratégias Negociadoras

Como se sabe, o Brasil sempre adotou uma posição cautelosa ao longo dos quase dez anos de negociações para a conformação da ALCA.

¹ Barbosa, Rubens “A View from Brazil” in *The Washington Quarterly* Washington: Spring 2001.

Buscou, em primeiro lugar, consolidar uma posição comum com seus parceiros do Mercosul no processo negociador. Na reunião de Florianópolis, a primeira das três reuniões preparatórias à reunião ministerial de Belo Horizonte (1997), os países membros do Mercosul lograram chegar a um acordo quanto ao ritmo que proporião para a formação da ALCA. Sugeriam que as negociações percorressem as seguintes etapas:

1. adoção de medidas de facilitação de negócios, principalmente nos seus aspectos aduaneiros e de certificação de origem;
2. harmonização de normas técnicas e de medidas sanitárias, eliminando, assim, as barreiras não tarifárias impostas principalmente pelos Estados Unidos sobre a importação de produtos agrícolas;
3. acesso aos mercados a partir de 2005, quando se acordaria um programa de desgravação tarifária, a exemplo do adotado pelo Tratado de Assunção.

O Mercosul favorece a constituição da ALCA em 2005, uma vez que as economias dos países em desenvolvimento necessitam de tempo para adaptar sua estrutura produtiva à abertura das fronteiras.

Quanto aos princípios fundamentais a guiar as negociações, o Brasil e seus parceiros no Mercosul defendem a reciprocidade, o processo decisório por consenso, o *single undertaking* (nada está decidido até que tudo esteja decidido), e o acesso ao mercado de bens para todos os setores, inclusive os setores agropecuário e agroindustrial.

A partir de 2003, o governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva estabeleceu novas diretrizes para as negociações. Avalia o atual Governo que a ALCA

padece de desequilíbrios estruturais provenientes das diferenças inevitáveis que despontam em um processo envolvendo trinta e quatro países com grandes disparidades econômicas, sociais e políticas. Segundo assinalou o Embaixador Adhemar Bahadian, co-presidente brasileiro das negociações da ALCA, por ocasião de audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado em 23 de outubro de 2003, “Nenhum processo de integração comercial na História terá partido de um conjunto tão heterogêneo de países como as negociações da ALCA.”

O outro desequilíbrio apontado pelo Embaixador é o que chamou de “excessivo maximalismo” adotado por alguns países na sua percepção do que deverá ser a ALCA, ignorando a existência de significativas sensibilidades nacionais em relação a certos temas. Segundo ele, “a explicitação das dificuldades dos países em áreas específicas não se traduziu até o momento numa efetiva reestruturação da arquitetura da ALCA”. Exemplo disso é dado pelos próprios Estados Unidos da América, país que promoveu a formação da área de livre comércio hemisférica por ocasião da Cúpula de Miami em 1994, que vem reiteradamente afirmando a sua disposição de negociar certos “temas sistêmicos”, entre os quais inclui medidas anti-dumping e os subsídios à agricultura, somente na Organização Mundial do Comércio (OMC). Prosseguiu o Embaixador explicando que, ao excluïrem esses dois temas da mesa, os Estados Unidos da América quebraram o precário equilíbrio de perdas e ganhos para os outros países e tornaram inevitável o rearranjo do processo negociador.

Assim, os temas de maior interesse do Brasil, como comércio agrícola e disciplinamento de anti-dumping, eram mantidos fora da agenda negociadora, enquanto que com respeito a outros temas, sensíveis do ponto de vista das

políticas públicas voltadas para o desenvolvimento que o Governo deseja adotar, as negociações avançavam sem que se contestasse o mandato negociador. Esses temas compunham os chamados “interesses defensivos” do Brasil: serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual.

Nesse quadro, a proposta do Mercosul é de celebração dos chamados “acordos plurilaterais”, a exemplo do que já foi feito na Rodada Tóquio do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Por ela cada país teria a faculdade de decidir não aderir a um acordo específico em determinada área que lhe pareça sensível. Ainda segundo o Embaixador Bahadian, o Governo brasileiro deseja evitar que o disciplinamento hemisférico nas áreas sensíveis venha a cercear a sua capacidade de formular e implementar políticas públicas de interesse nacional, tais como, por exemplo, a fabricação de medicamentos genéricos, se admitir novas regras concernentes à propriedade intelectual.

A outra vertente da proposta do Mercosul refere-se à possibilidade de celebração de acordos bilaterais de troca de concessões. Segundo assinalou o Embaixador Bahadian, ao Governo brasileiro parece legítimo e conveniente oferecer cronogramas de desgravação mais favoráveis a países como Equador ou Venezuela, uma vez que temos menos sensibilidades ante a capacidade exportadora desses países.

Além das duas diretrizes referidas *supra*, o Mercosul tem defendido, no âmbito da ALCA, o estabelecimento de um fundo de compensação semelhante aos fundos estruturais da União Européia, que beneficie os países mais pobres da região, criando e distribuindo a renda de forma eqüitativa.

No cenário doméstico norte-americano, note-se que o Presidente George W. Bush enfrentou dificuldades para obter a autorização especial do Congresso dos Estados Unidos para negociar acordos comerciais, conhecida como *fast track* (via rápida), mais recentemente denominada *Trade Promotion Authority* (TPA). Trata-se da permissão que o Congresso americano deve conceder ao Executivo para negociar acordos de comércio, para os quais os legisladores estabelecem certos parâmetros, comprometendo-se a aprovar ou rejeitar o texto sem emendas. Setores internos, como as organizações de defesa do meio ambiente e os sindicatos, opõem-se à ALCA sob a alegação de que a produção em países em desenvolvimento desrespeita as normas de proteção ambiental, ao mesmo tempo que a mão de obra barata ameaça o emprego norte-americano. Mas as dificuldades estão vinculadas também aos poderosos "lobbies" de Washington, que vêm intensificando a sua pressão pelo protecionismo. A Trade Promotion Authority, aprovada pela Câmara de Representantes em dezembro de 2001, exclui das negociações cerca de 200 dos mais competitivos produtos brasileiros - particularmente os do setor agrícola - constantes da nossa pauta de exportações para os Estados Unidos. E o Senado acrescentou uma emenda ao projeto que, na prática, permite ao Congresso alterar o tratado firmado ao termo das negociações.

Ao que tudo indica, a agenda prioritária de Washington abordará os seguintes pontos:

1. reforçar as salvaguardas para a propriedade intelectual (patentes);
2. rejeitar quaisquer concessões que impliquem em modificações na legislação americana *antidumping*;

3. esvaziar a agenda agrícola que vem sendo proposta por brasileiros e argentinos;
4. prescrever a observância de padrões trabalhistas e de proteção ambiental.

Na reunião de Buenos Aires, no que concerne ao tema altamente sensível referente à antecipação, pretendida pelos Estados Unidos, Canadá e Chile, do final das negociações para a conformação da ALCA, prevaleceu a posição brasileira e de seus parceiros no Mercosul, favorável à conclusão das negociações em 1º de janeiro de 2005, reservando-se este ano para a aprovação dos acordos pelos respectivos Congressos Nacionais.

Outro aspecto sensível nas negociações da ALCA seria a vinculação que os Estados Unidos e outros países industrializados tentam fazer entre padrões trabalhistas (particularmente o trabalho infantil) e proteção ambiental a possíveis sanções comerciais. A posição oficial do Brasil é contrária a tal vinculação, percebida pelas economias emergentes como uma forma disfarçada de imposição de barreiras não tarifárias.

V - Estrutura Institucional

A ALCA não dispõe, como o Mercosul, de uma estrutura orgânica destinada a administrar e implementar as decisões adotadas para a sua conformação. Tampouco desfruta, ao contrário do Mercosul, de personalidade jurídica de direito internacional público.² As reuniões ministeriais até hoje realizadas criaram, a princípio, doze grupos de trabalho, mais tarde reduzidos a nove “grupos de negociação”, cuja presidência é rotativa entre os países

membros. São supervisionados e dirigidos por um **Comitê de Negociações Comerciais**. São os seguintes os grupos de negociação: Acesso a mercados; Agricultura; Investimentos; Solução de Controvérsias; Subsídios, Anti-dumping e Direitos Compensatórios; Compras Governamentais; Direitos de Propriedade Intelectual; Serviços; Política de Concorrência.

Aos grupos de negociação compete propor programas e atividades identificadas como necessárias à preparação das negociações da área de livre comércio em cada um dos setores contemplados, elaborar relatórios e submeter recomendações às reuniões ministeriais.

Criaram-se também três **Comitês Especiais**: o **Comitê Conjunto de Especialistas Governamentais e do Setor Privado em Comércio Eletrônico**; o **Comitê de Representantes Governamentais para a Sociedade Civil**; e o **Comitê Técnico de Assuntos Institucionais**. Além desses há um **Grupo Consultivo sobre Economias Menores** e as **Reuniões de Especialistas sobre Medidas de Facilitação de Negócios Referentes a Assuntos Alfandegários** e sobre **Medidas Referentes à Transparência do Processo da ALCA**.

Por ocasião da Reunião Ministerial de Quito, realizada em novembro de 2002, as presidências rotativas dos foros negociadores da ALCA ficaram estabelecidas como segue, sendo que a presidência rotativa das negociações passou a ser exercida conjuntamente pelo Brasil e pelos Estados Unidos da América³:

² Outorgada ao Mercosul pelo Artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto.

- **Acesso a Mercados: Colômbia**
- **Agricultura: Uruguai**
- **Investimentos: Panamá**
- **Solução de Controvérsias: Canadá**
- **Subsídios, Antidumping e Direitos Compensatórios: Argentina**
- **Compras Governamentais: Costa Rica**
- **Direitos de Propriedade Intelectual: República Dominicana**
- **Serviços: Caricom**
- **Política de Concorrência: Peru**
- **Grupo Consultivo sobre Economias Menores: Equador**
- **Comitê Conjunto de Especialistas Governamentais e do Setor Privado em Comércio Eletrônico: Canadá**
- **Comitê para a Participação da Sociedade Civil: Bolívia**
- **Comitê de Assuntos Institucionais: Chile**

Se adotarmos uma abordagem desde o ponto de vista regional, verificaremos que o Mercosul conquistou para os seus membros algumas funções de importância estratégica para a região. Por exemplo, cabe ao Uruguai, nosso parceiro no Mercosul, a presidência do grupo da agricultura, enquanto que o grupo de subsídios e anti-dumping, de extremo interesse para os países da região, passa a ser presidido pela Argentina, outro Estado membro do Mercosul.

VI - O Brasil e a ALCA:

³ Ver o Anexo II da Declaração Ministerial de Quito, em http://www.alca-ftaa.org/ministerials/quito/minist_p.asp.

1. Oportunidades

Dono da terceira maior economia do hemisfério, o Brasil tem todas as condições para desempenhar papel importante nas negociações da ALCA. Sua economia é a mais industrializada e diversificada do hemisfério sul, recebendo mais exportações dos Estados Unidos do que a China, a Rússia ou a Índia. Porém, do ponto de vista das oportunidades de negócios para o nosso país, a criação da ALCA implicará em grandes riscos, oferecendo também, se bem negociada, excelentes oportunidades.

Estudos levados a cabo pela economista Lia Valls Pereira, da Fundação Getúlio Vargas⁴, revelaram que um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia resultaria em um crescimento da ordem de 1,06% e 3,21% nos PIBs do Brasil e da Argentina, respectivamente. Por sua vez, a ALCA geraria impacto diferente, ou seja, um aumento de apenas 0,3% no PIB brasileiro e encolheria a economia argentina em 0,76%. Em uma área de livre comércio com a União Européia, as exportações de produtos agrícolas brasileiros aumentaria 19%, mas haveria uma diminuição de 2% nos embarques de manufaturados. Por outro lado, a ALCA acarretaria uma expansão de 8% nas exportações de manufaturados, enquanto que a alta das vendas de produtos primários seria de apenas 6%.

Dado que no Brasil, as micro e pequenas empresas representam 95% dos negócios no setor de indústria, 99,16% no setor de comércio e 99,07% das empresas de serviços, seria indispensável que o Governo adotasse políticas voltadas para o seu fortalecimento.

⁴ Publicado na *Revista de Comércio Exterior*. Ver em <http://www.funcex.com.br/bases/67-Alca%20em%20Debate-LVP.pdf>

Cabe lembrar, no presente contexto, que muitas das micro e pequenas empresas já obtiveram resultados vantajosos de suas exportações a partir da criação do Mercosul. Em Minas Gerais, por exemplo, as exportações de algumas das micro e pequenas empresas para o bloco cresceram cerca de 300% entre 1994 e 1995. O Mercosul tem servido, assim, para que os empresários adquiram experiência em matéria de comércio exterior e possam estar preparados para enfrentar a concorrência das empresas canadenses e americanas.

Além disto, a ALCA, se negociada com vistas a atender os verdadeiros interesses do País e à promoção do seu desenvolvimento, poderia favorecer o estabelecimento de parcerias internacionais condicionadas à incorporação de novas tecnologias.

2. Riscos

Análises recentes apontam, entretanto, para a grande complexidade de que se revestirão as negociações. Isto porque, como bem assinalou o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, em depoimento ao Plenário do Senado Federal, as negociações não terão por objeto apenas a desgravação tarifária, pois a tarifa média adotada pelos Estados Unidos já é próxima de zero. Há, é claro, os chamados picos tarifários, que atingem dezenas de produtos brasileiros nas suas exportações para os Estados Unidos, entre eles os calçados, que recebem taxas de 12% a 60%, produtos siderúrgicos, cujas taxas foram elevadas a até 109%, produtos do setor agropecuário, como o fumo, o café, a soja, as carnes bovina e de frango, e o suco de laranja. As barreiras não tarifárias, como os subsídios agrícolas, lei antidumping, créditos à exportação etc, afetam mais de 60% das exportações brasileiras que se

dirigem aos Estados Unidos. Segundo dados levantados pelo Professor Marcos Sawaya Jank, da Universidade de São Paulo, os subsídios destinados ao setor agrícola pelo governo de Washington chegam a US\$32 bilhões anuais. Uma vez que, à luz da Constituição americana, cabe ao Congresso legislar sobre comércio, as barreiras apresentadas pelo mercado norte-americano à entrada do produto brasileiro são de *natureza sistêmica*, conforme assinalou o ex-Embaixador brasileiro em Washington, Paulo Tarso Flecha de Lima, porquanto são fixadas por lei. A sua supressão requer um demorado processo legislativo, sujeito às influências e pressões dos mais diversos grupos de interesse. Segundo informa a Embaixada do Brasil em Washington, os quinze primeiros itens da pauta de exportações do Brasil⁵ para os Estados Unidos pertencem a setores altamente protegidos naquele país.

Além das barreiras não tarifárias, o grande risco que as empresas brasileiras correm, caso a implantação da ALCA venha a se concretizar, resulta das enormes diferenças existentes entre as economias do continente. O tamanho das empresas nos países industrialmente mais desenvolvidos e os diferentes padrões de qualidade e produtividade certamente dificultariam a penetração das empresas brasileiras, particularmente das pequenas e micro empresas, no mercado externo.

Com base nessa constatação o governo Fernando Henrique Cardoso adotou a estratégia de procurar ganhar tempo nas negociações da ALCA, para que pudesse levar a cabo os ajustes internos necessários, particularmente no que diz respeito ao chamado “custo Brasil”. Entre tais ajustes constam a reforma tributária, a abertura de linhas de crédito internacionais para as micro e pequenas empresas, o melhoramento de nossa infra-estrutura viária e a

⁵ Ver quadro no Anexo.

modernização portuária para o barateamento do frete, além da desburocratização dos procedimentos de importação e exportação.

VII. A ALCA e a sociedade civil

Ao contrário do ocorrido quando da implantação do Mercosul, da qual esteve ausente a sociedade civil, é possível discernir uma clara mobilização das entidades representativas dos principais setores da estrutura produtiva dos países empenhados nas negociações conducentes à ALCA. Pode-se dizer que o Mercosul representou para muitos uma “prova de fogo”, levando os setores mais atingidos a procurar organizar-se, em um primeiro momento, em nível nacional. Ainda que mantendo muitas diferenças de enfoque e interesses, já existem entidades da sociedade civil organizadas em nível sub-regional, buscando influenciar as negociações da ALCA.⁶

Ao mesmo tempo, previamente a cada uma das reuniões oficiais, os empresários de todos os 34 países do continente americano vêm se reunindo a fim de apresentar suas sugestões para a integração, no que se convencionou chamar de “Foro Empresarial das Américas”. A importância da participação da sociedade civil nas negociações da ALCA está amplamente mencionada na Declaração de Buenos Aires, tendo sido constituído, no âmbito do processo negociador, um "Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil", atualmente presidido pela Bolívia.

⁶ Acompanhando as negociações da ALCA há uma entidade de natureza sub-regional, o Conselho Industrial do Mercosul, que congrega representantes da Confederação Nacional da Indústria, pelo Brasil, da União Industrial Argentina, da Câmara de Indústrias do Uruguai e da União Industrial Paraguai.

Os agentes econômicos brasileiros vêm mantendo uma posição particularmente cautelosa em relação ao lançamento das negociações para a conformação da ALCA. Neste contexto, entidades representativas do setor privado, como a Associação de Comércio Exterior do Brasil, pronunciaram-se francamente contrários à implantação da ALCA em prazo anterior a 2005. Por outro lado, nossa balança comercial com os Estados Unidos, que chegou a acusar déficit de US\$4,4 bilhões em 1997, recuperou-se em 2000, apresentando um superávit de US\$316 milhões, e de US\$6.179 bilhões em 2003.⁷

Em seminário tendo por tema a ALCA, realizado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, destacou a necessidade de um diálogo permanente entre os negociadores governamentais e a sociedade civil, para que os acordos que vierem a emergir das negociações reflitam realmente as necessidades de seus vários setores. Um exemplo é a questão das regras de origem, se forem específicas para a ALCA. Neste caso, cada uma das áreas de produção do setor privado deveria fornecer aos negociadores estudos técnicos que venham a delinear os seus interesses e que possam guiar a formulação da posição brasileira.

VII. Resultados das negociações

⁷ Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

A Terceira Cúpula Hemisférica, realizada de 20 a 22 de abril de 2001, em Quebec, confirmou as decisões da Reunião Ministerial de Buenos Aires, que a antecederia, quanto ao prazo para o término das negociações da área de livre comércio hemisférica, que deverão estar finalizadas em janeiro de 2005. Tratou-se de uma vitória para o Brasil, que vinha resistindo às pressões pela antecipação da ALCA.

Na ocasião, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso proferiu discurso em que delineou as principais condições que tornariam a ALCA "desejável" para o Brasil. São elas:

O efetivo acesso aos mercados mais dinâmicos de produtos brasileiros competitivos, como aço, calçados, têxteis, e suco de laranja, que, como vimos acima, enfrentam restrições à sua entrada no mercado norte-americano.

Regras compartilhadas anti-dumping, tendo em vista que a legislação anti-dumping em vigor nos Estados Unidos da América constitui, hoje, uma severa barreira não-tarifária à produção de nosso setor siderúrgico.

Transparência na identificação das barreiras não-tarifárias utilizadas pelos países membros - um dos objetivos do grupo de negociação denominado "acesso a mercados" - e empenho em suprimi-las.

A adoção, na área de livre comércio, de mecanismos compartilhados de controle à aplicação de normas sanitárias, de forma a evitar que estas sejam utilizadas para distorcer a competitividade. Tampouco deverá aceitar, o Brasil, que parâmetros trabalhistas e ambientais, como a chamada "cláusula

social", sejam utilizados como barreiras ao acesso de nossos produtos aos mercados.

A mais recente reunião ministerial da ALCA teve lugar em Miami em 20 de novembro de 2003, tendo sido precedida de acirrada polêmica entre os co-presidentes do processo negociador, os Estados Unidos da América e o Brasil, quanto à arquitetura de que deveriam se revestir as negociações. Os Estados Unidos defendiam a inclusão de temas não propriamente comerciais e fortemente sensíveis para o Brasil, como regras sobre propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais, enquanto mantinham fora da agenda negociadora os subsídios à agricultura e anti dumping.

Finalmente, chegou-se a um consenso que contemplou a posição brasileira, que favorece a chamada *ALCA light*, na qual os trinta e quatro países membros possam negociar acordos unicamente sobre setores de seu interesse.

Este sistema, segundo o Chanceler Celso Amorim, tem em conta a situação especial das menores economias do continente, que estariam em desvantagem na negociação de um acordo geral, bem como de economias como a do Brasil, a quem não interessa negociar regras em âmbito hemisférico para certos setores, onde é importante a adoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

VII. Conclusões

A posição negociadora do Brasil sempre favoreceu o início do processo de redução dos obstáculos à livre circulação dos bens a partir de 2005, para que a nossa estrutura produtiva tenha tempo para preparar-se para a realidade do espaço econômico integrado. Além disso, as negociações devem reconhecer a situação das economias que têm menor desenvolvimento econômico e exigem tratamento diferenciado. A existência de níveis diferenciados de infra-estrutura produtiva e logística nos países da ALCA constitui fator de **potencial distorção da competitividade**, capaz não só de afetar o livre comércio hemisférico, como de gerar situações de desindustrialização e desemprego nos países menos desenvolvidos.

Caberá aos governos dos países membros concentrarem esforços para reduzir as desigualdades através de projetos de educação e capacitação profissional, e programas de incentivo, principalmente às micro e pequenas empresas, que, conforme vimos, constituem no Brasil a grande maioria das empresas de indústria, comércio e serviços, e necessitam do apoio de entidades nacionais ou internacionais de crédito e financiamento para que possam ingressar no mercado internacional. O Norte e o Nordeste, por exemplo, teriam muito a ganhar com o aproveitamento de seu artesanato se esse fosse organizado em cooperativas com vistas à produção em escala e exportação dos produtos para os mercados da América do Norte. O mesmo se pode dizer das frutas tropicais, complementares à produção de frutas de clima temperado do Cone Sul, da Flórida e da Califórnia.

No que diz respeito à indústria, há interesses distintos por parte de diferentes setores. Segundo reportagem publicada pelo jornal “Valor Econômico” de 10 de novembro de 2003, a indústria brasileira usufrui, até hoje, de expressivas proteções tarifárias. Embora a média da Tarifa Externa

Comum (TEC), o imposto de importação da união aduaneira do Mercosul, seja de 13%, a tarifa chega a 35% para automóveis, 20% para certos tipos de confecções e aparelhos eletroeletrônicos, e 12% para bens de capital. O período para a desgravação defendido por esses setores é de aproximadamente 10 anos. Outros setores, competitivos e prontos para a abertura, são o têxtil, o siderúrgico, o de papel e celulose e o de couro e calçados.

Há, portanto, interesses divergentes dentro da indústria em relação à ALCA. Os setores mais competitivos desejam um acordo rapidamente, enquanto que a outros, menos eficientes, não interessa a abertura imediata, e outros ainda, como o aço, embora eficientes e competitivos, sofrem os efeitos das barreiras não tarifárias norte-americanas.

Por outro lado, não devemos nos iludir quanto à disposição norte-americana de oferecer as condições exigidas pelo Brasil para que possamos iniciar as negociações com vistas à “ALCA desejável”. A reforma de leis domésticas, como a draconiana Lei de Comércio, que costuma punir aqueles países que os Estados Unidos julgam culpados de concorrência desleal; ou a supressão dos subsídios oferecidos à produção agrícola, ou das barreiras antidumping freqüentemente utilizadas contra o aço brasileiro, enfrentariam considerável oposição no Congresso Americano em razão dos poderosos "lobbies" que ali atuam. Ademais, a “Trade Promotion Authority” aprovada pelas Casas do Congresso dos Estados Unidos é tão restritiva aos produtos que nos interessam que praticamente invalida qualquer esforço negociador. A dimensão da "onda de protecionismo" nos Estados Unidos pode ser avaliada pela aprovação da Farm Bill, a generosa lei agrícola americana que assegura US\$ 180 bilhões para os agricultores em dez anos.

De outro lado, estão em curso as negociações de uma área “bi-regional” de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, nosso segundo principal parceiro comercial, a quem se destinam aproximadamente 27% de nossas exportações, compostas em sua maior parte de produtos agrícolas. Conforme mostra o estudo da economista Lia Valls Pereira a que nos referimos *supra*, um acordo com a UE acarretaria um incremento de 19% nas exportações de produtos agrícolas pelo Brasil, mas implicaria em uma queda de 2% nas vendas de manufaturados, ainda assim gerando um crescimento de 1,06% no PIB. Já o estabelecimento de uma área de livre comércio hemisférica – a ALCA – causaria um impacto setorial mais equilibrado, com aumento de 8% e de 6% nas exportações de manufaturados e de produtos agrícolas, respectivamente. O crescimento do PIB, entretanto, limitar-se-ia a apenas 0,3%. A esse respeito, é interessante lembrar estudo divulgado pela OMC, segundo o qual houve maior crescimento das importações européias de produtos brasileiros no primeiro trimestre de 2001 em relação ao mesmo período de 2000, do que as importações realizadas pelos Estados Unidos no mesmo período. Com efeito, as importações realizadas pela Alemanha aumentaram em 11,6%; pela Inglaterra, 11,5%; e pelos EUA, apenas 5%.

Há aspectos bastante distintos entre as negociações conducentes à conformação da ALCA e aquelas já em curso com a União Européia, visando a constituição de uma área de livre comércio birregional. Verifica-se, é claro, uma equivalência no que diz respeito às dificuldades a serem enfrentadas ao longo de cada um dos processos negociadores, particularmente no que diz respeito às barreiras não-tarifárias que impedem o acesso de produtos agrícolas a esses mercados. Mas por outro lado, é preciso que consideremos também os aspectos político-estratégicos que envolvem cada projeto, aspectos

esses em geral desprezados pelas abordagens puramente econômicas ou comerciais.

Com efeito, se considerarmos que o processo de integração do Mercosul transcende as considerações meramente econômico-comerciais, conforme afirmado por representantes da diplomacia brasileira, para revestir-se também de inegável importância político-estratégica, então ao Brasil interessa fortalecê-lo com vistas à possível conformação da ALCSA, onde o Mercosul serviria de pólo de atração para os demais países e agrupamentos regionais.

Aparentemente, as negociações com a União Européia tendem ao fortalecimento do Mercosul, uma vez que a Europa vem, desde a criação do bloco, acompanhando de perto a sua evolução, e trabalhando pelo seu aprofundamento mediante o fortalecimento de suas instituições. A Europa vem, por meio de acordo de cooperação técnica celebrado com o Mercosul, tentando transmitir a esse último o *know how* adquirido ao longo de cinco décadas de integração. Embora não mensurável em termos econômicos, este *plus* oferecido pela aproximação com a Europa não pode ser desprezado pelos governos brasileiro e dos demais países do Mercosul, dadas as implicações de que se reveste do ponto de vista político-estratégico.

Sustenta Alan Milward⁸, teórico das relações internacionais, que na Europa a integração, acompanhada da renúncia de parcelas da soberania nacional, constituiu uma nova forma de moldura institucional criada pelos Estados-nação para que pudessem adotar certas medidas de política pública,

⁸ Ver Milward, Alan S.; Lynch, Frances M.B.; Ranieri, Ruggero; Romero, Frederico; e Sorensen, Vibeke *The Frontier of National Sovereignty*. London:Routledge.

as quais não poderiam ser implementadas de forma tão eficiente e bem sucedida no contexto das instituições nacionais existentes, ou de instituições internacionais de mera cooperação. Trata-se de uma visão extremamente pragmática dos motivos que levaram à união da Europa há cinquenta anos atrás.

Essa mesma lógica pode ser utilizada pelo Mercosul se a integração, ao invés de calcar-se em um modelo concorrencial de inspiração neo-liberal, que busca meramente a abertura de mercados, direcionar-se à implementação de políticas públicas acordadas no âmbito do processo de integração nas áreas agrícola, industrial e de infraestrutura, e voltadas para o desenvolvimento do conjunto da região. A negociação de uma área de livre comércio entre economias profundamente assimétricas, como ocorre na ALCA, somente poderá ser benéfica se o Mercosul, cujo PIB representa 10% do PIB do conjunto dos países que negociam a integração hemisférica, mantiver a sua unidade, e apresentar uma posição negociadora única, **baseada nas linhas mestras de um projeto de desenvolvimento sustentável de âmbito regional.**

Ao Mercosul caberia potencializar o patrimônio adquirido ao longo de seus primeiros dez anos de existência, que se expressa no incremento de 400% no fluxo de comércio intrarregional, em um grande número de acordos celebrados abrangendo as mais diversas áreas, e no continuado e inédito processo de conhecimento que vem aproximando os governos, empresários e as populações dos países membros ao longo de mais de uma década.

Maria Claudia Drummond
Consultora Legislativa

ANEXO

Quadro Comparativo ALCA-UNIÃO EUROPÉIA
ALCA **UNIÃO EUROPÉIA**

PIB (US\$ bilhões)	12,100	7,293
População (milhões)	832	372
Exportações (US\$ bilhões)	1,200	1,745
Importações (US\$ bilhões)	1,500	1,687

Fonte: Ministério das Relações Exteriores/ALADI/U.S. Government/OMC/EUROSTAT (2000)

Indicadores das Principais Economias da ALCA e Países-membros do MERCOSUL (2000)

País	População	PIB (em US\$ milhões)	Exportações (em US\$ milhões)	Importações (em US\$ milhões)
Estados Unidos	275.562.673	9, 300,000	663,000	912,000
Canadá	31.281.092	722,000	277,000	259,300
Brasil	168.495.000	702,000	48,000	51,700
México	97.367.000	444,405	136,286	141,975
Argentina	36.955.000	367,000	23,300	25,500
Colômbia	39.700.000	245,000	11,500	10,000
Chile	15.200.000	185,100	15,600	13,900
Venezuela	23.542.649	182,800	20,900	11,800
Peru	27.012.899	116,000	5,900	8,400
Equador	12.900.000	54,500	4,100	2,800
Uruguai	3.300.000	28,000	2,100	3,400
Bolívia	8.200.000	24,200	816	2,000
Paraguai	5.585.828	19,900	3,100	3,200

Fonte: Ministério das Relações Exteriores/ALADI/U.S. Government

Evolução do Intercâmbio Comercial Brasileiro com os Estados Unidos
US\$ FOB milhões

Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente de Comércio
1993	7.843	5.062	2.781	12.905
1994	8.816	6.674	2.141	15.490
1995	8.682	10.519	- 1.836	19.202
1996	9.182	11.818	- 2.635	21.001
1997	9.276	13.706	-4.429	22.982
1998	9.747	13.514	-3.767	23.262
1999	10.674	11.740	-1.065	22.415
2000	13.180	12.895	285.250	26.075
2001	14.189	12.898	1.290	27.088
2002	15.354	10.283	5.070	25.637
2003(jan/out)	13.981	7.841	6.140	21.823

Pauta de Exportações Brasileiras para os Estados Unidos/2003(Jan/Out)

(Por ordem decrescente de valor)
 Discriminação: primeiros 15 produtos
 US\$ FOB

Terminais portáteis de telefonia celular	780.341.202
“Fuel-Oil”	747.825.352
Aviões a turbojato	685.560.688
Aviões/veículos aéreos	640.003.730
Outros calçados de couro natural	591.217.455
Automóveis c/ motor explosão	449.457.303
Pasta quím. madeira de n/conif. a soda/sulfato	355.688.092
Ferro fundido bruto não ligado	344.623.482
Óleos brutos de petróleo	325.336.628
Outras gasolinas	322.286.747
Outros motores Diesel/semiDiesel	228.490.847
Ouro em barras, fios, perfis, sec. maciça	223.601.726
Motocompressor hermético	221.142.188
Café não torrado, não descafeinado, em grão	208.816.755
Outros produtos semi-manufaturados ferro/aço	174.782.109

Fonte: SECEX

Pauta de Importações Brasileiras Provenientes dos Estados Unidos/2003(Jan/Out)

(Por ordem decrescente de valor)

Discriminação: primeiros 15 produtos

US\$ FOB

Outros grupos eletrog.	450.504.363
Turborreatores de empuxo	321.393.798
Outras hulhas, mesmo em pó, não aglomeradas	128.721.030
Didrogeno-ortofosfato de amônio	104.653.149
Outras partes para aviões ou helicópteros	101.359.600
Outras turbinas a gás, de potência >5000KW	84.882.400
Partes de turborreatores ou de turbopropulsores	64.060.944
Outros instrumentos apars. automat. p. regul.	60.183.338
Trigo e trigo com centeio	58.804.892
Partes p/ aparelhos transmissores/receptores	58.304.424
Dumpers p/ transporte de mercadorias	51.197.533
Partes e acess. p/ tratores e veículos	49.630.251
Medicamento cont. topotecan, uracil, tegafur	49.344.533
Pasta química madeira	48.485.757
Outros herbicidas apresentados de outro modo	46.444.582

Fonte: Secex

