

O BRASIL E O MERCOSUL FRENTE À ALCA: DESTINO OU OPÇÃO?

*Maria Claudia Drummond**

1 – INTRODUÇÃO

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 conformação de uma área de livre comércio que abrangesse todo o continente americano. A Declaração então assinada 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 pelo então Presidente George Bush, quando de sua visita à América Latina em 1992.

Nesse artigo pretendemos discutir a posição assumida pelo Brasil frente à proposta de criação de uma área de livre comércio hemisférica; examinar os possíveis impactos resultantes da ALCA sobre o Mercosul; e finalmente, traçar um paralelo entre dois importantes processos negociadores em que se empenha o Mercosul neste

* Consultora Legislativa do Senado Federal para Relações Exteriores e Mercosul; assessora técnica da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, e ex-professora visitante e pesquisadora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

momento: o da ALCA, por um lado, e as negociações para a conformação de uma área de livre comércio birregional entre Mercosul e União Européia por outro, e as suas prováveis conseqüências para o bloco do Cone Sul.

2 – O BRASIL E A ALCA

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 esta 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, que não desejavam ficar alijados de um projeto de integração regional que se iniciava às suas portas.

Tendo em vista o histórico das relações entre os Estados Unidos e a América Latina, não é de se admirar que uma expressiva parcela da opinião pública brasileira perceba a ALCA como uma nova versão, atualizada e adaptada ao mundo globalizado, da Doutrina Monroe, que legitimava o intervencionismo norte-americano na América Latina.

Para os Estados Unidos, a formação da ALCA é extremamente vantajosa. 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 aos mercados da América Latina para sua produção orientada à exportação, composta pelos negócios que mais atraem capitais em uma economia globalizada, e 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 trilhão e importa US\$1,2 trilhão. 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, em recente artigo¹, existem três categorias de países no hemisfério no que diz respeito ao grau de dependência de suas exportações em relação ao mercado norte-americano: aqueles que dependem dos Estados Unidos para mais de 70% de suas exportações; os que dependem para mais de 50% de suas exportações, e aqueles que dependem em cerca de 25%. O Brasil, na condição de um

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

global-trader, tem as suas exportações divididas, de forma equilibrada, entre seus principais parceiros, a saber: 27% de seus produtos exportados destinam-se à União Européia; 26% ao NAFTA (inclui Estados Unidos); 25% à América Latina (particularmente ao Mercosul); e 12% à Ásia.

Assim, sabemos que o Brasil não poderá simplesmente ignorar a ALCA, uma vez que 50% de suas exportações dirigem-se aos países que estarão negociando essa 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).

3 – ESTRATÉGIA NEGOCIADORA BRASILEIRA

Como se sabe, o Brasil vem adotando uma posição cautelosa nas negociações para a conformação da ALCA.

Pretendeu, como iniciativa prioritária, 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 proporiam 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.

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 para todos os setores, inclusive os setores agropecuário e agroindustrial.

Exemplificando, a posição negociadora do Mercosul poderá ser de trocar a liberalização de um setor que interesse aos Estados Unidos, como por exemplo, telecomunicações, pela eliminação das barreiras que os americanos impõem ao comércio de produtos agrícolas e agroindustriais.

No cenário doméstico norte-americano, o Presidente George W. Bush enfrenta 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 em que a mão de obra barata ameaça o emprego norte-americano.

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 será a vinculação que os Estados Unidos e outros países desejam 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.

Ademais, o Brasil avalia essencial que, ultrapassada a atual fase preparatória das negociações, no momento em que os produtos e cronogramas para a desgravação tarifária estiverem efetivamente na agenda de negociações, o Governo americano tenha logrado obter a autorização congressional (TPA) para negociar, o que assegurará aos demais países a certeza de que as decisões acordadas não serão desfiguradas no momento de sua submissão à aprovação congressional.

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. Existem, entretanto, nove “grupos de negociação” e três “comitês especiais”.

O Brasil, que até a reunião ministerial de Buenos Aires presidira o grupo de negociação da agricultura, tema de extrema relevância para o Mercosul no contexto da abertura comercial, passa a presidir o Comitê para Assuntos Institucionais. Entretanto, 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 a vice-presidência do grupo negociador da agricultura, enquanto que o grupo de acesso a mercados, de extremo interesse para os países da região, passa a ser presidido pela Argentina.

Ademais de favorecer o início do processo de redução dos obstáculos à livre circulação dos bens apenas a partir de 2005, para que a sua estrutura produtiva tenha tempo para preparar-se para a realidade do espaço econômico integrado, o Brasil defende que as negociações reconheçam 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.

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 seção 301 da 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, o governo americano nem sequer logrou, até o momento, receber a “Trade Promotion Authority”, a autorização congressional de que necessita para negociar tratados de comércio sem que estes venham a ser emendados pelo Parlamento.

Por fim, é fundamental que se faça clara a distinção entre as propostas de integração contidas nos projetos ALCA e Mercosul.

4 – ALCA E MERCOSUL

A teoria da integração regional mostra-nos que há diferentes níveis de integração a serem percorridos ao longo do processo integracionista, 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.

SENATUS:
cadernos da Sec. de
Inf. e Doc., Brasília,
v.1, n.1, p. 7 a 15,
dez. 2001

A ALCA e o Mercosul configuram propostas distintas 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. Já 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 primeiramente pela 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.

Os outros dispositivos contemplados pelo Tratado de Assunção, como a harmonização de legislações dos Estados-Membros nas áreas pertinentes e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais, tampouco são contemplados pela proposta da ALCA.

A possibilidade de harmonização das legislações, que envolveria mudanças nas leis internas dos países nas áreas relativas ao comércio, enfrenta restrições do maior de seus Estados-Membros, os Estados Unidos da América, conforme já destacamos. Com efeito, documento recentemente 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 fosse mais profundo do que o que for negociado 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.² 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 em áreas das mais importantes e diversas, entre elas a educação, a cultura, o meio ambiente, a área nuclear. O conjunto desses acordos, ademais dos mecanismos de concertação política que implicam em inédita aproximação entre os governos dos países do Mercosul, constitui um patrimônio a ser conservado e valorizado, a exemplo do *acquis communautaire* a que se refere o jargão da integração europeia.

² Ver palestra do Embaixador Renato Marques *in* Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira *Mercosul: Introdução e Desenvolvimento*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1998, p.45.

Além disso, no exterior, o Mercosul é mais do que simplesmente a soma dos quatro países membros, mas trata-se de uma entidade em si, uma marca de sucesso, revestida de um valor intrínseco. Seus objetivos são de longo prazo, e se expressam na criação de um mercado comum, conforme vimos acima, enquanto que os objetivos da ALCA, circunscritos a uma área de livre comércio, são bem mais modestos.

Portanto, a partir do advento da ALCA, o Mercosul tratou de acrescentar temas à sua agenda negociadora, como compras governamentais e serviços, que já constavam do processo negociador da integração hemisférica. 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 assola a Argentina, entretanto, aponta para 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, atingirá as exportações de bens de capital brasileiros para a Argentina. Ainda assim, o Governo brasileiro decidiu acatar as medidas argentinas na tentativa de preservar o Mercosul, assim como foi aceita, em 1999, a desvalorização do real pelos demais sócios do Mercosul, que se afirma, assim, como um projeto de natureza político-estratégica, ademais de sua clara vocação econômica.

5 – MERCOSUL E UNIÃO EUROPÉIA

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 deve-se também a uma questão estratégica, ou seja, à necessidade de contrabalançar o poderio norte-americano, aproveitando as afinidades culturais que despontam das raízes históricas latino-americanas, que remontam à Península Ibérica, reforçadas mais recentemente pela forte imigração proveniente de outros países europeus, como a Alemanha e a Itália, para a América do Sul.

É importante assinalar que a postura européia vem sendo favorável ao aprofundamento do Mercosul, nos moldes do processo de integração iniciado no continente europeu há aproximadamente cinquenta anos.

Pode-se concluir, portanto, que o Mercosul sofre nesse 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 Européia, o que poderia levar à sua consolidação. 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

SENATUS:
cadernos da Sec. de
Inf. e Doc., Brasília,
v.1, n.1, p. 7 a 15,
dez. 2001

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%.³

Enganam-se aqueles que equiparam as negociações conducentes à conformação da ALCA com aquelas já em curso com a União Européia, visando a constituição de uma área de livre comércio birregional. Talvez haja 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 dos produtos mais competitivos do Mercosul àqueles 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 freqüentemente 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.

Ora, 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, por meio de convênios de cooperação técnica, pelo seu aprofundamento mediante o fortalecimento de suas instituições. A Europa vem, portanto, tentando transmitir ao Mercosul, única outra união aduaneira – ainda que imperfeita – existente no mundo, o *know how* adquirido ao longo de cinco décadas de integração. Embora não mensurável em termos econômicos, esse *plus* oferecido pela aproximação com a Europa não pode ser desprezado pelos governos do Mercosul, dadas as importantes implicações de que se reveste para a região, do ponto de vista político-estratégico, o aprofundamento do bloco.

6 – CONCLUSÕES

Sustenta Alan Milward⁴, 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

3 Segundo estudo da economista da Fundação Getúlio Vargas Lia Valls Pereira. O estudo revela também que uma área de livre comércio Mercosul-União Européia resultaria no crescimento de 3,21% do PIB argentino, o qual decresceria 0,76% com a implementação da ALCA.

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

adotar certas medidas de política pública 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 buscar meramente a abertura de mercados, calcada em um modelo concorrencial de inspiração neoliberal, 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, poderá ser benéfica desde que o Mercosul mantenha a sua unidade, e apresente uma posição negociadora única, baseada nas linhas mestras de um projeto de desenvolvimento de âmbito regional.

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