

O impacto da ALCA na economia brasileira: alguns comentários*

Álvaro Antônio Garcia**

No início de 2000, a proposta norte-americana de antecipar a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) reacendeu um debate um tanto amortecido na sociedade brasileira, qual seja, aquele sobre o interesse do País em vir a participar de um bloco econômico que pretende reunir todos os países do continente, à exceção de Cuba. Alguns meses depois, a antecipação foi rejeitada, e a proposta da ALCA mantida, em princípio, para vigorar a partir do final de 2005. Os debates, entretanto, permaneceram. Inúmeras são as variáveis de ordem política, social e econômica que emergem num projeto como esse. E mais ainda, porque, se concretizado, unirá o Brasil, a economia hegemônica na América Latina, aos Estados Unidos, a maior potência econômica mundial. Portanto, o tema Brasil-ALCA pode ser analisado sob os mais diferentes enfoques.

Isto posto, é preciso delimitar o escopo deste artigo. Com base em informações veiculadas na mídia e em estudos sobre o assunto, pretende-se tecer alguns comentários a respeito do impacto de uma possível integração econômica continental sobre o fluxo comercial brasileiro e, a partir disso, sobre o mercado de trabalho e a captação de investimentos externos. Assim, após uma sucinta exposição sobre multilateralismo, regionalismo e o estágio atual das negociações, apresenta-se uma seção que trata das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio de bens. Isto visa preparar o leitor para a seção seguinte, onde são descritos os resultados de dois trabalhos empíricos, que procuraram determinar, *ex ante*, o impacto da ALCA na balança comercial do Brasil. A próxima seção expõe algumas teses sobre o comportamento do emprego e as alterações previstas nos investimentos estrangeiros. Nas considerações finais, arrolam-se as principais idéias desenvolvidas nas diferentes seções, buscando, ao mesmo tempo, responder em que medida interessa ao País ingressar na ALCA.

* Este texto foi elaborado com informações disponíveis até 31 de julho de 2001.

** Economista, Técnico da FEE e Professor da Unisinos.

O autor agradece aos colegas Roberto Marcantônio, Sônia Teruchkin e Teresinha Bello pelos comentários e sugestões à versão preliminar do texto e à estagiária Valéria Piolti da Silva pela coleta e organização das informações.

Do multilateralismo ao regionalismo: a proposta da ALCA¹

Conforme as teorias clássicas de comércio internacional, a especialização da produção, com os países se dedicando à produção dos bens em que são comparativamente mais produtivos, é a melhor maneira de incrementar a produção e o consumo e assim aumentar o bem-estar social. Essas idéias, que não por acaso surgiram à época da Revolução Industrial, influenciaram o desenvolvimento do comércio mundial ao longo do século XIX. Entretanto, a partir da I Grande Guerra, os diferentes países foram criando novas barreiras comerciais, ocasionando um retrocesso no processo de abertura iniciado um século antes. Essa situação perdurou até o final da II Guerra Mundial.

Em 1947, foi assinado em Genebra um tratado multilateral visando reativar o livre-comércio entre as nações. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), promovia negociações multilaterais de comércio — as chamadas “rodadas”. Foram oito rodadas de negociações (a última, a Rodada Uruguai, estendeu-se de 1986 a 1994), onde se obteve uma significativa redução das tarifas de produtos industrializados, mas avançou-se relativamente pouco em outros temas importantes para o desenvolvimento do comércio mundial, como a agricultura e os serviços. As nações signatárias do GATT comprometeram-se a aceitar o princípio de nação mais favorecida. Por esse princípio, qualquer redução tarifária negociada entre dois países deveria ser estendida aos demais países participantes do acordo. As duas únicas exceções a esse princípio eram o comércio entre uma nação e as suas antigas colônias e domínios e em casos de integração econômica.

Integração econômica é o processo de constituição de um mercado integrado, em uma região contígua ou não, a partir da retirada progressiva das barreiras ao comércio, podendo estender-se à livre circulação dos fatores de produção e à criação de instituições que possam coordenar e/ou unificar as políticas econômicas de seus Estados-membros.

A teoria da integração possui duas vertentes teóricas, paradoxalmente, antagônicas. Uma é baseada na teoria pura do comércio internacional, que, pautada nas vantagens comparativas estáticas e na especialização da produção, vê no livre-comércio entre todas as nações a melhor alternativa para o desenvolvimento geral. A outra fundamenta-se no protecionismo em defesa da indústria nascente e em conceitos como os de economias crescentes de escala e externalidades, oriundos das teorias do desenvolvimento. O processo

¹ Esta seção está baseada em Gonçalves *et al.* (2000).

integracionista agrega propostas antagônicas, porque, por um lado, prega o livre-comércio entre os signatários do acordo e, por outro, “protege” a região frente a terceiros países, os denominados extrabloco.

Jacob Viner criou as bases da teoria da integração a partir das vantagens comparativas desenvolvidas pelos autores clássicos e neoclássicos. Para Viner, no entanto, a especialização da produção em nível regional, decorrente da eliminação das barreiras ao comércio, era a segunda melhor opção de desenvolvimento (*second best*) e, mesmo assim, desde que a “criação de comércio” fosse superior ao “desvio de comércio”. A primeira “melhor opção” continuava sendo a redução tarifária multilateral.

A “criação de comércio” é o aumento das transações econômicas entre os países-membros de uma região integrada, em decorrência da queda das barreiras no intercâmbio comercial e, por conseguinte, da eliminação dos produtores menos eficientes. Tal processo, em tese, beneficia os consumidores, visto estes poderem adquirir produtos mais baratos. Já o “desvio de comércio” significa a redução do comércio entre a região integrada e os demais países. Nesse caso, a produção procedente de países extrabloco é preterida, não por seus produtores serem menos eficientes, mas em função da redução tarifária entre nações do bloco econômico.

A outra vertente está relacionada com o protecionismo e com as teorias de desenvolvimento. A idéia de protecionismo está originalmente vinculada a Friedrich List, que liderou, no começo do século XIX, uma associação de comerciantes e industriais alemães que objetivava eliminar as barreiras alfandegárias entre os então Estados independentes germânicos e taxar produtos oriundos de terceiros mercados (o Zollverein). Depois de 15 anos de lutas, que, inclusive, lhe valeram um período no exílio, List conseguiu formar uma união aduaneira em torno da Prússia. Ele era um ardoroso defensor da proteção à indústria nascente como forma de capacitá-la a concorrer em igualdade de condições com a indústria mais avançada, na época, a inglesa. Frise-se, no entanto, que seu protecionismo era apenas parcial, por excluir a agricultura e aplicar-se somente às indústrias nascentes e, mesmo assim, até que estas tivessem condições de competir com as do Exterior.

Já as teorias do desenvolvimento surgiram no pós-guerra e sustentavam que as vantagens comparativas poderiam ser adquiridas, ou seja, que não eram estáticas, mas dinâmicas. Portanto, essas vantagens poderiam ser construídas com o auxílio do Estado, através de políticas públicas adequadas à formação de um setor moderno que, a médio ou longo prazo, estaria apto a competir com a indústria dos países desenvolvidos. Todavia, face à limitação do Estado em financiar esse processo de desenvolvimento e à pequena dimensão do mercado doméstico da grande maioria dos países subdesenvolvidos, a proposta de integração econômica passou a ser a alternativa viável para tentar colocar esses

países no rumo do desenvolvimento. Essas teses deram a base teórica para algumas experiências de integração no pós-guerra. Em 1960, por exemplo, através do Tratado de Montevideu, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) com 11 países integrantes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Um pouco antes, em 1958, a Europa, através do Tratado de Roma, deu início ao seu processo de integração. Este, mais que um acordo econômico para beneficiar seus membros das vantagens comparativas, foi um pacto de natureza política para reconstituir a Europa como potência, capaz de fazer frente à pressão soviética à leste e à tutela norte-americana à oeste.

A Europa viu seu projeto ser bem-sucedido, a América Latina não. Com efeito, enquanto a primeira deu sequência ao seu projeto de integração com a inclusão de novos membros e a coordenação das políticas macroeconômicas através da criação de instituições supranacionais, os países da América Latina, além da constante instabilidade política, foram compelidos a tratar-se como concorrentes num mercado internacional onde ofertavam produtos primários e manufaturados simples com elasticidade-renda muito baixa.²

Concomitantemente às citadas experiências de integração regional, as sucessivas rodadas do GATT iam conseguindo compromissos de redução de tarifas para produtos industriais, sem, no entanto, impedirem o crescimento de barreiras não-tarifárias e o tratamento diferenciado dado a produtos intensivos em recursos naturais e/ou mão-de-obra, como os produtos agrícolas e os têxteis. Isto, associado à crise que se abateu sobre as economias latino-americanas nos anos 80, fez com que os países da região passassem a formular outras alternativas para a retomada do crescimento. Assim é que Brasil e Argentina iniciaram um novo processo de integração em 1986, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), cujo desenvolvimento culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, incluindo como membros efetivos, além dos dois países supracitados, o Uruguai e o Paraguai. Atualmente, esse bloco econômico conta também com o Chile e a Bolívia como membros associados, sendo que a Venezuela já manifestou desejo de vir a integrá-lo.

² Também não foram bem-sucedidas outras experiências de integração na América Latina que surgiram a partir dessa época, como o Mercado Comum Centro-Americano em 1960, o Caribbean Free Trade Association (Carifta) em 1968, transformado em Caribbean Common Market (Caricom) em 1973, e o Pacto Andino, que surgiu em 1969 em razão da insatisfação dos países dos Andes com o comportamento, na ALALC, das maiores economias do bloco, ou seja, Brasil, México e Argentina. Em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), esta com objetivos bem mais modestos de integração; por exemplo, a expectativa de criação de um mercado comum na região foi jogada para o longo prazo.

Também os Estados Unidos se mostravam insatisfeitos com as negociações do GATT, ainda que por motivos diversos daqueles dos países em desenvolvimento. Na Rodada Uruguai, não foi dado o encaminhamento pretendido pelos Estados Unidos em temas como o comércio de serviços, a proteção aos investimentos — Trade Related Investment Measures (TRIM) — e a questão da propriedade intelectual. Isto explica, em parte, o redirecionamento da política de comércio exterior desse país em direção ao bilateralismo e ao regionalismo. Depois de assinar um acordo de livre-comércio com Israel em 1985, com objetivos mais políticos que econômicos, os Estados Unidos voltaram a assinar um outro em 1988, desta vez com o Canadá. Três anos mais tarde, iniciavam-se as negociações para a entrada do México nesse projeto de integração regional, fato que aconteceu em 1994, com a criação do North American Free Trade Agreement (NAFTA). Agora, além dos fatores acima mencionados e do interesse puramente econômico — na medida em que o Canadá e o México eram seus grandes parceiros comerciais —, interessava também aos Estados Unidos dar uma resposta ao Tratado de Maastricht, que consolidara a integração européia.

A proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas, reunindo todos os países do continente — à exceção de Cuba —, foi lançada na I Cúpula das Américas, em Miami, em 1994. Desde então, foram realizadas mais duas reuniões em nível presidencial, uma em Santiago do Chile, em 1998, e a outra em Quebec, em 2001. Para formular e executar o plano de criação da ALCA, ocorreram também seis reuniões entre os Ministros de Relações Exteriores e do Comércio Exterior do hemisfério, nas Cidades de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999) e Buenos Aires (2001). A principal decisão das duas últimas reuniões, a Ministerial em Buenos Aires e a de Cúpula em Quebec, foi a confirmação do ano 2005 para a conclusão das negociações.

Assim é que, reunidos sistematicamente, nove grupos de negociação — acesso a mercados; investimentos; serviços; compras governamentais; agricultura; solução de controvérsias; direitos de propriedade intelectual; subsídios, "antidumping" e direitos compensatórios; e políticas de concorrência³ —, formados por representantes dos diferentes países e assessorados por técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), tentam estabelecer uma proposta consensual, que, se forem cumpridos os prazos atualmente em vigor, deverá ser assinada até janeiro de 2005 e

³ Além desses nove grupos de negociação, existem ainda comitês especiais, que tratam de temas como sociedade civil, economias menores, comércio eletrônico e assuntos institucionais. Ver a respeito <http://www.ftaa-alca.org/>

aprovada pelos parlamentos das nações signatárias antes de 1º de janeiro de 2006. Essas negociações são regidas por certos princípios, dentre os quais cabe destacar: (a) o que afirma serem as decisões tomadas por consenso; (b) o do empreendimento único (*single undertaking*), princípio segundo o qual nada está definitivamente acordado até que tudo esteja acordado; (c) o que admite a coexistência da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais, cabendo aos países decidirem se preferem negociar e aceitar as obrigações da ALCA individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional; (d) o que afirma, “sempre que possível e apropriado”, a compatibilidade da ALCA com as regras e disciplinas da OMC.

Se todos os 34 países representados nas negociações vierem a participar da ALCA, comporão um mercado, em números de 1999, de aproximadamente 800 milhões de pessoas, com um PIB total de US\$ 11,3 trilhões. Quando se confrontam os respectivos PIBs e PIBs *per capita*, já aparecem as assimetrias do bloco. Conforme mostra a Tabela 1, somente o PIB dos Estados Unidos representa 79% do total, muito acima dos percentuais do Canadá (5,9%), Brasil (4,7%) e México (4,2%). Quando é utilizada a metodologia da paridade do poder de compra (PNB-PPP), a participação dos EUA cai para 69%, mas ainda fica muito acima dos segundo e terceiro colocados, Brasil e México, com, respectivamente, 8,8% e 6,4% de participação relativa.⁴

Essas assimetrias verificadas nos estágios de desenvolvimento socioeconômico das diferentes nações potencializam o conflito de interesses no interior do bloco e retratam quão difíceis serão as negociações até se chegar a um consenso. Assim, por exemplo, enquanto para os EUA a formação da ALCA pode significar o aprofundamento de sua hegemonia política e econômica sobre os demais países do continente, para as pequenas nações pode representar a esperança de colocar parte de sua produção, sob condições privilegiadas, no imenso mercado norte-americano. Ressalte-se ainda que esses conflitos de interesses não se restringem às respectivas estratégias nacionais, senão que se transportam para os segmentos produtivos e as classes sociais de cada nação. É um pouco dessa realidade que se tentará mostrar a seguir, onde são destacadas algumas formas de protecionismo vigentes, as expectativas em relação às alterações nos fluxos comerciais do Brasil e o impacto sobre o emprego e o investimento.

⁴ Dados de 1996. Ver Abreu (1997, p. 9).

Tabela 1

População, PIB e PIB *per capita* dos países da ALCA — 1999

PAÍSES	POPULAÇÃO (1 000 hab.)	PIB (1) (US\$ milhões)	PARTICIPAÇÃO DO PIB (%)	PIB PER CAPITA (US\$)
Argentina	36 578	283 399	2,51	7 748
Bolívia	8 143	8 394	0,07	1 027
Brasil	168 495	529 394	4,69	3 142
Chile	15 018	67 659	0,60	4 505
Colômbia	41 566	86 594	0,77	2 083
Costa Rica	3 933	15 207	0,13	3 866
Equador	12 411	13 689	0,12	1 103
El Salvador	6 154	12 381	0,11	2 012
Guatemala	11 090	18 307	0,16	1 651
Haiti	8 205	4 000	0,04	488
Honduras	6 316	5 386	0,05	853
México	97 367	479 455	4,24	4 924
Nicarágua	4 939	2 268	0,02	459
Panamá	2 812	9 557	0,08	3 399
Paraguai	5 359	7 741	0,07	1 445
Peru	25 232	51 983	0,46	2 060
República Dominicana	8 364	17 397	0,15	2 080
Uruguai	3 313	21 060	0,19	6 357
Venezuela	23 707	103 313	0,91	4 358
Canadá	30 493	662 678	5,87	21 732
EUA	278 200	8 877 362	78,58	31 910
Outros países da América Latina	6 155	20 430	0,18	3 319
TOTAL	803 850	11 297 656	100,00	14 054

FONTE: América Latina - CEPAL.

Canadá - Banco Central do Canadá.

EUA - FED.

Outros países da América Latina - BID.

(1) Preços correntes.

Sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias

De uma maneira geral, as empresas norte-americanas e as canadenses são mais competitivas que as demais empresas do continente, incluídas aí as brasileiras. Isto graças a maior escala de produção, incorporação de melhor tecnologia e acesso ao crédito em condições mais vantajosas. Cabe lembrar que um empreendedor nacional, para obter recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não paga menos de 15% ao ano entre juros e *spreads* bancários, ao passo que um norte-americano, além de operar com uma moeda forte, paga cerca de 6,5% ao ano para realizar um empreendimento. Os empresários brasileiros reclamam ainda dos custos tributários nacionais, superiores aos norte-americanos, e das deficientes condições de infra-estrutura que, dentre outros efeitos, elevam sobremaneira os custos portuários. Entretanto, no Brasil, o centro dos debates a respeito da constituição da ALCA recai sobre a queda das barreiras protecionistas e seu impacto sobre a balança comercial, mais particularmente sobre o fluxo comercial Brasil-Estados Unidos.

A tarifa média de importação dos Estados Unidos é de 1,1%, enquanto a do Brasil alcança 14%. Assim sendo, uma queda das barreiras tarifárias seria mais prejudicial à produção brasileira, que é relativamente mais protegida. Mais relevante que isso, no entanto, são as barreiras não-tarifárias e os denominados picos tarifários, ou seja, os elevados impostos de importação cobrados, por exemplo, quando as compras externas excedem uma quota previamente estabelecida. Apesar de praticar uma média tarifária próxima a zero, os Estados Unidos protegem seus setores mais sensíveis, através de uma série de barreiras não-tarifárias — como quotas, investigações e direitos “antidumping”, medidas sanitárias e fitossanitárias e restrições voluntárias às exportações⁵ — e também através de políticas de picos tarifários.

⁵ Para responderem a demandas protecionistas de determinados setores que se sentiam ameaçados pelas importações e, ao mesmo tempo, não burlarem diretamente os compromissos multilaterais assumidos no GATT, alguns países desenvolvidos, através de negociações bilaterais, firmaram acordos com alguns de seus parceiros comerciais, onde estes se comprometiam **voluntariamente** a restringir a exportação de determinado produto ao país importador. Criavam-se, assim, os Acordos Voluntários de Restrição às Exportações. O primeiro acordo desse tipo aconteceu em 1957 entre Estados Unidos e Japão, restringindo a venda de têxteis feitos com algodão no mercado norte-americano. Em 1974, com o crescimento dos países “voluntários”, decidiu-se criar um esquema mais abrangente, que incluía todos os produtos têxteis, o denominado Acordo Multifibras. As restrições voluntárias incluem também outros produtos, como o aço, os automóveis e os eletrônicos. Em 1989, já existiam 289 desses acordos, protegendo principalmente os mercados dos EUA, da União Européia e do Japão. Na Rodada Uruguai do GATT, decidiu-se pela gradativa eliminação desse tipo de barreira, principalmente em relação aos têxteis. Ver Gonçalves *et al.* (1998) e Kenen (1998).

Segundo um relatório da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), cerca de 60% das exportações brasileiras estão sujeitas a algum tipo de barreira nos Estados Unidos (Zaparolli, Satomi, 2001). Um estudo divulgado pela embaixada brasileira em Washington, em novembro de 2000, afirma que a política de picos tarifários praticada pelos EUA atinge produtos importantes da pauta exportadora brasileira, como suco de laranja, calçados e têxteis. Mostra também que a tarifa média ou o equivalente tarifário imposto pelos EUA sobre os 15 principais produtos de exportação do Brasil alcança 45,6%, ao passo que a média aplicada pelo Brasil aos 15 principais produtos de exportação norte-americanos atinge tão-somente 14,3%. Considerando-se apenas esses 15 produtos, as maiores barreiras, em equivalente *ad valorem*, atingem as exportações nacionais de fumo natural (350%), de açúcar de cana não-refinado (236%), de suco de laranja concentrado (45%), de óleo de soja (20%), de certos tipos de açúcar (18%) e de calçados de couro feminino (10%).⁶ Além disso,

“(...) os prazos para certificação de importação de frutas e carne bovina brasileiras continuam submetidos a critérios longos e seletivos, sob a justificativa de requisitos fitossanitários, de natureza nem sempre científica, porquanto outros mercados como a União Européia já não mantêm restrições para aqueles mesmos produtos” (Barreiras..., 2000, p. 7).

No segmento de frangos e no de suínos, o Brasil não exporta para os Estados Unidos, porque não existem acordos fitossanitários. Veja-se o caso de frangos: o Brasil e os EUA são os maiores exportadores mundiais desse produto, e, de acordo com Antônio de Toni, diretor de exportações da Perdigão, o País poderia colocar parte de sua produção naquele mercado, porque, embora a produtividade seja equivalente em ambas as regiões, lá os supermercados pagam 50% a mais pelo quilo do frango (Zaparolli, Satomi, 2001a).

Também através de subsídios, os norte-americanos protegem o seu mercado interno. Nesse caso, os produtores não americanos são duplamente atingidos, porque, além de impedirem o ingresso em seu mercado, os Estados

⁶ No caso de dois produtos, açúcar e tabaco, o cálculo foi realizado com base nas tarifas extraquota e não nas praticadas dentro das quotas, que são tarifas bem mais baixas. Conforme a embaixada brasileira, “(...) a tarifa extraquota é a usada para o cálculo por ser, em última instância, a verdadeira barreira à expansão de nossas exportações, como no caso evidente do açúcar, cuja quota é muito pequena em relação ao potencial exportador brasileiro. Mesmo no caso do tabaco, em que no ano passado o Brasil não preencheu a quota, não se pode negar que a própria inclinação do setor para exportar para os EUA tende a ser inibida de antemão pela limitação quantitativa” (Barreiras..., 2000, p. 79).

Unidos colaboram para a queda dos preços internacionais e deslocam competidores em terceiros mercados.⁷

Num trabalho recente, Marcos Jank procurou mensurar esses subsídios e chegou à conclusão de que, em 2000, foram gastos US\$ 32,3 bilhões na proteção à agricultura norte-americana, um valor três vezes superior ao de 1990, quando havia alcançado US\$ 9,3 bilhões. Concluiu também que a ajuda do governo norte-americano à soja atingiu US\$ 2,7 bilhões em 2000, e existe uma previsão de gastos de US\$ 3,3 bilhões em 2001. A cifra gasta em 2000 equivale a dois terços do total das exportações brasileiras dessa cultura no mesmo ano, que alcançou cerca de US\$ 4,0 bilhões. Uma outra informação interessante diz respeito à mudança na forma de proteção. No passado, durante décadas, os preços vinham sendo protegidos contra o excesso de oferta, vale dizer, o Governo pagava para que os produtores mantivessem ou mesmo diminuíssem a área plantada. A partir dos anos 90, essa política alterou-se em relação a algumas culturas, dentre elas a da soja. Assim, com o aumento real do preço mínimo de garantia, a área plantada de soja cresceu 3% ao ano na segunda metade da década, contra uma média de 0,8% nos 10 anos anteriores. E isto que neste último quinquênio do século, particularmente após a crise asiática de 1997, os preços da soja despencaram no mercado internacional (Leite, 2001, p. A-6).

A partir das informações apresentadas nesta seção, compreende-se o “entusiasmo contido” dos líderes empresariais de certos segmentos produtivos brasileiros supostamente favorecidos com a implantação da ALCA, como o da agroindústria, o de têxteis e o siderúrgico, este com vários processos por *dumping* e direitos compensatórios correndo na justiça norte-americana. As declarações desses líderes na mídia quase sempre são seguidas de um “desde que” ou de um “mas”, referindo-se, então, às diferentes barreiras impostas pelo Governo norte-americano à colocação de produtos brasileiros naquele mercado. E não é para menos. Em entrevista ao jornal **Folha de São Paulo**, Samuel Guimarães, ex-Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, afirma que

“(...) os países desenvolvidos, cuja média tarifária hoje em dia é baixa, utilizam barreiras não-tarifárias, complexas, dúbias e arbitrárias, para defender setores frágeis de suas economias e reestruturá-los. Esses setores, em geral, dispõem de ampla força política e representação no Congresso americano, que vota e faz implementar sistemas de normas técnicas fitossanitárias a que se agregam sistemas

⁷ Além dos Estados Unidos, o Japão e a União Européia também gastam uma elevada quantia de recursos para subsidiar sua produção agrícola.

‘antidumping’, de direitos compensatórios e de subsídios amplos e complexos. Julgar que será possível ao Brasil desarmar essa teia de proteção americana a partir das negociações da ALCA é simplesmente ilusório e diversionista. Os EUA já declararam com franqueza que sua legislação interna não está em jogo nas negociações” (Duailibi, 2001, p. B 3).

De fato, o efeito dos *lobbies* ruralistas refletiu na última Cúpula das Américas, realizada em Quebec, onde uma delegação de deputados, liderada pelo Presidente da Comissão de Agricultura do Congresso norte-americano, Larry Combest, esteve presente com o objetivo de “monitorar os passos do Presidente George W. Bush” (Romero, 2001, p. A-3).⁸ Nessa mesma época, o Subsecretário para Assuntos Econômicos do Departamento de Estado, Alan Larson, deixou claro que seu país não vai discutir subsídios agrícolas no âmbito da ALCA. Para ele, as maiores políticas agrícolas protecionistas estão na União Européia e no Japão, e, portanto, esse assunto deve ser debatido na Organização Mundial do Comércio (OMC). Quanto às medidas “antidumping”, Larson evitou afirmar que os EUA estejam fechados a discutir o assunto, mas disse que “(...) essas medidas (...) são uma maneira efetiva de lidar com poucos setores da economia que foram prejudicados por importações injustas” (Aith, 2001, p. A11).

Na verdade, existe uma “queda-de-braço” entre uma ampla gama de países latino-americanos, de um lado, e os Estados Unidos e o Canadá, de outro, com os primeiros defendendo uma pauta de negociações que incluía, dentre outras, as questões dos subsídios agrícolas e do “antidumping”, e os últimos propondo a discussão de cláusulas trabalhistas e ambientais, o que, conforme a maioria dos governos latino-americanos, seria uma forma de ampliar as barreiras ao ingresso de seus produtos nos mercados daqueles países.

De qualquer maneira, a prática da OMC tem sido a de considerar área de livre-comércio aquela constituída por países que decidem eliminar todos os obstáculos ao livre-comércio em pelo menos 85% do seu intercâmbio. Isto provavelmente vai balizar as negociações na ALCA, o que significa dizer que os países

⁸ Um dos efeitos da resistência de certos setores da sociedade norte-americana à forma de condução das negociações no âmbito da ALCA foi a não-aprovação, até agora, pelo Congresso da “Autoridade para Promoção Comercial” — Trade Promotion Authority (TPA). Através dela, que substituiu a proposta da “via rápida” (*fast track*), também não aprovada à época do ex-Presidente Clinton, o Executivo norte-americano teria a autorização para negociar as propostas na ALCA com a segurança de que depois elas seriam votadas na íntegra pelo Congresso, vale dizer, este não poderia acrescentar emendas. Sem a TPA, a posição dos EUA nas negociações da ALCA perde muito da credibilidade, uma vez que seus parceiros sabem que o que for acordado poderá mais tarde ser modificado pelo Congresso e, por isso, voltar à mesa de negociações.

terão 15% de seu intercâmbio no bloco comercial protegido por medidas protecionistas, pelo menos por um período de tempo, *grosso modo*, de 10 a 15 anos a partir da constituição do bloco. Tal prática, se, por um lado, permite a proteção aos denominados setores sensíveis de cada país, por outro, abre um novo foco de conflito entre aqueles segmentos produtivos que, sentindo-se prejudicados com a integração, lutam por “abrigar-se nos 15%”.

O impacto sobre os fluxos comerciais

Existem, fundamentalmente, três métodos para tentar prever o impacto econômico de liberalizações tarifárias, ou seja, para estimar o comportamento de certas variáveis quando da formação de uma área de livre-comércio.⁹ De acordo com o objetivo deste artigo, apresentam-se mais adiante alguns dos resultados de dois trabalhos, de Carvalho e Parente (1999) e de Maciente (2000), onde foram utilizados modelos de equilíbrio parcial para medir as variações nos fluxos comerciais do Brasil, na hipótese de uma liberalização tarifária no âmbito da ALCA. Antes, no entanto, é mister que se façam duas observações: uma, referente às limitações inerentes aos modelos de equilíbrio; e a outra, à não-inclusão de barreiras não-tarifárias nos exercícios de simulação; observações estas, diga-se de passagem, salientadas pelos próprios autores.

Os modelos de equilíbrio supõem que os mercados são de concorrência perfeita, de forma que não contemplam as diferentes estruturas de mercado em cada país e, portanto, os poderes dos agentes econômicos envolvidos na comercialização de bens e serviços, isto é, não esclarecem em que medida a existência de estruturas de mercado oligopólicas pode permitir ganhos adicionais a partir da liberalização comercial. Também não permitem que sejam analisados os efeitos econômicos dinâmicos, de forma que não é possível estimar, dentre outras, as variações no fluxo de investimentos, os ganhos de economias de escala, as possíveis modificações na preferência do consumidor e a incorporação de novas tecnologias.

De outro lado, por uma série de motivos que não cabe explicar aqui, existe uma dificuldade muito grande em se calcularem equivalentes tarifários para as barreiras não-tarifárias, o que tem implicações importantes nos resultados das simulações. Ao comentarem os resultados dos exercícios de modelagem, Carvalho e Parente afirmam que

⁹ Ver Pereira (2000, p. 1).

"(...) não foram levadas em conta as barreiras não-tarifárias. Isto obviamente implica subestimação dos impactos sobre as exportações brasileiras, que são afetadas, principalmente, pelas restrições impostas pelos Estados Unidos. Também não foram consideradas as preferências tarifárias (concedidas principalmente no caso da ALADI), nem as vantagens conferidas pelo Sistema Geral de Preferência dos Estados Unidos. É provável, portanto, que as simulações estejam superestimando tanto as exportações quanto as importações brasileiras em relação aos países da América Latina. Dado que o Brasil, como economia importante na América Latina, é responsável pelas maiores concessões na ALADI, os maiores vieses estariam em suas importações" (Carvalho, Parente, 1999, p. 54).

Também Maciente chama atenção para o fato de que a inclusão de barreiras não-tarifárias no cálculo das simulações

"(...) poderia alterar os resultados encontrados para uma série de produtos tradicionais da pauta brasileira de exportações. Entre esses produtos, pode-se citar o caso do suco de laranja, de determinados tipos de aço, de óleo de soja e do açúcar" (Maciente, 2000, p. 64).

Isto posto, veja-se o que mostraram as simulações.

Carvalho e Parente (1999), utilizando um modelo estático de equilíbrio parcial e trabalhando com dados de 1996, consideraram três cenários: no primeiro, analisam o impacto da ALCA sobre as exportações e as importações brasileiras intrabloco, supondo uma redução tarifária de 100% para todos os produtos; no segundo e no terceiro, imaginam liberalizações parciais, onde não haveria alterações tarifárias para os setores mais sensíveis dos diferentes países envolvidos. Registre-se que, para mensurar o impacto sobre as importações brasileiras a partir de liberalizações parciais, foi considerado apenas um cenário alternativo (o 2). Já para medir o comportamento esperado das exportações brasileiras, foram utilizados dois cenários alternativos, ou seja, estabelecidos dois critérios para avaliar os produtos sensíveis dos parceiros do Brasil na ALCA (o Cenário 2 e o 3). Por isso, a Tabela 2 apresenta três hipóteses para o crescimento das exportações e apenas duas para a evolução das importações.

Em todos os experimentos realizados, o crescimento das exportações brasileiras (intra-ALCA) mostrou-se bem aquém da evolução das importações. Conforme mostra a Tabela 2, as exportações brasileiras cresceriam 7% (Cenário 1), 6% (Cenário 2) e 4% (Cenário 3). Já o crescimento das importações seria de 18% (Cenário 1) e de 14% (Cenário 2).

Tabela 2

Impactos da liberalização tarifária sobre os fluxos comerciais
internos da ALCA

ESPECIFICAÇÃO	CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS		CRESCIMENTO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS	
	Valor (US\$ milhões)	%	Valor (US\$ milhões)	%
Cenário 1 - liberalização total				
Criação de comércio	916,61	4,35	3 343,95	13,64
Desvio de comércio	556,65	2,64	1 000,19	4,08
Efeito total	1 473,26	6,99	4 344,14	17,72
Cenário 2 - liberalização parcial				
Criação de comércio	752,89	3,57	2 666,73	10,87
Desvio de comércio	524,24	2,49	803,80	3,28
Efeito total	1 277,13	6,05	3 470,53	14,15
Cenário 3 - liberalização parcial				
Criação de comércio	565,51	2,68	-	-
Desvio de comércio	317,53	1,51	-	-
Efeito total	883,04	4,19	-	-

FONTE: CARVALHO, Alexandre, PARENTE, Andréia (1999). **O impacto comercial da área de livre comércio das Américas**. Brasília. (Texto para discussão, n. 635). tab. 4; 7; 10 p. 46; 50; 52.

NOTA: Dados de 1996.

Outra conclusão relevante do modelo em questão diz respeito a quanto do incremento no fluxo comercial advém da criação de comércio e quanto resulta do desvio de comércio. Assim, por exemplo, na hipótese da liberação total das tarifas, do crescimento das exportações brasileiras para a ALCA, de aproximadamente 7%, quase 38% provém do desvio de comércio (Tabela 2). Ou seja, como os próprios autores advertem, uma parcela expressiva do crescimento das exportações decorre da vantagem do Brasil em poder comercializá-las sem a incidência das tarifas e não da maior competitividade do produto nacional. Registre-se, ainda, que a maior evolução esperada para as exportações no Cenário 2, comparativamente ao Cenário 3, decorre do fato de que para este último "(...) os produtos escolhidos como sensíveis para as importações dos países parceiros afetam principalmente as exportações brasileiras" (Carvalho, Parente, 1999, p. 52).

Já em relação ao aumento das importações brasileiras provenientes da ALCA, os dados revelam que, do total (18% no Cenário 1), o desvio de comér-

cio responde por 23%. Ou seja, parte do crescimento das importações brasileiras decorre da substituição de importações extrazona (União Européia, por exemplo) por importações intrazona (ALCA). Mesmo assim, as diferenças entre os aumentos das exportações e os das importações ainda são marcantes, uma vez que, excluindo-se o desvio de comércio, as importações brasileiras ainda cresceriam 14% no Cenário 1 e 11% no Cenário 2.

Também Maciente (2000) realizou uma estimativa para o comportamento dos fluxos comerciais na hipótese de uma liberação tarifária total na ALCA. Os resultados encontrados por esse autor, que também utilizou um modelo de equilíbrio parcial, são bastante semelhantes aos verificados por Carvalho e Parente. Conforme as Tabelas 3 e 4, as exportações brasileiras para a ALCA cresceriam cerca de 6,4%, enquanto as importações daí provenientes aumentariam 17,8%. O desvio de comércio seria o responsável por 33% do crescimento das exportações e por 24% do incremento das importações.

As Tabelas 5 e 6 mostram a redução esperada para as importações brasileiras provenientes de terceiros mercados (inclusive o Mercosul) nas simulações de Carvalho e Parente (Tabela 5) e nas de Maciente (Tabela 6), supondo a liberalização tarifária total na ALCA. No que os dados são comparáveis, percebem-se resultados semelhantes. Assim é que, por exemplo, enquanto a redução das importações dessas regiões, segundo Carvalho e Parente, seria de 3,4%, para Maciente seria de 3,6%. Considerando apenas a diminuição das importações provenientes do Mercosul, os primeiros chegaram a um resultado de 3,2%, praticamente o mesmo do segundo, que obteve 3,1%.

Em suma, mesmo se considerando que parte do crescimento das importações brasileiras resulta da redução do comércio com o Mercosul e com os parceiros extrabloco, ainda assim é expressiva a distância que separa o crescimento das importações do aumento das exportações, conseqüência da menor competitividade da produção nacional frente especialmente à norte-americana.¹⁰ A confirmar-se esse comportamento no comércio de bens, ter-se-á um acréscimo ao já persistente déficit em transações correntes, induzindo uma maior necessidade de captação de recursos externos.

¹⁰ Outros trabalhos empíricos também sugerem para o Brasil um crescimento das importações superior ao crescimento das exportações na hipótese da constituição da ALCA. Como seria de se esperar, quando a simulação inclui somente o impacto no comércio bilateral Brasil-Estados Unidos, as perdas comerciais brasileiras são ainda maiores. Ver Abreu (1997, p. 10) e Pereira (2000, p. 32 e seguintes). Como bem disseram Carvalho e Parente, "(...) boa parte do comércio entre as Américas que poderia ser aproveitada em benefício brasileiro já foi realizada no momento do estabelecimento do Mercosul" (Carvalho, Parente, 1999, p. 52).

Tabela 3

Impacto das liberalizações tarifárias sobre as exportações brasileiras para a ALCA

ESPECIFICAÇÃO	EXPORTAÇÕES INICIAIS (US\$ milhões)	CRIAÇÃO DE COMÉRCIO		DESVIO DE COMÉRCIO		TOTAL	
		Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%
Mercosul	6 974,3	0,0	0,0	-171,3	-2,5	-171,3	-2,5
Estados Unidos	9 142,6	450,5	4,9	403,8	4,4	854,3	9,3
Canadá	901,3	54,1	6,0	31,7	3,5	85,8	9,5
ALADI (exceto Mercosul)	2 904,3	343,4	11,8	149,7	5,2	493,1	17,0
América Central e Caribe	218,0	17,1	7,8	3,3	1,5	20,4	9,4
TOTAL	20 140,5	865,1	4,3	417,2	2,1	1 282,3	6,4

FONTE: MACIENTE, Aguinaldo (2000). **A formação da ALCA e de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia:** uma análise comparada. Tese (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo. tab. A2.1; p. 73.

NOTA: Dados de 1996.

Tabela 4

Impacto das liberalizações tarifárias sobre as importações brasileiras da ALCA

ESPECIFICAÇÃO	IMPORTAÇÕES INICIAIS (US\$ milhões)	CRIAÇÃO DE COMÉRCIO		DESVIO DE COMÉRCIO		TOTAL	
		Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%
Mercosul	8 603,0	0,0	0,0	-267,1	-3,1	-267,1	-3,1
Estados Unidos	12 545,0	2 678,9	21,3	1 013,5	8,1	3 692,4	29,4
Canadá	1 376,0	205,3	14,9	85,7	6,2	291,1	21,1
ALADI (exceto Mercosul)	3 572,0	633,7	17,8	289,7	8,1	923,4	25,9
América Central e Caribe	13,2	2,9	22,0	0,9	6,8	3,8	28,8
TOTAL	26 109,2	3 520,8	13,5	1 122,7	4,3	4 643,5	17,8

FONTE: MACIENTE, Aguinaldo (2000). **A formação da ALCA e de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia:** uma análise comparada. Tese (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo. tab. A2.3; p. 75.

NOTA: Dados de 1996.

Tabela 5

Redução das importações brasileiras, supondo uma liberação
tarifária total no âmbito da ALCA

ESPECIFICAÇÃO	MERCOSUL	UNIÃO EUROPÉIA	JAPÃO	TIGRES ASIÁTICOS	CHINA	OUTROS	TOTAL
Valor (US\$ milhões) ...	266,37	477,87	121,15	112,48	37,89	250,80	1 266,56
Percentual	3,22	3,65	4,40	4,36	3,36	2,72	3,42

FONTE: CARVALHO, Alexandre, PARENTE, Andréia (1999). **O impacto comercial da área de livre comércio das Américas**. Brasília. (Texto para discussão, n. 635) tab. 5; 6, p. 48; 49.

NOTA: Dados de 1996.

Tabela 6

Redução das importações brasileiras, supondo uma liberação
tarifária total no âmbito da ALCA

ESPECIFICAÇÃO	MERCOSUL	EUROPA	LESTE EUROPEU	JAPÃO
Valor (US\$ milhões)	267,10	612,40	158,10	137,50
Percentual	3,10	4,14	1,86	4,74

ESPECIFICAÇÃO	CHINA	PACÍFICO	OUTROS	TOTAL
Valor (US\$ milhões)	87,70	110,50	159,30	1 390,30
Percentual	3,70	1,19	2,50	3,58

FONTE: MACIENTE, Aguinaldo (2000). **A formação da ALCA e de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia: uma análise comparada**. Tese (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo. tab. A2.5, p. 77.

NOTA: Dados de 1996.

Acrescente-se, ainda, que mesmo o crescimento esperado para as exportações brasileiras pode ser transitório. De acordo com Coutinho e Furtado (1999), a estratégia da política comercial norte-americana aponta para dois outros vetores de integração além da ALCA: um voltado para a Europa; e outro, para a Ásia. Isto leva à suposição de que, mesmo havendo ganhos comerciais (crescimento das exportações brasileiras) advindos da abertura do mercado dos Estados Unidos, esses ganhos poderiam ser eventuais, à medida que os Estados Unidos fossem compelidos a fazer novas concessões quando das negociações com a União Européia e com os países asiáticos, regiões estas que, diga-se de passagem, possuem poder de barganha bem mais elevado do que o dos países latino-americanos. Dessa forma, a médio prazo, seria retirada parte das vantagens concedidas à produção brasileira no mercado norte-americano.

Ainda sob o aspecto do acesso ao mercado de bens, a hipótese de o Brasil não participar da ALCA também merece ser debatida. Existe a possibilidade de que as pequenas economias da região, de base agrícola e/ou mineral, e que são a imensa maioria dos países, venham a desejar a integração hemisférica, uma vez que, tendo um setor industrial pouco desenvolvido, também pouco perderiam, ao passo que, em troca, poderiam ter acesso ao imenso mercado norte-americano. Reduzidíssimas fatias desse mercado poderiam significar grandes saltos nas exportações dessas pequenas economias. Assim, para induzir as maiores economias da região — particularmente o Brasil e, talvez, a Argentina — a integrarem a ALCA, os Estados Unidos poderiam realizar acordos bilaterais de livre-comércio com um grande número de pequenos países, isolando o Brasil.

É preciso que fique claro que o comércio externo do Brasil "não vai acabar", caso o País decida pelo não-ingresso na ALCA. Continuará comerciando com o resto do mundo, inclusive com os Estados Unidos e com os demais países da América Latina. Também o fato de esses países integrantes da "ALCA sem o Brasil" passarem a ter preferências tarifárias no mercado norte-americano não deverá, a princípio, alterar, de forma expressiva, as exportações brasileiras para aquele mercado, uma vez que, na maioria dos casos, se tratam de produtos que não concorrem com os brasileiros. Sob esse aspecto, o Brasil teria pouco a perder, isto é, não sofreria forte abalo no mercado norte-americano e, ao mesmo tempo, manteria as barreiras que impedem um avanço maior da produção industrial dos Estados Unidos no mercado nacional.

No entanto, o problema seria o mercado latino-americano. Com efeito, cerca de 90% das exportações brasileiras para a ALADI são de manufaturados, *grossa modo*, produtos de médio e alto valor agregado (Tabela 7). Supondo uma "ALCA sem o Brasil", a indústria norte-americana (e a canadense) poderá ingressar nesse mercado em condições, no mínimo, idênticas às desfrutadas hoje pela indústria brasileira. Isto supondo a continuidade do Mercosul e da ALADI e desconsiderando outros fatores, já mencionados, que beneficiam a indústria dos Estados Unidos.

Tabela 7

Valor e participação percentual das exportações brasileiras segundo os blocos econômicos, por fator agregado — jan.-dez./00

BLOCOS	PRODUTOS BÁSICOS		PRODUTOS SEMIMANUFATURADOS	
	Valor (US\$ 1 000 FOB)	%	Valor (US\$ 1 000 FOB)	%
ALCA	1 961 930	7,15	2 978 681	10,85
ALADI	766 578	6,00	361 874	2,83
Mercosul	452 659	5,87	192 860	2,50
Demais países da ALADI (exclui Cuba)	313 919	6,20	169 014	3,34
Mercado Comum Centro Americano (MCCA)	5 837	2,10	11 785	4,23
Estados Unidos	937 348	7,16	2 446 655	18,68
Canadá	93 629	16,61	117 195	20,79
Demais países da América	35 021	12,79	12 119	4,43
Demais países da América Latina	5 375	2,34	24 655	10,75
Comunidade e Mercado Comum do Caribe (Caricom)	118 142	49,81	4 398	1,85
Cuba	8 435	8,92	4 691	4,96
Europa	6 947 979	41,27	3 157 978	18,76
União Européia	6 277 104	42,63	2 551 739	17,33
Demais países da Europa Ocidental	217 696	56,05	53 402	13,75
Europa Oriental	255 482	26,29	361 933	37,25
Associação Européia de Livre Comércio (AELC)	197 697	26,39	190 904	25,48
Ásia	3 367 031	44,95	2 174 040	29,02
Ásia (exclui o Oriente Médio)	2 680 814	43,56	1 892 279	30,75
Orientes Médio	686 217	51,34	281 761	21,08
Oceania	27 280	7,30	18 109	4,84
África	249 180	18,59	165 332	12,33
TOTAL	12 561 835	23,44	8 498 831	15,86

(continua)

Tabela 7

Valor e participação percentual das exportações brasileiras segundo os blocos econômicos, por fator agregado — jan.-dez. /00

BLOCOS	PRODUTOS MANUFATURADOS		TOTAL	
	Valor (US\$ 1 000 FOB)	%	Valor (US\$ 1 000 FOB)	%
ALCA	22 513 279	82,00	27 453 890	100,00
ALADI	11 644 716	91,17	12 773 168	100,00
Mercosul	7 065 577	91,63	7 711 096	100,00
Demais países da ALADI (exclui Cuba)	4 579 139	90,46	5 062 072	100,00
Mercado Comum Centro Americano (MCCA)	260 967	93,67	278 589	100,00
Estados Unidos	9 714 065	74,16	13 098 068	100,00
Canadá	352 875	62,60	563 699	100,00
Demais países da América	226 665	82,78	273 805	100,00
Demais países da América Latina	199 338	86,91	229 368	100,00
Comunidade e Mercado Comum do Caribe (Caricom)	114 653	48,34	237 193	100,00
Cuba	81 443	86,12	94 569	100,00
Europa	6 729 304	39,97	16 835 261	100,00
União Européia	5 897 173	40,05	14 726 016	100,00
Demais países da Europa Ocidental	117 321	30,20	388 419	100,00
Europa Oriental	354 303	36,46	971 718	100,00
Associação Européia de Livre Comércio (AELC)	360 507	48,12	749 108	100,00
Ásia	1 949 832	26,03	7 490 903	100,00
Ásia (exclui o Oriente Médio)	1 581 128	25,69	6 154 221	100,00
Oriente Médio	368 704	27,58	1 336 682	100,00
Oceania	328 425	87,86	373 814	100,00
África	925 891	69,08	1 340 403	100,00
TOTAL	32 528 174	60,70	53 588 840	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

Dessa forma, se, por um lado, poderia ocorrer uma quebra de relevantes segmentos industriais do Brasil a partir do seu ingresso na ALCA, por outro, o seu “não-ingresso” poderia significar perdas de importantes fatias do mercado latino-americano, justamente nos setores exportadores de maior valor agregado, isto é, aqueles mais “industrializados”.

Nesse sentido, a estratégia brasileira mais adequada parece ser a de postergar o mais possível a constituição da ALCA e, durante as negociações, procurar dobrar a resistência norte-americana a concessões na área não-tarifária, como a de fixação de quotas de importação, a de subsídios agrícolas e a de política “antidumping”. O trunfo do Brasil é o seu grande mercado potencial. Ao ser questionado sobre a possibilidade de o País ficar isolado se não entrar na ALCA, Rúbens Ricupero, Secretário Geral da UNTACD afirmou:

“(...) o que falta ao espaço econômico da América do Norte é basicamente a América do Sul. E, na América do Sul, não quero desprezar os outros porque têm importância, mas o grande objetivo americano é o mercado brasileiro. Se o Brasil não entrar na ALCA, isso tira da Área de Livre Comércio muito de seu *sex appeal*” (Abbott, 2001, p. A12).

O México poderia constituir-se num aliado do Brasil, no sentido de prorrogar a constituição da ALCA, porque, através do NAFTA, goza de vantagens no ingresso ao mercado norte-americano, vantagens estas que teria de “dividir” com os demais países latino-americanos caso fosse constituído o livre mercado das Américas. Também a Argentina poderia constituir-se numa aliada, visto ter uma indústria menos competitiva que a brasileira. Conforme matéria do jornal **Gazeta Mercantil**,

“(...) quando os homens de negócios da Argentina se reúnem, a portas fechadas e microfones desligados na sede da União Industrial Argentina, existem mais certezas do que dúvidas sobre o impacto da ALCA nas suas empresas. E, por eles, o empreendimento seria guardado na mais segura das caixas-fortes” (Manaut, 2001, p. 5).

O impacto sobre o emprego e o investimento

São vantagens apregoadas ao livre mercado, dentre outras, a melhor divisão e especialização do trabalho, a formação de economias de escala, o dinamismo concorrencial e o aumento da produtividade derivado da maior importação de *know-how*, tudo contribuindo para a queda dos preços. Isto, em tese, aumenta o bem-estar da sociedade, uma vez que os consumidores podem ter

acesso a uma maior quantidade de produtos a preços mais baixos. Sob a ótica do emprego, entretanto, o crescimento da concorrência conduz à falência de empresas não competitivas, levando ao desemprego um número significativo de trabalhadores que nem sempre conseguem recolocação em outros setores da economia. Mesmo aquelas empresas que se mantêm no mercado são forçadas a constantes inovações tecnológicas e a novas técnicas de gerenciamento, o que, muitas vezes, significa a substituição de homens por máquinas ou a redução pura e simples da quantidade de trabalhadores.¹¹

Conforme já mencionado, na hipótese de redução e/ou eliminação das barreiras não-tarifárias dos Estados Unidos, a expectativa é de que cresçam as exportações de produtos agroindustriais, de calçados, de têxteis e de siderúrgicos. Sendo assim, é aí que aparecerão novos postos de trabalho. Isto, de certa forma, foi referendado num estudo coordenado por Lia Pereira (Pereira, 2000). Utilizando um modelo de equilíbrio geral — onde foram consideradas apenas algumas das barreiras não-tarifárias — e simulando uma integração Mercosul-União Européia e outra Mercosul-ALCA, Pereira obteve um crescimento na quantidade de mão-de-obra empregada no setor agropecuário brasileiro de 2,3% na hipótese de integração Mercosul-União Européia e de 0,14% na hipótese Mercosul-ALCA. Já no setor industrial, haveria uma queda na quantidade da mão-de-obra empregada de 1,9% e 0,9% respectivamente. Ainda conforme Pereira,

“(...) a queda da demanda por mão-de-obra na indústria está relativamente mais concentrada nos setores identificados como capital intensivo (...). Em algumas indústrias tradicionais, há variação positiva do emprego — produtos alimentícios, vestuário e couro, no âmbito do acordo Mercosul e União Européia — e têxteis, vestuário e metais ferrosos no cenário Alca” (Pereira, 2000, p. 85).

Por outro lado, num processo de integração econômica, quando são grandes as assimetrias entre os parceiros, cresce a possibilidade das empresas de se deslocarem em busca de mão-de-obra mais barata. Um estudo divulgado recentemente nos EUA confirma essa hipótese ao responsabilizar o NAFTA pela supressão de milhares de postos de trabalho naquele país e no Canadá, além da queda do salário real no México. Afirma-se também que “(...) o NAFTA reduziu muito o poder de barganha dos trabalhadores, pois grandes empresas ameaçam transferir-se para os países vizinhos quando há ameaça de greve ou reivindicação salarial” (Romero, 2001a, p. A-7).

¹¹ É justo colocar aqui o argumento de que, por outro lado, o protecionismo e a manutenção de um mercado cativo levam ao atraso tecnológico e a um aumento nos preços dos produtos, contribuindo, assim, para diminuir o bem-estar da sociedade.

É uma incógnita a possibilidade de o Brasil vir a beneficiar-se por novos investimentos em função do custo relativamente menor de sua mão-de-obra. Quando da constituição do NAFTA, o México atraiu uma boa parcela de investimento direto estrangeiro. Todavia, mais do que investimentos em plantas produtivas propriamente ditas, o México assistiu a um grande crescimento das “maquiladoras”. As “maquiladoras”, ou maquiadoras, são empresas que se instalam próximo à fronteira de um determinado país, onde montam produtos com peças e componentes vindos do país vizinho, obtendo vantagens em função do baixo custo da mão-de-obra local. Na hipótese da constituição da ALCA, essa vantagem competitiva sistêmica não só continuará com o México pela proximidade deste ao maior mercado consumidor do bloco, como também será, de certa forma, potencializada pela possibilidade de exportação, sem barreiras comerciais, a outros mercados da América Latina, dentre os quais o Brasil. Sendo assim, poderia ocorrer até um desvio do investimento direto estrangeiro em direção à fronteira mexicana-americana.

Para Coutinho e Furtado (1999), a estrutura industrial brasileira, enquanto resultado de investimentos de diversas partes do mundo, mantém vínculos comerciais igualmente abrangentes. Analisando os padrões de importação das grandes empresas estrangeiras instaladas no Brasil, os autores concluíram que as empresas multinacionais realizam suas compras preferencialmente do país e/ou empresa de onde são originárias. Isto seria perceptível, por exemplo, nas importações de produtos químicos da Europa e de eletrônicos da Ásia. Então, a possibilidade de acordos preferenciais de comércio com um determinado bloco econômico, no caso a ALCA, em detrimento dos demais tenderia a inibir não só as importações das empresas originárias de outros blocos econômicos, mas também seus investimentos no mercado local, o que poderia não ser compensado pelo aumento dos investimentos de empresas norte-americanas e canadenses. Assim sendo, ocorreria uma perda de eficiência do conjunto da economia, uma vez que a redução dos investimentos extrabloco reduziria a concorrência oligopolística em muitos setores da economia brasileira.

Ainda segundo Coutinho e Furtado, também sobre o Mercosul o impacto da criação da ALCA traria efeitos negativos em relação aos investimentos. A constituição daquele bloco econômico, mais do que um desvio de comércio, num sentido estático, viabilizou um desvio de investimento, num sentido dinâmico, vale dizer, a criação do Mercosul atraiu novos investimentos para a região e alterou positivamente a alocação dos fatores.¹² Dessa forma, a integração con-

¹² Um exemplo disso foi a adoção do acordo sobre o “regime automotivo comum”, que maximizou a concorrência interoligopolística e potencializou “(...) um vigoroso ciclo regional de investimentos” (Coutinho, Furtado, 1999, p. 30).

tinental retiraria as vantagens do Mercosul, o que poderia inibir novos investimentos na região, quebrando, assim, cadeias produtivas que vinham se formando desde a constituição desse bloco regional.

Em contraposição, há que se considerar a potencialidade do mercado brasileiro. Seguramente, em muitos casos, será mais interessante para as empresas se instalarem próximo às fontes de matérias-primas e onde o custo da mão-de-obra é mais barato. Nesse sentido, a preocupação seria menor em relação à atração de novos investimentos e maior quanto à possibilidade da desnacionalização de expressivos segmentos da economia brasileira.

Considerações finais

A menor competitividade das empresas brasileiras *vis-à-vis* às norte-americanas e a resistência dos Estados Unidos em eliminarem um conjunto de barreiras não-tarifárias que protegem seus setores produtivos mais sensíveis, se constituem nas maiores dificuldades a serem enfrentadas pelo Brasil na constituição da ALCA. Exercícios de simulação vêm demonstrando a deterioração da balança comercial brasileira na hipótese da implementação de uma área de livre-comércio no continente americano. Assim, para um país que já possui um déficit crônico em transações correntes e cuja conta de serviços possui um saldo negativo sem possibilidades de ser alterado substancialmente, a liberalização tarifária poderia aumentar a necessidade de financiamento externo para o "fechamento" de seu balanço de pagamentos. A reversão dessa tendência em relação à balança comercial, ou ao menos sua suavização, passa, necessariamente, pelos termos dos acordos a serem firmados durante as negociações, que deverão estender-se pelos próximos quatro anos. Os trunfos brasileiros são o seu mercado potencial e a sensação de perda política e econômica por parte dos Estados Unidos, caso este não consiga incluir o Brasil no seu projeto para o continente. Entretanto deve-se considerar que a estratégia norte-americana não se restringe à América Latina, senão que se estende a todo o planeta, de forma que alguns temas da pauta de negociações que interessam sobremaneira às nações latino-americanas, como o dos subsídios agrícolas, deverão ser tratados juntamente com a União Européia e o Japão, vale dizer, no âmbito da OMC.

O comportamento do fluxo comercial rebaterá diretamente sobre a mão-de-obra empregada. De uma maneira geral, o crescimento das exportações criará postos de trabalho, e o aumento das importações os reduzirá. Assim, como se espera um aumento das vendas externas de produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, deverão, a princípio, ser criados novos empregos em setores como o agrícola, o agroindustrial, o têxtil e o siderúrgico em

detrimento dos setores intensivos em capital, onde, *grosso modo*, as empresas norte-americanas são mais competitivas. Mas esses ganhos nas exportações brasileiras, bem como os nas exportações norte-americanas no mercado nacional, vão depender dos prazos a serem negociados para a remoção das barreiras nos produtos considerados sensíveis em ambos os mercados.

Por outro lado, o potencial do mercado brasileiro e o custo relativamente baixo da sua mão-de-obra poderão atrair investimentos diretos estrangeiros, embora o também baixo custo da mão-de-obra no México e a sua proximidade ao maior mercado consumidor da ALCA terão grande influência no direcionamento desses recursos. Ademais, a extensão da área de livre-comércio para toda a América retirará o atrativo exercido atualmente pelo Mercosul, além de poder restringir os investimentos de empresas multinacionais cujas matrizes se localizam em países extrabloco.

Bibliografia

- ABBOTT, Maria Luiza (2001). Os perigos das negociações na Alca e OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A12, 4 abr.
- ABREU, Marcelo Paiva (1997). **O Brasil e Alca**: interesses e alternativas. Rio de Janeiro : PUC-Rio. (Texto para discussão n. 371). p. 9-10.
- AITH, Marcio (2001). EUA não devem ceder nada ao Brasil na Alca. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A11, 14 abr.
- BARREIRAS aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano (2000). **Embaixada do Brasil**, Washington, DC. p. 7; 79.
- CARVALHO, Alexandre, PARENTE, Andréia (1999). **Impacto comercial da área de livre comércio das Américas**. Brasília. (Texto para discussão n. 635). p. 52; 54.
- COUTINHO, Luciano G., FURTADO João (1999). A integração continental assimétrica e acelerada: riscos e oportunidades da ALCA. Disponível em: www.mregov.br/nalca/incont.htm. p. 30. Acesso em: 25 jun.
- DUAILIBI, Julia (2001). Brasil só tem a perder com a Alca, afirma embaixador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B 3, 18 abr.
- GONÇALVES, Reinaldo et al. (1998). **A nova economia Internacional**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro : Editora Campus.
- KENEN, Peter B. (1998). Economia internacional: teoria e política. 3. ed. Rio de Janeiro : Editora Campus.

LEITE, Paulo Moreira (2001). EUA ampliam subsídio à agricultura. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A-6, 5 abr.

MACIENTE, Aguinaldo (2000). **A formação da ALCA e de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia**: uma análise comparada. Tese (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 64.

MANAUT, Sérgio (2001). Brasil não está preparado para Alca. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**, São Paulo, p. 5, 19/27 fev.

PEREIRA, Lia Valls (2000). Estudo sobre linhas estruturais da posição brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil, no âmbito do exercício de conformação da Alca e no âmbito das negociações do Mercosul com União Européia. In: QUINTO relatório do contrato de prestação de serviços número 019/99 realizado entre a Fundação Getúlio Vargas e o INMETRO, v. 1, p. 1; 32; 85.

ROMERO, Cristiano (2001). Ruralista dos EUA monitoram passos de Bush. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-3, 17 abr.

ROMERO, Cristiano (2001). Estado questiona sucesso do Nafta e alerta para Alca. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-7, 16 abr.

ZAPAROLLI, Domingos, SATOMI, Lilian (2001). Agroindústria é a maior ganhadora com Alca. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**, São Paulo, p. 4, 19/27 fev.

ZAPAROLLI, Domingos, SATOMI, Lilian (2001a). Brasil não está preparado para Alca. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**, São Paulo, p. 3, 19/27 fev.