

ALCA: livre-comércio ou mais dependência

*José Antonio Fialho Alonso**

A aproximação comercial entre os países ganhou grande impulso na última metade de século. A proliferação de acordos regionais de livre-comércio tem sido uma alternativa à instância multilateral estabelecida na Organização Mundial do Comércio (OMC), substituta do GATT, criado em 1947. Apesar da orientação nitidamente multilateral, o regramento estabelecido pelo GATT deixou uma “janela” para as iniciativas regionais em seu artigo XXIV. Essa possibilidade permite que os países-membros organizem áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras entre si, bastando, para tanto, que essas iniciativas envolvam grande parte do comércio entre eles.¹

Na América Latina, até a década de 90, diversas tentativas de integração foram realizadas, com resultados medíocres do ponto de vista comercial.² Todavia os anos 90 iriam testemunhar experiências mais expressivas em termos de comércio. Uma deu-se na América do Sul, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, estabelecido desde 1991 pelo Tratado de Assunção, apesar de, nos últimos anos, o bloco vir enfrentando grandes dificuldades decorrentes dos próprios problemas macroeconômicos internos, em especial do Brasil e da Argentina. A outra ocorreu na América do

* Economista, Técnico e Presidente da FEE.

O autor agradece a leitura atenta, as críticas e sugestões feitas pelos Economistas Teresinha Bello, Álvaro Garcia e Raul Bastos. Os equívocos remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

¹ Dos 136 países membros da OMC, somente quatro (Japão, Hong Kong, Macau e Mongólia) ainda não participavam, em 2000, de nenhum acordo regional. Havia, nesse ano, pelo menos 102 pactos regionais notificados à OMC, além de muitos outros que continuam a ser assinados ou negociados. Os novos acordos tendem a cair na esfera de influência da União Européia (UE) ou dos EUA, ampliando o espectro de megablocos comerciais (GM, 2000, p. A-16).

² O primeiro tratado foi o de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Em 1969, o Acordo de Cartagena institucionalizou o chamado Grupo Andino no interior da própria ALALC. Ainda nos anos 60, foram estabelecidos o Mercado Comum Centro-Americano (1960), a Associação de Livre Comércio do Caribe (CLARIFTA) (1968) e o Mercado Comum do Caribe Oriental (MCCO), que mais tarde se transformaria na Comunidade do Caribe (Caricom). Em 1980, o Tratado de Montevidéu criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (Carvalho, Parente, 1999).

Norte, onde se procedeu a uma articulação semelhante com a criação do North America Free Trade Association (NAFTA). Em 1989, foi assinado um acordo de liberalização comercial entre os Estados Unidos e o Canadá. Cinco anos mais tarde, esse acordo veio a incluir o México, cujo resultado foi o NAFTA, considerado o segundo maior bloco comercial do mundo, superado apenas pela União Européia.

Uma nova iniciativa, no entanto, estaria por vir. Em 1994, na reunião de Cúpula das Américas, em Miami, foi proposta a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Segundo alguns autores, trata-se do mais ambicioso acordo comercial de que se tem notícia. Na verdade, a proposta abrange todos os países das Américas, exceto Cuba, atingindo, aproximadamente, 800 milhões de habitantes de 34 países e um PIB em torno de US\$ 13 trilhões. A proposta foi apresentada e vem sendo liderada pelos Estados Unidos. Trata-se, portanto, de um projeto norte-americano de longo alcance, que certamente afetará, pesadamente, tanto global quanto setorialmente, as economias latino-americanas, não só do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista social e político.

Este artigo pretende reunir algumas idéias relativas aos prováveis efeitos do acordo proposto sobre o Brasil, bem como tentar desenhar qual seria a melhor estratégia para o País face às pressões que este sofre no sentido de aderir, açodada e plenamente, à proposta norte-americana tal como ela tem sido apresentada até o momento nas negociações. Os impactos sobre o comércio do País serão estudados tendo como base algumas simulações realizadas por diversos estudiosos e instituições de pesquisa do País.

Convém esclarecer que o autor considera o comércio exterior uma das importantes fontes de desenvolvimento para qualquer país, desde que seja operado tendo como finalidade o interesse da maioria da população. Portanto, não há razões para imaginar qualquer tipo de visão ou postura autárquica com relação à economia nacional.

Os principais condicionantes do acordo

A ALCA objetiva criar uma extensa área, na qual mercadorias e serviços tenham livre mobilidade, isto é, livre circulação. A mobilidade plena deve ser alcançada ao longo de um certo tempo considerado suficiente para que os milhões de agentes realizem os seus ajustes à nova realidade. No caso do continente americano, trata-se de realizar uma profunda adaptação de um cenário caracterizado por flagrantes assimetrias, não só entre os espaços nacionais, mas também, e principalmente, entre regiões subnacionais e unidades produtivas.

Apesar das dificuldades em avaliar com precisão os efeitos de um processo de integração comercial entre espaços nacionais que tiveram formações históricas peculiares, é possível desenharem-se, genericamente, alguns dos movimentos que certamente ocorrerão ao longo do processo de unificação desses mercados. Teoricamente, um processo de integração comercial significa estabelecer o livre trânsito de mercadorias e serviços, que terá, obrigatoriamente, desdobramentos sobre os diversos territórios considerados.

O conjunto de nações que constituem as Américas é caracterizado por fortes disparidades. Um processo de integração comercial que assegure o livre trânsito de bens e serviços num cenário dessa natureza provoca, pelo menos, três tipos de efeitos que partem, em geral, das economias mais fortes para as menos desenvolvidas.³

O primeiro, é o efeito “estímulo”, que proporciona às atividades mais eficientes uma expansão face às novas dimensões do mercado, maiores após a eliminação das barreiras. Na verdade, o mercado aumenta sim, mas não para todos, como acreditam alguns. A expansão, nesse caso, é apropriada, na maior parte dos ramos, por produtores das nações mais ricas, que operam grandes escalas de produção com tecnologias de ponta e com poder financeiro para vencer num cenário ampliado que a integração proporciona. Essa deve ser a regra, havendo algum espaço para exceções. Um ou outro segmento, oriundo de nações mais pobres, poderá crescer aproveitando nichos do mercado ampliado. Imaginar que a simples derrubada das barreiras comerciais representa chances iguais para todos e assegura uma elevação da eficiência em geral é, no mínimo, uma ingenuidade. Na verdade, trata-se de uma postura fundamentalista, dogmática, adotada por aqueles que professam as virtudes do Modelo de Concorrência Perfeita.

O segundo tipo de consequência é o efeito de “inibição” ou “bloqueio”, exercido por agentes econômicos preexistentes — localizados, em geral, nos países centrais do bloco — sobre os seus concorrentes efetivos ou potenciais dos países da periferia regional. O bloqueio atinge a possibilidade de aparecimento de novas unidades ou a expansão das já existentes pelo estabelecimento de barreiras econômicas à entrada⁴, típicas de mercados oligopolizados.

³ Os efeitos avaliados a seguir constituem uma adaptação para o plano internacional das idéias discutidas por Cano (1985, cap. V) sobre os efeitos econômicos da integração dos diversos mercados (regiões) formadores do mercado brasileiro.

⁴ Essas barreiras podem se manifestar, dentre outras, pela presença de plantas com grandes economias de escala; plantas com grandes requisitos de capital, raramente disponível na periferia; plantas planejadas para operar à escala do mercado nacional (ou continental); plantas com apreciável capacidade ociosa planejada (Cano, 1985, p. 192).

O acirramento da concorrência proporcionado pela eliminação de barreiras alfandegárias gera, ainda, outro desdobramento, o efeito “destruição”, pelo qual boa parte das unidades produtivas menos eficientes tende a ser eliminada do “banquete” da integração regional.

Na prática, esses efeitos tendem a ocorrer tanto de forma isolada quanto combinada, tendo como resultado a operação de ajuste profundo em muitos segmentos das economias nacionais e regionais. As características mais visíveis desse tipo de ajuste são a concentração e a centralização de capitais, que determinam a eliminação de milhares de produtores, em geral oriundos das regiões mais pobres.

Na raiz desses efeitos, estão presentes as históricas e acentuadas assimetrias entre as economias nacionais e regionais. O cenário do continente americano apresenta uma hierarquia bem marcada entre o conjunto de países que o constituem. Num primeiro plano, no topo da hierarquia, estão EUA e Canadá. O Brasil, a Argentina, o México e, talvez, o Chile representam um grupo intermediário, enquanto os demais países ocupam a escala mais baixa da hierarquia das Américas.

Tabela 1

Tamanho relativo das principais economias — 1995

(%)

PAÍSES	POPULAÇÃO	PIB	INDÚSTRIA
Estados Unidos	34,9	76,2	72,7
Brasil	21,1	7,6	9,6
Canadá	3,9	6,2	7,6
Argentina	4,6	3,1	3,3
México	12,2	2,7	2,9
Colômbia	4,9	0,8	0,8
Venezuela	2,9	0,8	0,7
Chile	1,9	0,7	0,8
Outros	13,6	1,9	1,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: ARAUJO JUNIOR, J. T. (1998). Aíca: riscos e oportunidades para o Brasil. OEA (Unidade de Comércio). Disponível em: <http://www.oas.org/defaultpt.htm>. Acesso em: 3 set. 2001.

As assimetrias, todavia, não são somente de corte econômico, elas existem também em outras áreas das sociedades nacionais. Desigualdades profundas estão presentes quando são comparados os aparelhos de Estado em cada país. Organizações estatais extremamente centralizadas são traços comuns nos países mais atrasados, enquanto os países mais desenvolvidos contam com burocracias de Estado muito mais qualificadas do ponto de vista técnico, fato que confere a essas nações um poder de barganha e imposição de seus modelos de organização irresistível aos demais parceiros nas negociações e na formação do bloco. Esses acentuados desníveis na constituição interna das organizações estatais dos países da ALCA ficam mais visíveis quando se examina a estrutura legal que trata de temas como: medidas e metrologia, inspeção e teste de produtos, certificação e autorização de produtos e sistemas de qualidade, etc. Enquanto os EUA e o Canadá possuem sistemas de regras que regulam suas relações no âmbito internacional, a grande maioria ou não dispõe desses mecanismos, ou trabalha com estruturas arcaicas que necessitam ser atualizadas.

Com diferenciais tão acentuados, a questão a ser respondida é: quais serão os prováveis impactos desse acordo sobre o comércio externo do País? Quais os setores que serão afetados de forma mais forte, tanto positiva quanto negativamente? O passivo social do País será elevado ou haverá avanços nessa esfera? Em que medida a soberania nacional será influenciada?

Prováveis impactos da ALCA sobre a balança comercial

Desde a decisão de organizar a ALCA, estabeleceu-se um intenso debate sobre os benefícios e custos do projeto para o Brasil. Grande parte dos autores (Carvalho, Parente, 1999; Maciente, 2000; Pereira, 2000)⁵ tem, pelo menos, uma posição em comum a respeito: a idéia de que, em geral, a formação de

⁵ Carvalho e Parente (1999) e Maciente (2000) trabalharam com uma versão do Modelo de Equilíbrio Parcial, estático-comparativo, enquanto Pereira (2000) utilizou o Modelo Estático de Equilíbrio Geral (Global Trade Analysis Project). Mesmo reconhecendo as limitações dos Modelos de Equilíbrio, considera-se que seus resultados podem ser úteis como indicadores indiretos dos efeitos da liberalização do comércio. Os pressupostos de concorrência perfeita contidos nesses modelos permitem imaginar que os resultados tendem a ser mais desfavoráveis do que os obtidos. Em nenhum dos três estudos foram analisados os efeitos dinâmicos de uma liberalização comercial em acordos de integração, tais como: variações nos montantes dos fluxos de investimentos, ganhos de economias de escala, possíveis alterações nas preferências dos consumidores e incorporação de novas tecnologias.

uma área de comércio, livre de barreiras, tende a gerar uma elevação dos fluxos comerciais entre as partes. A questão é saber qual a direção e a intensidade dos novos fluxos de comércio.

Carvalho e Parente (1999) estimaram os impactos da ALCA sobre os fluxos comerciais brasileiros, com dados de 1996, considerando três cenários alternativos. Para os propósitos deste trabalho, destaca-se somente o Cenário 1,⁶ que supõe liberalização total, isto é, redução de 100% nas pautas de todos os países do bloco. A Tabela 2 mostra os resultados da simulação, destacando-se a situação brasileira frente ao Mercosul e com relação ao restante da ALCA.

Tabela 2

Simulações dos impactos da ALCA sobre as exportações e as importações brasileiras com redução tarifária de 100% para todos os produtos

DISCRIMINAÇÃO	EXPORTAÇÕES		
	Exportações Antes da Integração (US\$ milhões)	Efeitos da Integração (US\$ milhões)	Variação %
Mercosul	7 039,9	-86,1	-1,2
ALCA (exceto Mercosul)	14 034,7	1 559,3	11,1
TOTAL	21 074,6	1 473,2	7,0
DISCRIMINAÇÃO	IMPORTAÇÕES		
	Importações Antes da Integração (US\$ milhões)	Efeitos da Integração (US\$ milhões)	Variação %
Mercosul	8 257,7	-248,4	-3,0
ALCA (exceto Mercosul)	16 264,3	4 592,6	28,3
TOTAL	24 522,0	4 344,2	17,7

FONTE: CARVALHO, A., PARENTE, A. (1999). Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. (Texto para Discussão). Tab. 17, p. 35; e tab. 13, p. 31.

NOTA: Dados originais obtidos das Nações Unidas.

⁶ Os Cenários 2 e 3 supõem liberalizações parciais, nas quais seriam mantidas intactas as tarifas para setores supostamente sensíveis. Os resultados globais de exportações e importações revelaram a mesma tendência do Cenário 1, diferindo apenas nos valores.

O fluxo de comércio entre o Brasil e o resto do bloco elevar-se-á em torno de 7% nas vendas e em 17,7% nas compras, o que significa um agravamento do déficit comercial do País, justamente num período em que o País mais necessitará de saldos positivos na balança comercial. Os efeitos sobre o comércio do Brasil com o Mercosul serão negativos em todos os sentidos, dado que tanto as exportações quanto as importações experimentam redução de 1,2% e 3,0% respectivamente. É possível deduzir-se que grande parte do aumento das importações — em torno de US\$ 4,6 bilhões — da ALCA (exceto Mercosul) serão provenientes dos EUA, que representam 58,38% (1996) das exportações do bloco, obviamente, o país proponente e mais interessado na realização desse acordo. É possível prever, nesse caso, o brutal ajuste a que será submetida a economia brasileira e os efeitos negativos sobre a sua população, caso o País venha a integrar a ALCA nas condições em que estão se desenvolvendo as negociações.

As simulações realizadas por Maciente (2000), cujos resultados estão contidos na Tabela 3, apresentam efeitos globais semelhantes, isto é, uma elevação das exportações brasileiras de 6,37% e das importações de 17,78%. Nesse estudo, Maciente trabalha com maior abertura dos dados, permitindo observar a posição do comércio brasileiro frente a diversos recortes territoriais.

As relações comerciais com os parceiros do Mercosul sofreriam uma queda tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras. Significa dizer, os ganhos alcançados ao longo de nove anos seriam absorvidos no interior da ALCA, predominantemente pelos produtores norte-americanos. As exportações do Brasil para os EUA aumentariam somente 9,3%, enquanto as importações cresceriam 29,4%. Com o Canadá e os países da ALADI (exceto o Mercosul), as mudanças indicam o mesmo movimento, embora com magnitude menor. Considerando-se apenas os valores em dólares, o Brasil somente apresenta aumento nas vendas superiores ao das compras quando comparado com os países da América Central e Caribe, justamente o conjunto de nações menos competitivas e que representam uma parcela ínfima do comércio do bloco (Tabela 3).

Ficam evidentes, assim, as razões pelas quais o governo dos EUA tem tanta pressa em obter do Congresso a aprovação do Trade Promotion Authority (TPA) e, com isso, consumir rapidamente a ALCA, poderoso instrumento para aumentar a dominação do comércio no hemisfério.

Um terceiro estudo foi coordenado pela Professora Lia Valls Pereira da FGV (2000), sob encomenda do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, com a mesma finalidade, ou seja, avaliar os efeitos da ALCA sobre o comércio externo brasileiro frente aos acordos Mercosul-União Européia e

ALCA.⁷ As informações da Tabela 4 mostram um resumo dos resultados das simulações sob quatro formas de agregação de setores.⁸ Em todos os casos, as variações das exportações são menores do que as variações estimadas para as importações.

Tabela 3

Impacto da ALCA sobre o comércio externo do Brasil

DISCRIMINAÇÃO	EXPORTAÇÕES		
	Exportações Iniciais (US\$ milhões FOB)	Efeitos da Integração (US\$ milhões)	Variação %
Mercosul	6 974,3	-171,3	-2,5
EUA	9 142,6	854,3	9,3
Canadá	901,3	85,8	9,5
ALADI (exceto Mercosul)....	2 904,3	493,1	17,0
América Central e Caribe ...	218,0	20,4	9,4
TOTAL	20 140,5	1 282,3	6,4
DISCRIMINAÇÃO	IMPORTAÇÕES		
	Importações Iniciais (US\$ milhões CIF)	Efeitos da Integração (US\$ milhões)	Variação %
Mercosul	8 603,0	-267,1	-3,1
EUA	12 549,0	3 692,4	29,4
Canadá	1 376,0	291,1	21,1
ALADI (exceto Mercosul) ...	3 572,0	923,4	25,9
América Central e Caribe ...	13,2	3,8	28,5
TOTAL	26 113,2	4 643,6	17,8

FONTE: MACIENTE, A. N. (2000). **A formação da Alca e de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Européia: uma análise comparada.** Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

NOTA: Dados originais obtidos da Secex.

⁷ Diferentemente dos estudos anteriores, este foi realizado com base no Modelo Estático de Equilíbrio Geral (Global Trade Analysis Project). Foram realizados nove exercícios de liberalização a partir de quatro agregações setoriais. Cada uma das quatro agregações considera composições distintas de 10 setores a partir dos 50 setores discriminados no Modelo.

⁸ Duas agregações reúnem os produtos industriais da pauta brasileira, destacando as indústrias tradicionais em um grupo e as intensivas em capital em outro. As outras duas agregações privilegiam os produtos agrícolas.

Tabela 4

Impacto da ALCA sobre a variação no volume das exportações e importações do Brasil

AGREGAÇÕES	Δ% DAS EXPORTAÇÕES	Δ% DAS IMPORTAÇÕES
Agregação 1	5,60	7,95
Agregação 2	6,01	9,11
Agregação 3	6,75	8,52
Agregação 4	6,75	8,52

FONTE: PEREIRA, Lia Valls, coord. (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 a União Européia.** [Brasília] : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. v. 1. Tab. 5 e 6, p. 42 e 37.

Portanto, os resultados muito semelhantes nos três estudos demonstram claramente, em termos agregados, um aumento nos fluxos de comércio entre o Brasil e a ALCA, todavia com flagrantes desvantagens na balança de comércio do País, o que constitui um péssimo indicador para a economia brasileira. Além disso, o comércio construído no Mercosul será absorvido pelo conjunto maior, resultando em variação negativa para o Brasil em relação a esse bloco, tanto nas exportações quanto nas importações.

Há outros tipos de avaliação, que poderiam ser consideradas simulações “não quantitativas”, realizadas com dirigentes de empresas líderes de diversos segmentos da indústria. Esse tipo de avaliação envolve algum grau de imprecisão em seus resultados, agravados principalmente pela ambigüidade que tem presidido as manifestações do empresariado em geral no Brasil. Todavia é um indicativo que, associado a informações de outros estudos setoriais, pode ser útil para uma leitura *ex ante* dos efeitos da ALCA para a economia brasileira.

O caderno de economia do jornal **O Estado de São Paulo** (Como..., 2001, p. B1) publicou matéria revelando “Como as empresas brasileiras encaram a ALCA”. As informações permitiram classificar os segmentos pesquisados em três categorias.

A primeira, denominada “os apressados”, é formada por aqueles segmentos que, no presente, já são competitivos, portanto, teoricamente aptos a enfrentar com sucesso a forte concorrência que se estabelecerá no bloco. Fazem parte desse seleto grupo os calçados, os têxteis e o suco de laranja.

A eliminação das tarifas representa uma provável expansão importante das exportações de calçados, dado que paga 35% para entrar no México, 15% no Canadá e de 8% a 17% nos EUA. Vale ressaltar, porém, que esse segmento foi um dos mais atingidos pelos efeitos da política econômica dos anos 90, a qual

exigiu um profundo ajuste estrutural que a fortaleceu e a tornou uma das indústrias mais competitivas do País. A contrapartida desse ajuste no setor calçadista foi um alto custo econômico e social, representado pelo desaparecimento de centenas de produtores médios e pequenos e de milhares de postos de trabalho, jogando, assim, uma massa grande de trabalhadores na exclusão ou no trabalho precário.

O setor têxtil é outro que tem pressa no funcionamento do Acordo. Essa é a posição da Associação Brasileira da Indústria Têxtil, que tem suas exportações reguladas por cotas no mercado americano, que, segundo normas da OMC, devem acabar em 2004. Dessa data até o início da ALCA (em 2005?), o setor ficará a descoberto, isto é, sem as vantagens preferenciais, daí a necessidade de zerar as tarifas, para continuar presente no mercado norte-americano.

Os produtores de suco de laranja também têm pressa na eliminação das tarifas. Segundo a Abecitrus, uma tonelada do produto custa US\$ 700; para exportar para os EUA, é necessário pagar US\$ 418, o que eleva o preço final para US\$ 1.118. Portanto, parece haver amplas possibilidades de crescimento do setor. Tem-se a lamentar apenas a excessiva dependência do setor com relação ao mercado externo, dado que 98% da produção é exportada.

A segunda categoria relacionada com o enfoque das empresas brasileiras em relação à ALCA é formada por setores que adotam uma postura “cautelosa”, isto é, são competitivos, mas consideram que esse atributo não é suficiente para assegurar o seu funcionamento no novo cenário. Tal é o caso, por exemplo, da siderurgia e das empresas moveleiras.

O setor siderúrgico, por exemplo, investiu US\$ 14 bilhões nos últimos seis anos em modernização, mas teme não ter tratamento isonômico com os produtores americanos. Tem contra si a política americana “antidumping”, que estabelece cotas para algumas categorias de produtos.

A indústria de papel e celulose exporta, aproximadamente, a metade da sua produção, opera com tecnologia moderna, mas teme ser usada como moeda de troca nas negociações da ALCA.

O setor de móveis paga uma taxa de apenas 2% para entrar no mercado dos EUA, enquanto é relativamente protegido no Brasil, onde a tarifa de importação é de 20%. Por essa razão, quer ficar fora das negociações, até pelo menos 2016, quando pretende examinar como vão funcionar as regras de concorrência.

A terceira categoria, denominada “os assustados”, envolve segmentos como os eletroeletrônicos, os bens de capital, os químicos e os fármacos, todos eles estratégicos em qualquer matriz industrial.

O setor de eletroeletrônicos aspira ser incluído na categoria dos produtos sensíveis. Alguns produtos têm escala e competitividade internacional, enquanto outros tendem, até mesmo, a desaparecer. Estima-se um tempo de 15 a 20 anos para estarem preparados para atuar num ambiente de liberalização ple-

na. Vale lembrar que, em 2000, o segmento de eletrônicos foi o que mais contribuiu para o déficit da balança comercial do País (saldo negativo de US\$ 7 bilhões).

A produção de bens de capital, por sua vez, pode perder a liderança do mercado latino-americano para os produtores norte-americanos. A inserção competitiva desse setor na ALCA depende muito da harmonização das normas técnicas.

Já no segmento de produtos químicos, estima-se em 20 anos o prazo de adaptação para o cenário da ALCA, sendo que, para alguns produtos, são necessários períodos de carência. O Brasil é um grande importador de produtos químicos, fato que levou esse segmento a contribuir com US\$ 6,6 bilhões para o déficit da balança comercial do País em 2000. A indústria química dos EUA é 10 vezes maior do que a brasileira em termos de faturamento, o que, por si só, dá uma idéia do quão desigual será a concorrência se a ALCA for implementada com a prevalência das posições norte-americanas até agora vigentes nas negociações do Acordo.

No caso dos fármacos, seus produtores estão menos preocupados com tarifas e mais com a questão regulatória. Nesse sentido, o que urge é harmonizar as normas sanitárias e fitossanitárias, que sempre costuma ser uma discussão longa. Essas regras não estão reguladas nem no Mercosul, depois de 10 anos de negociações. Atualmente, nesse segmento, apenas as empresas multinacionais exportam para os EUA, porque já chegam ao Brasil adaptadas às exigências do mercado americano. As empresas nacionais estão fora desse circuito.

Essas avaliações, ainda que preliminares e de certa forma parciais, dado que não incluem os efeitos “dinâmicos” da integração, são suficientes para se imaginar as dificuldades que países como o Brasil enfrentarão, como é o caso da elevação do seu déficit comercial e dos efeitos negativos sobre o grau de vulnerabilidade externa do País. Em outras palavras, o País tornar-se-á mais refém do que já é do sistema financeiro internacional e dos interesses comerciais norte-americanos.

Considerações finais

Além dos efeitos comerciais adversos acima discutidos, deve-se refletir, com profundidade, sobre outros aspectos que envolvem as relações internacionais no continente e as condições sob as quais se desenvolvem as negociações da ALCA, que são potencializadoras das assimetrias não só comerciais, mas também políticas e culturais entre os países envolvidos no projeto.

O primeiro aspecto, talvez o mais grave, refere-se à pretensão dos EUA de incluir nos 15% do intercâmbio que podem ficar fora do acordo de livre-comércio, segundo o artigo XXIV do GATT,

“(...) todos ou quase todos os setores de interesse do Brasil no mercado americano: o ‘antidumping’ e as medidas compensatórias de subsídios contra o aço, os calçados e outros produtos, os subsídios ou os créditos à exportação agrícola, a eliminação das barreiras a suco de laranja, açúcar, tabaco, etc.” (Ricúpero, 2001, p. B2).

Nesse caso, ficariam fora do Acordo justamente os produtos nos quais os produtores brasileiros são competitivos e os norte-americanos têm dificuldades concorrenciais. Ora, essa é uma condição considerada inaceitável por muitos analistas. A persistência dessa imposição dos representantes dos EUA tem se constituído em grandes dificuldades para o Brasil na mesa de negociações, podendo até vir a tornar-se um fator impeditivo à concretização do acordo de integração comercial.

Um segundo aspecto relevante a ser considerado é a descrença de que o governo dos EUA venha a eliminar as barreiras não-tarifárias (sanitárias e fitossanitárias; subsídios à agricultura e créditos às exportações, etc.). Enquanto adota uma postura ofensiva no sentido de estabelecer a área de livre-comércio, constrói, na prática, barreiras mais elevadas, demonstrando, no presente, uma velha e poderosa arma do desenvolvimento norte-americano: o protecionismo ou a defesa exclusiva dos seus interesses.

A política agrícola nos EUA está calcada em um conjunto de programas de estímulos (subsídio puro) à produção e outros que se destinam à realização dos grandes excedentes que são destinados ao mercado internacional (subsídios à exportação).⁹ Esse conjunto de medidas tem elevado, substancialmente, a renda agrícola nos EUA. A relação pagamentos do governo/renda líquida agrícola, que era de 14,0% em 1996, passou para 17,3% em 1997, saltou para 27,7% em 1998 e para 47,5% em 1999, tendo alcançado 48,7% em 2000, portanto, quase a metade dos ganhos do setor.

Todo esse apoio está assegurado pela atual lei agrícola, a Fair Act, que terá vigência até 30.09.02. Convém lembrar que já se discute uma nova lei agrícola no Congresso americano, a Farm Bill, que aumenta o grau de intervenção do governo na sustentação dos preços agrícolas. São novos mecanismos de

⁹ O esquema de proteção é dado por um intrincado conjunto de medidas, como o: Marketing Loss Assistance, o Loan Deficiency Payment, o Production Flexibility Contracts, o Oilseed Payment e o Agricultural Risk Protection Act. As exportações contam com o Export Enhancement Program e o Export Credit Guarantee Program, além de vários tipos de Food Aids Program (Jank, Nassar, 2001, p. A-3). Trata-se de munição desproporcional, quando comparada com a que dispõe a agricultura dos demais países das Américas.

apoio aos agricultores, como o Pagamentos Contra-cíclicos, baseado no preço-alvo (Counter-Cyclical Payment on Target Price), e o Programa de Pagamento Direto aos Agricultores (Agricultural Market Transition Act) (GM, 2001, p. B-16). Segundo o Professor Marcos Jank da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), atualmente estudando a agricultura dos EUA na Georgetown University, se a nova lei for aprovada, "(...) vai gerar elevados excedentes no mercado internacional, o que significa um desastre para os países produtores de cereais e oleaginosas como o Brasil" (GM, 2001, p. B-16). Como confiar num país que propõe a prática do "livre-comércio" aos países do continente americano ao mesmo tempo em que eleva suas barreiras comerciais (não-tarifárias), aumentando o grau de protecionismo que caracteriza sua economia?

Finalmente, outro aspecto que deve ser levado em conta nas reflexões sobre a formação da ALCA é relativo à questão da factibilidade e dos benefícios do livre-comércio. Sobre essa questão há resistências, mesmo dentro dos EUA e do Canadá. A poderosa Central de Trabalhadores (AFL-CIO) dos EUA, através de sua Diretora de Economia Internacional, Economista Thea Lee, afirma que "livre-comércio não existe", "(...) o debate sobre a ALCA é apenas o debate para se criarem novas regras que vão estabelecer novas formas de proteção. Ninguém quer liberar coisa alguma" (Thea..., 2001, p. A-20).

Para Mike Davis, historiador norte-americano

"(...) todo o continente corre sério risco de se tornar uma grande 'la frontera', referindo-se à região que divide EUA e México e que é famosa por concentrar multinacionais que exploram a mão-de-obra subassalariada dos imigrantes latinos. Isso é uma verdadeira utopia para o 'capital'. (...) O livre mercado somente reduz barreiras em benefício da mobilidade do capital, da poluição, das drogas e da violência. O livre mercado de fato cria mais obstáculos para o trabalho e culturas ditas marginais. Como outros progressistas americanos, creio mais na 'bolivarização' a partir do sul do continente americano do que na 'disneyficação' a partir do norte" (Fronteira..., 2001, p. 10-11).

A reflexão sobre a ALCA deve considerar também as posições dos movimentos sociais, principalmente os mais representativos. É nos países centrais (EUA e Canadá) que eles são mais atuantes, talvez por já terem vivido a experiência do NAFTA durante uma década. Um dos movimentos mais notáveis é o desenvolvido pelo Council of Canadians, ONG dirigida por Maude Barlow, que tem uma posição contrária a esse tipo de integração comercial:

"(...) são as corporações canadenses e norte-americanas que vão ganhar com a ALCA. As pessoas comuns dos dois países foram muito prejudicadas por esses acordos. No Canadá, tivemos o maior aumento da taxa de pobreza infantil em todo o mundo industrializado

desde que começamos a entrar em acordos de livre-comércio. A economia cresceu, mas toda a riqueza ficou concentrada num pequeno grupo. Passamos a ter pessoas dormindo nas ruas e crianças passando fome” (Para..., 2001, p. A-14).

Em outro texto, Barlow (2001, p. 25-26) conclui:

“De acordo com a proposta da ALCA, todos os programas sociais, regulamentos ambientais e recursos naturais estão em perigo. (...) Isto não significa que os cidadãos das Américas se oponham às normas que predominam nos vínculos comerciais e econômicos entre nossos países, desde que se fundamentem em um conjunto diferente de suposições fundamentais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em normas ambientais sólidas (...)”.

Diante de tantos aspectos adversos para o Brasil, cabe refletir se vale a pena para o País fazer parte do acordo nas condições em que vêm sendo desenvolvidas as negociações. Nesse sentido, impõe-se uma redefinição da estratégia do País para o setor externo, levando em conta os demais blocos econômicos (União Européia, Ásia, etc.). Apesar de todas as dificuldades recentes com o Mercosul, deve haver o máximo empenho do Governo brasileiro com o objetivo de que o bloco retome, pelo menos, o vigor comercial dos primeiros anos e unifique posições com relação ao resto da América Latina e aos grandes blocos econômicos.

Essa estratégia não exclui outra postura possível, de caráter extremo, mas necessária, face à intransigência dos EUA nas negociações: a da auto-exclusão do Brasil do acordo da ALCA no final das negociações. Antes, porém, o País deve envidar todos os seus esforços no sentido de convencer os norte-americanos de que um acordo dessa magnitude e complexidade exige dos parceiros mais poderosos redobrada disposição para a cooperação e, até mesmo, a renúncia de muitas de suas práticas de comércio a fim de construir a convergência de interesses de países tão desiguais como os do continente americano. A postura de auto-exclusão isolada do País ao final das negociações obviamente não inviabiliza a ALCA, mas certamente a compromete seriamente, dado que tudo leva a crer que o alvo da cobiça maior no cenário americano, neste momento, é a franquia total do mercado brasileiro.

A auto-exclusão não condena o Brasil ao isolamento (Schwartz, 2001, p. B2) comercial, e essa é a conclusão de diversos autores. Sobre essa questão, Ricúpero (2001, p. B2) diz:

“Os que agitam o espectro do isolamento e daí deduzem ser a ALCA irrecusável recorrem, no fundo, à estratégia do terror, quase sempre inspirada em hipóteses catastróficas exageradas. Ao dizer ‘não’, seríamos condenados a perder o acesso ao mercado dos EUA e ao

dos vizinhos (...) Ingressar ou não na ALCA envolve, como toda a negociação comercial, um 'trade-off', isto é, perde-se algo, mas ganha-se alguma coisa em troca. Se no fim o interesse nacional nos aconselhar a dizer não, obviamente não nos beneficiaremos das preferências criadas entre os membros, mas tampouco seremos obrigados a fazer as concessões que os outros tiveram de amargar. Ficar de fora não significa que deixaremos de poder comerciar com os de dentro. O Brasil, os EUA e os asiáticos não pertencem à UE, da mesma forma que a Suíça e a Noruega. O que não impede todos esses países de manter importante comércio com Bruxelas".

Posição semelhante tem sido a do Embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa, que propõe que o país exerça a posição de líder regional para influir na formação do bloco comercial. Além disso, ele considera que a ALCA não é inevitável, como muitos imaginam. Segundo o Embaixador, é necessário discutir melhor um dos pontos importantes da política externa brasileira: o multilateralismo. Boa parte do poder de barganha do País na ALCA está justamente na importância da economia brasileira no cenário regional das Américas.

Portanto, postar-se fora da ALCA, pelo menos por algum tempo, não é uma alternativa absurda, nem inviável, e sim uma possibilidade que deve ser pensada com serenidade e lucidez, na defesa do interesse do País. Essa postura em nenhuma hipótese significa negar as virtudes da integração entre os povos. Não significa negar as vantagens do comércio internacional como fonte de crescimento econômico. Finalmente, também não significa qualquer sectarismo com relação às relações de comércio com os EUA. Ao contrário, trata-se do maior mercado do planeta que interessa ao Brasil. Trata-se de estabelecer relações mais equilibradas no concerto das nações americanas. Afinal, o Brasil tem um peso político e econômico significativo no hemisfério, o que lhe confere um poder de barganha maior do que imagina uma boa parte do *establishment* brasileiro.

Bibliografia

- ALCA não é inevitável, diz embaixador (2001). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 ago., p. A-4.
- ARAUJO JUNIOR, J. T. (1998). Alca: riscos e oportunidades para o Brasil. OEA (Unidade de Comércio). Disponível em: <http://www.oas.org/defaultpt.htm>. Acesso em: 3 set. 2001.
- BARLOW, M. (2001). A área de livre comércio das Américas e a ameaça aos programas sociais à sustentabilidade ambiental e à justiça social nas Américas. The Council of Canadians. Disponível em: <http://www.canadian.org/>.

- CAMPOS, H. (2001). O contra-senso de Washington. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jul., p. A-6.
- CANO, W. (1985). Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970. Campinas : UNICAMP; Global Editora.
- CARVALHO, A., PARENTE, A. (1999). Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. (Texto para Discussão).
- COMO as empresas brasileiras encaram a Alca (2001). **Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 abr. Caderno de Economia, p. B1.
- FRONTEIRA do capital (2001). **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 maio. Caderno Mais, p. 10-11.
- GAZETA MERCANTIL (2000). São Paulo, 16, 17, 18 jun., p. A-16.
- GAZETA MERCANTIL (2001). São Paulo, 27, 28, 29 jul., p. B-16.
- JANK, M. S., NASSAR, A. M. (2001). Sementes da discórdia nas negociações da Alca. **Gazeta Mercantil**, 19 abr., p. A-3.
- MACIENTE, A. N. (2000). **A formação da Alca e de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Européia: uma análise comparada**. Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PARA ativista, Alca é neocolonialismo (2001). **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 abr., p. A-14.
- PEREIRA, Lia Valls, coord. (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 a União Européia**. [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. v. 1.
- RICÚPERO, R. (2001). Equilibrando o jogo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 abr., p. B2.
- RICÚPERO, R. (2001). Pensando o impensável. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar., p. B2.
- SCHWARTZ, G. (2001). Recusar a Alca não condena Brasil ao isolamento. **Folha de São Paulo**, 8 abr., p. B2.
- THEA Lee, a voz anti-Alca da poderosa AFL-CIO (2001). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 5 abr., p. A-20.