

A influência da ALCA na agenda brasileira de negociações comerciais

Sandra Polónia Rios¹

1. A interdependência das iniciativas que compõem a agenda externa do Brasil

Ao final da década de noventa, a estratégia ótima que se desenhava para o Brasil, em termos de sua agenda comercial externa, era a de uma expansão do tipo concêntrica. O passo seguinte, após a formação do Mercosul, seria avançar em uma série de acordos que terminariam por consolidar a Área de Livre Comércio da América do Sul, enquanto, na OMC, o eventual lançamento de nova rodada multilateral poderia facilitar a liberalização do comércio de produtos agrícolas e agroindustriais. Só após este estágio, é que se desenvolveriam acordos tipo ALCA ou Mercosul - União Européia.

Esta estratégia está prejudicada por duas razões. Em primeiro lugar, ela não levava em consideração os comportamentos e interesses dos outros participantes do Mercosul e das demais regiões, que poderiam dar uma dinâmica diferente da idealizada pelo Brasil para as diversas iniciativas de negociação. Adicionalmente, o fracasso da Reunião Ministerial de Seattle e a nebulosidade em que se esconde o futuro das negociações multilaterais no âmbito da OMC, tornou inevitável que o foco fosse redirecionado para as iniciativas regionais. Por fim, a crise financeira internacional dos últimos anos da década e, em especial, a desvalorização do real fizeram soar o alarme da fragilidade do Mercosul, deixando à mostra a vulnerabilidade do bloco frente a sua agenda inconclusa.

A complexa gama de interesses comerciais dos países que estão negociando a ALCA pode ser verificada na formação de uma rede de mais de 40 acordos de livre comércio nas Américas, em que se destacam as iniciativas do México e Chile. A proliferação destes acordos gera fortes incentivos para que o Brasil adote estratégias ofensivas em relação aos mercados do hemisfério.

A maneira pela qual países ou regiões fazem movimentos estratégicos, que afetam a sua posição negociadora, pode ser exemplificada na ALCA, que mesmo antes do início das negociações, gerou influências sobre a política comercial externa do Mercosul e da União

1

¹ Sandra Polónia Rios é economista e Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria.
A autora agradece o trabalho de organização dos dados estatísticos de Júlio Pereira.

Européia. A agenda de aprofundamento do Mercosul, o Acordo Quadro com a União Européia e o apoio do Brasil a uma nova rodada multilateral da OMC são iniciativas que recebem influência do início das negociações da ALCA.

A compreensão da interdependência dos eixos da política comercial é fundamental. O diálogo Mercosul - União Européia, por exemplo, é especialmente condicionado pelo processo ALCA e pelo futuro das negociações da OMC.

A Europa sentiu, a partir do NAFTA, os efeitos potenciais de uma zona de preferência comercial nas Américas ao perder competitividade no mercado do México. Estes efeitos, associados às perspectivas de expansão de mercados e investimentos do Mercosul geraram a necessária percepção de que a Europa não poderia assistir passivamente à criação de uma zona de preferência que discriminaria implicitamente contra as exportações e investimentos europeus.

Esta mesma percepção estratégica encontra eco no Mercosul, em função da diversificação do seu mercado e origem dos investidores estrangeiros. Não interessa ao Mercosul discriminar a Europa. O Mercosul passa a procurar na aproximação com a Europa uma força compensatória às negociações com a ALCA, assim como estabelecer mecanismos que facilitem a eliminação de barreiras às exportações agrícolas e agro-industriais na Europa.

O processo da ALCA situa-se, no entanto, muitos passos à frente das negociações para o acordo com a União Européia. O trabalho preparatório para as negociações da ALCA iniciou-se, de fato, em 1995, com a elaboração de inventários e levantamento de informações que deveriam servir de base para as negociações. O processo negociador está bem estruturado e conta com uma burocracia que tem impulsionado os trabalhos, seguindo termos de referência e cronogramas pré-estabelecidos. E conta, também, um conjunto de forças políticas distribuídas no hemisfério com fortes incentivos para avançarem no processo ALCA ou caminharem por sistemas alternativos (acordos bilaterais ou sub-regionais).

Já os trabalhos preparatórios para as negociações Mercosul – União Européia encontram-se em fase bastante preliminar, com uma estrutura ainda precária e agenda negociadora por definir. Apesar da ampliação dos interesses europeus no Mercosul nos últimos anos, intensificados após o processo de liberalização comercial e pelo forte fluxo de investimentos para a região, o processo de negociações avança lentamente, carecendo de motivações

políticas e interesses econômicos suficientemente fortes para ganhar espaço de relevo na extensa agenda externa da União Européia.

A ALCA também teve influência importante sobre o empenho recente do governo brasileiro em retomar a agenda de aprofundamento do Mercosul, buscando conquistar avanços em áreas como compras governamentais, serviços e política da concorrência. Os riscos de diluição do bloco frente à criação de uma área de livre comércio hemisférica, de um lado, e a conveniência de atuar como um bloco para aumentar o poder de barganha nas negociações estimularam a postura mais pró-ativa que o Brasil passou a adotar na agenda de relançamento do Mercosul.

As seções seguintes procuram examinar os interesses econômicos brasileiros e o quadro em que se desenvolvem os processos negociadores, com o objetivo de fornecer elementos para uma melhor avaliação dos rumos que deverá tomar a estratégia brasileira no campo das negociações comerciais internacionais.

2. O perfil das relações comerciais externas do Brasil

Não é novidade que o Brasil é um *global player* em termos de comércio exterior e, também, de atração de investimentos. Em 1999, cerca de 46% das exportações brasileiras destinaram-se aos países que estão negociando a ALCA, 29% foram para a União Européia e 25% para o resto do mundo. Do percentual vendido nos mercados americanos, 14% destinaram-se aos demais membros do Mercosul, cerca de 22% aos Estados Unidos e 10% aos demais países do Hemisfério Ocidental.

Apesar de as exportações brasileiras continuarem tendo destinos diversificados, constata-se um ligeiro aumento na participação da união européia nos últimos cinco anos. A participação dos países membros da ALCA na pauta exportadora brasileira, que também vinha crescendo até 1998, reduziu-se no último ano, em função, basicamente, da queda das exportações para os países do Mercosul e para alguns dos demais membros da ALADI.

O perfil da distribuição das importações brasileiras por blocos de origem é absolutamente coincidente com o perfil das exportações. Esta coincidência manifesta-se na tendência observada ao longo dos últimos cinco anos, assim como na distribuição dos percentuais de participação no total da pauta.

Exportação Brasileira - Blocos Econômicos

US\$ mil FOB

Bloco	1993		1996		1999	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	9.961.565	25,8	12.836.064	26,9	13.731.134	28,6
ALCA	18.232.039	47,3	21.516.839	45,1	22.341.040	46,5
Mercosul	5.386.910	14,0	7.305.282	15,3	6.777.871	14,1
Demais	10.361.165	26,9	13.393.826	28,1	11.939.214	24,9
Total exportado	38.554.769	100,0	47.746.728	100,0	48.011.388	100,0

Fonte: CNI / COMEX

Importação Brasileira - Blocos Econômicos

US\$ mil FOB

Bloco	1993		1996		1999	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
UE	5.542.651	21,9	13.948.927	26,5	14.980.314	30,4
ALCA	10.792.414	42,8	24.690.576	46,8	22.239.315	45,2
Mercosul	3.378.254	13,4	8.207.908	15,6	6.718.907	13,7
Demais	8.916.307	35,3	14.044.441	26,7	11.990.684	24,4
Total importado	25.251.372	100,0	52.683.943	100,0	49.210.314	100,0

Fonte: CNI / COMEX

A identificação dos interesses nas diferentes frentes de negociação passa necessariamente pela estrutura do comércio com os blocos. A composição das pautas de comércio e o peso dos diferentes segmentos econômicos irão refletir a mobilização empresarial em torno de cada iniciativa e deverão influenciar decisivamente a formulação das posições negociadoras.

A disparidade entre a composição das pautas de exportações brasileiras para o Mercosul, ALCA e UE é evidente. Enquanto os produtos manufaturados representam 90% de nossas vendas para o Mercosul e 80% para os países da ALCA, para a UE este percentual é de apenas 41%. Já os produtos básicos respondem por 45% do total vendido para a UE e apenas por 9% para a ALCA.

Outro aspecto relevante é a diversidade da pauta de exportações. Os trinta produtos com maior participação na pauta de exportações para a União Européia representam 68% do total das vendas para aquela região. Já para os países da ALCA, os trinta principais

Exportação Brasileira para o Mercosul, UE e ALCA Produtos Básicos Operações especiais

1999

US\$ mil FOE

Fator Agregado	Mercosul	Part. %	UE	Part. %	ALCA	Part. %
	435.246	6,42	6.119.893	44,57	1.916.586	8,58
Produtos Manufaturados	6.129.264	90,43	5.584.862	40,67	17.772.322	79,55
Produtos Semimanufaturados	206.342	3,04	1.981.783	14,43	2.601.747	11,65
	2.242	0,03	17.599	0,13	20.665	0,09
Total	6.777.872	100,00	13.731.134	100,00	22.341.041	100,00

Fonte: CNI / COMEX

produtos representam apenas 35% do total, indicando que o nosso comércio no hemisfério é substancialmente mais diversificado.

A proximidade geográfica, a convergência dos padrões de consumo, a existência de uma rede de acordos de preferências tarifárias e de mecanismos de compensação de crédito entre Bancos Centrais, como o CCR, poderiam explicar a diferença entre os padrões de exportação para o Hemisfério e para a União Européia. Esta diversificação, entretanto, não é fruto apenas de nosso comércio com os países vizinhos. O comércio com os Estados Unidos também apresenta uma pauta abrangente, com os manufaturados respondendo por cerca de 70% do total.

Na pauta de exportações brasileiras para os países da ALCA predominam produtos como aviões, automóveis, autopeças, calçados, siderúrgicos, motocompressores, terminais para

Descrição dos Principais Produtos Exportados pelo Brasil para a ALCA, não descafiados
1999

US\$ mil FOE

Rank.		Valor	Part. %
1		872.965	3,9
2	Out.calc.sol.ext.bor/plas/couro natural	762.051	3,4
3		576.535	2,6
4		478.214	2,1
5	Automs.c/mot.expl.,1500<cm3<=3000,ate 6 pas.	422.050	1,9
6	Past.quim.mad.a soda,sulf.branq.,semib.n/co	356.861	1,6
7	Out.partes,access.p/tratores e veics.automs.	303.897	1,4
8	Outs. barr. fios, etc., d/ouro d/sec.mac.	282.003	1,3
9	Motocompres.herm.cap<4.700 frigorias/hora	281.364	1,3
10		254.796	1,1
11	Maq.proc.dig.peq.cap.fob<=12500	245.230	1,1
12	Sucos d/laranja,congelados	215.165	1,0
13		206.802	0,9
14	Chassis c/motor diesel e cabina,5t<carga<=20t	193.039	0,9
15		188.168	0,8
16		185.717	0,8
17	Outras gasolinas	171.930	0,8
18		169.463	0,8
19		165.334	0,7
20		155.721	0,7
21	Ap.rec.c/fonte ext.energ.c/t-fitas,p/veic.	146.426	0,7
22		141.505	0,6
23		132.288	0,6
24		131.293	0,6
25	Outs.freios e partes,p/tratores/veics.auts.	127.449	0,6
26	Outs.lad/cub/sem.n/cit.anteriormente	126.488	0,6
27	Castanha de caju sem casca	125.403	0,6
28	Outs.veics.automs.c/motor diesel,p/carga<=5t	123.728	0,6
29		122.912	0,6
30	Out.calc.d/couro nat.,cobrindo o tornozelo	116.759	0,5
	Subtotal	7.781.554	34,8
	Total	22.341.041	100,0

Fonte: CNI / COMEX

telefonia celular, entre outros, embora tenham peso importante produtos como café, ferro fundido, suco de laranja, etc.

Derivados de soja, café, suco de laranja e minérios de ferro correspondem a 40% das vendas totais do Brasil para a União Européia. Também têm participação relevante os madeira e derivados, alumínio, fumo e carnes e aves. Dentre os manufaturados destacam-se aviões, automóveis e autopeças e calçados. A elevada concentração de produtos primários ou semimanufaturados de pequeno valor agregado e fortemente intensivos em recursos naturais torna o comércio brasileiro com a UE bastante vulnerável à variação dos preços internacionais das *commodities*.

- **A origem do capital estrangeiro investido no Brasil**

Os capitais estrangeiros investidos no Brasil têm origem diversificada. Em 1995, os europeus eram responsáveis por cerca de 34% do estoque de capital estrangeiro registrado no Banco Central. Estados Unidos e Canadá respondiam por outros 30%, enquanto o Japão tinha participação de 6,3%.

A análise dos fluxos nos dois anos posteriores indica que embora tenham havido variações em termos da presença dos países no aporte de recursos a correlação entre as participações não se altera significativamente. Na realidade, chama atenção a menor participação do Japão e da Alemanha nos novos fluxos de investimentos estrangeiros e uma maior participação de países europeus como França, Espanha e Portugal. Cresce também, substancialmente, a participação de países do Caribe e do Panamá, que estão relacionadas à intensificação dos investimentos financeiros no período recente.

Observa-se, portanto, que o Brasil tem interesses não concentrados em relação aos investimentos estrangeiros. Esta constatação não pode ser desprezada na formulação das posições negociadoras em relação à ALCA ou à União Européia. No caso da ALCA, os trabalhos dos Grupos Negociadores, já em curso, devem evitar que compromissos hemisféricos discriminem contra investidores de fora da área. Este risco está presente não apenas no Grupo de Negociações de Investimentos, como, também nos grupos de propriedade intelectual e defesa da concorrência, por exemplo.

A diversidade da origem dos investimentos estrangeiros no Brasil, sugere que a arena multilateral é mais apropriada para a negociação de disciplinas que afetem os investimentos. Os riscos de discriminação nas iniciativas regionais não podem ser menosprezados.

**Investimentos Diretos Estrangeiros no Brasil
- Países Selecionados por Blocos -**

US\$ milhões

Países	Estoque em 1995 (dez.)		1996*		1997*	
	Valor	Part. %	Fluxo	Part. %	Fluxo	Part. %
UE**	14.336,2	33,7	3.130,1	40,8	4.847,6	31,7
Alemanha	5.828,0	13,7	212,0	2,8	195,9	1,3
Bélgica	558,2	1,3	111,5	1,5	135,6	0,9
Espanha	251,0	0,6	586,6	7,7	545,8	3,6
França	2.031,5	4,8	970,0	12,7	1.235,2	8,1
Itália	1.258,6	3,0	12,3	0,2	57,4	0,4
Luxemburgo	408,0	1,0	290,7	3,8	57,7	0,4
Países Baixos	1.534,5	3,6	526,8	6,9	1.487,9	9,7
Portugal	106,6	0,3	202,7	2,6	681,0	4,4
Reino Unido	1.792,6	4,2	91,5	1,2	182,5	1,2
Suécia	567,2	1,3	126,0	1,6	268,6	1,8
ALCA**	18.606,4	43,7	4.005,2	52,3	9.682,0	63,2
Ilhas Virgens Brit	1.735,6	4,1	361,4	4,7	162,4	1,1
Ilhas Cayman	891,7	2,1	655,7	8,6	3.382,9	22,1
Bermudas	853,1	2,0	33,8	0,4	241,1	1,6
Panamá	677,4	1,6	674,8	8,8	904,0	5,9
Ilhas Bahamas	509,7	1,2	74,3	1,0	300,1	2,0
NAFTA**	12.671,2	29,8	2.093,9	27,3	4.448,5	29,1
EUA	10.852,2	25,5	1.975,4	25,8	4.382,3	28,6
Canadá	1.819,0	4,3	118,5	1,5	66,2	0,4
Mercosul**	1.267,7	3,0	111,3	1,5	243,0	1,6
Argentina	393,6	0,9	30,1	0,4	186,9	1,2
Uruguai	874,1	2,1	81,2	1,1	56,1	0,4
Ásia**	2.662,3	6,3	255,5	3,3	433,4	2,8
Japão	2.658,5	6,3	192,2	2,5	342,1	2,2
Coréia do Sul	3,8	0,0	63,3	0,8	91,3	0,6
Demais	6.925,0	16,3	274,6	3,6	348,1	2,3
TOTAL	42.530,0	100,0	7.665,4	100,0	15.311,1	100,0

Fonte: Banco Central

* Considera os ingressos de investimentos acima de US\$ 10 milhões por empresa receptora. A participação global dos dados dessa amostra no montante total ingressado atingiu 73 em 1996 e 1997, respectivamente.

**Somatório dos dados referentes aos países selecionados.

3. Desenvolvimentos recentes no cenário internacional que afetam a estratégia brasileira

As incertezas quanto ao futuro do sistema multilateral de comércio

O sistema mundial de comércio concluiu o ano de 1999 sob o impacto do fracasso da Terceira Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio, que tinha como objetivo o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, a chamada Rodada do Milênio.

Três grandes categorias de justificativas podem ser elencadas como responsáveis por este fracasso: a) aspectos relacionados ao sistema decisório da OMC, que refletem problemas

de falta de transparência e equidade na participação dos países com pesos diferentes no comércio mundial; b) a rigidez das posições negociadoras dos atores mais relevantes, sugerindo que as negociações atingiram o seu núcleo duro; c) um ambiente político e econômico adverso a novas iniciativas de liberalização, alimentado pelas crises financeira e cambial iniciadas em 1997, pelos impactos negativos sobre as expectativas de crescimento dos mercados emergentes e pelo crescimento do espaço ocupado pelas visões protecionistas nos países da ODCE.

As incertezas quanto ao futuro do multilateralismo que emergiram como resultado do fracasso de Seattle ensejam expectativas de que as iniciativas regionais ganhem novo impulso. Estas percepções têm dominado as avaliações de diversos países do continente americano. Entretanto, a mesma rigidez que dificultou os avanços em Seattle deverá se reproduzir nas negociações regionais.

Na primeira metade do ano 2000, os avanços expressivos no processo de acesso da China à OMC e o recomeço, ainda que difícil, das negociações sobre agricultura e serviços no âmbito da OMC são sinais de que o multilateralismo está vivo. Há um renovado esforço de um conjunto relevante de países no sentido de convencer os parceiros para que sejam retomadas as negociações para o lançamento da Rodada do Milênio. Entre os principais patrocinadores deste esforço estão a União Européia, o Japão e os países da APEC. O governo brasileiro continua apoiando esta idéia, ainda que de forma discreta.

A agenda da União Européia

Os produtos brasileiros sofrem crescente concorrência de países membros do bloco como Portugal, Espanha e Grécia no mercado europeu. Esta concorrência tende a crescer com o alargamento do bloco para o leste europeu, que ocupa elevado grau de prioridade na agenda da Comunidade.

O bloco vem enfrentando grandes dificuldades para obter consenso em torno da revisão da Política Agrícola Comum. Embora sejam crescentes as pressões dos países onde a participação dos produtos agrícolas no PIB é pequena, como é o caso da Alemanha, a resistência dos países produtores tem sido efetiva, o que não permite vislumbrar uma melhoria do acesso para os produtos agrícolas e agro-industriais brasileiros no curto prazo. Neste sentido parece que muito não se vai avançar até a nova rodada agrícola na OMC.

A União Européia firmou dois acordos de livre comércio no ano passado com a África do Sul e o México. O empenho da União Européia em levar adiante estes dois acordos teve

motivações distintas em cada um dos casos. Em relação ao México, a principal motivação tem caráter econômico e responde ao fato de que os europeus sofreram uma forte perda de mercado e de influência na economia mexicana após a entrada em vigor do NAFTA. No caso da África do Sul, a motivação é essencialmente política e tem como objetivo dominante apoiar o processo de democratização do país e o fortalecimento da economia sul-africana. Em comum, as negociações dos dois acordos mostram claramente as dificuldades latentes para avançar na liberalização de produtos agrícolas nos acordos com a União Européia.

As motivações nas Américas

Existe uma rede de acordos preferenciais já firmados ou em negociação nas Américas. Na medida que estes acordos avançam, os países do hemisfério ressentem-se de perdas de preferências já negociadas anteriormente ou de desvios de comércio provocados por novos acordos dos quais não estão participando. Isto gera um forte incentivo, em especial para os países menores, para a criação de uma área de livre comércio hemisférica.

Observa-se uma revitalização de práticas protecionistas em alguns países do hemisfério. Os Estados Unidos reativaram a Super 301 e têm intensificado iniciativas de defesa comercial. México e os países do Mercosul também intensificaram nos últimos dois anos o recurso a medidas de controle de importações.

Além de Canadá, os países do Caribe, da América Central e o Chile têm revelado grande interesse no projeto de conformação da ALCA. Os países andinos têm mantido uma postura mais reservada, mas que não pode ser interpretada como de restrição ao processo de integração. As maiores reticências ficam a cargo do México, Estados Unidos e Brasil.

As dificuldades do Mercosul

As dificuldades vividas pelos países membros no biênio 98/99 deixaram à mostra a grande fragilidade da união aduaneira diante da crise externa e de seus impactos sobre as economias domésticas. Ao final de 1999, as opções disponíveis eram três: a) avançar com o Mercosul com o objetivo de viabilizar sua sobrevivência de longo prazo, superando as condicionantes macroeconômicas e o risco de diluição frente às perspectivas de conformação da ALCA; b) abandonar definitivamente o projeto, enfrentando os reflexos em termos de credibilidade internacional e assumindo o ônus de desistir da estratégia de integração estabelecida em fins da década passada; c) congelar as negociações, o que representaria a retirada do Mercosul como prioridade da agenda negociadora e assistir ao gradual retrocesso dos compromissos já assumidos.

No Brasil, a opção governamental em relação à primeira estratégia foi resultante da convicção de que restaurar a confiança no Mercosul significava reforçar a credibilidade internacional pós-desvalorização do real, ampliar a atratividade do país como receptor de investimentos estrangeiros e confirmar o adensamento das posições brasileiras nos foros de negociação internacional, especialmente na ALCA.

Na Argentina, em que pese a crise vivida durante todo o ano de 1999, dominou a percepção de que as oportunidades propiciadas pelo bloco superam os custos do processo de integração. A rápida superação da crise e o retorno a uma trajetória de crescimento econômico no Brasil, combinados com a capacidade de alguns setores empresariais em lograr acordos de administração de comércio, contribuíram para cristalizar a visão de que o avanço na integração seria benéfico para a economia argentina. Além disso, abandonar o Mercosul traria fortes prejuízos à credibilidade externa do país em um momento delicado.

No caso do Uruguai, o debate sobre custos e benefícios da integração ganhou mais espaço após o início do período eleitoral. Apesar disso, o reconhecimento da interdependência econômica do país em relação ao Brasil e à Argentina parece ter funcionado como argumento suficiente para manter o Mercosul no menu de política externa do Uruguai. Ainda assim, o país tem se esforçado para ampliar sua influência na agenda do bloco e tem adotado posturas mais rígidas nas últimas negociações. O Uruguai também procura manter elevado grau de influência na definição das posições negociadoras comuns do bloco para a ALCA.

Quanto ao Paraguai, as graves dificuldades políticas e econômicas que o país vem sofrendo nos últimos anos funcionaram por si mesmas como elementos de confirmação da estratégia Mercosul. A contribuição do Brasil e da Argentina à superação da crise política e o aceno com maior apoio econômico no âmbito da cooperação Brasil – Paraguai tem papel decisivo na adesão do país à proposta de relançamento do Mercosul.

4. O estágio das negociações nos diversos *fronts*

As iniciativas encontram-se em estágios bastante diferentes, o que é revelador do poder aglutinador e dos interesses que despertam nos diversos atores envolvidos.

As negociações da ALCA

Desde a Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, as atividades em torno do processo de integração hemisférica têm sido intensas. Na fase preparatória para as negociações doze

grupos de trabalho foram criados, com o objetivo de elaborar inventários e sugestões para os princípios, objetivos e metodologia de negociações em cada uma das áreas temáticas envolvidas. Reuniões Ministeriais anuais eram precedidas por reuniões Vice-Ministeriais, que procuravam harmonizar posições e dar direcionamento para garantir algum avanço no processo.

A Cúpula de Miami determinou que as negociações deveriam estar concluídas até o ano de 2005 e que avanços concretos deveriam ser alcançados até o ano 2000. O significado destas determinações ensejou intensos debates ao longo do processo preparatório. Temas como “*single undertaking*”, “*early harvest*”, “*building blocs*”, “acordos interinos” e “medidas de facilitação de negócios” estiveram no centro destes debates.

Quando as negociações foram formalmente lançadas em maio de 1998, na Cúpula de Santiago, muito se havia avançado em termos de definição de conceitos. De um lado, pode se dizer que as posições do Mercosul defendendo o “*single undertaking*”, recusando a adoção de acordos interinos e elegendo as medidas de facilitação de negócios como indicadoras de avanços concretos até o ano 2000 foram vitoriosas.

Até o ano passado, prevalecia percepção de que o processo avança mais lentamente do que se previa. As dificuldades para as economias latino-americanas trazidas pelas crises financeiras da Ásia, da Rússia e posteriormente do Brasil, a persistente ausência de *fast track* para o executivo norte-americano e a intensificação das conversas em torno do possível lançamento da Rodada do Milênio da OMC pareciam ter reduzido o ímpeto do processo.

Entretanto, a última Reunião Ministerial da ALCA, realizada em Toronto, em novembro de 1999, representou um claro ponto de inflexão neste processo. Naquela ocasião, os Ministros instruíram os Grupos de Negociação a preparar um esboço de texto sobre os seus respectivos capítulos. Os esboços deverão ser remetidos ao Comitê de Negociações Comerciais até dezembro de 2000 e serão examinados na próxima Reunião Ministerial, que será na Argentina em abril de 2001. Os Grupos de Negociação terão como objetivo a preparação de um texto que seja abrangente em seu alcance e que contenha os elementos de consenso e coloque entre colchetes tudo aquilo que não foi acordado.

Ainda que se observem resistências em alguns países, e em especial nos Estados Unidos, Brasil e México, e que se haja avançado pouco na discussão de como tomar em conta, nas negociações, as disparidades de tamanho e de níveis de desenvolvimento dos países envolvidos, a reunião de Toronto marcou a entrada da ALCA em sua terceira fase: a das negociações *stricto sensu*.

Embora o avanço das negociações seja indicativo de que o processo ganhou vida própria, o fato do Executivo norte-americano ter fracassado por duas vezes em sua tentativa de obter o *fast track* é um sintoma de que o sucesso do processo de integração hemisférica não é irreversível. Este sintoma continua presente quando se toma em conta a evolução do quadro de influências na formulação das estratégias comerciais dos Estados Unidos, em que ganham peso os interesses sindicais e de ONGs, ambos portadores de posições protecionistas no que se refere ao comércio internacional.

O descolamento entre o progresso dos trabalhos levados a cabo pela estrutura de negociações da ALCA e o processo de obtenção dos consensos internos nos países em torno do projeto, em especial no âmbito do Congresso norte-americano, traz incertezas, que devem ter impacto sobre a estratégia negociadora brasileira. Entre estes merecem destaque:

- Os Estados Unidos optaram por transladar os temas da agenda do contencioso bilateral com o Brasil para o âmbito da ALCA. Isto significa que os avanços em termos de eliminação de obstáculos e barreiras comerciais a entrada dos produtos brasileiros no mercado norte-americano estão a depender do sucesso do empreendimento;
- Na última tentativa do Executivo norte-americano de obtenção do *fast track*, os textos em debate no Congresso impunham restrições em termos de cobertura do acordo, que implicavam em prejuízos para os interesses negociadores brasileiros;
- As negociações entre Executivo e Congresso para a obtenção do *fast track* podem conduzir à obrigatoriedade da introdução de temas ambientais e laborais no Acordo para angariar o apoio dos sindicatos e ONG's. Não é clara a extensão dos compromissos que serão exigidos nestas áreas;
- A ausência de *fast track* contribui para que os trabalhos avancem em ritmos desiguais entre os grupos de negociação. Em áreas onde é nítido o interesse norte-americano, como é o caso de serviços, as negociações são mais dinâmicas, enquanto temas como antidumping e agricultura, onde o Brasil concentra seus interesses demandantes, os progressos são escassos.

No caso do México, as resistências resultam do fato de que o país já pagou um preço elevado para ser aceito no NAFTA e tem investido fortemente na negociação de acordos comerciais com praticamente todas as regiões do hemisfério. Assim, a entrada em vigor da ALCA viria a erodir as preferências no acesso aos mercados da região já garantidas aos produtores mexicanos.

Apesar das incertezas, a estrutura montada para levar a cabo as negociações é bastante abrangente e obedece a calendários e programas de trabalho pré-estabelecidos. A orientação política é dada pelos Ministros Responsáveis pelo Comércio, e as negociações são coordenadas pelo Comitê de Negociações Comerciais, formado pelos Vice-Ministros. Nove grupos de negociação foram criados, além de outros comitês especiais. O processo conta ainda com uma Secretaria Administrativa e com o apoio do Comitê Tripartite, formado pela OEA, BID e CEPAL, que provê apoio técnico e financeiro para as negociações.

O interesse despertado pelas negociações da ALCA no meio empresarial – tanto em termos hemisféricos, como a nível nacional – foi expressivo. No âmbito hemisférico, assistiu-se a um esforço de busca de influência desde a Cúpula de Miami. Capitaneados por representantes empresariais dos Estados Unidos e de países centro-americanos e do Caribe, um grupo de empresários iniciou a criação de uma Rede Empresarial de Integração Hemisférica, que tem se mantido ativa, debatendo os temas da integração e as formas de ampliar a influência dos empresários sobre o andamento das negociações.

Por outro lado, desde a Primeira Reunião Ministerial em Denver, os encontros de Ministros são precedidos por foros empresariais, que foram ganhando autonomia e produzindo extensos documentos de recomendações. Para lidar com as crescentes demandas por respostas formais às recomendações apresentadas pelos empresários, e, também, com as demandas de participação de trabalhadores e representantes de outros segmentos da sociedade civil, os Ministros criaram em Costa Rica, em março de 1998, um Comitê de Representantes Governamentais para a Sociedade Civil. Este Comitê recebe os documentos e os encaminha aos negociadores para que tenham curso as recomendações do setor privado. Este sistema ainda é incipiente e não até o momento não logrou definir claramente suas regras de funcionamento.

No âmbito interno, as negociações da ALCA deram ensejo a uma importante guinada nas relações entre governo e setor privado em matéria de negociações comerciais internacionais. Despertados pela experiência de baixa participação nas fases iniciais de negociação do Mercosul e pelos riscos e oportunidades que uma empreitada desta envergadura poderia trazer para o setor produtivo brasileiro, os empresários organizaram-se na *Coalizão Empresarial Brasileira* para apresentar contribuições e buscar influenciar decisivamente as estratégias negociadoras formuladas pelo governo.

Este movimento apresentou seus primeiros resultados no processo preparatório para a Reunião Ministerial e o Foro Empresarial, que se realizaram em Belo Horizonte em maio de 1997. Desde então, embora ainda com muitas imperfeições, têm-se azeitado os canais de

comunicação entre governo e setor privado no que se refere à definição de posições negociadoras.

O acordo Mercosul – União Européia

Firmado com um nítido objetivo de contraposição às negociações da ALCA, em dezembro de 1995, o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entre a União Européia (e seus Estados membros) e o Mercosul (e seus Estados membros) guarda uma série de ambigüidades, que foram necessárias para garantir a adesão de todos os países da União Européia de um lado, e à falta de clareza sobre os interesses do Mercosul de outro.

Como salientaram Rodrigues e Lopes (1999), logo na “Consideranda do acordo, ao mesmo tempo em que se fala da importância de um regionalismo aberto, também se menciona a necessidade de levar em conta a sensibilidade de alguns produtos”. Não está claro o que se deve entender por sensibilidade.

O acordo quadro não firma compromissos em torno da criação de uma área de livre comércio e é ambíguo em termos da cobertura setorial da liberalização comercial. Por outro lado, abre um grande leque de iniciativas de cooperação nos campos de normas e reconhecimento de conformidade, procedimentos aduaneiros, estatísticas, propriedade intelectual e cooperação empresarial.

Nos dois anos seguintes à assinatura do Acordo, pouco se viu em termos de evolução dos trabalhos para dar consecução às diretrizes estabelecidas. A atitude reticente de parte dos representantes europeus foi, por diversas vezes, alvo de observações por parte de negociadores brasileiros, interessados em dar demonstrações de que o processo avançava como contraponto às negociações da ALCA.

O lançamento formal das negociações durante a Cúpula Presidencial realizada no Rio de Janeiro em junho de 1999 foi precedido por momentos de grande hesitação. Poucos dias antes da reunião havia sérias dúvidas quanto à viabilidade de geração de consenso na Europa em torno do projeto e de sua extensão. Finalmente, anunciou-se o início das negociações para a formação de uma área de livre comércio entre as duas regiões, com respeito ao princípio de *single undertaking* e ao artigo XXIV do GATT, o que define a abrangência do acordo em termos de cobertura do comércio de bens. Entretanto, não se determinou uma data para a conclusão das negociações, o que contribui para que não se tenha clareza quanto ao horizonte de tempo que este empreendimento poderá tomar.

A decisão europeia foi de alguma maneira impulsionada pela pressão exercida pelos empresários europeus. Ao final de 1997, começou a ganhar espaço uma iniciativa para a criação de um Foro Empresarial Mercosul - Europa, que teria o objetivo de fomentar as relações econômicas entre os dois blocos, impulsionar os compromissos do Acordo Quadro e identificar medidas de facilitação de negócios. Criado nos moldes do Transatlantic Business Dialogue e liderado do lado europeu por empresários alemães, o Foro é formado por empresários e reúne-se com representantes dos governos para apresentar suas conclusões.

A primeira reunião do Foro realizou-se em fevereiro de 1999, no Rio de Janeiro, marcada por um forte ativismo dos empresários europeus. Desde esta reunião, os empresários europeus têm se mantido ativos, organizando grupos de trabalho, elaborando informativos e buscando interlocutores do lado do Mercosul para garantir a continuidade do processo. Os interesses em obter um acesso mais fácil para produtos europeus, especialmente nos setores químico, automobilístico, máquinas e equipamentos e de telecomunicações têm sido claramente explicitados. É também evidente o interesse em influenciar a regulamentação do setor de telecomunicações, a harmonização de normas e regulamentos técnicos, abertura de segmentos de serviços, em especial financeiros, e em discutir acesso a compras governamentais.

Por sua vez, os empresários do Mercosul têm maiores dificuldades em definir uma agenda de demandas que não esteja centrada em aspectos de liberalização de produtos agrícolas e agroindustriais.

Os interesse brasileiros neste processo Prendem-se basicamente aos seguintes objetivos:

- reduzir significativamente as barreiras ao acesso de produtos agrícolas e agroindustriais ao mercado europeu;
- reduzir os subsídios às exportações e à produção agrícola na União Européia;
- evitar que a ALCA produza um desvio de comércio e de investimentos em relação à Europa;
- ampliar o poder de barganha do bloco nas negociações hemisféricas, sinalizando para os demais membros da ALCA com avanços no *front* europeu.

Estes interesses, todavia, não facilitam a construção de uma agenda positiva do Brasil em relação à União Européia. Em especial, deve merecer atenção a divergência entre os interesses agrícolas e industriais nas negociações comerciais com a União Européia. A conquista dos mercados para estes setores terá como contrapartida a abertura do mercado brasileiro, para os produtos europeus nos segmentos de maior valor agregado.

O relançamento do Mercosul

A agenda de relançamento de Mercosul, lançada em abril deste ano, foi construída a partir de um balanço do "Programa de Ação até o ano 2000".

A necessidade de construção de uma nova agenda de negociações que seja capaz de priorizar temas importantes e direcionar os esforços de negociação para a superação da crise vivida no ano passado pelo Mercosul, bem como a imposição do tratamento de certos temas que constam da agenda externa do Mercosul (especialmente em função dos trabalhos da ALCA) podem ser apontadas como as principais orientações para esta nova empreitada.

Assim, a reunião do Grupo Mercado Comum do Mercosul, de 4 e 5 de abril de 2000, deixou registrado como prioridade de trabalho, o tratamento dos seguintes temas:

- Acesso a mercados;
- Agilização de trâmites em fronteira;
- Incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo zonas francas, admissão temporária e outros regimes especiais;
- Tarifa Externa Comum;
- Defesa comercial e da concorrência;
- Solução de controvérsias;
- Incorporação da normativa do Mercosul;
- Fortalecimento institucional do Mercosul;
- Relações externas;
- Financiamento para o desenvolvimento; e
- Avaliação do cumprimento das pautas de trabalho dos Subgrupos de Trabalho, Comitês Técnicos e Reuniões Especializadas.

Destaca-se, ainda, a decisão de criação de Subgrupo de Trabalho nº12 sobre Investimentos (Res. GMC 13/00), que se incumbirá de parte desta agenda, e a prioridade, inicialmente, aos trabalhos dos seguintes foros:

- Grupo de Serviços;
- Grupo ad-hoc de Compras Governamentais;
- Comitê Técnico 5 de Políticas da Concorrência; e
- Grupo ad-hoc de Açúcar.

Passo importante neste novo esforço foi a reunião entre Ministros das Relações Exteriores, da Defesa e da Economia da Argentina, que resultou na Declaração de Buenos Aires, que registra o compromisso de retomar os mecanismos de consulta sobre coordenação das políticas macroeconômicas.

Não se pode deixar de observar as dificuldades que tiveram os sócios do Mercosul no intento de negociar em conjunto acordos comerciais com a Comunidade Andina e o México no marco da ALADI, entre 1997 e 1999. Estas dificuldades resultaram no abandono das iniciativas conjuntas e no avanço de novos arranjos bilaterais. O insucesso em definir posições comuns em negociações com países latino-americanos acende um sinal de alerta para os trabalhos de coordenação do bloco no âmbito da ALCA, além de contribuir para manter as imperfeições da união aduaneira, com perfurações na Tarifa Externa Comum. A decisão anunciada na reunião de julho de 2000 do Conselho Mercado Comum do Mercosul, de voltar a renegociar estes acordos em conjunto, fixando o prazo de 31 de dezembro de 2001 como meta para a conclusão das negociações, mostra que o sinal de alerta foi percebido pelos governos, em busca de recuperar o tempo perdido nos últimos anos.

5. Considerações Finais

O exame da pauta de comércio do Brasil, a análise da origem dos investimentos diretos na economia brasileira e a avaliação das estratégias dos principais parceiros comerciais aponta para algumas conclusões que podem orientar a estratégia negociadora do Brasil:

1. O Brasil tem claros interesses multilaterais. O caminho das negociações sob o guarda-chuva da OMC é natural para o País. As demais opções referem-se a reações a iniciativas exógenas que exigem respostas.
2. As negociações da ALCA avançam em ritmo próprio impulsionadas por uma burocracia organizada que obedece a mandatos e cronogramas bem definidos. Este ritmo impõe pressão sobre a agenda externa brasileira, tornando urgente a tarefa de aprofundar o Mercosul.
3. O sucesso da iniciativa de relançamento do Mercosul é de fundamental importância para a sobrevivência do bloco no contexto da integração hemisférica. Na ausência de avanços concretos, as perspectivas são de diluição e de perda de poder de barganha dos países membros do bloco nas negociações da ALCA.

4. O Brasil tem fortes interesses na América do Sul e, portanto, não pode abrir mão de avançar na formação de um espaço econômico integrado na região. Apesar disso, é pouco provável que este espaço venha a se consolidar antes da formação da ALCA, o que exigirá que o projeto de integração sul-americana seja ainda mais ambicioso.
5. A compreensão da interdependência dos eixos das negociações comerciais é fundamental. O ritmo, a velocidade e a agenda das negociações com a União Européia dependerá fundamentalmente do curso da ALCA.
6. Uma área de livre comércio implica necessariamente na criação de uma zona de preferência que discrimina exportações e investimentos de outras regiões. Este fato óbvio não pode ser menosprezado na construção da estratégia negociadora, em especial no que diz respeito aos acordos de investimentos.
7. A diversidade da origem dos investimentos estrangeiros no Brasil sugere que a arena multilateral é mais apropriada para a negociação de disciplinas que afetem os investimentos.
8. Os interesses na ALCA são mais abrangentes em termos de setores que poderiam se beneficiar do processo de integração. Há perspectivas de ganhos para os produtos agrícolas e agro-industriais, mas também manifestam-se interesses de produtos industrializados de maior valor agregado.
9. Os ganhos nas negociações com a UE são mais localizados nos setores agrícolas. O setor industrial deverá sofrer um aumento de competição no mercado doméstico sem ganhos expressivos em termos de acesso a mercados.
10. As negociações para a formação da ALCA encontram-se em estágio muito mais avançado do que no campo Mercosul-União Européia. Neste sentido, é inevitável que a agenda negociadora com a União Européia, especialmente no que se refere às negociações de normas, caminhe a reboque das definições no âmbito da ALCA.
11. A qualidade da formação das estratégias negociais do Brasil exige que o setor privado esteja capacitado a contribuir com informações cada vez mais precisas sobre os impactos e interesses setoriais. Este exercício não pode ser apenas um exame de ganhos estáticos e defensivos. É também fundamental que se avance na captura de mercados de produtos que ainda não fazem parte da pauta de exportações do País.

Referências Bibliográficas

- ANÁLISE comparativa dos ganhos de integração: ALCA e União Européia. Rio de Janeiro. FGV, Instituto Brasileiro de Economia, jun.1997. 43p. Relatório de pesquisa desenvolvido pela FGV para o MICT.
- BARBOSA, Rubens A. Uma estratégia de promoção comercial brasileira para a União Européia. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.57, p.19-26, out./dez.1998.
- BHAGAWATI, Jadish, ed., PANAGARIYA, Arvind, ed. *The economics of preferential trade agreements*. AEI Books, 1996. 188p.
- FONSECA, Renato da , CARVALHO Jr, Mario C. de. *Barreiras externas às exportações brasileiras*. Rio de Janeiro : CNI : FUNCEX , 1997. 120p.
- MARKWALD, Ricardo Andrés, MACHADO, João Bosco M. *Especificidades do padrão de comércio Brasil-União Européia e Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro : Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, nov. 1998. 34p. (Texto para Discussão,138)
- MERCOSUR and the European Union: dynamics and prospects of a developing association. Madrid : Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, May 1999. 9p. Briefing.
- PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. Makron Books, 1994.
- RODRIGUES, Roberto, LOPES, Mauro de Rezende. As negociações do Brasil e o Mercosul com a União Européia. *Política Externa*, v.7, n.4, p. 58-66, mar.1999.
- THORSTENSEN,Vera. Acesso ao mercado da União Européia: o que ganha a América Latina? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.53, p.61-73, out./dez.1997.