

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO  
Nº. 371

O BRASIL E A ALCA: INTERESSES E ALTERNATIVAS<sup>1</sup>

MARCELO DE PAIVA ABREU<sup>2</sup>

AGOSTO 1997

---

<sup>1</sup> Revisão de notas apresentadas ao IX Fórum Nacional, 21 de maio de 1997, INAE, Rio de Janeiro, Painel V, Perspectivas das relações com os blocos econômicos regionais. Elaborado com informações disponíveis até 20.6.1997.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Em meados de maio de 1997, em Belo Horizonte, realizou-se, de acordo com o cronograma definido na cúpula presidencial de Miami, ao final de 1994, nova reunião dos ministros encarregados do comércio exterior no quadro dos entendimentos preliminares relativos à eventual constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas. As reuniões preparatórias haviam sido marcadas por clara diferença de posições entre grupos que aglutinam os 34 países do hemisfério que participam das negociações. Nas posições extremas do espectro colocavam-se as duas maiores economias do hemisfério: os Estados Unidos e o Brasil.<sup>3</sup> Em Belo Horizonte estas diferenças tornaram-se ainda mais explícitas. Estas posições divergentes refletem interesses nacionais essencialmente distintos e tornou-se mais uma vez evidente que a constituição da ALCA deverá requer grandes esforços de conciliação quanto a praticamente todos os aspectos da integração hemisférica.

Este artigo está dividido em sete seções curtas. Na primeira seção, trata-se de reconstruir esquematicamente a história das negociações antes de Belo Horizonte. Em seguida, são caracterizadas as posições divergentes polares de Brasil e Estados Unidos, antes e depois da reunião de Belo Horizonte. Na terceira seção são discutidos alguns resultados empíricos relativos à avaliação das consequências sobre o comércio e o bem estar de iniciativas de integração hemisféricas ou entre o Brasil e os Estados Unidos. A seção seguinte considera a ALCA no contexto abrangente da política comercial brasileira e inclui considerações sobre as virtudes da liberalização em bases multilaterais, para economias com a estrutura de comércio característica do Brasil, quando comparadas a iniciativas de formação de blocos de comércio baseados em tratamento preferencial. Trata-se em seguida dos conflitos latentes entre a constituição da ALCA em determinados formatos e as bases de constituição do Mercosul. Na seção 6 é considerado o possível impacto da integração em bases hemisféricas sobre a possível margem de manobra brasileira quanto a iniciativas estritamente de política externa. Na seção final, de caráter conclusivo, são avaliados os interesses norte-americanos na constituição do ALCA, avalido preliminarmente o papel do Brasil nestes interesses e também discutido em que

---

<sup>3</sup> Utilizando os dados do Banco Mundial sobre produto nacional bruto per capita, recalculado de acordo com critérios que levem em conta a paridade de poder de compra das diferentes moedas nacionais, e sobre população, a economia brasileira, em 1994, seria a nona economia mundial, com PNB-PPP quase 38% acima do mexicano e mais de 51% superior ao do Canadá. Ver World Bank (1996).

medida a posição crucial do Mercosul, e particularmente do Brasil, reforça o seu poder de barganha nas longas negociações que deverão desenrolar-se nos próximos anos.

## 1. A história pré-Belo Horizonte

Desde a Iniciativa para as Américas do Presidente Bush, em 1990, a integração hemisférica vem ocupando um lugar crescentemente importante na agenda da diplomacia econômica brasileira. Em termos concretos, os resultados limitavam-se, antes de Belo Horizonte, ao compromisso, assumido em reunião de cúpula em Miami, quanto à data de encerramento das negociações, em 2005. Antes de Miami, o Brasil insistiu em 2005, a despeito do entusiasmo de muitos países, inclusive dos EUA, por um cronograma mais apertado de conclusão das negociações até 2000. Como frequentemente ocorre com os EUA em negociações multilaterais, a possibilidade de que o prazo até 2000 fosse realmente aprovado colocou em movimento interesses internos contrários e foi com certo alívio que os negociadores norte-americanos concordaram com o prazo até 2005. Extrapolando com base na história das negociações do NAFTA (North American Free Trade Area), com prazos de transição de até 15 anos para produtos ou temas mais sensíveis, a integração estaria concluída por volta de 2020, cronograma que parecia compatível com os demais compromissos de liberalização assumidos ou planejados pelo Brasil..

A postura de cooperação assumida pelo Brasil no lançamento do projeto de integração hemisférica deveu-se ao reconhecimento da importância que a êle era atribuída pelo Executivo dos EUA e prendeu-se, desde o início, essencialmente a razões políticas. A própria reunião de cúpula de presidentes em Miami envolveu algum embaraço, em vista da sua data de realização, levando o Brasil a fazer-se representar pelo Presidente Itamar Franco, com a presença do candidato presidencial vitorioso, Fernando Henrique Cardoso. Naquela ocasião, o futuro Presidente não teria poupado críticas ao que lhe parecia um compromisso excessivo do País com o possível programa de liberalização implícito na negociação hemisférica. A idéia de que o governo brasileiro teria sido surpreendido por uma iniciativa norte-americana, que “nos pegou

de susto”, não casa bem com as malévolas observações de ex-alto funcionário norte-americano sobre a ação do Itamaraty nas reuniões que precederam a cúpula de Miami em 1994.<sup>4</sup>

Desde Miami, a posição norte-americana vem sendo marcada pela convivência de uma clara reversão às idéias de um cronograma mais rápido, muito abrangente e sem levar em conta a existência de iniciativas de integração existentes, com nítidos e recorrentes sinais de fraqueza de sua postura negociadora, decorrentes de falta de apoio interno ao programa de negociações proposto pelo Executivo. O precedente do NAFTA em relação às condições que caracterizaram a concessão do *fast track* pelo Congresso ao Executivo devem ser permanentemente lembradas, em vista de ser plausível que as características do processo se repitam no caso da integração hemisférica. A extração do *fast track* no caso do NAFTA requereu a reabertura de negociações com o México, de tal forma que fossem incluídos acordos específicos tanto sobre meio ambiente, quanto sobre normas trabalhistas. Note-se que no primeiro caso as preocupações são estritamente relacionadas a externalidades cujas consequências cruzam a fronteira EUA-México, não havendo qualquer menção a externalidades globais. O acordo sobre normas trabalhistas inclui direitos de associação, garantia de direitos de greve e de barganha coletiva, remuneração equivalente por gênero, restrições ao trabalho infantil e proteção de trabalhadores migrantes.

Em qualquer caso, foram criados, depois de Miami, sem capacidade negociadora, onze grupos temáticos diversos para tratar de aspectos específicos da integração hemisférica.<sup>5</sup> Os temas abarcados pelos grupos de trabalho não são estão tipicamente cobertos no caso de muitas das iniciativas de integração exclusivamente entre economias em desenvolvimento (ver tabela 1). Assim, a base institucional na qual se alicerça a União Européia, além de abranger temas próprios de uma iniciativa madura de integração que tem objetivos além do mercado comum, inclui praticamente todos temas, inclusive os relacionados a acordos plurilaterais, ou mesmo os não cobertos pela Organização Mundial de Comércio. Já o NAFTA apenas exclui os temas associados a mobilidade de mão de obra e coordenação macroeconômica, claramente

---

<sup>4</sup> Ver Serra (1997) e Feinberg (1997), citado em reiteradamente na imprensa diária brasileira nos dias que precederam a reunião de Belo Horizonte.

<sup>5</sup> Os grupos de trabalho foram criados em duas etapas. Inicialmente incluíam acesso a mercados; procedimentos aduaneiros e regras de origem; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; e economias menores. Um segundo grupo incluiu compras governamentais; propriedade intelectual; serviços; e política de concorrência.

fora dos projetos de simples criação de zona de comércio preferencial e refletindo a postura extremamente reservada dos EUA quanto a responsabilidades relativas a apoio financeiro oficial que poderiam advir de compromissos de coordenação macroeconômica. As outras iniciativas de integração no hemisfério que precedem a ALCA, no Caribe, na América Central e no Mercosul, frequentemente excluem provisões relativas a temas novos, acordos plurilaterais na OMC e assemelhados. Embora no caso do Mercosul esta limitada abrangência se deva pelo menos parcialmente à data relativamente recente de sua constituição, o exame do leque de temas incluídos nas demais iniciativas tende a confirmar este contraste. A ALCA tal como vista especialmente pelos EUA seria, assim, uma iniciativa de integração tematicamente muito mais abrangente do que as iniciativas sub-regionais existentes.

Ainda sob outro ponto de vista a ALCA é crucialmente diferente de outras iniciativas de integração, e neste caso sem excluir a União Européia. Esta diferença é de natureza estrutural, como mostra a tabela 2. Em termos de assimetria a ALCA teria características semelhantes ao NAFTA e, em menor medida, ao Mercosul, iniciativas que contrastam com a União Européia pelo fato de seu maior membro representar mais de 70% do PNB total da iniciativa (quase 85% no caso do NAFTA). A dominância da economia dos EUA no caso do NAFTA é ainda sublinhada pelo pequeno tamanho da segunda economia da zona de comércio preferencial, neste caso em flagrante contraste com o Mercosul. A ALCA herdaria essas características do NAFTA e, além disto, um grande conjunto de pequenas economias, com tamanho relativamente muito menor do que o tamanho das menores economias de qualquer outra iniciativa com a exceção do Caribe.

Tabela 1

Abrangência temática de distintas iniciativas de integração

	Europa dos 12	NAFTA	Mercado Comum Centro Americano	Pacto Andino	Mercado Comum do Caribe	Mercosul
<b>Temas cobertos pela OMC:</b>						
Regras relativas a antidumping, subsídios e direitos compensatórios no âmbito regional	Não	Sim	Sim	Sim	Sem regras específicas	Sem regras específicas
Serviços: liberalização, NMF e tratamento nacional	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não coberto, exceto transporte
Medidas relacionadas a investimentos: tratamento nacional	Sim	Sim, compromissos além da Rodada Uruguai	Não coberto	Sim	Sim	Sim, muitas exceções
Medidas relacionadas a propriedade intelectual	Sim	Sim	Sim	Sim	Não coberto	Não coberto
<b>Temas cobertos por acordos plurilaterais na OMC e assemelhados:</b>						
Energia	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não
Setor automotivo	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Sim
Agricultura	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não, exceto açúcar e trigo
Tecidos e vestuário	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não
Compras públicas	Sim	Sim	Sim	Não coberto	Não coberto	Não coberto
<b>Mobilidade da mão de obra e outros temas fora da OMC:</b>						
Mobilidade da mão de obra	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Normas trabalhistas	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Meio ambiente	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Política de concorrência	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Solução de controvérsias no âmbito regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Temas macroeconômicos:</b>						
Coordenação macroeconômica	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
Salvaguardas de balanço de pagamentos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
Harmonização fiscal	Sim	Acordos bilaterais de bi-tributação	Não	Não	Bi-tributação	Não

Fontes: OEA/Unidade de Comércio e World Trade Organization (1995).

Tabela 2

Iniciativas de integração selecionadas: participação dos maiores integrantes no PNB e no comércio total, 1995, %\*

Iniciativa	Data de criação	Número efetivo ou proposto de membros	Tamanho relativo de cada iniciativa (PNB da Europa dos 12=100)	Participação do PNB da maior economia no PNB da iniciativa (A)	Participação do PNB da segunda maior economia no PNB da iniciativa (B)	Participação do PNB da terceira maior economia no PNB da iniciativa (C)	Tamanho médio do PNB dos outros membros (D)	Tamanho médio do PNB dos membros da iniciativa (E)	(F)= (A)/(E)
Europa dos 12	1983	12	100	25,6 (Alemanha)	18,1 (França)	16,8 (Itália)	4,4	8,3	3,1
Pacto Andino***	1969	5	8,1	38,2 (Colômbia)	32,5 (Venezuela)	16,5 (Peru)	6,4	20,0	1,9
MC Caribe	1973	13	0,6	31,9 (Trinidad e Tobago)	19,2 (Jamaica)	18,1 (Bahamas)	3,1	7,3	4,4
MC Centro-americano	1960	5	1,3	42,4 (Guatemala)	19,0 (Costa Rica)	16,1 (El Salvador)	11,2	20,0	2,1
Mercosul	1991	4	19,1	71,7 (Brasil)	24,9 (Argentina)	2,1 (Uruguai)	1,3	25,0	2,9
NAFTA	1993	3	126,5	84,8 (EUA)	7,9 (México)	7,3 (Canadá)	0	33,3	2,5
Alca	?	34	155,6	69,0 (EUA)	8,8 (Brasil)	6,4 (México)	0,5	3,0	23,0

\*Todas as estimativas de PNB são PPP, exceto para o Caribe. Para computar participações no PNB da Alca foi suposto que, tal como no caso da Jamaica, em todas as economias do Caribe o PNB-PPP fosse o dobro do PNB não corrigido. Dados sobre Montserrat não estão incluídos.

\*\* Dados para o Caribe incompletos.

\*\*\* Inclusive Peru.

Fontes: GNP: World Bank (1996); comércio: International Monetary Fund (1996).

## 2. Posições divergentes: Brasil e EUA

As posições do Brasil e dos EUA, tal como expressas nas propostas de negociação do Mercosul e dos EUA, divergem quanto a cronograma, nível de obrigações, formato e abrangência. O Brasil prefere a integração mais lenta, com liberalização tarifária a partir de 2005, data de referência acordada na Cúpula da Miami para o término das negociações para constituição da ALCA. O processo de negociação seria distribuído em três etapas: a primeira, essencialmente de facilitação de negócios, a desenvolver-se até 2000, a segunda concentrada na harmonização de normas e disciplinas, entre 2000 e 2002, e a terceira, incluindo acesso a mercados, entre 2003 e 2005.

Os EUA privilegiam a negociação entre países, enquanto o Mercosul prevê a negociação entre blocos. A proposta do Mercosul exclui temas como normas trabalhistas e meio ambiente, expressamente mencionados na proposta norte-americana. O sequenciamento proposto pelo Mercosul privilegia para negociação inicial muitos dos temas deixados para o final pela proposta dos EUA, e vice-versa. O Mercosul enfatiza a importância de, entre outros temas, normas técnicas, subsídios agrícolas, solução de controvérsias, deixando para o final, acesso a mercados de bens e serviços, propriedade intelectual e compras governamentais, política de concorrência. Os EUA prefeririam limitar as negociações na primeira etapa quase que exatamente a estes temas, e um processo de integração hemisférica mais rápido, ou pelo menos um processo de negociação mais rápido, de tal forma que entre 1998 e 2000 estejam negociados os temas que considera prioritários, inclusive acesso, e, a partir de 2000, os temas menos prioritários.

Em vista da explicitação destas diferenças, e das críticas crescentes nos EUA, quanto à perda de iniciativa do governo dos EUA em relação ao Mercosul, acumulam-se as pressões diretas e indiretas dos EUA para que o Brasil flexibilize a sua posição, isto é, tenda a acomodar os pontos básicos da posição norte-americana. Mas, depois de três reuniões de ministros e quatro de vice-ministros após Miami permanecem as diferenças de visão, especialmente entre Brasil e Estados Unidos. Pouco houve em Belo Horizonte que contribuisse para reduzir as diferenças fundamentais entre Brasil e EUA, além do entendimento que as negociações se iniciarão em março de 1998, na reunião de cúpula de presidentes que será realizada em Santiago do Chile. Esta reunião será precedida de nova reunião em São José da Costa Rica que

tem por agenda a definição de objetivos, enfoques, estrutura e local das negociações futuras. Talvez a questão central objeto de discussão em Belo Horizonte diga respeito à possibilidade de coexistência da ALCA com iniciativas de integração pré-existentes, como é o caso do Mercosul. A declaração acordada em Belo Horizonte dá margem a muitas interpretações não necessariamente convergentes. Acordou-se que a Alca poderá coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, desde que os direitos e obrigações assumidos ao amparo desses acordos não estejam cobertos pelos direitos e obrigações da Alca ou os ultrapassem. Embora a titular do USTR dos EUA tenha proclamado a vitória dos pontos de vista de seu governo a operacionalidade de tal princípio dependerá crucialmente do timing no avanço das negociações da ALCA comparado ao timing das negociações relativas a iniciativas subregionais. Mais ainda, na prática o entendimento poderá servir de estímulo à morosidade no avanço das negociações do ALCA, exatamente o contrário do que parece pretender o governo dos EUA.

### 3. Impacto da integração hemisférica

As limitadas avaliações do impacto da ALCA sobre o comércio hemisférico disponíveis parecem indicar que, no caso do comércio bilateral Brasil-EUA, o aumento das importações brasileiras provenientes dos EUA seria da ordem de 25%, substancialmente maior do que a expansão, de cerca de 8%, das exportações brasileiras para os EUA.<sup>6</sup> Aplicadas ao comércio de 1996, estas taxas estimadas gerariam um déficit comercial da ordem de US\$ 1,8 bilhão. Estudos mais recentes parecem indicar que parte deste impacto desfavorável poderia ser compensado pela expansão das exportações brasileiras para as demais economias do hemisfério a taxas superiores ao aumento das importações brasileiras decorrentes da liberalização hemisférica preferencial.

Cálculos mais recentes<sup>7</sup>, utilizando modelos de equilíbrio geral computável, sugerem, também com muitas qualificações, que o impacto da ALCA sobre o Brasil seria equivalente a um aumento da ordem de 2,1% da renda, comparados a 4,2% no caso do Mercosul e 4,5% no caso de uma zona de comércio preferencial com a União Européia. Uma zona preferencial com os demais países da América do Sul teria um impacto sobre a renda equivalente à metade do impacto da ALCA. Estes resultados não são surpreendentes em vista dos altos níveis de

---

<sup>6</sup> Ver Abreu (1995).

proteção agrícola na União Européia, bem como em muitas economias sul-americanas, inclusive no Brasil pré-Mercosul.

É talvez natural que tenda a existir certa assimetria quanto às percepções dos “custos” e “benefícios” da ALCA. A percepção das vantagens de maior acesso ao mercado hemisférico, e especialmente dos EUA, parece mais nítida do que a consciência de que a integração hemisférica significará aumento substancial da exposição da economia brasileira à concorrência externa quando contrastada aos atuais compromissos brasileiros na Organização Mundial de Comércio e no Mercosul. Além disto, boa parte dos virtuais ganhos brasileiros no mercado dos EUA estariam associados a produtos sensíveis, como suco de laranja, têxteis, siderúrgicos, que, a julgar pelo precedente do NAFTA, demandarão negociações difíceis que provavelmente resultarão em longos prazos de convergência para a total liberalização.

#### 4. A ALCA no quadro da política comercial brasileira e as virtudes da alternativa multilateral

Esta percepção imprecisa dos efeitos liberalizantes da integração hemisférica é algo surpreendente, entretanto, quando se leva em conta a história recente da política comercial brasileira, marcada por uma sucessão de episódios de reversão da abertura comercial, especialmente a partir do início de 1995. A laboriosa engenharia protecionista incluiu o notório regime automotivo, salvaguardas de todo tipo, aumentos seletivos de tarifas e agora parece estar prestes a afetar também as importações de bens de capital.

Dada esta história recente de reversão do processo de abertura comercial é natural que se tenha dúvidas quanto à capacidade que poderá ter o governo de honrar compromissos de liberalização adicionais aos já acordados no âmbito da OMC e do Mercosul. Seria lamentável que os compromissos relacionados à integração hemisférica alimentassem a lista, já relativamente longa, de pontos de atrito nas relações econômicas bilaterais Brasil-EUA.

A adoção de um cronograma conservador para a integração hemisférica parece, portanto, ser capaz de merecer o apoio de amplo espectro da opinião pública no Brasil. Os interesses demandantes de proteção naturalmente não verão com bons olhos a erosão adicional

---

<sup>7</sup> Ver Pereira (1997).

da margem tarifária e não-tarifária de que se beneficiam os produtos nacionais. Por outro lado, pelo menos parte dos críticos do protecionismo, mesmo que em princípio favoráveis à liberalização, terá preocupações quanto à capacidade de a economia digeri-la a médio prazo e/ou quanto às suas características preferenciais, isto é, discriminatórias.

É muito substancial o contraste entre a distribuição geográfica típica do comércio do Brasil, e de outras economias do Cone Sul, como a Argentina e o Chile, e a de outras economias latino-americanas, especialmente México, países da América Central e do Caribe, mas, também, em menor medida, as economias do Pacto Andino. Tipicamente, as maiores economias do Mercosul têm menos de 50% do seu comércio total com o hemisfério, inclusive o Mercosul, enquanto o comércio hemisférico das economias mais próximas aos EUA pode alcançar mais de 80% do total (ver a tabela 3 abaixo). Em muitos casos esta concentração decorre da importância do comércio com os EUA, especialmente na América Central e no NAFTA.

Para economias, como a do Brasil, cujo comércio fora do hemisfério é muito significativo, não é fácil mostrar as vantagens de uma zona preferencial de comércio

Tabela 3

Economias hemisféricas selecionadas: participação dos potenciais integrantes da ALCA e dos EUA no comércio total, 1995

Iniciativas	Participação dos potenciais integrantes da ALCA no comércio total	Participação dos EUA no comércio total
Pacto Andino		
Bolívia	60,4	22,0
Colômbia	66,4	37,0
Ecuador	70,0	39,6
Peru	55,9	22,8
Venezuela	79,5	46,6
MC do Caribe*		
Bahamas	35,0	27,3
Barbados	71,2	35,3
Belize	75,3	50,0
Dominica	48,5	11,6
Grenada	60,4	31,1
Guiana	61,2	28,3
Jamaica	69,1	68,1
S.Vicente e Grenadinas	64,6	16,1
Trinidad e Tobago	84,9	47,2
MC Centro-americano		
Costa Rica	73,8	52,9
El Salvador	76,6	42,3
Guatemala	77,1	47,5
Honduras	75,3	61,3
Nicaragua	70,5	32,9
Mercosul		
Argentina	48,2	15,9
Brasil	43,4	20,0
Paraguai	58,4	16,5
Uruguai	61,5	8,2
Nafta		
Canada	77,0	74,1
México	85,9	79,3
EUA	35,2	-
Outros		
Chile	43,4	19,4
Haiti	75,9	66,3
Panamá	21,9	13,5
Suriname	49,0	31,2

\* Dados de 1994. Para Barbados 1993.

Fonte: dados básicos de International Monetary Fund (1996).

como a ALCA, em relação à liberalização multilateral.<sup>8</sup> Em vista da variada capacidade de oferta dos EUA, no caso da integração hemisférica, a maioria dos produtores de

bens no mercado brasileiro estaria mais exposta à concorrência das importações. Mas só teria sido possível melhorar, através de negociações, o acesso das exportações brasileiras aos mercados hemisféricos. Em relação à alternativa de negociações multilaterais, o Brasil estaria abrindo mão das concessões que poderia obter de seus parceiros comerciais extra-hemisfério em uma negociação multilateral.

Os cálculos relativos a desvio de comércio associados à integração hemisférica resultam em números modestos, mas o argumento político tem peso desproporcional ao impacto econômico. A aproximação Mercosul-União Européia é um corolário da iniciativa dos EUA relativa à integração hemisférica. Mas o avanço substancial em relação a um dos principais focos de interesse do Mercosul, a liberalização do acesso ao mercado agrícola europeu, parece inexecutável no médio prazo. O avanço rápido das negociações hemisféricas, entretanto, obrigaria o Mercosul a tentar prematuramente dar substância aos entendimentos com a União Européia, com o objetivo de multilateralizar a abertura de seu mercado e extrair as contrapartidas de acesso no mercado europeu.

## 5. Mercosul e ALCA

As negociações hemisféricas poderiam, também, ter o inconveniente de reabrir, no âmbito do Mercosul, negociações penosas para o Brasil, especialmente quanto às altas tarifas incidentes sobre bens de capital incluídas na Tarifa Externa Comum do Mercosul e nas listas de exceção. O crescente desconforto dos EUA com a resistência do Mercosul às idéias do Executivo dos EUA sobre formato, ritmo e abrangência da integração hemisférica parece ter decidido o governo dos EUA a tentar dividir a posição do Mercosul e criar condições para que a Argentina adote postura crítica quanto à posição brasileira de manter um cronograma que

---

<sup>8</sup> Se é que existem para qualquer outra economia. Ver Bhagwati (1991) para críticas fundamentais à nova ênfase nos acordos preferenciais em detrimento da liberalização multilateral. Tais críticas vem sendo reiteradas no plano teórico por contribuições que sublinham a ameaça que os acordos regionais representam para a aplicação do princípio da reciprocidade e o funcionamento eficaz do sistema multilateral. Ver Bagwell e Steiger (1997), por exemplo.

conduza à integração hemisférica em prazo relativamente longo. Imagina-se que o bom senso prevaleça em Buenos Aires, baseado na avaliação realista da importância do Mercosul para a Argentina, especialmente quando comparado às vantagens virtuais necessariamente modestas da integração hemisférica.

## 6. Impacto político da ALCA

Parte da reserva brasileira tem raízes de natureza política. A integração hemisférica poderá envolver restrições à política externa brasileira extra-hemisférica. A estabilização econômica no Brasil e a volta ao crescimento vem despertando o interesse de investidores estrangeiros. Tem também propiciado condições para que o poder de barganha da diplomacia brasileira tenda, de novo, a espelhar a importância econômica e geopolítica do País. Era difícil ter diplomacia com credibilidade com inflação de 2500% e estagnação econômica.

A dinâmica do crescimento econômico do Brasil e nas principais economias mundiais nos próximos 5-7 anos indica, a manter-se o sucesso da estabilização no Brasil, que a economia brasileira dentro deste horizonte superaria, em termos de tamanho absoluto, as economias médias européias como a Itália, a França e o Reino Unido. É inexorável e natural que aumente a exposição internacional brasileira. Esta é uma situação peculiar ao Brasil já que o porte das economias do México e Argentina é menor e que, em alguma medida, a adesão mexicana ao NAFTA estabeleceu restrições à sua política externa extra-hemisférica.

A aproximação com a União Européia não parece suficiente demonstração da diversidade de interesses da diplomacia brasileira em horizonte temporal útil, em vista da escassa credibilidade de uma *volte face* do protecionismo agrícola europeu. Talvez seja o Atlântico Sul a região em que iniciativas diplomáticas brasileiras poderiam ter, além de mérito específico, a virtude de demonstrar os limites políticos da integração hemisférica.

## 7. Interesse dos EUA na ALCA e poder de barganha do Brasil

Os focos do interesse norte-americano na ALCA são, de um lado, a esperada compensação à América Central e ao Caribe pelas preferências concedidas ao México no

âmbito do NAFTA, e, de outro, a abertura dos mercados do Mercosul e especialmente do Brasil, dentro do espírito da política do “pé de cabra” para a abertura de novos mercados, inicialmente proposta por Carla Hills, e adotada pela atual titular do USTR.

O Mercosul representa mais de 50% do mercado para as exportações norte-americanas para o hemisfério, ex-NAFTA. Por outro lado, para muitos dos temas que serão tratados nas negociações, inclusive o comércio no longo prazo, é o tamanho da economia e não a sua abertura que é mais relevante. O produto nacional bruto do Mercosul calculado com base em paridade do poder de compra é equivalente a quase dois terços do produto hemisférico agregado exclusive a NAFTA. Não há qualquer dúvida quanto à importância crucial do Mercosul para a negociação hemisférica.

À luz destes interesses e das características estruturais muito peculiares quanto à composição da ALCA, já mencionadas, é que devem ser considerados os comentários da United States Representative, em mais uma sarcástica referência ao Mercosul, de que em Belo Horizonte teria havido contraste entre a “posição de 30 países e a de 4”. Se for levado em conta o peso do PNB-PPP do Mercosul, e ainda mais, que no caso de muitas das economias menores da América Central e do Caribe há o forte sentimento de que os EUA deixaram de compensá-las integralmente pelos prejuízos causados pelo NAFTA, as observações da Sra. Barchefsky perdem muito do impacto que poderiam ter sobre um ouvinte menos avisado.

A fortíssima posição negociadora dos EUA é enfraquecida pelas dificuldades enfrentadas pelo Executivo norte-americano em obter do Congresso a autorização negociadora necessária (*fast track*). Embora a aprovação do *fast track* não seja essencial à abertura de negociações, a sua não aprovação tem impacto desfavorável sobre a capacidade negociadora do executivo dos EUA. Entretanto, não parece ser vantajoso para o Brasil enfatizar excessivamente o fato de que a posição negociadora é enfraquecida pelas dificuldades de obtenção do *fast track*, pois poderia prosperar indevidamente em Washington a idéia de que uma vez aprovado o *fast track* o Brasil tenderia a dotar posição conciliadora em relação às propostas norte-americanas. Principalmente em vista da alta probabilidade de que o *fast track* venha acompanhado de condicionalidades de difícil digestão relativas a meio ambiente e normas trabalhistas.

É patente a dificuldade de o governo dos EUA reconhecer que a atratividade da ALCA não é homogênea entre os países do hemisfério por boas razões, tanto de ordem econômica, quanto política. Mas esta dificuldade não é um privilégio do governo. Frequentemente avaliações acadêmicas partem do falso pressuposto de que todos os países do hemisfério desejam com igual intensidade e com o mesmo *timing* tornarem-se membros de uma zona comercial preferencial que inclua os EUA. Neste contexto não deve ser subestimada a antipatia que desperta o Brasil em muitos círculos políticos e governamentais nos EUA em Washington. O *Brazil bashing* é evidente, não sendo parte das muitas virtudes da sociedade norte-americana a aceitação tranqüila de que um país quase que desconhecido possa colocar em risco um projeto político importante para o governo dos EUA. Bom exemplo desta dificuldade foram as reações, na imprensa, no governo e em círculos acadêmicos nos EUA, quanto a supostas manifestações de “imperialismo brasileiro” em relação à Argentina no quadro de possíveis diferenças de opinião quanto à integração hemisférica.

Se proporção tão substancial dos possíveis benefícios dos EUA com a integração hemisférica depende do Brasil, isto significa que o País tem significativo poder de barganha quanto a formato, prazo e abrangência do processo de integração nas negociações futuras. Não parece haver razão evidente para que o governo brasileiro deixe de usar o poder de barganha de que dispõe. O resultado ideal das negociações que serão iniciadas é a integração hemisférica em 2005, com um cronograma de desgravação relativamente suave, estendendo-se até 2020. Caso um acordo se revele impossível, outras alternativas poderiam ser consideradas, inclusive acordos com alguns dos parceiros hemisféricos em prazo relativamente curto, prolongando-se as negociações com os EUA de forma compatível com cronograma de liberalização que mais interesse ao governo brasileiro.

## Referências

Abreu, M. de P., O Nafta e as Relações Econômicas Brasil-EUA in J.P. Velloso et al, *Mercosul & Nafta. O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1995.

Bhagwati, J., *The World Trading System at Risk*, Princeton University press, Princeton, 1991.

Feinberg, R., *Summitry in the Americas: A Progress Report*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.

International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 1996*, Washington D.C., 1996.

Pereira, L. V., 'Agenda de integração brasileira: uma avaliação preliminar', *Conjuntura Econômica*, maio de 1997.

Serra, J., 'A Alca e a abertura', *Folha de São Paulo*, 15.5.1997.

World Bank, *World Bank Development Report 1996*, Washington D.C., 1996.

World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*, Genebra, 1995.