

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 <b>ALCA PREJUÍZOS INEVITÁVEIS OU OPORTUNIDADE PARA PROMOVER MUDANÇAS?</b>
<b>Autores (as)</b>	Renato Baumann
<b>DOI</b>	
<b>Título do livro</b>	<b>A ALCA E O BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE</b>
<b>Organizadores (as)</b>	Renato Baumann
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
<b>Ano</b>	2003
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2003

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# ALCA: PREJUÍZOS INEVITÁVEIS OU OPORTUNIDADE PARA PROMOVER MUDANÇAS?

Renato Baumann

## 1 INTRODUÇÃO

Os mais de duzentos acordos de preferências comerciais registrados na OMC são a principal demonstração de que a lógica das relações econômicas mudou, nas últimas duas décadas, e consolidou um padrão bastante distinto daquele que caracterizou os primeiros anos de abertura multilateral, nas décadas de 1950 e 1960.

Os primeiros anos de vigência do Gatt constituíram novidade pelo fato de os países se submeterem a novas regras e promoverem reduções substantivas nas barreiras tarifárias. O crescimento do volume de comércio internacional deu substância aos argumentos em favor da liberalização comercial, tanto em termos teóricos quanto na recomendação de políticas econômicas.

A evolução dessa abertura comercial via redução tarifária levou gradualmente – a partir de finais da década de 1960 – à substituição das barreiras tarifárias por outros tipos de obstáculos aos produtos importados. O desconforto com essa relativa autonomia – sobretudo das economias mais fortes – em adotar barreiras internas, não regulamentadas, ao comércio levou à inclusão crescente de novos temas nas negociações multilaterais. Assim, já na Rodada Tóquio, no início dos anos 1970, essa preocupação esteve presente, e ela passou a ser virtualmente equivalente<sup>1</sup> ao tema tarifário na Rodada Uruguai e, atualmente, nas negociações que se seguiram à reunião de Doha.

É nesse contexto que se deve analisar a multiplicidade de acordos de preferências comerciais.

Eles são, vistos a partir de uma certa perspectiva, uma reação ao ressurgimento do protecionismo: concessões pontuais operam como ferramenta para evadir barreiras ao comércio. Por uma segunda ótica, esses acordos podem ser um instrumento eficiente para viabilizar processos de abertura multilateral das economias participantes, se forem compatíveis com tais processos (isto é, se não implicarem aumento de barreiras em relação a produtos provenientes de terceiros países). Um terceiro enfoque<sup>2</sup> atribui, contudo, a essa crescente multiplicidade de acordos – sobretudo à inusitada frequência com que essa

---

1. Provavelmente mais relevante.

2. Ver, por exemplo, Bhagwati e Panagariya (2003).

estratégia tem sido adotada por parte da principal economia, inclusive nas suas relações econômicas com países de uma região tradicionalmente refratária a esforços de integração formal, como a asiática – uma estratégia de “dividir para governar”. Nessa perspectiva, o grande número de acordos bilaterais com países diversos seria uma forma de impor, por via bilateral – usando o diferencial de poder econômico e político –, condições negociadoras que a potência hegemônica não consegue implementar por via de negociações multilaterais.<sup>3</sup>

Essas três dimensões de análise são úteis para a avaliação da integração hemisférica. Boa parte das análises tende a atribuir aos acordos sub-regionais as duas primeiras características, enquanto as análises mais céticas quanto à criação de uma futura Área de Livre Comércio das Américas tendem a enfatizar a terceira dimensão, a partir do diferencial de potencial econômico entre as economias envolvidas.

Este capítulo procura apresentar de forma sistematizada em sete seções a discussão sobre os prós e os contras da Alca, buscando mostrar que, se de um lado é prematuro concluir-se sobre o sinal dos efeitos da integração hemisférica, de outro é possível argumentar que os temores envolvidos nesse processo negociador deveriam se traduzir em estímulo para os ajustes requeridos em cada economia, de modo a torná-la menos vulnerável às variações do contexto econômico internacional.

Seguindo esta Introdução, a segunda seção apresenta algumas características gerais dos países envolvidos no processo negociador. A terceira seção lista alguns dos desencontros entre os interesses desses países, que podem ser identificados *a priori*. Na quarta seção, é mostrado como os argumentos em favor da integração regional têm evoluído ao longo do tempo e alguns dados básicos do comércio intra-regional na América Latina. A quinta seção apresenta de forma pontual os principais argumentos a favor e contra a Alca, e a sexta seção especula sobre algumas de suas conseqüências econômicas. A última seção traz algumas considerações finais.

## 2 CARACTERÍSTICAS GERAIS

A Alca é formada por 34 países das três Américas e Caribe, os quais apresentam condições bastante diversas, tanto em termos de dimensões econômicas quanto em termos de envolvimento comercial com os demais parceiros desse exercício de integração.

---

3. Esta visão voltou a ganhar ênfase no período imediatamente posterior à suspensão das negociações multilaterais, na reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003.

Até este momento, o cronograma de negociações já cumpridas compreende o seguinte: (i) a partir da reunião de cúpula presidencial em dezembro de 1994, em Miami, houve três reuniões ministeriais – em Denver, em junho de 1995; em Cartagena de Índias, em março de 1996; e em Belo Horizonte, em maio de 1997 –, nas quais se elaboraram o alcance e a organização do processo negociador; (ii) em 1998, realizou-se uma reunião ministerial em março, em San José, preparatória para a Segunda reunião de cúpula presidencial, que teve lugar em abril, em Santiago do Chile; (iii) em 1999, ocorreu a Quinta reunião ministerial, em novembro, em Toronto; (iv) em 2001, no mês de abril, realizaram-se a Sexta reunião ministerial, em Buenos Aires, e a Terceira reunião de cúpula presidencial, no mesmo mês, em Quebec; e (v) no início de 2003, foram apresentadas as ofertas negociadoras preliminares, e em junho as ofertas definitivas. Em 1998 e 1999, os trabalhos estiveram centrados na preparação de documentos para as negociações, para cada área afetada. Desde o ano 2000 os trabalhos têm se concentrado na preparação de versões preliminares de texto consolidado, compreendendo os capítulos objeto de negociação.

Na reunião ministerial de Toronto de 1999, acordou-se um pacote de medidas de facilitação de negócios, que compreende procedimentos simplificados para embarques de menor valor, sistemas compatíveis para o intercâmbio eletrônico de dados, sistemas harmonizados de designação e codificação de produtos, preparação de um guia hemisférico sobre procedimentos aduaneiros e códigos de conduta para funcionários de aduana.

Além desses resultados, os esforços realizados até aqui para estabelecer a Alca produziram externalidades positivas inesperadas, entre as quais estão o acesso ampliado a informações relacionadas com o comércio, maior cooperação técnica, melhor conhecimento dos mecanismos e compromissos da OMC, maior conhecimento mútuo entre negociadores, estabelecimento de novos padrões de transparência nas negociações comerciais e um envolvimento crescente da comunidade empresarial no processo negociador.

Entre outras condições já acordadas, merecem destaque – do ponto de vista processual – as de que as decisões serão tomadas por consenso (não existe votação), será adotado o enfoque de *single undertaking*, pelo qual nada será acordado enquanto não houver acordo sobre os temas negociados, e todos os direitos e obrigações terão de ser cumpridos por todos os países participantes (não há possibilidade de adesão parcial). Os acordos a serem celebrados no âmbito da Alca terão de ser compatíveis com as regras da OMC, embora se admita “melhorar” essas regras.

Quanto ao objeto das negociações, elas serão concentradas em mercadorias que correspondem a 85% do comércio intra-área atualmente. Esse é um dos

pontos-chave para a identificação *a priori* de interesse em participar desse exercício. Para uma economia cujos interesses comerciais estejam centrados precisamente nos 15% não incluídos, a percepção de ganhos torna-se menos evidente.

Por último – e particularmente importante para os países da região que têm procurado complementariedade econômica com seus parceiros limítrofes –, foi estabelecido em 1998 que a Alca poderá coexistir com acordos “de mesma geração”. A literatura sobre integração define como sendo “de primeira geração” aqueles exercícios de integração que se caracterizam por preferências essencialmente vinculadas ao comércio de mercadorias. Seriam “de geração posterior” os acordos que envolvem outros temas, como questões ambientais, regulação de concorrência, proteção ao consumidor, compras governamentais, etc. Isso impõe um desafio, por exemplo, a um exercício como o Mercosul, que tem apresentado dificuldades em “aprofundar” a agenda negociadora.

### 3 DÚVIDAS E DESENCONTROS PREVISÍVEIS

Independentemente de quaisquer considerações sobre se os impactos prováveis da Alca serão predominantemente positivos ou negativos, é fundamental não se perder de perspectiva que a Alca é um conjunto de países bastante diferentes entre si, compartilhando a característica comum de sua localização geográfica, como ilustram três conjuntos de indicadores.

Em primeiro lugar, as dimensões das economias envolvidas. É ocioso listar os dados para todos os 34 países participantes. Para facilitar a visualização do argumento, consideremos grupos de países. Para usar algum critério de agregação, agrupamos os países segundo os diversos exercícios de integração em curso no continente americano e consideramos o PIB agregado para cada conjunto, relativo ao ano 2000. Em uma seqüência geográfica em direção ao sul, temos:<sup>4</sup>

Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) – US\$ 11 trilhões

Comunidade do Caribe (Caricom) – US\$ 28 bilhões

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – US\$ 56 bilhões

Comunidade Andina – US\$ 277 bilhões

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – US\$ 842 bilhões

Os números falam por si. As diferenças são notáveis entre os diversos participantes das negociações, com implicações variadas para o próprio processo negociador.

---

4. Dados de BID (2000).

Foi listado entre os fatores comumente indicados como aspectos positivos da Alca o acesso mais amplo ao principal mercado individual do planeta, o mercado da América do Norte. Assim, um segundo indicador é o grau de dependência daquele mercado, como destino para as exportações atuais dos países participantes. Usando o mesmo critério anterior de agrupamento de países, a relação entre exportações de cada grupo de países para os Estados Unidos e o Canadá e as exportações totais desses países no ano 2000 é a seguinte:<sup>5</sup>

Comunidade do Caribe (Caricom) – 46,4%

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – 51,2%

Comunidade Andina – 53,6%

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – 19,9%

O que esse indicador sugere é que não apenas o conjunto de países participantes da Alca tem diferenças marcantes em suas dimensões econômicas, como o grau de “dependência” em relação ao mercado da América do Norte é bem variado. Enquanto os países do Mercosul em seu conjunto exportaram para os EUA e para o Canadá, em 2000, aproximadamente 20% de suas vendas externas, os países andinos e os centro-americanos dependeram daquele mercado para mais da metade de sua receita de exportação.

Naturalmente os países para os quais esse indicador é mais elevado têm expectativa mais pronunciada de ganhos com a perspectiva de ampliação do acesso ao seu principal mercado de exportação, enquanto para os outros países, com indicadores mais reduzidos, essa expectativa é mais limitada. Essa menor dependência deriva de o comércio desses países ser mais diversificado em termos geográficos, e/ou da existência de barreiras. Em ambos os casos, isso demanda maior cautela no processo negociador. Essa pode ser uma explicação para o fato de que, ao longo do processo negociador, tem sido possível observar diferenças notáveis no grau de empenho dos diversos países em relação ao ritmo das negociações.

Um terceiro indicador das discrepâncias entre os diversos países está relacionado com o grau de dependência das transações externas como fonte de recursos fiscais. O indicador é a participação dos impostos sobre transações internacionais (sobre comércio de bens e serviços, assim como sobre operações financeiras) no total da arrecadação fiscal. Uma vez mais, apresentam-se os dados por conjunto de países:

---

5. Idem.

Comunidade do Caribe (Caricom) – 43,5%

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – 18,8%

Comunidade Andina – 8,7%

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – 6,3%

Fica claro desses números que economias mais complexas, com base impositiva mais variada, dependem menos das transações com o resto do mundo para a arrecadação fiscal. No caso do Caricom, esse percentual médio inclui alguns países para os quais essa razão supera os 50%.<sup>6</sup>

Como a formação de uma área de livre comércio implica, por definição, concessões, seja no que se refere a imposto sobre importação, seja na facilitação de negócios em serviços ou movimentação de capital, os impactos serão necessariamente variados entre as diversas economias também em termos de política macroeconômica. Como corolário, fica evidente a dificuldade em se proceder a negociações que busquem “nivelar o campo de jogo” quando os participantes são tão diferentes e com interesses tão díspares.

A essas diferenças vem se somar um conjunto de temas ainda bastante indefinidos. Não está claro, por exemplo, se as negociações sobre esses assuntos serão realizadas no âmbito da Alca ou se na OMC. São temas de interesse direto de diversos países, e existe o temor de que o paralelismo entre os dois processos negociadores leve os sócios maiores na Alca a “forçarem”, via negociações hemisféricas – em que o poder é desigual e o número de participantes mais limitado –, a adoção de acordos em condições menos favoráveis para as economias menores do que poderia em princípio ser conseguido em negociações multilaterais.

Entre os temas sensíveis com essas características estão os critérios para regulação dos direitos de propriedade intelectual, as barreiras relacionadas ao meio ambiente e a questões trabalhistas, os critérios para aplicação de subsídios e os incentivos para investimentos com efeitos sobre comércio (conhecidos pela sigla inglesa “Trim’s”), entre outros.

#### **4 O DEBATE SOBRE INTEGRAÇÃO SUB-REGIONAL**

A América Latina é provavelmente – depois da Europa – a região em que o tema da integração regional tem estado mais presente nos discursos oficiais, já desde longa data.

---

6. Apenas a título de comparação, para o Brasil esse indicador é de 1,5%, um nível semelhante ao dos países da OCDE.

Os processos de integração regional têm sido vistos como oportunidades de facilitação de negócios – sobretudo quando o comércio internacional é afetado pela imposição de barreiras variadas –, mas, com o passar do tempo, essa tem sido considerada também uma ferramenta adicional para promover o desenvolvimento econômico. A análise da contribuição que a integração regional pode dar ao desenvolvimento tem, no entanto, mudado ao longo do tempo.

Já desde 1949<sup>7</sup> entendia-se que os países da região precisavam de um mercado de alcance regional para o desenvolvimento de sua indústria, passo necessário para reduzir a vulnerabilidade nas contas externas, associada à dependência de exportações de produtos primários com baixo grau de processamento, que expunha as economias da região a flutuações excessivas nas relações de troca e a uma tendência negativa, a longo prazo, no poder de compra das exportações.

Os primeiros passos para a integração regional na América Latina foram dados na América Central. Em 1951, foram assentadas as bases para o que viria a ser o Mercado Comum Centro-Americano. A recomendação naquela época era de que os países deveriam proceder a uma integração limitada, centrada na localização ótima de algumas atividades econômicas importantes, sobretudo de caráter industrial e de transformação de produtos agropecuários e minerais.

Nos anos 1960, a perspectiva geral era de que – dadas as condições experimentadas na segunda metade da década de 1950 – a região enfrentaria desequilíbrio crescente do Balanço de Pagamentos, restringindo a importação de bens de capital. Nesse sentido, a recomendação era de que, por meio da integração regional, se criasse um mercado regional que viabilizasse (via ganhos de escala) a produção de bens de capital e de bens intermediários.

A década de 1980 foi, na América Latina, um período de “asfixia cambial”, provocada pela dívida externa. A região dependia dos países industrializados para a maior parte dos seus ganhos de divisas e para as importações de bens de produção. Nesse contexto, a integração – além de proporcionar mercado de dimensões ampliadas – passou a ser vista como uma via de saída para a própria crise, uma vez que o comércio intra-regional permitiria, no curto prazo, a utilização da capacidade produtiva instalada, ao mesmo tempo em que mecanismos regionais de pagamento<sup>8</sup> possibilitariam o ressurgimento do dinamismo comercial com menor uso de divisas.

---

7. Ver, por exemplo, Cepal (1952) e Cepal (1959). Em Baumann (2000), são apresentadas referências à evolução das proposições cepalinas sobre a integração regional.

8. Sobretudo a utilização de recursos para o *clearing* de pagamentos bilaterais, como o Convênio de Crédito Recíproco.

Além disso – e reconhecendo que, sobretudo na segunda metade da década de 1980, a intensificação dos esforços de regionalização ocorreu em paralelo a processos de abertura multilateral –, a exploração dos mercados vizinhos possibilitaria aos produtores nacionais de cada país coordenar suas estruturas produtivas e aproveitar um “efeito-aprendizagem” das exportações regionais<sup>9</sup> para poder lançar-se posteriormente a terceiros mercados, e eventualmente levaria à maior coordenação de posições negociadoras externas dos países da região, com ações concertadas no cenário internacional.

Nos anos 1990, permaneceu a ênfase dada à importância da integração regional, com a ressalva de que as preferências concedidas em âmbito regional devem ser compatíveis com a abertura multilateral (o que se convencionou chamar de “regionalismo aberto”). De fato, houve nessa década um aumento sem precedentes do número de acordos de preferências comerciais, e a intensidade desse processo deu origem a um grau de preocupação crescente com sua multiplicidade e com os custos administrativos dela derivados. A configuração superposta dos diversos arranjos preferenciais tem sido chamada de “tigelada de espagete”, como forma de ilustrar os diversos vínculos criados.

No entanto, na década de 1990, novas dimensões foram acrescentadas aos argumentos em favor da integração regional, derivados do novo contexto de internacionalização financeira e da busca de estabilização de preços.

A integração não apenas permite apropriar ganhos de economias de escala. Ela possibilita, além disso, reduzir rendas não-produtivas associadas à falta de concorrência; ela influencia as expectativas de investidores internos e externos, reduz custos de transações, aumenta a eficiência produtiva (contribuindo para a estabilização de preços) e facilita a absorção de progresso tecnológico.

A liberalização do comércio intra-regional traz associada uma tendência ao aumento relativo das transações de tipo intra-indústria, uma vez que aproxima consumidores com padrões semelhantes de demanda, o que é complementado pelo fato de que os produtos comercializados na região (no caso da América Latina) tendem a ser mais intensivos em tecnologia do que os produtos exportados ao resto do mundo.

Os benefícios da integração podem ainda ser extensivos ao conjunto do sistema econômico em cada país, uma vez que o aumento do volume de transações demanda ajustes em termos institucionais e de superação de deficiências de infra-estrutura. Assim, a integração regional tem sido vista como uma

---

9. O argumento é de que explorar mercados como os da região permite “aprender” em termos de algumas atividades básicas essenciais do esforço exportador, como a entrega a tempo, a provisão de assistência técnica, o controle de qualidade de produtos e insumos, a qualidade de marketing e outros, que capacitariam os produtores locais a só então se aventurarem a explorar mercados mais sofisticados, como os dos países industrializados.

ferramenta adicional de reforço aos processos de reforma interna que buscam elevar a competitividade das economias em desenvolvimento, seja como parte integrante do processo de abertura comercial, seja como parte da sinalização – por parte das autoridades de cada país – do compromisso em levar adiante essas iniciativas de abertura.

Por último, os processos de integração possibilitam que países com posições afins em relação a temas negociados em fóruns internacionais adotem postura negociadora comum, reforçando seu poder de barganha. Entre outros exemplos dessa característica, cabe referência, no caso do Mercosul, ao fato de os países-membros negociarem em conjunto com terceiros países, e a pressão exercida sobre alguns parceiros, quando ocorreram tentativas de modificar o quadro político interno de forma não-democrática.

Essa racionalidade levou à intensificação dos esforços para promover a integração a partir do final da década de 1980. A importância relativa do mercado proporcionado pelos diversos exercícios de integração sub-regional aos países participantes em cada caso é ilustrada na tabela 1.

Os dados da tabela 1 mostram que, para alguns dos exercícios latino-americanos de integração – como a Comunidade Andina, o Mercosul e o Nafta –, a importância relativa do mercado regional aumentou de forma expressiva, nos anos 1990, como mercado de destino das exportações dos países participantes.

A tabela 1 mostra também que o ano de 1998 foi um ponto de inflexão ao ritmo de crescimento dessa importância, para a maior parte desses exercícios de integração. Os efeitos relacionados à sucessão de crises externas, ao menor dinamismo da produção nos países da região e à simultaneidade com negociações mais amplas – em termos hemisféricos e em nível multilateral – estão entre as razões que explicam esse menor dinamismo nos últimos anos. As duas exceções na tabela são, evidentemente, os países centro-americanos (para os quais 1992 foi o ponto de maior expressão das transações regionais) e os países membros do Nafta, em que o grau de interação entre as três economias é crescente.

TABELA 1  
**Importância (%) das exportações intra-regionais no valor total exportado – 1991-2001**

	1991	Ponto máximo	2001
Total América Latina e Caribe	14,5	19,6 (1998)	13,9
Comunidade Andina	6,0	13,8 (1998)	12,2

(continua)

(continuação)

Mercado Comum/Centro-americano	18,4	22,7 (1992)	23,2
Mercosul	11,1	25,0 (1998)	11,3
Acordo de Livre Comércio da América do Norte	41,9	57,3 (2001)	57,3

Fonte: BID (2002).

A tabela 2 mostra a concentração geográfica do comércio internacional da América Latina, indicando a importância relativa dos mercados de origem e destino das importações e exportações dos países da região.

Os dados da tabela 2 confirmam, em primeiro lugar, que aumentou o peso relativo das transações intra-regionais durante a década. Em direção oposta, a importância relativa do intercâmbio comercial com a União Europeia e o Japão era, em 2001, bem menor do que no início da década.<sup>10</sup>

Para os propósitos deste artigo, as duas colunas mais relevantes são as duas primeiras. Elas mostram que o grande aumento nas transações hemisféricas esteve fortemente concentrado no comércio entre a economia mexicana e os Estados Unidos. Isso é verdade tanto no percentual de exportações quanto no de importações.

TABELA 2  
América Latina e Caribe: composição (%) do comércio internacional – 1990-2001

	América Latina	Estados Unidos	União Européia	Japão
Exportações				
1990	13,8	39,3	24,0	5,8
2001	16,7	57,7	10,5	1,9
Importações				
2001	15,2	48,1	13,8	5,1
Exclusive México				
Exportações				
1990	16,1	30,7	27,1	5,8
2001	29,2	29,6	16,7	3,4
Importações				
2001	28,5	27,5	18,6	4,5

Fonte: Cepal (2002).

10. Em contraposição ao aumento das transações financeiras, sobretudo com a Europa.

Essas informações devem ser complementadas por duas outras, referentes ao peso relativo da economia dos Estados Unidos como mercado de destino para as exportações dos países da região, e à composição do comércio, em termos de mercados e tipos de produtos.

Comparando-se os países da América Latina e Caribe em termos de sua dependência da maior economia do hemisfério – aspecto fundamental para a análise das diferenças de interesse no processo negociador da Alca –, vemos que há situações bastante variadas. Para o conjunto da região, as exportações para os Estados Unidos representaram, em 2000, 10,9% do PIB agregado.<sup>11</sup> Em termos de países individuais, no entanto, há (ao menos) quatro grupos razoavelmente distintos.

Os países para os quais as exportações para os Estados Unidos representaram em 2000 mais de 20% do seu PIB foram Honduras, Trinidad&Tobago, Nicarágua, México, Costa Rica e República Dominicana. Os países em que essa relação esteve situada entre 10% e 19% foram Guiana, Equador, Venezuela, Suriname, El Salvador, Belize, Guatemala, São Cristóvão&Neves e Granada. Relações entre 4% e 9% eram encontradas na Jamaica, na Colômbia, no Haiti, nas Bahamas e no Chile. E para um conjunto de outros países essa relação foi inferior a 4%: Santa Lúcia, Peru, Panamá, São Vicente&Granadinas, Dominica, Brasil, Barbados, Uruguai, Argentina e Paraguai.

Cabe destacar, em particular, que para todos os países do Mercosul esse percentual é razoavelmente limitado: 2,3% para o Brasil, 1,1% para a Argentina, 1,6% para o Uruguai e 0,5% para o Paraguai. A importância de destacar esses indicadores está associada ao próprio processo de negociações para a Alca, em que esse grupo de países tem se apresentado desde o início como um único participante, com posições talvez mais cautelosas do que as de outros participantes.

A tabela 3 mostra como a estrutura dos fluxos de comércio variou, em 2001, nos fluxos intra-regionais, no intercâmbio com os Estados Unidos e no comércio externo total, por principais categorias de produtos, segundo o grau de desenvolvimento tecnológico.

A tabela 3 confirma as informações de que o comércio externo da América Latina é hoje predominantemente composto de produtos industrializados, e que esse resultado é fortemente influenciado pelo tipo de intercâmbio entre o México e os Estados Unidos: excluindo-se os dados mexicanos, a participação de produtos de média e alta tecnologia nas exportações totais da região é bem menor. O aspecto relevante é que três quartas partes do comércio intra-regional são compostas por produtos industrializados, sobretudo produtos baseados em recursos naturais e produtos com um grau tecnológico médio.

---

11. Dados de Cepal (2002), p. 71.

Em outras palavras, a América Latina em seu conjunto conta com um parque industrial com grau de avanço tecnológico limitado. Para a produção industrial, hoje os dois mercados relevantes são os demais países latino-americanos e os Estados Unidos. O comércio de produtos com alguma sofisticação tecnológica é em grande medida concentrado nas relações México-Estados Unidos (com exceções pontuais, como alguns produtos – aeronaves e telefones celulares – provenientes do Brasil).

TABELA 3  
**América Latina e Caribe: composição (%) do comércio segundo destino e categorias 2001**

	América Latina	Estados Unidos	Total mundo	Sem México		
				América Latina	Estados Unidos	Total mundo
<b>Exportações</b>						
Produtos primários	23	18	26	24	41	40
Produtos industrializados	76	81	72	75	58	57
Baseados em recursos naturais	26	11	17	27	27	27
Baixa tecnologia	14	14	12	13	10	9
Média tecnologia	29	31	26	28	11	15
Alta tecnologia	7	25	17	6	10	6
<b>Importações</b>						
Produtos primários	23	6	9	25	6	13
Produtos industrializados	75	93	90	74	93	86
Baseados em recursos naturais	25	13	15	24	17	20
Baixa tecnologia	14	19	16	14	10	12
Média tecnologia	29	37	36	28	37	35
Alta tecnologia	8	24	22	8	28	19

Fonte: Cepal (2002).

**Baseados em recursos naturais** – preparações de frutas e carnes, bebidas, produtos de madeira, óleos vegetais, metais básicos, derivados de petróleo, cimento, vidro, pedras preciosas.

**Baixa tecnologia** – têxteis, vestuário, calçado, manufaturas de couro, artigos de viagem, cerâmica, estruturas de metal, móveis, jóias, brinquedos, produtos plásticos.

**Média tecnologia** – veículos de passageiros, veículos comerciais, motocicletas, fibras sintéticas, produtos químicos, pinturas, fertilizantes, plásticos, ferro e aço, canos e tubos, maquinaria e motores, máquinas industriais, bombas, barcos, relógios.

**Alta tecnologia** – máquinas para processamento de dados, produtos de telecomunicações, televisores, transistores, turbinas, geradores de energia, produtos farmacêuticos, aviões, instrumentos óticos e de precisão, câmaras fotográficas.

Do lado das importações, o resultado é um pouco distinto. A região é tradicionalmente importadora de produtos industrializados, e, se o peso relativo das transações entre o México e os Estados Unidos é elevado, a exclusão dos dados mexicanos não altera de forma significativa a forte dependência da região quanto à importação de produtos de intensidade tecnológica média e alta.

Esse conjunto de informações pode ser usado na avaliação das possíveis conseqüências econômicas da Alca.

## 5 A CONTROVÉRSIA SOBRE A ALCA: APOLOGIA E PRINCIPAIS TEMORES

Os debates sobre a criação da Alca tendem a ser polarizados entre posições entusiásticas – sobretudo porque o processo envolve em princípio um acesso mais fluido à principal economia do planeta – e rejeição enfática, pelo fato mesmo de que um eventual acordo desse tipo tende a criar condições desiguais para a concorrência entre economias tão desiguais.

Antes de sistematizar os principais argumentos, é importante ter presentes as principais condições já acordadas. Elas compreendem: (i) as decisões serão por consenso (não haverá decisões por voto majoritário); (ii) será aplicado o princípio do *single undertaking*, segundo o qual só haverá acordo quando se obtiver consenso sobre todos os pontos da agenda; (iii) as negociações cobrirão 85% dos produtos hoje comercializados entre os países participantes; (iv) a Alca poderá coexistir com acordos sub-regionais de “mesma geração”; (v) os acordos serão consistentes com as regras da OMC; e (vi) todos os direitos e obrigações deverão ser cumpridos por todos os países-membros.

Esse conjunto de regras básicas implica que, ao mesmo tempo em que cada país é soberano em sua decisão de aderir à Alca, e que as negociações só serão concluídas quando os aspectos conflitivos que constarem da agenda tiverem sido resolvidos, não haverá em princípio possibilidade de adesão parcial. Da mesma forma que a OMC, também a Alca demandará adesão completa a todo o processo.

Independentemente da opção pela adesão ou rechaço ao acordo por parte de cada país, há uma probabilidade grande de desencontros de interesses, em função das diferenças entre as economias envolvidas.

Esse conjunto de diferenças indica que o processo negociador da Alca é necessariamente complexo, independentemente de quaisquer considerações adicionais, dada a diversidade de situações.

Como já dito, o debate compreende, entre os argumentos favoráveis à participação na Alca, os seguintes:

- a) o acesso mais fluido ao maior mercado do planeta – boa parte do debate sobre a Alca toma como referência a probabilidade de que, como resultado das negociações, os países membros da Alca venham a se beneficiar da redução ou remoção de barreiras às importações por parte dos Estados Unidos. Dadas as dimensões da economia americana, isso é um forte incentivo. É menos considerado, contudo – apesar de igualmente válido – o argumento de que, para cada um dos países latino-americanos, a Alca significa o mercado dos Estados Unidos mais outros 32 países. Assim, para diversos setores,

pode ser até mais importante a liberalização comercial por parte dos parceiros menores, em que a comercialização é feita com menos exigências;

- b)* a abertura comercial daria a cada país o acesso ampliado a insumos a custos mais baixos, com efeitos positivos sobre a competitividade da produção nacional. Nesse sentido, os resultados seriam semelhantes aos de uma abertura multilateral. Como resultado deste e do item anterior, haveria a possibilidade de que as transações de tipo intra-industriais viessem a ser estimuladas, com ganhos de economias de escala e maior volume de produção;
- c)* de modo semelhante, espera-se que, ao participar de uma área de livre comércio em nível hemisférico, os produtores nos diversos países possam ter acesso também à fronteira tecnológica e às “melhores práticas” em termos de gestão;
- d)* ao participar de um exercício hemisférico desse tipo, cada economia poderia explorar de maneira mais eficiente suas vantagens comparativas, com ganhos em competitividade e atração de investimentos externos;
- e)* o acesso mais fluido a um mercado ampliado e a atratividade de investimentos externos teriam como consequência adicional o acesso facilitado ao mercado financeiro internacional, o que contribuiria, por sua vez, para reduzir os custos de financiamento do investimento;
- f)* a maior interação com os mercados de outros países, assim como com os mercados internacionais de capital importaria a cada economia maior disciplina macroeconômica, reduzindo a margem para, por exemplo, a adoção de políticas de cunho populista;
- g)* uma área hemisférica que elimine alguns exercícios sub-regionais de integração enquanto estimula outros pode levar a ganhos de eficiência, ao reduzir o número elevado de concessões preferenciais, dando mais transparência ao comércio na região e reduzindo a margem para comportamentos oportunistas de grupos que procuram se beneficiar das oportunidades geradas por essas distorções e da preservação de suas margens de proteção;
- h)* por último, existe – de forma explícita ou não-revelada – a expectativa de que, ao participar da Alca, cada país reduza a probabilidade de aplicação de medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos e do Canadá. O mesmo argumento leva à conclusão de que aqueles países

que se negarem a participar estarão mais vulneráveis a retaliações de cunho econômico e político, sendo esse, portanto, um estímulo para ao menos permanecerem no processo negociador até o final.

Os críticos da Alca enfatizam, por sua vez, os seguintes aspectos:

- a) o fato de o conjunto de 34 países compreender potenciais econômicos bastante variados trazer implícito um risco potencial de que a maior competitividade das economias maiores implique situação privilegiada em relação às demais, gerando desequilíbrio comercial em favor das economias mais ricas;
- b) as empresas sediadas nas economias maiores – empresas essas que são maiores em tamanho do que suas contrapartes nos demais países da área, podendo se beneficiar de economias de escala, estando mais próximas da fronteira tecnológica, contando com acesso a mercados de capitais mais fluidos, e tendo, portanto, custos mais baixos no financiamento de seus projetos – podem vir a penetrar em setores hoje protegidos, afetando a estrutura produtiva em diversos países da região;
- c) o fato de haver sido acordado que as negociações da Alca se centrarão em 85% dos produtos hoje comercializados entre os países participantes suscita o temor de que, nos 15% que não serão negociados no primeiro momento, estejam produtos de interesse dos países menores.<sup>12</sup> Esse argumento traz implícito o temor de que, para os produtos não incluídos nas negociações, permaneçam as barreiras hoje existentes;
- d) a ênfase nas diferenças entre os países participantes poderia ser reduzida se do processo negociador constasse algum mecanismo compensatório dos custos de ajuste que as economias menores terão que absorver, ou mesmo algum mecanismo de estímulo a que esses países possam reduzir os custos de aproximação da fronteira tecnológica. No entanto, a Alca tem sido concebida até aqui sem o estabelecimento de uma institucionalidade supranacional e sem a constituição de fundos para apoiar os sócios mais afetados. De modo semelhante, não estão previstos quaisquer mecanismos de cooperação tecnológica ou assistência às economias afetadas;

---

12. Esse é o caso, por exemplo, de alguns produtos primários em relação aos quais as barreiras comerciais hoje impostas pelos Estados Unidos inviabilizam as exportações para aquele país por parte, por exemplo, do Brasil.

- e) um dos principais motivos que têm levado diversos dos 34 países a se manterem no processo negociador é o temor de que a não-adesão ao exercício possa ser punida com maior vulnerabilidade à adoção de barreiras comerciais (temor de isolamento). No entanto, o texto da *Trade Promotion Authority* (TPA) – pelo qual o Congresso dos Estados Unidos autoriza o Executivo a negociar concessões comerciais – é explícito ao preservar o poder daquele país em adotar sua própria política comercial externa. A experiência do Nafta é ilustrativa de que aquele país se reserva o direito de aplicar medidas restritivas sempre que seus interesses se vêm afetados. Assim, um dos temores em relação à Alca é que o principal aspecto a motivar a adesão – a menor exposição a barreiras à entrada no principal mercado – venha a se frustrar na prática, por ações protecionistas que preservem as políticas internas de subsídios e barreiras comerciais;
- f) foi acordado que a Alca poderá coexistir com exercícios de integração sub-regional, desde que estes sejam de mesma geração que a Alca. A agenda negociadora da Alca compreende temas para os quais nem todos os exercícios de integração existentes hoje na região têm posição consensual. Isso impõe um desafio significativo, uma vez que força os diversos exercícios a atingirem em pouco tempo o mesmo nível de “profundidade” que o negociado em nível hemisférico;
- g) alguns dos temas que são de interesse direto dos países da região não estão incluídos na agenda por pressão dos Estados Unidos, sob o argumento de que a importância desses temas transcende o nível hemisférico, devendo, portanto, sua negociação ter lugar no âmbito da OMC. Esse é o caso das políticas de subsídio ao setor agrícola, dos critérios para concessão de subsídios em geral, dos critérios para a adoção de medidas *antidumping*, da regulamentação de medidas de estímulo a investimento que tenham efeitos sobre o comércio (Trim’s) e outros. A possibilidade de que haja problemas nas negociações multilaterais, ou de que elas demorem mais que as negociações hemisféricas, gera grande indefinição e incerteza quanto à adoção de normas que poderiam disciplinar essas políticas no âmbito hemisférico;
- h) há um temor de que a criação da Alca venha a afetar os projetos de integração sub-regionais, em dois sentidos. Primeiro, pelo temor do desaparecimento de alguns dos atuais exercícios, se houver desencontro de níveis de profundidade de integração. Segundo, a possibilidade de formação de parcerias para explorar terceiros mercados poderia ser afetada com a liberalização hemisférica;

*i)* a Alca pretende ser “OMC-plus”, significando a adoção de medidas além do já acordado no âmbito da OMC. Ora, as disciplinas acordadas na OMC reduziram a margem para as intervenções de política econômica, e esse é um tema recorrente nas manifestações de desconforto por parte dos países em desenvolvimento. Assim, será necessário preservar na Alca margens de autonomia para adotar políticas de fomento à competitividade.<sup>13</sup>

O que se pode inferir desse debate é, portanto, que boa parte das respostas para as questões relativas à Alca só poderão ser respondidas quando ficar mais definido o formato efetivo do acordo.

A esses conjuntos de argumentos há que se acrescentar um conjunto de dúvidas: *(i)* a Alca trará mais transparência na aplicação de medidas *antidumping*, direitos compensatórios, barreiras a partir de normas técnicas, etc?; *(ii)* como serão definidas as regras de origem?; *(iii)* quais as regras para a solução de conflitos?; *(iv)* qual a probabilidade de sobrevivência dos acordos sub-regionais a partir da entrada em operação da Alca?; *(v)* até que ponto as facilidades de trânsito de produtos e capitais na Alca facilitará ou dificultará as transações ilícitas?; *(vi)* os EUA e Canadá imporão via Alca padrões de regulamentação além da OMC, como indica a experiência do Nafta?

Em outras palavras, no que se refere à integração hemisférica, há bem mais indefinições, insegurança e desconhecimento dos efeitos prováveis do que certezas. O próprio processo determinará os resultados. No estágio atual, é temerário fazer afirmativas categóricas quanto às conseqüências da Alca. No entanto, algo é possível se inferir com base em alguns pontos-chave do relacionamento econômico atual entre os países participantes.

## 6 CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS DA ALCA

A seção 4 mostrou que a estrutura de comércio da região tem especificidades, no que se refere ao tipo de produtos e às mudanças ao longo do tempo na composição dos fluxos de comércio. A concentração do comércio com os países vizinhos em produtos industrializados tem implicações para o processo produtivo interno de cada país e para a estrutura requerida de comercialização dos produtos transacionados.

Com características e intensidades fatoriais distintas de sistemas produtivos baseados em recursos primários, as estruturas industriais estão mais diretamente associadas à geração e à difusão de progresso técnico e são menos vulneráveis a oscilações bruscas de preços nos mercados internacionais. A subs-

---

13. Ver Bustillo e Ocampo (2003).

tuição desses fluxos intra-regionais por produtos provenientes, por exemplo, da América do Norte, teria implicações mais profundas do que simples efeitos estatísticos. Assim, a primeira questão a ser considerada é a probabilidade de que ocorra tal substituição.

As análises de um processo de integração regional se baseiam tradicionalmente na identificação dos efeitos de criação e desvio de comércio. No caso dos efeitos prováveis da Alca, diversas estimativas de modelos de equilíbrio parcial para o comércio entre países individuais e os Estados Unidos convergem em apontar um impacto maior sobre o setor importador desses países do que sobre suas exportações àquele mercado. Esse é um resultado previsível, uma vez que as barreiras tarifárias nominais adotadas pelos Estados Unidos são em geral mais baixas do que as alíquotas encontradas nos demais países da região.

Segundo Dias (2001), as tarifas médias dos Estados Unidos não constituem uma barreira importante para as exportações da América Latina e Caribe. A tarifa ponderada de todas as importações dos EUA se reduziu de 3,27%, em 1992, para 2% em 1998 e 1,8% em 1999.<sup>14</sup> No entanto, no sistema americano, há tarifas *ad valorem*, específicas, compostas e sazonais, além das linhas preferenciais do Sistema Geral de Preferências. Cerca de 55% das tarifas são inferiores a 10%. Mas 45% das linhas apresentam “picos tarifários”, segundo a definição da Unctad.<sup>15</sup> Para alguns produtos,<sup>16</sup> as alíquotas de imposto de importação americano superam os 300%.

Assim, a avaliação dos efeitos da Alca deveria se concentrar menos nas estimativas de impacto comercial a partir de alterações na política comercial dos países envolvidos: é sabido que as concessões tarifárias beneficiarão relativamente os exportadores estadunidenses. Mas, na hipótese de que sejam removidos os picos tarifários e outras barreiras hoje existentes sobre produtos em que os países da região têm vantagens comparativas,<sup>17</sup> o efeito comercial líquido pode vir a ser positivo para a região.

Como, no entanto, essas barreiras são mais concentradas em produtos com forte componente de recursos naturais, é possível que os ganhos comerciais em termos estáticos afetem o desempenho exportador em uma perspectiva de médio prazo.

Isso traz à consideração o antigo tema de especialização segundo vantagens comparativas estáticas *versus* o propósito político de atuar de modo a

---

14. Comparada, por exemplo, com a Tarifa Externa Comum do Mercosul, cujo nível médio era então de 14%.

15. A Unctad considera “picos tarifários” as alíquotas nominais superiores a 12%.

16. Como, por exemplo, os produtos da indústria do fumo.

17. A probabilidade de que isso venha a efetivamente ocorrer é um tema à parte.

evitar os efeitos decorrentes do fato de as elasticidades de preço e renda da demanda por esse tipo de produtos serem inferiores às elasticidades da demanda por produtos manufaturados com tecnologia incorporada.

Assim, mesmo admitindo-se que haja melhores condições de acesso para os produtos em que os países da região são competitivos no mercado internacional, a avaliação dos efeitos da Alca deve dar mais atenção aos efeitos indiretos, uma vez que, além das condições de acesso a mercado, as negociações passam a incluir mudanças nas normas e legislações apenas indiretamente relacionadas com fluxos de comércio.

Já no Plano de Ação de lançamento da Alca, em dezembro de 1994, definiu-se que ela incluiria acordos sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias a: comércio de bens e serviços; agricultura; subsídios; investimento; direitos de propriedade intelectual; compras governamentais; barreiras técnicas ao comércio; salvaguardas; regras de origem; *antidumping* e direitos compensatórios; padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários; mecanismos de solução de controvérsias; e políticas de defesa da concorrência.<sup>18</sup>

Um dos aspectos cruciais, mas que até aqui não tem sido incluído na agenda negociadora, é a adoção de critérios aceitáveis para a imposição de medidas *antidumping*, sobretudo por parte dos sócios maiores.

A tabela 4 ilustra a intensidade de medidas *antidumping* entre países do Hemisfério:<sup>19</sup> 485 (3/4) dos 638 casos que afetaram essas economias tiveram origem na região. Em torno de 80% dos casos de ações *antidumping* no período 1987-2000 que afetaram países da Alca estiveram concentrados em seis setores – metais básicos (sobretudo produtos siderúrgicos), bens de capital (equipamento elétrico e mecânico), produtos químicos, plásticos, papel e celulose, e têxteis – e atingiram sobretudo produtos provenientes da Argentina, do Brasil, do Canadá, do México e dos Estados Unidos.

Como as ações afetam produtos específicos, os valores envolvidos são em geral pequenos (0,5% das importações totais, no caso dos EUA). Mas, em termos das exportações dos setores afetados, em torno da metade do valor das exportações setoriais ao Hemisfério Ocidental é comprometida pela imposição de ações desse tipo: Argentina (27%), Brasil (53,5%), Canadá (39,5%), México (57,8%), EUA (62,2%) e Venezuela (12,7%).

---

18. Batista Jr (2003).

19. Dados de Araújo, Macario e Steinfatt (2001).

TABELA 4

**Número de medidas *antidumping* que afetaram países da Alca – 1987-2000**

País iniciante	Brasil	EUA	Total Alca	Resto do mundo	Total
País afetado					
Brasil	-	30	104	36	140
EUA	26	-	182	78	260
Total Alca	40	147	485	153	638
Resto do mundo	100	635	1.259	1.572	2.831
Total	140	782	1.744	1.725	3.469

Fonte: Araújo, Macário e Steinfatt (2001), Table 1, p. 11.

A questão das normas disciplinadoras da aplicação desse tipo de medidas é, portanto, central para o bom relacionamento econômico entre as economias da região. No entanto, em janeiro de 2001, o governo dos EUA divulgou as linhas gerais de sua posição negociadora na Alca, e, em relação às políticas vinculadas ao setor agrícola e aos critérios para a adoção de medidas *antidumping*, sua posição é de que não cabe discutir no âmbito da Alca qualquer mudança mais expressiva, uma vez que esses são temas com implicações mais amplas, que devem ser negociados na OMC. Ao mesmo tempo, alguns países – entre os quais o Brasil – propõem que a aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios tenham na Alca um tratamento distinto do acordado na OMC, de modo a dificultar o uso protecionista dessas medidas.

Essa diferença de posições é agravada pelo fato de que a autorização dada pelo Congresso americano em 2002 ao Executivo para proceder às negociações (o *Trade Promotion Authority*) preserva explicitamente a capacidade de os EUA aplicarem sua própria política comercial.

Outras questões pendentes nas negociações da Alca têm caráter semelhante ao das diferenças entre posições de países em desenvolvimento e as de países industrializados nas negociações multilaterais. Os primeiros demandam maior margem de manobra na regulamentação, por exemplo, de propriedade intelectual (o caso dos produtos farmacêuticos é talvez o caso mais explícito), maior liberdade para a regulamentação do comércio de serviços, mais espaço para estimular investimentos (medidas *Trim's*), e outros aspectos.

Essas posições esbarram em forte resistência por parte dos países industrializados. Uma diferença semelhante de posições é encontrada nas negociações hemisféricas, com um agravante: não está claro quais desses temas serão objeto de negociação no âmbito hemisférico e quais serão considerados apenas na OMC.

Outro dos assuntos em que é difícil antever convergência diz respeito às normas reguladoras das compras governamentais. Esse é um instrumento tra-

dicionalmente utilizado por diversos países como estímulo a produtores nacionais em setores prioritários. Da mesma forma que nas negociações na OMC, também na Alca existe o propósito de parte dos sócios industrializados de restringir seu uso, abrindo esse mercado cujas dimensões são consideráveis.

A regulamentação das compras governamentais e seu impacto sobre o comércio são temas presentes nas negociações internacionais desde a Rodada Tóquio, quando alguns países – como o Brasil – se negaram a firmar o Acordo específico sobre o tema.

O impacto econômico de uma abertura nesse campo é previsivelmente expressivo, uma vez que em diversos países e para vários setores importantes os governos utilizam sua capacidade de compra como ferramenta de estímulo setorial e/ou de preservação de conhecimentos específicos, como nas áreas tecnológica e militar.

As diferenças entre as situações nacionais no tocante aos procedimentos e à regulamentação de compras são pronunciadas. Por exemplo, em estruturas federativas, além das normas de nível federal, as unidades subnacionais também têm seus próprios critérios. Mesmo no âmbito puramente federal, contudo, há discrepâncias expressivas.<sup>20</sup>

Entre outros aspectos menos debatidos, mas que são igualmente importantes pelos seus efeitos potenciais, está a necessidade de regulamentação da migração de mão-de-obra entre países. A América Latina é hoje a região com o maior volume de migração internacional, sendo o principal destino os EUA. As remessas constituem uma fonte importante de recursos para diversos países. Em que pese essas características, a década de 1990 viu aumentarem as facilidades para a movimentação do capital, com flexibilização de normas e abertura de mercados, sem que houvesse uma contrapartida em relação à mão-de-obra.

A migração de mão-de-obra é, portanto, uma condição básica para que ocorra distribuição mais equitativa dos benefícios da Alca, e ela deve compreender não apenas trabalhadores qualificados – em relação aos quais tem havido alguma liberalidade de tratamento –, mas também maiores possibilidades para a mobilidade de trabalhadores de menor qualificação.

No que se refere mais especificamente aos efeitos diferenciados sobre países latino-americanos, um aspecto insuficientemente explorado é a concorrência dos países da região com os sócios do Nafta no mercado dos EUA. Uma vez que esse é o mercado visado pela maior parte dos produtores da região, as diferenças em termos de acesso preferencial àquele mercado podem levar a

---

20. Moreira e Morais (2002).

resultados distintos, uma vez ocorrida a abertura. Existem diferenças em termos de competitividade, em função da proximidade geográfica, dos vínculos entre unidades produtivas nos três países, assim como dos canais específicos de comercialização e condições de infra-estrutura.<sup>21</sup> Dada essa situação, para alguns setores pode ocorrer que mesmo a eliminação das barreiras comerciais de todo tipo e a adoção de políticas de câmbio adequadas não sejam suficientes para tornar sua produção competitiva no mercado dos EUA.

Outra dimensão relevante tem a ver com o tipo de agentes econômicos. Algumas das economias da região têm em seus parques produtivos uma presença expressiva de empresas estrangeiras. Esse é o caso, por exemplo, da economia brasileira, em que a presença de subsidiárias de empresas transnacionais é elevada, há várias décadas. Essas empresas tendem a desenvolver transações de tipo intrafirma em diversos setores. Como é sabido, esse tipo de transações tende a corresponder mais a determinantes internos à empresa em seu conjunto que às políticas específicas do país em que operam as subsidiárias.

A relação entre a presença de agentes externos no processo produtivo e no setor exportador dos países latino-americanos e o debate sobre a Alca deriva do fato de que, a um processo de abertura comercial, é possível que corresponda um direcionamento dos fluxos de comércio que não guarde relação, por exemplo, com aqueles previstos a partir de simulações de criação e desvio de comércio.

Baumann e Carneiro (2002) mostraram, para o caso brasileiro, que as subsidiárias de empresas estadunidenses listadas entre os principais exportadores do Brasil apresentam a característica de exportar um percentual limitado (20%) para o país de origem do capital da empresa, ao mesmo tempo em que suas importações são originárias do país de origem em proporção significativa (40%). Os produtos dessas empresas não estão entre aqueles que encontram barreiras elevadas por parte dos EUA, portanto o destino das exportações não seria afetado por reduções dessas barreiras. Assim, com a redução ou eliminação das barreiras comerciais, na Alca, é provável que se intensifique essa orientação geográfica dos fluxos de comércio de cada empresa, aumentando o déficit comercial (e, sobretudo, a dependência de bens de produção importados) em relação aos EUA.

Um último efeito indireto importante da liberação em nível hemisférico tem relação com as diferenças nas normas e regulamentações de cada setor produtivo afetado pelas negociações da Alca. A Alca está pensada como um exercício de integração de segunda geração. Entre outros aspectos, compreenderá a maior participação de empresas estrangeiras nas licitações públicas, assim como a permissão para que empresas de outros países possam passar a operar em setores antes fechados à participação externa, como, por exemplo, o setor de serviços. O argumento

---

21. Ver Baumann e Franco (2002) para maiores considerações a respeito.

básico é de que isso elevaria o grau de eficiência produtiva, ao aumentar o grau de concorrência e a proximidade à fronteira das melhores práticas.

Ocorre que, para boa parte dos setores em que isso virá a ocorrer, existe uma diferença marcante na regulamentação e no controle de operação dos agentes, entre os países latino-americanos e os dois sócios maiores, EUA e Canadá.<sup>22</sup> Assim, o temor é de que, com o advento da Alca, as empresas estadunidenses e canadenses – que: *(i)* são de maior porte; *(ii)* podem contar com acesso a financiamento a custos mais baixos; e *(iii)* já operam em ambientes com regulação mais estrita – venham a dominar a oferta nacional, deslocando competidores incapazes de competir nas mesmas condições.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou contribuir para o debate sobre a Alca (e sobre os trabalhos de preparação para sua eventual negociação), ao apresentar de forma sistematizada as principais características e os aspectos mais sensíveis envolvidos no processo de formação de uma área hemisférica de livre comércio.

No momento em que este artigo foi escrito, não estavam claras as perspectivas do processo negociador, sobretudo ante a possibilidade de ênfase na alternativa de acordos bilaterais.

A se confirmar essa alternativa, ela pode comprometer de forma decisiva as negociações tanto em nível hemisférico quanto em termos multilaterais. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, esse é certamente um cenário indesejável, uma vez que aumentam as pressões diretas para concessões que poderiam ser evitadas em um contexto que envolvesse um número maior de países.

Seja como for, e independentemente dos resultados concretos a que cheguem as negociações, o debate sobre a Alca (mesmo ainda limitado e restrito a alguns grupos específicos) já deu a esta altura uma grande contribuição.

A partir desse debate é que se tem identificado alguns dos aspectos que deveriam ser objeto de esforço específico em cada economia ou sociedade participantes no processo. Ao se procurar isolar onde os impactos de uma negociação potencialmente tão substantiva podem ser mais relevantes, encontra-se o que deve ser feito para tornar mais eficientes o sistema produtivo nacional, o arcabouço institucional e o corpo de legislação, de modo a maximizar os benefícios derivados da inserção internacional do país.

Essa deveria ser uma preocupação além do debate sobre a Alca. Ela está associada à preparação da economia nacional para a convivência com um mercado mais amplo, e decorre, portanto, da opção mais geral de não-isolamento nas relações econômicas com o resto do mundo.

---

22. Canuto, Lima e Alexandre (2003).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO JR., J.T.; MACARIO, C. e STEINFATT, K. **Antidumping in the Américas**. Santiago, Cepal, Serie Comercio Internacional, nº 12, March 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Integration and Trade in the Americas**. Periodic Note, December 2000.
- BATISTA JR, P. N. **A Alca e o Brasil**, março 2003 (mimeo)
- BAUMANN, R. A. integração regional vista pela Cepal. *In*: POLETTO, D.W. (org), **50 anos do manifesto da Cepal**. Porto Alegre, Ed. EDIPUCRS, pp. 115-120, 2000.
- . e CARNEIRO, F. El Comportamiento de las Empresas Exportadoras Brasileñas. Implicaciones para el ALCA. **Revista de la Cepal**. nº 78, pp.151-166, Diciembre 2002.
- . e FRANCO, A. **Algumas implicações do Nafta para a participação do Brasil na Alca**. Brasília, IPRI/IPEA, Coleção Economia e Diplomacia, nº 2, 2002.
- BHAGWATI, J. e PANAGARIYA, A. **Acordos bilaterais são um embuste**. Valor Econômico, 24/07/03.
- BUSTILLO, I. e OCAMPO, J.A. **Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas**. Cepal, Serie Informes y Estudios Especiales, nº 13, mayo 2003.
- CANUTO, O; LIMA, G.T. e ALEXANDRE, M. **Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais da negociação da Alca**, Documento Cepal LC/BRS/R.133, Brasília, janeiro de 2003.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). **Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica**. E/CN.12/AC.17/3, Santiago, agosto 1952.
- . **El Mercado Común Latinoamericano**. Santiago, 1959.
- . **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002**. Santiago, 2002.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. e GARAY, L. The Coming FTAA: A Preliminary Evaluation of Potential Impacts. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Brazil, Mercosur and the Free Trade Area of the Americas**. Brasília, vol.1, pp. 143-192, 2000.

DIAS, V.V. Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos. **Revista Indicadores Econômicos**. Fundação de Economia e Estatística, vol.29, nº 3, pp. 102-126, novembro 2001.

MOREIRA, H.C. e MORAIS, J.M. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Documento Cepal LC/BRS/R.130, Brasília, setembro 2002.