

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS INTERESSES BRASILEIROS NAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA

Helena Ribeiro Veronese
Número de matrícula: 0114465-0

Orientador: Sandra Polônia Rios

Dezembro de 2004

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS INTERESSES BRASILEIROS NAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA

Helena Ribeiro Veronese
Número de matrícula: 0114465-0

Orientador: Sandra Polônia Rios

Dezembro de 2004

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realiza-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

AGRADECIMENTOS

Pela ótima orientação, pela paciência e dedicação, agradeço primeiramente a minha orientadora Sandra Rios, que não só me ajudou como também me motivou para o trabalho.

Aos meus grandes amigos, que sempre estiveram comigo. A Clarice Saadi, por todo apoio e amizade a mim dedicados ao longo destes quatro anos. A Marcelo Castello Branco, que tanto me ajudou e ensinou, agradeço pela confiança depositada. A Bernardo Baère, pelo apoio (inclusive técnico) das últimas semanas. E aos queridos amigos do “Microgrupo”, por todas as alegrias e angústias compartilhadas.

Agradeço ainda a minha família. A minha mãe, que soube superar a distância e esteve sempre presente em minha vida acadêmica. Ao meu pai, por ser capaz de se adaptar e fazer com que as adversidades da mudança fossem brandas. Aos meus irmãos, Juliana e Daniel, e ao meu padrasto Paulo, pessoas que, não importa o quão longe estiverem, estarão sempre comigo.

Por fim, agradeço à Filomena Veronese, a Filó, pela fiel companhia e amizade dos dois últimos anos.

ÍNDICE:

Introdução	07
Capítulo I: Histórico das Negociações	09
1.2: O conteúdo da Agenda Temática	15
Acesso a Mercados	15
Agricultura	16
Compras Governamentais	17
Investimentos	19
Serviços	21
Propriedade Intelectual	23
Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias	24
Solução de Controvérsias	25
Política de Concorrência	26
Capítulo II: Os interesses brasileiros	28
Acesso a Mercados	28
Agricultura	37
Subsídios, <i>Antidumping</i> e Medidas Compensatórias	40
Propriedade Intelectual	41
Compras Governamentais	42
Investimentos	43
Outros Temas	43
Capítulo III: Principais Temas	44
Acesso a Mercados	44
Agricultura	49
Investimentos	51
Serviços	52
Propriedade Intelectual	54
Medidas <i>Antidumping</i>	55

Conclusão	58
Bibliografia	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1: Exportações Brasileiras em US\$ milhões (blocos econômicos)	29
Tabela 2: Importações Brasileiras em US\$ milhões (blocos econômicos)	29
Tabela 3: Participação nas Exportações Brasileiras (blocos econômicos)	30
Tabela 4: Participação nas Importações Brasileiras (blocos econômicos)	30
Tabela 5: Principais Produtos Exportados para os EUA em US\$ milhões	32
Tabela 6: Principais Produtos Importados dos EUA em US\$ milhões	33
Tabela 7: Impacto Setorial da Formação da ALCA	34
Tabela 8: Participação Percentual dos EUA no Comércio Exterior Brasileiro	36
Tabela 9: Participação das Exportações Agropecuárias no Total das Exportações Brasileiras	38
Tabela 10: Estrutura Tarifária Comparada entre Brasil e EUA	41
Tabela 11: Ações <i>Antidumping</i> entre os negociadores da ALCA	45
Gráfico 1: Acordos Bilaterais de Investimento por década	19
Gráfico 2: Impacto da ALCA sobre as Exportações Agrícolas por países e blocos de países.....	39

INTRODUÇÃO

A Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, é um acordo que prevê medidas que vão muito além do simples estabelecimento de uma área com tarifa zero para o comércio entre os países membros. No âmbito da ALCA, nove áreas são temas de debate e negociações: acesso a mercados, agricultura, compras governamentais, serviços, investimentos, solução de controvérsias, propriedade intelectual e subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias.

Se ratificado, o acordo será responsável pela formação da maior área de livre comércio do mundo (englobando todos os países das Américas com exceção de Cuba), com uma população de 800 milhões de pessoas e um PIB total de aproximadamente US\$ 12 trilhões.

Já é claro também que para que as negociações da ALCA se concretizem é preciso que um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos seja firmado. Atualmente, tanto Brasil (como no Mercosul) quanto os EUA (como no NAFTA) mantêm negociações bilaterais com países das Américas. No entanto, a idéia de uma área de livre comércio no continente não faz sentido e não tem valor sem que um acordo entre os principais países em termo de comércio seja firmado. Este acordo só será possível se ambos forem capazes de avaliar custos e benefícios do mesmo e tentarem analisar, ainda que seja difícil, os impactos que a integração provocará em suas economias.

Outro fator muito importante para o sucesso das negociações está no apoio doméstico, ou seja, é muito importante que a sociedade civil tenha uma avaliação positiva do acordo. Neste sentido o Brasil ainda passa por algumas dificuldades. Muitos empresários temem que a liberalização do mercado deixe seus produtos em desvantagem, uma vez que irão concorrer com a economia mais competitiva e dinâmica do mundo.

Além disso há um grau de ideologização muito grande em torno das discussões sobre a ALCA: o debate feito no Brasil sobre a ALCA está sempre girando em torno das eventuais perdas, sem que resultados positivos sejam levantados. A sociedade brasileira de uma maneira geral se mostra muito menos resistente a um acordo com a União Européia, ainda que este proponha restrições tão ou mais graves, do que o estabelecimento de uma área de livre comércio com os EUA. (O próprio Mercosul tem tido uma posição muito mais cooperativa com a U.E do que com a ALCA). O “Plebiscito **contra** a ALCA”, promovido pela CNBB em 2002, mostrou que se por um lado a sociedade brasileira se

posiciona de maneira contrária à formação do bloco, por outro há um grau desinformação muito grande.

O objetivo deste trabalho é levantar algumas questões relevantes acerca das negociações e das perspectivas para o futuro do bloco.

No capítulo um será feito um breve histórico das negociações, desde 1994 até hoje, e também serão explicados cada um dos nove grupos temáticos.

No capítulo dois serão explicitados quais são os principais interesses que o Brasil tem nas negociações, com destaque para os grupos temáticos que mais podem gerar ganhos ao país.

No capítulo três será feita uma análise acerca das principais divergências que surgiram durante o processo de negociação, divergências estas que contribuíram para que o processo ficasse praticamente parado.

Por fim será feita uma conclusão do trabalho, na qual algumas perspectivas possíveis para o futuro das negociações serão traçadas.

Capítulo I- HISTÓRICO DAS NEGOCIAÇÕES

Os esforços para a criação de um único bloco que unisse toda a América em uma área de livre comércio começaram em dezembro de 1994, na Primeira Cúpula das Américas em Miami (EUA). Na ocasião os chefes de Estado de todos os países da América, exceção feita a Fidel Castro (Cuba), concordaram com a criação da área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, bloco que prevê a eliminação progressiva de barreiras ao comércio e ao investimento. Concordaram ainda com o prazo para o fim das negociações que, inicialmente, seriam concluídas até o ano de 2005 (prazo este que obviamente não será obedecido).

O período de 1994 a 1998 foi uma fase preparatória, na qual os 34 ministros responsáveis pelo comércio estabeleceram doze grupos de trabalho para que se examinassem medidas relacionadas a cada uma das áreas e se definisse o enfoque que seria dado às negociações. Ainda nesta fase preparatória foram realizadas quatro Reuniões de Ministros de Comércio:

Julho de 1995: I Reunião de Ministros de Comércio, em Denver (EUA)

Março de 1996: II Reunião de Ministros de Comércio, em Cartagena (Colômbia)

Mai de 1997: III Reunião de Ministros de Comércio, em Belo Horizonte (Brasil)

Março de 1998: IV Reunião de Ministros de Comércio, em San José (Costa Rica)

Na declaração da Reunião Ministerial de San José, em 1998 foram estabelecidos os princípios e objetivos gerais do bloco a ser criado além das estruturas das negociações. Em abril do mesmo ano na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago (Chile), as negociações da ALCA foram oficialmente lançadas.

Concordou-se que as negociações seguiriam um processo equilibrado que não só seria transparente e congruente com as normas da OMC como também levariam em conta as diferenças existentes nos níveis de desenvolvimento dos 34 países participantes. Definiu-se ainda a estrutura sob a qual as negociações seriam definidas. Esta estrutura prevê o rodízio entre os países participantes na presidência e vice-presidência do processo, rodízio este que é realizado a cada dezoito meses aproximadamente. O quadro a seguir mostra quais países já exerceram a presidência e a vice-presidência da ALCA durante as negociações:

Presidência e Vice Presidência ao longo das Negociações

Período	Presidência	Vice-Presidência
01-05-1998 a 31-12-1999	Canadá	Argentina
01-11-1999 a 30-04-2001	Argentina	Equador
01-05-2001 a 31-12-2002	Equador	Chile
01-11-2002 até o fim das negociações	Brasil e EUA serão co-presidentes	

Fonte: www.ftaa-alca.org

A supervisão das negociações fica por conta dos Ministros de Comércio, que se reúnem a cada 18 meses no país que estará presidindo o processo naquele momento. Cabe ao CNC (Comitê de Negociações Comerciais), representado pelos vice-ministros de comércio, orientar os trabalhos dos grupos de negociação e decidir os aspectos sobre a estrutura geral do acordo. O CNC é responsável, ainda, pela participação de todos os países no processo e pela garantia de transparência nas negociações. Foram criados nove grupos de negociação nas seguintes áreas: acesso a mercados; compras governamentais; agricultura; investimentos; serviços; compras governamentais; solução de controvérsias; direito de propriedade intelectual; subsídios, antidumping e medidas compensatórias; política da concorrência. Além disso foram criados os seguintes comitês para tratarem de questões relacionadas às negociações:

- 1- Grupo Consultivo Sobre Economias Menores
- 2- Comitê de Representantes Governamentais Sobre a Participação da Sociedade Civil
- 3- Comitê Conjunto de Especialistas Governamentais e do Setor Privado em Comércio Eletrônico
- 4- Comitê Técnico para Assuntos Institucionais
- 5- Comitê Tripartite, formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o objetivo de proporcionar apoio analítico, técnico e financeiro ao processo.

Em novembro de 1999 ocorreu a V Reunião de Ministros de Comércio, em Toronto (Canadá), a primeira desde o lançamento oficial das negociações. Nela os ministros recomendaram que os grupos de negociação preparassem uma minuta dos capítulos para ser apresentada na Reunião Ministerial seguinte. Os ministros aprovaram ainda medidas de

facilitação de negócios, visando proporcionar um melhor intercâmbio comercial no continente.

Em abril de 2001 ocorreu a VI Reunião de Ministros de Comércio, em Buenos Aires (Argentina). Nela os Ministros receberam as minutas de acordo da ALCA. Foi a partir desta reunião também que Ministros de Comércio passaram a ressaltar a importância de se promover diálogos com a sociedade civil sobre o processo de integração. Ressaltou-se ainda a importância de um tratamento diferenciado para as economias menores.

Entre 20 e 22 de abril de 2001 foi realizada a Terceira Cúpula das Américas, em Québec (Canadá). Em sua abertura o então presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso fez um discurso no qual deixou clara a posição brasileira nas negociações: o presidente declarou que a ALCA é uma possibilidade para o Brasil, possibilidade esta que só será colocada em prática caso os interesses do país sejam atendidos nas negociações. Caso contrário FHC fala que a ALCA seria irrelevante. O presidente ressalta, ainda (assim como os Chefes de Estado dos outros 33 países o fizeram), a importância da transparência nas negociações do processo.

Abaixo estão reproduzidos alguns trechos do discurso que refletem tais idéias:

“A eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais pode desempenhar um papel decisivo na criação de oportunidades para o crescimento econômico e para a superação das desigualdades. Assim concebemos no Brasil a possibilidade de uma ALCA. Assim temos realizado, com êxito, a construção do Mercosul, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica. A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos.

E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. Se tivermos a sabedoria de fazê-la bem feita, a ALCA pode vir a ser um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social. Insistiremos em que os benefícios do livre-comércio se repartam igualmente entre todos os participantes, para

que as aberturas ao comércio sejam recíprocas e conduzam à atenuação, e não ao agravamento, das disparidades em nossa região. É essencial que a preocupação com esses pressupostos esteja presente em todos os momentos das negociações que se desdobrarão até janeiro de 2005.

Para isso, as negociações deverão fazer-se com transparência, de modo a permitir que cada sociedade disponha de todos os elementos de informação para decidir em exercício de soberana democracia... “

Em Québec foram fixados os prazos para a conclusão e implementação da ALCA: as negociações seriam concluídas em janeiro de 2005 e o acordo entraria em vigor em dezembro do mesmo ano. Entretanto, devido às inúmeras divergências que serão aqui discutidas este calendário obviamente não será obedecido. Outros prazos estabelecidos foram:

Até 1º de abril de 2002: As recomendações relativas aos métodos e modalidades para negociações deveriam ser enviadas.

Até 15 de maio de 2002: as negociações sobre acesso a mercados deveriam ser iniciadas.

Em novembro de 2002 ocorreu a VII Reunião de Ministros de Comércio, em Quito (Equador). Nela foi aprovado o Programa de Cooperação Hemisférica (PCH), passo muito importante para que as necessidades das economias menos desenvolvidas fossem tratadas. O PCH destinou-se a desenvolver a capacidade desses países menos desenvolvidos de implementarem seus acordos comerciais. Em Quito os Ministros de Comércio instruíram os grupos de negociação para que um consenso fosse obtido no maior número de temas possíveis. Foi ressaltada, ainda (e novamente) a importância da participação da sociedade civil no processo.

Em novembro de 2003 foi realizada a VIII Reunião de Ministros de Comércio, em Miami (EUA). Esta reunião foi responsável por uma reformulação em todo o processo de negociação da ALCA, com a aprovação por parte dos ministros de uma reestruturação do processo negociador.

Definiu-se a partir daí que a ALCA seria um acordo de dois pisos:

- Primeiro piso: Corresponde a um conjunto de direitos e obrigações comuns para todos os países membros em todos os temas da agenda

- Segundo piso: Corresponde ao direito de se fazer acordos plurilaterais de adesão voluntária por parte dos países, acordos esses que irão além dos compromissos assumidos no primeiro piso (ou seja, os países podem negociar livremente apenas os assuntos que os interessam). Este formato de negociações ficou conhecido com “ALCA *à la carte*” (a idéia é que cada país “se sirva” do que quiser).

Foi aqui também que algumas das principais divergências entre Brasil e EUA (as quais serão explicadas mais adiante) se agravaram.

Os EUA se mostraram muito pouco (ou nada) dispostos a realizarem concessões no que diz respeito aos subsídios agrícolas e às medidas *antidumping*, dois dos temas que mais interessam o Brasil nas negociações, alegando que esses são assuntos para serem tratados no âmbito da OMC. O Brasil por sua vez se negou a aprofundar as negociações em torno dos direitos à propriedade intelectual, serviços, compras governamentais e investimentos, temas que são de enorme interesse para os EUA, fazendo a mesma alegação: tais discussões devem ocorrer na OMC. A proposta do Brasil (e dos demais membros do Mercosul) de se deixar estes quatro temas de fora das negociações ficou conhecida como a “ALCA *light*”, isto é, uma ALCA em que a maior parte das discussões sobre regras de comércio passaria a ser discutida no âmbito multilateral da OMC.

Foi portanto em Miami que as divergências se agravaram, processo que contribuiu enormemente para a paralisação das negociações sobre a ALCA.

Abaixo, a Declaração dos Ministros de Comércio da citada Reunião Ministerial (refletindo a reestruturação do processo).

“Nós, os Ministros, reafirmamos nosso compromisso com a conclusão bem-sucedida das negociações da ALCA até janeiro de 2005, com o objetivo último de constituirmos uma área de livre comércio e conseguirmos a integração regional. Os Ministros reafirmam seu compromisso com uma ALCA abrangente e equilibrada que efetivamente promova o crescimento econômico, a redução da pobreza, o desenvolvimento e a integração mediante a liberalização do comércio. Os Ministros também reconhecem a necessidade de flexibilidade, a fim de que sejam levadas em consideração as necessidades e as sensibilidades de todos os parceiros da ALCA.”

Estamos conscientes de que as negociações devem conduzir a um acordo equilibrado que considere as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias do Hemisfério, por intermédio de várias disposições e mecanismos.

*Levando em conta e reconhecendo os mandatos existentes, os Ministros entendem que **os países podem assumir diferentes níveis de compromissos**. Procuraremos desenvolver um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. Além disso, **as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da ALCA, acordem obrigações e benefícios adicionais**. Uma das possíveis linhas de ação seria **a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da ALCA, definindo as obrigações nas respectivas áreas individuais**.*

É grande a nossa expectativa de que esse empenho enseje um adequado equilíbrio de direitos e obrigações no qual os países colham os benefícios de seus respectivos compromissos.”

1.2- O conteúdo da agenda temática

Em 1998, com as negociações oficialmente lançadas, as discussões no âmbito da ALCA foram divididas em nove grupos temáticos:

1- Acesso a mercados

A discussão de acesso a mercados é sempre o tema mais importante em qualquer negociação de livre comércio, uma vez que a eliminação de tarifas e subsídios é a melhor forma de estimular o crescimento econômico e uma maior competitividade.

Na ALCA, portanto, não poderia ser diferente: o principal objetivo neste grupo é, de acordo com as disposições da OMC, eliminar progressivamente tarifas, barreiras não tarifárias ou qualquer outra medida de cunho protecionista que seja capaz de restringir o comércio entre os países membros.

Para quase todos os membros da ALCA o ideal é que todo o universo tarifário seja negociado, deixando apenas para um grupo restrito de produtos sensíveis um processo de desgravação mais lento.

O que estava previsto no acordo inicial é que todos os países deveriam fazer suas ofertas e oferecer uma lista de produtos que obedeceriam ao seguinte calendário de desgravação, obedecendo a divisão dos produtos em quatro grupos:

- a) Produtos com desgravação imediata
- b) Produtos com desgravação em até 5 anos
- c) Produtos com desgravação em até 10 anos
- d) Produtos com desgravação em mais de 10 anos

Os principais pontos debatidos pelo Grupo de Negociação de Acesso a Mercados, o GNAM, são:

- Tarifas e barreiras não tarifárias: Aqui surgem as primeiras divergências entre Brasil e Estados Unidos (as quais serão explicadas mais profundamente nos capítulos seguintes). Os EUA têm uma tarifa ad valorem muito menor que a brasileira e muito menor que a TEC, Tarifa Externa Comum, do Mercosul. No entanto, usa-se muito os sistemas de picos e escaladas tarifárias, aplicados principalmente sobre produtos em que o Brasil é muito competitivo, prejudicando muito nossas exportações. No que diz respeito às barreiras não tarifárias as

principais são as cotas sobre importações (que também geram divergências pois afetam produtos brasileiros como o açúcar, a carne e o fumo).

- Regras de Origem: É de fundamental importância que se decida exatamente quais serão as regras de origem usadas (normas que definem em que situações um produto pode ser considerado originário de um país ou região para que possa beneficiar-se de preferências tarifárias em acordos comerciais) pois só assim se evita a triangulação de produtos provenientes de países de fora do bloco. A definição das regras de origem visa, portanto, regular a circulação de mercadorias que se beneficiam das tarifas concedidas (no entanto, para que estas mercadorias de fato sejam beneficiadas, elas têm que ter um certificado de origem, documento que comprova sua procedência). Há três formas de se negociar as regras de origem: valor adicionado, salto tarifário e requisitos técnicos. O objetivo da ALCA é que se tenha como base principalmente a mudança de classificação tarifária (isto é, o salto tarifário) e, somente se este critério não for suficiente, usar o valor agregado ou os requisitos técnicos (critério das transformações específicas no processo produtivo). Há ainda as regras de origem não preferências, aplicadas sobre medidas como cotas, medidas *antidumping*, medidas compensatórias e compras governamentais (estas últimas discutidas em grupos específicos de negociação)

2- Agricultura

A Agricultura é um dos temas mais sensíveis nas negociações da ALCA e, por isso, ao invés de se negociar os produtos agrícolas junto com os industriais criou-se, em 1998, um grupo apenas para esta negociação, o Grupo de Negociação em Agricultura (GNAG). Este grupo, entretanto, tem uma coordenação muito forte com o Grupo de Negociação de Acesso a Mercados (GNAM).

A minuta de acordo da ALCA sobre a agricultura cobre as áreas de acesso a mercados, subsídios às exportações, medidas sanitárias e fitossanitárias e medidas de apoio doméstico.

A ALCA pretende garantir que os objetivos do Grupo de Negociação de Acesso a Mercados sejam aplicados ao comércio dos bens agrícolas.

No que diz respeito aos subsídios as exportações, a ALCA pretende não só eliminar os subsídios agrícolas que afetam o comércio no continente como também submeter a uma

maior disciplina outras práticas que distorçam o comércio destes produtos (um exemplo destas “outras práticas” são as medidas de apoio doméstico que alguns países dão para sua agricultura. Dentre os países do bloco os responsáveis pelo maior apoio doméstico ao seu setor agrícola são os EUA e, para países como o Brasil, é praticamente impossível uma negociação neste setor sem que estas medidas sejam diminuídas).

Em relação às medidas sanitárias e fitossanitárias a ALCA pretende assegurar que tais medidas sejam aplicadas apenas para se obter o nível adequado de proteção da saúde e da vida humana, animal e vegetal (assim como é feito no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o NMF, da OMC), e nunca de maneira a constituir uma discriminação entre países ou uma barreira, ainda que disfarçada, ao comércio internacional.

Quanto às regras para se negociar bens agrícolas, estas foram definidas em 2002 na Reunião Ministerial de Quito. Nesta reunião aprovou-se não só métodos e modalidades para a negociação das tarifas como também um cronograma de desgravação tarifária. Este cronograma é exatamente o mesmo que será usado para acesso a mercados e os bens agrícolas serão separados em quatro categorias:

- a) Desgravação imediata
- b) Desgravação em até 5 anos
- c) Desgravação em até 10 anos
- d) Desgravação em mais de 10 anos.

No entanto, para que seja ampliada a oportunidade de acesso a mercados no âmbito da ALCA é de fundamental importância que o mercado agrícola norte americano se mostre disposto a passar por um processo de abertura (os EUA são, junto com a U.E, o país que mais protege sua agricultura no mundo). Caso contrário de nada adiantará a obtenção de consensos entre os países membros e a determinação de calendários e regras.

3- Compras Governamentais

O grupo de Negociações encarregado deste tema foi criado em 1996, na Reunião Ministerial de Cartagena. Os objetivos gerais e específicos do grupo a serem tratados nas negociações, entretanto, foram estabelecidos em 1998, na Reunião Ministerial de San José.

Como consta na Minuta de Acordo da ALCA, o objetivo geral das negociações sobre compra governamentais “*consiste em **ampliar o acesso aos mercados de compras governamentais dos países da ALCA***”.

Em relação aos objetivos específicos, são três estabelecidos na minuta:

- 1- *“Alcançar um marco normativo que assegure a abertura e a **transparência** nos procedimentos das compras governamentais, sem que isso implique necessariamente o estabelecimento de sistemas idênticos de compras governamentais em todos os países”.*
- 2- *“Assegurar a **não discriminação** nas compras governamentais dentro de um alcance a ser negociado”*
- 3- *“Assegurar um exame imparcial e justo para a solução das reclamações e recursos de fornecedores sobre as compras governamentais, e a implementação efetiva de tais soluções”.*

Em resumo, a minuta de acordo sobre compras governamentais prevê se negocie um amplo acesso ao mercado de contratações e licitações através de um processo transparente. Prevê ainda a não discriminação entre investidor estrangeiro e nacional por parte das empresas estatais dos países membros, garantindo o princípio de tratamento nacional e nação mais favorecida.

Além disso discute-se quais serão os níveis federativos cobertos pelo acordo, isto é, se o acordo estará ligado apenas às empresas federais ou também às estatais de níveis regional e local.

Outra discussão no grupo é no que diz respeito ao estabelecimento de patamares mínimos. Os patamares mínimos são os valores abaixo dos quais os países não são obrigados a abrirem as licitações públicas para as empresas estrangeiras, valores esses que podem ser diferentes para a compra de bens e serviços e para a contratação de obras públicas. Na ALCA, as propostas de patamares mínimos feitas foram:

- para compras governamentais, variavam entre US\$ 100 mil e US\$ 200 mil.
- Para obras públicas, variavam entre US\$ 1 milhão e US\$ 5 milhões.

Sua definição é relevante, uma vez que ele pode significar que parte importante das compras governamentais fiquem isentas dos compromissos do acordo caso os valores da maioria das licitações de um país sejam inferiores aos patamares mínimos estabelecidos. No caso brasileiro, a maioria das licitações de bens estão abaixo de US\$ 100 mil, então boa parte das compras governamentais poderia ser feita sem que a abertura da licitação para as empresas estrangeiras fosse obrigatória.

Um aspecto importante para o Brasil, e que será explicado com maiores detalhes nos capítulos que seguem, é o fato de a nossa legislação ser totalmente compatível com os

objetivos da ALCA neste setor. A lei número 8666/93, principal lei da Constituição Brasileira no que diz respeito às licitações e contratações da administração pública, prevê muitos dos aspectos presentes na Minuta de Acordo da ALCA como, por exemplo, a isonomia entre empresas estrangeiras e nacionais e a transparência em contratações e licitações.

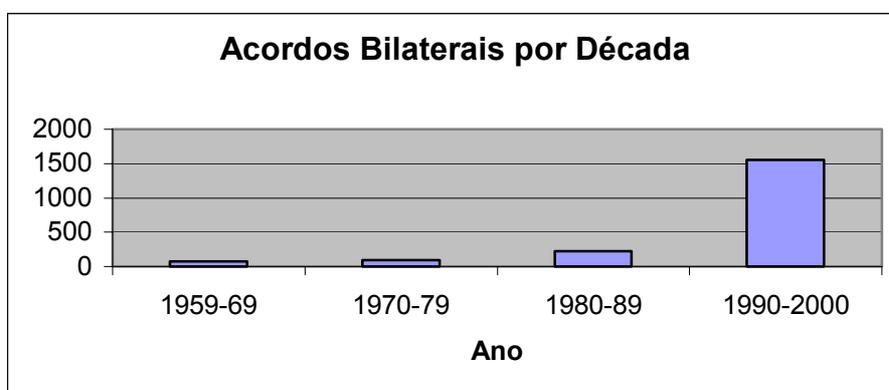
O tema compras governamentais é hoje um dos pontos mais sensíveis das negociações e sua minuta de acordo é marcada por divergências e dificuldade de decisão entre os Estados membros, as quais serão discutidas mais adiante.

4- Investimentos

Este é um tema presente nos debates da ALCA desde a sua criação.

O Objetivo da ALCA nesta área é: *“Estabelecer um marco jurídico justo e transparente que promova os investimentos mediante a criação de um ambiente estável e previsível que proteja os investidores, seu investimento e os fluxos a eles relacionados, sem criar obstáculos aos investimentos de fora do hemisfério.”*

A grande dificuldade em se estabelecer um acordo nesta área é o fato de inexistir um acordo multilateral de investimentos, o qual serviria de base para as negociações. O que vem acontecendo desde o pós-guerra é, na verdade, uma proliferação de acordos bilaterais de investimento (acordos que contaram inclusive com o apoio da OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que criou modelos de acordo). Nos últimos 40 anos e em especial nos anos 90, como fica claro no gráfico a seguir, houve um enorme crescimento destes acordos.



Fonte: Kistler, Henri Edua

“ALCA: O Processo de Negociação sobre Investimentos”

No entanto, apesar de não se ter nenhum acordo multilateral que possa servir de base para as negociações, o grande número de acordos bilaterais de investimentos oferece uma base legal muito importante para as negociações no âmbito da ALCA.

Desde 1995, ano de sua criação, a OMC vem tentando estabelecer um acordo multilateral sobre o tema. Neste mesmo ano foi criado um Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, o TRIMS. No entanto, este é um acordo muito limitado. Em 2001, na Rodada Doha, a OMC tenta novamente estabelecer um acordo mais amplo. Este novo acordo visa englobar, entre outras, questões como transparência, não discriminação, exceções e salvaguardas e solução de controvérsias.

Entretanto, são dois os acordos de investimento que vêm sendo fundamentais para as negociações e divergências deste assunto na ALCA:

4- Capítulo 11 do Acordo do Nafta

5- Protocolo de Buenos Aires.

Os EUA baseiam sua proposta no acordo do NAFTA enquanto que os países do Mercosul, liderados pelo Brasil, querem negociar de acordo com o protocolo de Buenos Aires. Por se tratar de dois modelos díspares, a questão de investimentos vem sendo responsável por uma das maiores divergências nas negociações da ALCA. Esta divergência será tratada com mais detalhes nos capítulos que seguem.

O trabalho de negociações no grupo de investimentos da ALCA é dividido em três fases:

1ª. fase: de abril de 1998 a outubro de 1999, fase em que se definiu cada um dos doze temas a serem tratados em cada capítulo. Os temas definidos foram: definições básicas; âmbito de aplicação; tratamento nacional; tratamento de nação mais favorecida; tratamento justo e equitativo; expropriação e compensação; compensação por perdas; pessoal de direção; transferências; requisitos de desempenho; exceções e reservas gerais; soluções de controvérsias.

2ª. fase: de novembro de 1999 a abril de 2001, fase em que cada país apresentou sua proposta sobre os temas definidos na fase anterior. Nesta fase os EUA tentaram, sem sucesso, incluir mais três temas: transparência, questões ambientais e trabalhistas. As divergências começaram a ficar claras.

3ª. fase: de maio de 2001 a outubro de 2002, fase em que se tentou encontrar um consenso para as diferentes posições. Aqui houve uma tentativa de se tomar certas diretrizes antes que as negociações começassem e as ofertas definitivas fossem feitas.

Entretanto, até hoje nenhum consenso foi obtido neste grupo. EUA e Mercosul (sobretudo o Brasil) divergem em vários assuntos relacionados ao tema (que serão discutidos mais adiante) e, como o acordo da ALCA prevê o *single undertaking* (“nada está acordado até que tudo esteja acordado”), por enquanto este grupo temático está sendo um dos impedimentos para um acordo definitivo entre os países membros.

5- Serviços

São dois os principais objetivos para um acordo de serviços no âmbito da ALCA, explicitados na Declaração de San Jose (março de 1998):

- 1- Estabelecimento de disciplinas para que haja a liberalização progressiva do comércio de serviços para que seja alcançada uma área de livre comércio neste setor, em condições de previsibilidade e transparência.
- 2- Assegurar a integração de economias menores no processo.

Em 1996, quando as negociações ainda estavam em um processo preparatório, foi criado o Grupo Negociador de Serviços (GNSV). Ainda neste período de preparação foi acordado que seis elementos de consenso deveriam ser abordados de alguma forma nas negociações entre os países membros: cobertura setorial, tratamento de nação mais favorecida, tratamento nacional, acesso a mercados, transparência e negação de benefícios.

Estes seis elementos foram de fato abordados, mas a falta de consenso entre os negociadores foi praticamente absoluta. A principal divergência de posicionamento se dá, mais uma vez, entre os países do Mercosul (liderados pelo Brasil) e os países do NAFTA (liderados pelos EUA).

Para os países do Mercosul é importante que se negocie acesso a mercados em serviços por meio de listas positivas (que é o modelo do GATS), isto é, só há liberalização dos setores que foram especificados mediante condições previamente estabelecidas (“listar positivamente” significa listar quais serão os setores sobre os quais incidirão os princípios da liberalização). O modelo do GATS, que é o modelo que serve de base para as propostas apresentadas pelo Mercosul, sugere três medidas principais no que diz respeito à prestação de serviços:

- 1- Definição do comércio de serviços baseada em quatro modos de prestação:
 - a) Serviços transfronteiriços: *“do território de um membro ao território de outro membro”* é a prestação envolvendo o movimento de serviços entre os países (como por exemplo serviços de telecomunicação).
 - b) Consumo no exterior: *“no território de um membro aos consumidores de serviços de qualquer outro membro”*. É o caso, por exemplo, do turismo.
 - c) Presença comercial: *“pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio da presença comercial, no território de qualquer outro membro”*, é a prestação que envolve o movimento de capital ou de pessoa jurídica de um país para o outro via presença comercial (como, por exemplo, filiais de empresas).
 - d) Presença de pessoas físicas: *“pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio da presença de pessoas físicas de um membro no território de qualquer outro membro”*, é a prestação que envolve o movimento de pessoa física do seu país para o país em que o serviço é prestado.
- 2- Cobertura setorial universal: além de tratar todos os tipos de medias no setor de serviços, o Gats (e o Mercosul) inclui todas as formas de comercialização de serviços conhecidas no mercado internacional.
- 3- Aplicação de princípios tradicionais de liberalização: baseia-se nas questões de não discriminação, tratamento nacional e nação mais favorecida.

Os países do NAFTA, por sua vez, defendem uma negociação por lista negativa, isto é, pelo princípio de que tudo está liberalizado exceto os setores que foram incluídos na lista (qualquer setor que não seja incluído previamente na lista estará sujeito, portanto, à liberalização).

Apesar das divergências, todos os acordos de serviços tentam buscar soluções para três objetivos básicos:

- 1- Tratamento Nacional e da Nação mais favorecida, assegurando tratamento pelo menos iguais aos serviços nacionais e de estrangeiros.
- 2- Princípio de maior acesso ao mercado de serviços através da liberalização do mesmo.
- 3- Princípio da transparência.

6- Propriedade Intelectual

O objetivo da ALCA aqui é reduzir as distorções no comércio promovendo e assegurando uma efetiva proteção aos direitos intelectuais. Ao se tomar decisões a ALCA promete levar em conta eventuais mudanças tecnológicas.

É fundamental que exista uma proteção mínima aos direitos de propriedade intelectual em um acordo do porte da ALCA.

O acordo mais importante sobre propriedade intelectual foi acordado no âmbito da OMC e conta com a participação do Brasil: o TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) determina patamares mínimos de proteção e permite que os Estados fixem outros direitos desde que não contrariem nenhum dos preceitos convencionais. Ao estabelecer estes patamares mínimos o TRIPS abre espaço para que se tenha na OMC um mecanismo de solução de controvérsias relacionado a este tema (ou seja, permite que se aplique retaliações e outros tipos de penalidades). Além disso o acordo estabeleceu algumas obrigações que os Estados signatários deveriam cumprir, como por exemplo a aceitação de pedidos de patentes para produtos agroquímicos e farmacêuticos. O TRIPS determina ainda a extensão de proteção patentária para todos os ramos cobertos pelo acordo. O que o TRIPS fez, em resumo, foi coordenar e implementar lentamente os diversos direitos de propriedade intelectual.

O direito à propriedade intelectual é mais um dos temas que gera divergências entre os Estados membros da ALCA, divergências estas que ocorrem principalmente entre os EUA (apoiados pelo Canadá e pelo México) e os demais países do bloco.

O Trips é o acordo que serve como base para o texto de acordo da ALCA mas o que se propõe é muito mais abrangente em termos de cobertura. O atual texto reflete, na verdade, a posição norte-americana: os EUA querem um acordo mais abrangente (*Trip Plus*) e com maiores patamares mínimos de proteção, o que seria prejudicial aos países menos desenvolvidos (entre eles o Brasil). A proposta norte-americana e a posição brasileira serão analisadas nos capítulos que seguem.

7- Subsídios, *Antidumping* e Medidas Compensatórias

O objetivo da ALCA no que diz respeito a esses três temas é aprofundar, caso seja apropriado, as disciplinas já existentes na OMC em seu acordo sobre subsídios (subsídios agrícolas são discutidos em separado, no grupo de agricultura) e medidas compensatórias, impondo uma maior disciplina para o cumprimento do mesmo.

Pretende-se alcançar um entendimento comum para melhorar as regras e procedimentos relativos à operação e aplicação das legislações sobre *dumping* e subsídio, com o objetivo de não se criar barreiras “injustificadas” ao comércio.

Neste grupo se encontra outra divergência que está entre as principais nas negociações da ALCA. Esta divergência será explicada com um maior detalhamento nos capítulos que seguem, mas vale citar aqui o caso das medidas *antidumping*.

Por *dumping* entende-se o fenômeno econômico de discriminação de preços entre o mercado interno e o externo. O exportador pratica *dumping* a medida em que exporta seu produto por um preço mais baixo que o cobrado no mercado doméstico, fazendo com que seu produto concorra de maneira desigual com os do mercado em que aplica o *dumping*. As normas multilaterais estabelecidas no âmbito da OMC permitem que o Estado importador aplique alguma medida tarifária sobre o produto que é alvo de *dumping*.

O número de países que usam as medidas *antidumping* como política comercial, entretanto, vem crescendo muito: na última década, por exemplo, o número de Estados que as aplicam triplicou. Isto acontece principalmente pela facilidade política de aplicação de tais medidas: normalmente as medidas *antidumping* são vistas como uma reação legítima dos países importadores à práticas condenáveis e ilegais dos exportadores.

Porém, apesar de contar com uma facilidade política muito grande, a aplicação destas medidas requer um aparato burocrático um tanto quanto complexo, aparato este que geralmente são mais acessíveis em países desenvolvidos. Isto explica porque EUA e países da U.E são os Estados que tradicionalmente usam *antidumping* como forma de política comercial.

É exatamente contra esta prática como medida protecionista que países em desenvolvimento, em particular o Brasil, vêm lutando. Os EUA, por outro lado, resistem a qualquer proposta de mudança pois esta implicaria em alterações na política interna, o que suscitaria oposição dos *lobbistas* americanos à própria ALCA.

Esta é uma das muitas divergências que este grupo gerou e, como foi dito, serão explicadas adiante.

8- Solução de Controvérsias

Quanto mais ativa e eficiente for uma organização multilateral, maior a probabilidade de ocorrência de divergências entre seus membros. No caso de uma integração econômica a transparência e a rapidez para a solução de controvérsias são chaves fundamentais para o sucesso do projeto (afinal, temas comerciais são “avessos” à espera).

Um sistema de solução de controvérsias deve, portanto, começar a existir a partir do momento em que a organização começar a funcionar (na ALCA há, inclusive, um consenso entre os membros de que este sistema deverá ser aprovado ao mesmo tempo em que se aprovar um acordo que dê vida jurídica e política à organização).

Desta forma a ALCA pretende estabelecer um mecanismo, transparente e eficaz para a solução de controvérsias envolvendo seus membros, tendo como base o Entendimento sobre as Regras e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias, da OMC.

Assim como está na minuta de acordo, os grupos negociadores estão claramente tendendo a fechar um acordo seguindo o modelo de painéis da OMC, que na ALCA receberá o nome de “grupos neutros”. Estes grupos serão escolhidos de uma lista geral de nomes indicados pelos Estados e mantida em poder da secretaria da ALCA. As decisões dos grupos neutros serão tomadas por maioria de votos.

Este sistema admite como princípio fundamental do mecanismo de solução de controvérsias a existência de diferenças entre os países membros da ALCA, concedendo aos países em desenvolvimento prazos mais longos e maiores facilidades para que as obrigações sejam cumpridas.

O acesso ao sistema é privativo aos Estados-membros, sendo dele excluídos indivíduos ou grupos de indivíduos (para que se admita reclamações apresentadas por indivíduos uma infra-estrutura mais elaborada se faz necessária).

A minuta de acordo prevê ainda a criação de um órgão de apelação (OdeA), também semelhante ao da OMC. As decisões nos recursos de apelação serão novamente tomadas por uma maioria de votos.

Como a transparência é considerada essencial no processo as reclamações serão divulgadas e publicadas e mesmo os Estados-membros que não são parte da controvérsia poderão comparecer às audiências.

9- Política de Concorrência

O programa de trabalho de política de concorrência foi definido em 1998, na Reunião Ministerial de Costa Rica, e contava com os seguintes itens:

- Identificar os princípios básicos e critério da concorrência
- Garantir que os benefícios da liberalização promovida pela ALCA não sejam afetados pelas práticas anticompetitivas que determinadas empresas realizam
- Desenvolver mecanismos para facilitar e promover o desenvolvimento de políticas de concorrência
- Estudar temas relativos à interação entre comércio e política da concorrência (inclusive medidas *antidumping*).

Este é um grupo de negociação que, de maneira geral, obtém um consenso entre os países membros em suas negociações, a única divergência é no que diz respeito às medidas *antidumpings*.

O objetivo da ALCA neste tema não é a criação de órgãos supranacionais para tratarem da questão, mas sim conseguir uma cooperação entre as autoridades anti-trustes já existentes nos países membros. No entanto, dos 34 países que compõem a ALCA, apenas treze têm alguma Lei de concorrência. Pode-se esperar, portanto, que o processo seja um pouco lento. Ainda assim a expectativa é que a ALCA consiga desenvolver um mecanismo institucional que permita que ao menos esses treze países cooperem uns com os outros no combate a condutas anticompetitivas. Entretanto, enquanto os outros vinte e um países não tiverem leis de concorrência e estiverem fora deste processo de cooperação, há dúvidas sobre o sucesso das negociações.

O que se tem hoje, e que será um dos fundamentos do acordo da ALCA, são acordos bilaterais de cortesia positiva (que surgiram no início da década de 90 com a proliferação dos acordos bilaterais contra megafusões entre empresas transnacionais). Um acordo de Cortesia Positiva é uma situação em que dois países aplicam de forma recíproca as normas existentes em suas respectivas legislações. Não se trata, portanto, de alterações

nas leis dos países envolvidos. Estes acordos facilitam muito a investigação sobre eventos que ocorreram no exterior e fortalecem a confiança mútua entre as autoridades antitruste.

A grande limitação de um acordo de cortesia positiva é o fato dele ser muito fraco para reprimir práticas originadas em outros países que não os envolvidos no acordo e, enquanto não houver um acordo multilateral, tal limitação não será solucionada. Este não é, portanto, o tipo de acordo ideal e nem é o preferido pelos negociadores da ALCA: trata-se na verdade de uma solução provisória enquanto um acordo de âmbito multilateral não é estabelecido.

O principal objetivo da política de concorrência na ALCA é garantir que os benefícios do processo de liberalização não sejam prejudicados por práticas empresariais não competitivas.

A ALCA pretende avançar em direção ao estabelecimento de uma cobertura jurídica e institucional de âmbito nacional, sub regional ou regional que proscra o exercício destas práticas empresariais.

Pretende-se ainda desenvolver mecanismos que facilitem e promovam o desenvolvimento de políticas de concorrência e garantam o cumprimento dos regulamentos relativos à livre concorrência no continente.

Capítulo II - OS INTERESSES BRASILEIROS

Os principais interesses do Brasil nas negociações da ALCA se concentram em alguns grupos de negociação específicos. O grupo de acesso a mercados, por exemplo, é uma das áreas onde se encontram grande parte dos principais interesses brasileiros, uma vez que este é o principal alvo de um acordo de livre comércio e os produtos brasileiros têm encontrado barreiras significativas para entrar em alguns países da ALCA. Outra questão fundamental é a agricultura, uma vez que este é o setor mais liberalizado e também o mais competitivo de nossa economia.

Serão analisadas aqui, ainda, interesses referentes aos grupo de compras governamentais, uma vez que estas são uma bom instrumento de política industrial para o governo; às questões antidumping, uma vez que estas medidas prejudicam vários produtos brasileiros (principalmente nos EUA); à propriedade intelectual, uma vez que o Brasil se mostra muito pouco interessado e disposto a negociar este assunto no âmbito da ALCA; dentre outros.

Acesso a Mercados:

No que diz respeito ao acesso a mercados, há uma rede de interesses muito grande entre os países que negociam a ALCA, e a prova disto é a enorme quantidade de acordos menores de livre comércio que já existe entre eles.

Entretanto, um número elevado de acordos de livre comércio entre os países das Américas significa, para os produtos brasileiros, perda de preferência pelo acesso a esses mercados: os EUA, por exemplo, vêm dando melhores condições de acesso ao Canadá e ao México (via NAFTA), aos países do Caribe (via *Caribbean Basin Economy Recovery Act*) e aos países andinos (via *Asian Trade Preference Act*). Privilegiando a venda de produtos originários destes países os EUA fazem com que o Brasil perca mercado até mesmo naqueles produtos em que é mais competitivo, como é o caso do suco de laranja (os EUA passaram a dar, após o NAFTA, preferência ao suco de laranja originário do México).

Portanto, para analisarmos os custos e os benefícios da entrada do Brasil na ALCA é preciso levar em conta que nossas exportações estariam ganhando um espaço muito grande nos países membros, sem esquecer que as importações também seriam liberalizadas. Nesse sentido, então, é preciso avaliar o resultado líquido da liberalização.

A melhor forma de se definir a estratégia negociadora do país neste grupo temático é analisando a composição do comércio do Brasil com os demais países membros: o fluxo de comércio (isto é, importações e exportações), as barreiras existentes às nossas exportações, dentre outras, são variáveis que devem ser levadas em conta.

O comércio exterior brasileiro se caracteriza por ser bastante diversificado em termos de parceiros. As tabelas a seguir mostram dados recentes sobre a composição de nossas exportações e importações em termos de total comercializado e em termos de participação percentual:

Exportações Brasileiras em US\$ milhões (FOB)

Blocos Econômicos

Bloco de países	2002	2003	2004 (dados até outubro)
União Européia	15.404	18.461	19.870
ALCA	27.479	32.476	35.359
Mercosul	3.310	5.671	7.276
Resto do Mundo	14.169	16.476	16.611
Total exportado	60.362	73.084	79.116

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Importações Brasileiras em US\$ milhões (FOB)

Blocos Econômicos

Bloco de países	2002	2003	2004 (dados até outubro)
União Européia	7.201	13.043	13.002
ALCA	19.472	18.770	18.400
Mercosul	5.611	5.684	5.152
Resto do Mundo	14.956	10.793	14.443
Total importado	47.240	48.290	50.997

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Participação nas Exportações Brasileiras

Blocos Econômicos

Bloco de países	2002	2003	2004 (dados até outubro)
União Européia	25,5%	25,2%	25,2%
ALCA	45,5%	44,4%	44,6%
Mercosul	5,5%	7,6%	9,2%
Resto do Mundo	23,5%	22,8%	21%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Participação nas Importações Brasileiras

Blocos Econômicos

Bloco de países	2002	2003	2004 (dados até outubro)
União Européia	15,2%	27%	25,5%
ALCA	41,2%	38,8%	36%
Mercosul	11,8%	11,8%	10,1%
Resto do Mundo	31,8%	22,4%	28,4%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Os comportamentos de nossas exportações e importações são muito parecidos no que diz respeito à origem e ao destino das mesmas: a maior parte de nossas exportações vão para os países da ALCA (em particular dos EUA e do Mercosul), assim como a maior parte de nossas importações também vêm do bloco.

Em relação à composição deste comércio, também há uma diversidade muito grande.

No que diz respeito às exportações há uma diferença fundamental entre as vendas para a União Européia e as vendas para os países da ALCA. Enquanto que para a U.E nossas exportações são compostas basicamente por produtos básicos de baixo valor agregado e intensivo em recursos naturais, para a ALCA nossas exportações são majoritariamente de produtos manufaturados: 49% do total de nossas exportações para a U.E são produtos agrícolas e 90% de nossas exportações para a ALCA são produtos manufaturados. Apenas no comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos os

manufaturados correspondem a 80% de nossas exportações, e entre os principais produtos encontram-se aviões, automóveis, calçados, siderúrgicos, dentre outros. Em relação aos produtos básicos exportados para os EUA (que serão discutidos mais a frente, quando analisarmos os interesses agrícolas das negociações) o destaque é para o café, suco de laranja, fumo, entre outros.

Em relação às importações este comportamento é um pouco diferente: tanto as importações dos EUA quanto as da U.E são prioritariamente de produtos manufaturados e de alto valor agregado. Os principais produtos que importamos são peças para a fabricação de aviões, autopeças, componentes eletrônicos, máquinas e equipamentos.

Analisando especificamente as nossas relações comerciais com os EUA (uma vez que, além deles serem um importante parceiro comercial, é fundamental para que as negociações da ALCA sejam bem sucedidas que Brasil e EUA cheguem a um consenso), a primeira coisa que notamos é que o perfil das exportações brasileiras para os países das ALCA é o mesmo que o de nossas exportações para o mercado norte americano: no comércio bilateral Brasil-EUA há um predomínio de produtos manufaturados com um grau relativamente alto de intensidade tecnológica. O mercado dos EUA é particularmente relevante para alguns produtos como equipamentos de transporte, máquinas e material elétrico, metalurgia, calçados, dentre outros.

Além disso, as exportações brasileiras para os EUA vêm crescendo muito, e desde 1997 eles são o principal mercado para os nossos produtos. Analogamente as nossas importações de produtos norte americano também cresceram muito na última década, fazendo com que o uma negociação de liberalização de comércio seja interessante para os dois lados.

Principais Produtos Exportados para os EUA

Em milhões de US\$ (FOB)

	2002 (jan/ago)	2003 (jan/ago)	Variação Percentual
Aviões	1.150	1.123	-2,35%
Aparelhos transmissores, receptores e componentes	864	799	-7,52%
Calçados e seus componentes	715	679	-5,03%
Óleos Combustíveis	200	587	193,5%
Automóveis de passageiros	390	396	1,54%
Motores para veículos automóveis	310	383	23,55%
Partes e peças para veículos automóveis	274	303	10,58%
Pastas químicas de madeira	178	287	61,24%
Óleos brutos de petróleo	126	287	127,78%
Bombas e compressores, ventiladores, etc.	231	239	3,46%
Subtotal	4.438	5.083	14,53%
Total exportado para os EUA	9.922	11.093	11,8%
Participação no total exportado para os EUA	44,73%	45,82%	2,44%

Fonte: Dados retirados de “Barreiras a produtos e restrições a serviços e investimentos nos EUA”
Embaixada do Brasil em Washington, 2003

Principais produtos importados dos EUA

Em milhões de US\$ (FOB)

	2002 (jan/ago)	2003 (jan/ago)	Variação Percentual
Motores, geradores e transformadores elétricos	828	402	-51,45%
Motores e turbinas para aviação	469	318	-32,20%
Instrumentos e aparelhos de medida	209	197	-5,74%
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	223	172	-22,87%
Medicamentos para medicina humana e veterinária	172	168	-2,33%
Compostos heterocíclicos	128	146	14,06%
Máquinas automáticas para processamento de dados	191	128	-32,98%
Partes e peças para veículos automóveis	109	127	16,51%
Hulhas	130	123	-5,38%
Bombas, compressores e ventiladores	137	115	-16,06%
Subtotal	2.596	1.896	-26,96%
Total importado dos EUA	7.201	6.001	-16,66%
Participação no total importado dos EUA	36,05	31,59	-12,36%

Fonte: Dados retirados de “Barreiras a produtos e restrições a serviços e investimentos nos EUA”
Embaixada do Brasil em Washington, 2003

Participação Percentual dos EUA no Comércio Exterior Brasileiro

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (dados até agosto)
Participação dos EUA nas Exportações Totais	17,75%	19,30%	22,60%	24,26%	24,70%	25,74%	24,37%
Participação dos EUA nas Importações Totais	23,37%	23,72%	24,14%	23,29%	23,47%	22,10%	19,75%
Participação dos EUA no Saldo da Balança	58,98%	58,01%	85,99%	---	50,38%	38,82%	33,65%
Participação dos EUA na Corrente de Comércio	20,77%	21,65%	23,38%	23,77%	24,10%	24,14%	22,53%

Fonte: Dados retirados de “Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços e Investimentos nos EUA”
Embaixada Brasileira em Washington, 2003

O grande interesse dos países em negociar a abertura comercial vem do fato de o volume do comércio bilateral (além de sua composição) ser influenciado pela política comercial adotada nos dois países. Os principais produtos de exportação brasileiros são submetidos a inúmeras barreiras a entrada no mercado norte americano, e se essas barreiras não forem removidas (ou ao menos negociadas) então o Brasil pouco tem a ganhar com o acordo da ALCA.

A posição protecionista dos EUA vem aumentando muito nos últimos anos, principalmente com o crescimento do unilateralismo no país pós-ataque de 11 de setembro. O grande problema deste comportamento é que os produtos sobre os quais incidem este protecionismo são exatamente os produtos mais importantes para as exportações brasileiras. Em sua lista de produtos sensíveis, por exemplo, os EUA incluíram produtos de extrema importância para o setor exportador do Brasil. Outra barreira enfrentada é em

relação às tarifas: embora os EUA apliquem menos tarifas *ad valorem* do que o Brasil, em termos de tarifas específicas os nossos produtos saem prejudicados: assim como no caso da lista de produtos sensíveis, as tarifas específicas recaem exatamente sobre aqueles setores que têm maior importância na nossa pauta de exportações. Há ainda as barreiras não tarifárias, dentre as quais se destacam as cotas e as medidas fitossanitárias, prejudicando principalmente nossas exportações agroalimentícias (a carne bovina brasileira, por exemplo, está proibida de entrar no mercado norte americano sob a alegação de risco de contaminação do rebanho pela febre aftosa). Além disso, os EUA vêm usando medidas *antidumping* como forma de políticas comercial, o que afeta muito algumas exportações importantes para o nosso país, principalmente no setor de siderurgia. O caso das medidas *antidumping* será discutido mãos a fundo ainda neste capítulo.

A questão central no que diz respeito aos interesses brasileiros portanto, é: as maiores expectativas de ganho com o livre comércio estão concentradas exatamente nos setores onde estas (e outras) barreiras mais são aplicadas. Desta forma, é de fundamental importância para o Brasil negociar a eliminação de tais barreiras no âmbito da ALCA, uma vez que os produtos que não estão sujeitos a nenhum tipo de controle são os produtos que pouco têm a acrescentar em termos de ganho em nossa pauta comercial.

Além disso, são vários os setores de nossa economia que enxergam a ALCA como uma grande possibilidade de ganho, e isso se dá por um motivo já explicitado antes: a diversibilidade da nossa pauta de exportações abre espaço para que os interesses também sejam diversos. Se levarmos em conta apenas o comércio bilateral Brasil-Estados Unidos, esta possibilidade de ganho fica clara: se com todas as barreiras existentes as nossas exportações para eles alcançaram o volume de US\$ 16,7 bilhões no ano de 2003, a perspectiva é que com uma área de livre comércio este volume aumente ainda mais.

Se no que diz respeito às exportações o ganho do Brasil com a eliminação de tarifas e barreiras não tarifárias parece óbvio, o impacto da ALCA sobre nossas importações não é tão claro assim.

Muitos estudos econômicos (alguns baseados na simulação de modelos econométricos) apontam para um aumento nas importações em um montante maior que um aumento das exportações. Neste sentido é muito importante que o Brasil analise os benefícios líquidos da liberalização, ou seja, o ganho do setor exportador em relação ao quanto as importações aumentaram, pois só desta é possível que se tenha uma idéia sobre os possíveis ganhos do país com a ALCA.

Impacto Setorial da Formação da Alca (Cenário I: Liberalização Plena)

[em %]

	Importações			Exportações		
	Aumento das importações da Alca	Redução das importações do Mercosul	% total da Alca (1996)	Aumento das exportações da Alca	Redução das exportações para o Mercosul	% total da Alca (1996)
Produtos animais	16,4	-0,5	3,4	1,1	-0,3	1,2
Produtos vegetais	23,8	-2,6	11,4	0,8	-0,7	4,4
Gorduras, óleos	13,9	-0,1	0,8	5,1	-0,3	0,4
Alimentos, bebidas, fumo	19,6	-2,3	2,7	5,3	-2,2	7,8
Produtos minerais	11,6	-2,5	13,4	2,4	-0,1	4,9
Produtos químicos	17,2	-2,8	11,7	8,9	-1,1	7,5
Plásticos e borrachas	28,3	-4,3	5,2	16,5	-1,6	5,1
Couros e peles; artigos de viagem	22,7	-0,4	0,5	13,7	-0,4	0,5
Madeira, cortiça e cestaria	23,7	-0,8	0,3	6,4	-0,9	2,9
Produtos de papel e papelão	13,6	-2,4	3,6	5,0	-1,4	4,3
Têxteis	27,8	-1,3	4,5	31,3	-1,1	3,6
Calçados, chapéus e similares	57,0	-2,6	0,3	18,2	-0,3	6,5
Pedras, cerâmicas e vidros	23,6	-2,2	0,6	18,5	-0,6	1,6
Artigos de joalheria	13,1	-1,5	0,2	33,2	-1,0	1,4
Ligas de metal	23,8	-4,1	4,3	7,9	-0,7	15,7
Maquinaria, equipamentos elétricos	38,1	-4,8	23,2	11,8	-1,5	18,3
Equipamentos de transporte	61,3	-6,1	9,7	16,8	-1,3	11,8
Instrumentos de precisão	31,8	-5,9	3,1	18,6	-2,5	0,8
Armas e munições	46,3	-1,2	0,0	13,0	-3,8	0,2
Artigos manufaturados diversos	43,8	-3,5	0,6	27,6	-2,0	1,1
Obras de arte e similares	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	28,3	-3,0	99,7	11,1	-1,2	100,0

Obs.: Es = 1,5. Ver texto para maiores detalhes.

Agricultura:

Outro grupo que tem um forte interesse nas negociações da ALCA é o de agronegócios, uma vez que a agricultura é o setor mais aberto da nossa economia (a tarifa de importação média de produtos agrícolas é de cerca de 10% enquanto que nos outros setores a média é de 18%).

Além disso, a agricultura é responsável também pelo maior coeficiente de exportação em nossa economia, exportando praticamente um terço de toda sua produção. Em termos percentuais este setor corresponde a aproximadamente 33% do total das exportações brasileiras.

O grande interesse do Brasil neste setor é a eliminação de tarifas e cotas, em particular em relação às aplicadas no mercado norte americano.

Assim como já foi discutido no tema de acesso a mercados (e que será discutido mais profundamente no capítulo seguinte), os principais produtos agrícolas da nossa pauta de exportações são afetados pelas medidas de cunho protecionista adotadas pelos EUA. Açúcar, fumo e suco de laranja são alguns dos produtos sujeitos a cotas de importação no mercado americano, sendo que este último também sofre com a aplicação de medidas *antidumping*. Há ainda os produtos sujeitos à aplicação de tarifas (principalmente tarifas específicas), tarifas estas que prejudicam muito nossas exportações de soja, por exemplo.

É portanto muito interessante para o Brasil eliminar tais barreiras à exportação de produtos agroalimentícios.

Com a modernização e o aumento da produtividade, o agrobusiness passou a ser fundamental para o desenvolvimento no país. No entanto, enquanto os EUA continuarem adotando medidas protecionistas em seu mercado, como a aprovação da *Farm Bill* em 2002 (programa de subsídio e apoio doméstico à agricultura), o Brasil estará em clara desvantagem comercial.

Além disso, a importância das exportações agropecuárias vem sendo cada vez maior no comércio exterior brasileiro. Entre 1996 e 2002, por exemplo, a participação do setor nas exportações aumentou de 24% para 33%. Isso porque a modernização vem se tornando a agropecuária cada vez mais competitiva, e os resultados só não são mais expressivos por conta de barreiras tarifárias e não tarifárias impostas pelos compradores

(em especial pelos EUA). O quadro abaixo mostra como as exportações aumentaram, ano a ano, no setor:

Participação das Exportações Agropecuárias no total das Exportações Brasileiras

Anos	Exportação total	Exportação de Agropecuários	Porcentagem dos agropecuários sobre o total
1996	47.747	12.120	25,4%
1997	52.994	15.039	28,4%
1998	51.140	13.368	26,1%
1999	48.011	14.736	30,7%
2000	55.086	14.815	26,9%
2001	58.223	19.032	32,7%
2002	60.000	20.000	33,3%

Fonte: Beraldo, Antônio D.

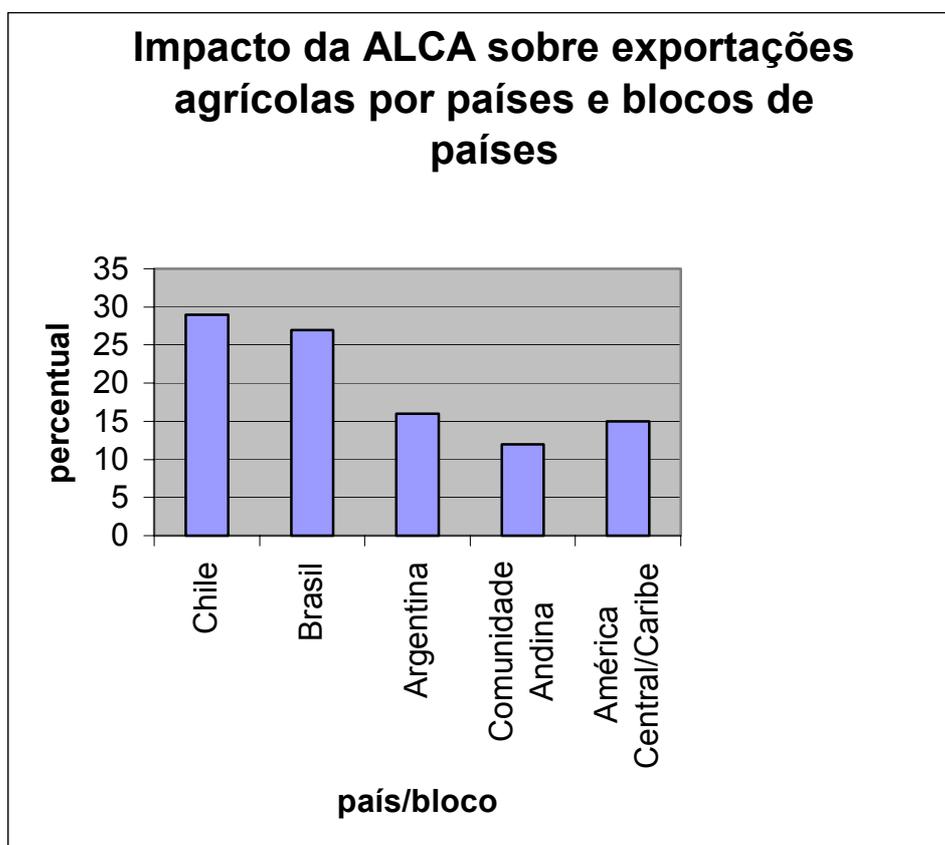
“O desafio da integração agrícola nas negociações da ALCA”

Outra grande vantagem que o Brasil tem em sua produção agrícola é a grande possibilidade de expansão da área física no país: há um enorme potencial para que se aumente a produção. No entanto, um aumento da produção (que é equivalente a um aumento de oferta) requer um aumento de demanda, principalmente externa. Para tanto, a melhor opção que se tem é uma maior abertura dos mercados.

Por isso tem se observado ultimamente que a política agrícola doméstica dá um maior enfoque às negociações internacionais.

Em relação a ALCA especificamente, há um estudo apresentado pelo BID em 2002 estimando os possíveis impactos econômicos que uma liberalização agrícola pode causar nos países membros do bloco, levantando os principais efeitos da eliminação de barreiras tarifárias, dos subsídios e do apoio doméstico às exportações.

O resultado do estudo aponta para alguns países que seriam mais beneficiados (como está representado no gráfico a seguir), e entre eles o Brasil aparece em segundo lugar.



Fonte: Beraldo, Antonio Donizetti
“O Desafio da Integração Agrícola nas Negociações da ALCA”

Dentre os produtos exportados, os que seriam mais beneficiados com a abertura seriam o fumo e a carne, ambos com um aumento de 26% nas exportações; o açúcar, com um aumento de 24% e a soja, com um aumento de 23%; todos produtos que têm uma grande importância na pauta de exportações brasileiras.

Ao contrário de outros setores da economia, os agricultores enxergam a ALCA como uma possibilidade real de ganho. Segundo uma pesquisa feita em 2002 pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) com 1400 produtores, 71% se mostraram favoráveis à ALCA, contra apenas 15% desfavoráveis.

3- Subsídios, *Antidumping* e Medidas Compensatórias

Este é outro grupo temático cujas negociações têm um grande interesse para o Brasil, uma vez que seus principais parceiros comerciais (com destaque para os EUA e alguns países da U.E) usam tais medidas como política comercial.

Os EUA, principais parceiros comerciais do Brasil no âmbito da ALCA, vêm aplicando o *antidumping* há muitos anos sobre várias importações de produtos brasileiros, ainda que o Brasil alegue não praticar o *dumping*. O que os EUA estão fazendo, na verdade, é ocultar certas medidas protecionistas.

O Brasil, que tem seus produtos como alvos constantes, tem como principal expectativa nas negociações deste grupo temático restringir a possibilidade do uso destas medidas como política industrial e agrícola (o que só será possível com uma mudança dos procedimentos em vigor na OMC), ampliando assim seu acesso aos mercados que mais lhe interessam.

Segundo dados da Embaixada Brasileira em Washington, entre os anos de 1999 e 2001, as perdas dos exportadores totalizaram US\$ 2 bilhões e, enquanto estas medidas forem aplicadas, a expectativa é que o prejuízo aumente em torno de US\$ 160 milhões por ano.

Os setores brasileiros cujas exportações são mais prejudicadas com a aplicação de *antidumping* são o siderúrgico e o de ferroligas. Entre os anos de 1999 e 2001, 133 empresas sofreram ações *antidumping* por parte de EUA, Canadá, México e Argentina. A tabela a seguir retrata as principais delas.

Ações Antidumping Contra Exportadores Brasileiros de Produtos Siderúrgicos

Número de casos por empresa e país entre 1999 e 2001

Empresa /País	Argentina	Canadá	EUA	México	Total
CSN	2	4	5	4	15
Cia. Siderúrgica Paulista	4	4	6	4	18
USIMINAS	2	4	6	4	16
Indústria Villares	---	---	5	1	6
Belgo-Mineira	1	---	3	1	5
Gerdau	2	3	3	2	7
Mannesmann	---	---	4	---	4

Fonte: Araújo, José Tavares
 “As normas antidumping da ALCA e a agenda multilateral”

O Brasil também é um grande usuário destas medidas. A principal diferença entre Brasil e EUA, entretanto, é que o Brasil está focalizando seus interesses na defesa dos setores exportadores, ao passo em que os EUA focam na proteção dos produtores. No entanto, os EUA se recusam a negociar esta questão no âmbito da ALCA, alegando que este é um assunto para ser debatido no foro da OMC.

4- Propriedade Intelectual

O principal interesse neste grupo é, na verdade, a não negociação do tema no âmbito da ALCA, e é por isso que este é um dos temas mais controversos do processo: para os EUA é de vital importância que se negocie o direito à propriedade intelectual, enquanto que o Brasil alega (assim como os EUA fazem em relação ao antidumping) que este é um tema a ser tratado na OMC (já que há até um acordo, o TRIPS, que trata especificamente do assunto).

Há quem diga que a negociação do tema traria muitos benefícios para o Brasil, uma vez que por meio de um acordo cria-se um ambiente seguro para que empresas estrangeiras invistam em países em desenvolvimento (através da criação de novas empresas relacionadas a pesquisa e desenvolvimento).

Se isto é verdade, então por que tamanha resistência do Brasil (e outros países) em negociar a questão?

Em primeiro lugar está a maior preocupação brasileira: os EUA querem estabelecer na ALCA padrões de proteção semelhantes aos de sua legislação interna. Os países em

desenvolvimento de uma maneira geral têm medo de se submeterem ao sistema usado nos países desenvolvidos uma vez que esta submissão pode provocar algum tipo de distorção em seus mercados internos.

Além disso, a minuta de acordo da ALCA prevê algumas medidas de repressão à pirataria que para serem implementadas acarretarão num custo muito alto para o Brasil: além de exigir uma mudança na legislação brasileira, estas medidas exigiriam um aparato burocrático que o Brasil não tem disponível.

Outra preocupação do Brasil é em relação a plantas e animais: o acordo da OMC, o TRIPS, que será usado como base nas negociações da ALCA, permite que um país considere suas plantas e animais como materiais não patenteáveis. Entretanto, muitos países desenvolvidos outorgam assim mesmo patentes sobre estes materiais, em geral adquiridos nos países em desenvolvimento.

5- Compras Governamentais

Nas negociações de compras governamentais, há quem diga que o fato de a legislação brasileira estar de acordo com as regras da ALCA faz com que o Brasil tenha um custo muito pequeno para negociar este tema, ou seja, ter uma legislação compatível com os objetivos da ALCA (no caso de compras governamentais a principal característica da Lei 8666 é o fato de garantir que as licitações sejam acessíveis a grupos estrangeiros) o país teria mais a ganhar do que a perder com as negociações.

Entretanto, quem usa este argumento se esquece que a legislação brasileira permite mas não obriga o governo a abrir licitações para empresas estrangeiras. A partir do momento em que se estabelecer um acordo de liberalização neste setor, então o governo passaria a ter obrigação de abrir suas licitações para grupos dos países membros da ALCA.

A posição relutante do Brasil em negociar esta questão no âmbito da ALCA, posição esta que se fortaleceu com o governo Lula, se justifica pelo medo que o governo tem de perder a possibilidade de usar as compras governamentais como instrumento de fomento à indústria local. Este é um dos pontos mais sensíveis das negociações, as divergências criadas serão discutidas no próximo capítulo.

6- Investimentos

Uma negociação de livre comércio sempre amplia a oportunidade de novos investimentos feitos nos países que a assinam, e esta é uma expectativa muito grande principalmente dos países em desenvolvimento (os principais receptores). O que o Brasil espera da ALCA é não só o crescimento das oportunidades de investimento feitas no país, mas também que se crie condições para que estes investimentos aqui permaneçam.

Outra questão que interessa o Brasil é que o investimento tenha um caráter social, ou seja, deve focalizar não só uma melhoria no bem estar do consumidor como também melhores condições de vida para os seus cidadãos.

No entanto as negociações deste grupo temático vêm gerando muitas divergências principalmente entre os países do Mercosul e os países do NAFTA. Uma das principais preocupações do Brasil é que se o modelo proposto pelo NAFTA for adotado no âmbito da ALCA, o investidor estrangeiro vai ter muitas garantias. O Brasil teme que estas garantias restrinjam a ação do governo em determinadas áreas, gerando aí uma das principais divergências das negociações. Os modelos propostos por cada grupo de países e as divergências geradas serão discutidos mais a fundo no próximo capítulo.

7- Outros Temas

Além dos temas explicados com detalhes ao longo do capítulo, o Brasil tem alguns interesses específicos também nos outros grupos temáticos, mas tentei colocar aqui os principais interesses.

Por exemplo, uma questão interessante é analisarmos os interesses que o Brasil teria em negociar uma liberalização no setor de serviços. Este é um dos grupos que mais interessa aos EUA, até porque o seu setor de serviços já é bastante desenvolvido.

Para o Brasil um dos maiores interesses nas negociações deste grupo seria a liberalização da livre circulação de pessoas entre os países membros da ALCA, pois assim poderia exportar serviços profissionais. No entanto, esta é uma medida que tem muito pouca chance de ser tomada, tendo em vista que é uma proposta bastante ambiciosa e que tem nos EUA um país que se recusa a negociar a questão.

Capítulo III- OS PRINCIPAIS TEMAS

No capítulo dois deste trabalho cada um dos nove grupos temáticos foi analisado. Alguns destes grupos, no entanto, geraram grandes divergências entre os países membros (principalmente entre o Brasil e os Estados Unidos, as duas principais economias do bloco). Estas divergências acabaram fazendo com que as discussões em torno da ALCA chegassem ao impasse em que se encontram hoje, com perspectivas muito pessimistas acerca do futuro das negociações. Por um lado os EUA querem que se discuta principalmente uma maior abertura por parte dos países membros dos setores de serviços e investimentos, além de demandarem regras mais rígidas para os setores de compras governamentais e propriedade intelectual. O Brasil, por outro lado, tem maiores interesses na área de acesso a mercados (barreiras tarifárias e não tarifárias, eliminação de subsídios), leis *antidumpings* e agricultura.

Neste capítulo serão discutidas as principais controvérsias que as negociações destes temas geraram.

1- Acesso a Mercados

Como foi visto no capítulo dois o principal destino das exportações brasileiras no bloco que formaria a ALCA são os Estados Unidos (sendo estes, ainda, o segundo principal destino de nossas exportações para o mundo, perdendo apenas para a União Européia). Portanto, é de fundamental importância analisarmos qual o tratamento que nossas exportações vêm recebendo neste país.

O recente aumento do unilateralismo e do protecionismo dos EUA vem acirrando cada vez mais as divergências comerciais com o Brasil. O unilateralismo pode ser explicado, em parte, pelos atentados de setembro de 2001, quando os EUA se fecharam ainda mais em relação ao resto do mundo. Já o protecionismo pode ser percebido em medidas como a *Farm Bill* de 2002 e o aumento nas tarifas de importação sobre produtos siderúrgicos.

Na discussão de acesso a mercados as questões que mais geram divergências são:

- Barreiras tarifárias e não tarifárias
- Definição da tarifa base
- Produtos sensíveis

- Regras de Origem
- Cláusula da Nação mais favorecida
- Simplificação dos procedimentos aduaneiros

Mesmo com o crescimento de suas medidas protecionistas, os EUA continuam sendo um dos mercados mais abertos do mundo (em relação a Brasil, por exemplo, nossa tarifa média de importação é quase 3 vezes superior à dos EUA). O grande problema é que ao mesmo tempo em que os EUA têm tarifas ad valorem muito baixas eles aplicam os princípios de pico e escalada tarifária exatamente nos produtos em que nossas exportações são mais competitivas. O pico tarifário consiste em aplicar uma tarifa muito maior que a tarifa média somente sobre alguns produtos específicos e, no caso do comércio com o Brasil os EUA aplicam estas tarifas sobre produtos que têm participação fundamental em nossa pauta de exportações. Já a escalada tarifária consiste em alíquotas crescentes fixadas de acordo com o aumento no grau de elaboração do produto ao longo da cadeia produtiva e prejudicando, portanto, a exportação de produtos manufaturados intensivos em recursos naturais. Nas relações comerciais entre Brasil e EUA este é o caso, por exemplo, da cadeia da soja.

A tabela abaixo ilustra as diferenças nas estruturas tarifárias do Brasil e dos EUA:

Estrutura Tarifária Comparada entre Brasil e EUA

	Brasil	Estados Unidos
Número de posições tarifárias	9.376	10.311
<i>Ad Valorem</i>	100%	87%
Específicas	0%	13%
Alíquota Média	14,30%	5,60%
Desvio Padrão	7%	12,90%
Alíquota Mínima	0%	0%
Alíquota Máxima	35%	350%

Fonte: Jank, Marcos S. e Nassar, André M.

“ALCA e Agricultura nas Relações Brasil-Estados Unidos”

O grande problema nas relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos é que as tarifas mais altas que os EUA aplicam incidem justamente sobre produtos agroalimentícios, vestuários e calçados (os chinelos brasileiros, por exemplo, estão sujeitos a uma tarifa de importação de 67,5%), setores em que o Brasil é altamente competitivo. Dados da embaixada brasileira em Washington indicam que os vinte principais produtos de exportação brasileiros são penalizados com uma tarifa média de 39% para entrar no

mercado americano contra uma tarifa média de 13% imposta pelo Brasil aos 20 principais produtos de exportação dos EUA. Mais especificamente, os produtos brasileiros cujas exportações mais sofrem com as barreiras tarifárias impostas pelos EUA são: açúcar, álcool, fumo e suco de laranja. A proteção que os EUA dedica a tais produtos será discutida mais a fundo na análise sobre as questões agrícolas.

Ainda em relação às tarifas, é de fundamental importância para o acordo que os países cheguem a um consenso em relação à tarifa base, tarifa sobre a qual será iniciada a desgravação. Esta tarifa base pode ter vários “pontos de partida”. Houve um consenso de que a tarifa base deveria partir das tarifas aplicadas. As notificações dos países para esta tarifa foram apresentadas em outubro de 2002. Os EUA defendiam que a tarifa base fosse a mais baixa das tarifas de importação aplicada a cada produto, enquanto que o Brasil defendia que se usasse a Tarifa Externa Comum (TEC) em vigor no Mercosul. Os países do Mercosul de fato notificaram a TEC, ainda que com um grande número de perfurações. Os países que divergem só concordaram em um ponto: as negociações em torno da tarifa base devem partir das tarifas aplicadas, até porque não faz sentido nenhum negociar a desgravação tarifária tendo como base tarifas que não se aplicam mais.

Além das altas tarifas, muitos produtos brasileiros estão sujeitos a barreiras não tarifárias no mercado norte americano. As principais barreiras não tarifárias que afetam nossas exportações são as cotas de importação e as restrições sanitárias. Em relação às cotas, os principais produtos afetados são açúcar, fumo e têxteis (os EUA aplicam cotas em 32% das importações de têxteis).

Em relação aos têxteis os produtos brasileiros claramente têm algumas desvantagens no mercado norte-americano. Os EUA têm, por exemplo, feito concessões especiais para os países do NAFTA e do Caribe (devido à Iniciativa do Caribe). Em ambos os acordos há o estabelecimento de esquemas preferenciais entre os países envolvidos, prejudicando ainda mais as exportações brasileiras. Para agravar a situação, os EUA têm estabelecido tarifas para a importação de produtos têxteis que são as mais altas do mundo.

Em relação às barreiras sanitárias, assunto que também será discutido mais a fundo quando a questão agrícola for analisada, estas impedem que frutas, legumes e todos os tipos de carne que o Brasil produz entrem no mercado norte americano. De fato algumas dessas barreiras têm fundamento e se justificam pelo risco de doenças infecciosas. Outras, no entanto, não têm qualquer justificativa aceitável que não o protecionismo.

Outra questão importante para que as negociações da ALCA avancem é em relação aos produtos sensíveis. Como já foi dito no capítulo dois a grande maioria dos países quer que todo o universo tarifário seja negociado, deixando para uma desgravação mais lenta apenas os produtos sensíveis (ou seja, produtos que não deverão ser negociados num primeiro momento). É necessário, portanto, que se dê uma atenção especial a esses produtos: os EUA consideram que os produtos sensíveis devem ser um privilégio apenas dos países mais pobres do hemisfério. O Brasil no entanto, defende que a definição de “produtos sensíveis” é fundamental para que as negociações avancem. A posição brasileira se fortaleceu ainda mais com a aprovação pelo legislativo norte-americano, em agosto de 2002, do *Trade Promotion Authority* (TPA).

O TPA, antigo *Fast Track* (que vigorava desde 1962), deu ao presidente norte-americano autonomia para negociar acordos comerciais internacionais, dando ao Congresso apenas o direito de ratificar ou não a decisão, mas sem que este possa alterar os termos do acordo. Ao mesmo tempo em que é uma medida positiva do ponto de vista do comércio mundial, o TPA explicitou algumas posições protecionistas que são extremamente prejudiciais às exportações brasileiras: apresentou não só uma grande autonomia para que o presidente Bush negociasse a ALCA, mas também uma lista de 521 produtos sensíveis (em sua maioria agrícola), os quais serão negociados com um prazo de desgravação mais longo.

Outra questão muito importante e complexa nas negociações de acesso a mercados diz respeito às regras de origem. Como já foi dito no capítulo dois deste trabalho, há três formas de se negociar regras de origens:

- 1- Determinar a origem por meio do salto tarifário: um produto ganha uma característica ou alteração depois de passar por um processo industrial ou sofrer uma mudança significativa que altere sua posição tarifária.
- 2- Determinar a origem após verificar a adição de valor adicionado no produto em questão.
- 3- Requisitos técnicos

Ainda não houve, no âmbito da OMC, uma harmonização das regras que determinam a origem dos bens importados. Por enquanto o Acordo Sobre regras de Origem se limita a determinar que estas regras sejam transparentes e que não sejam usadas nem como medidas protecionistas e nem como medidas que provoquem distorções no comércio internacional.

No âmbito da ALCA não há ainda um consenso entre os países membros sobre quais regras de origem usar. Pelas regras em vigor no NAFTA, por exemplo, o país de origem de um produto 'aquele em que o produto foi completamente produzido. O Brasil, por outro lado, usa as regras em vigor em toda a América Latina (que são as regras aplicadas no âmbito da ALADI, Associação Latino Americana) que consideram o valor adicionado como principal critério para determinar a origem de um produto, ou seja, a origem se vincula a determinada porcentagem em valor que um produto recebeu em determinado país. Para agravar ainda mais as divergências presentes nas discussões destes temas no âmbito da ALCA há, ainda, discordâncias em duas áreas: a determinação das entidades que certificarão em cada país a origem do produto e sobre quais serão as punições aplicadas ao se detectar uma declaração de origem falsa.

Quanto à cláusula da nação mais favorecida, o que se discute é se os países receberão ou não tratamento diferenciado. Se o acordo de nação mais favorecida existente no âmbito da OMC for respeitado, então cada país fará uma oferta única para todos os outros membros do bloco e os acordos bilaterais continuarão valendo até que sejam ultrapassados pela preferência da ALCA. O problema central nesta discussão é que os EUA se mostram contra o estabelecimento desta cláusula para países que têm acordos bilaterais. Em fevereiro de 2003 os EUA apresentaram então quatro ofertas para grupos de países: a primeira foi para o CARICOM, a segunda para a América Central, a terceira para a Comunidade Andina e a quarta para o Mercosul (a primeira é a melhor oferta, a quarta é a pior). A lógica dos EUA é que tem que haver alguma forma de diferenciação entre os países uma vez que não seria justo o Mercosul, um bloco bastante competitivo, ter a mesma oferta que os países do Caribe. O problema da proposta norte americana é que a oferta mais modesta foi para o Mercosul, ou seja, para o Brasil, dificultando ainda mais um consenso nas negociações.

Há, ainda, um último tema no que diz respeito à discussão de acesso a mercados: ao se criar uma área de livre comércio é necessário que todos os procedimentos aduaneiros (isto é, todos os procedimentos relacionados ao funcionamento das fronteiras e ao transporte de bens) sejam harmonizados. O acordo da ALCA prevê de fato esta harmonização, mas já se sabe que todos os países terão que revisar suas legislações internas.

2- Agricultura

A agricultura é, sem sombra de dúvida, o setor que recebe os mais fortes protecionismos e subsídios no comércio mundial. Na ALCA os maiores desafios nas negociações agrícolas residem na eliminação dos subsídios à agricultura e na redução medidas de apoio à produção agrícola doméstica (uma vez que estas medidas garantem um preço interno que desregulam o mercado internacional).

A principal divergência neste assunto se dá novamente entre Brasil e EUA, em particular no que diz respeito às medidas de apoio interno que os EUA têm dado cada vez mais à sua agricultura.

Em 2002 o Congresso norte-americano aprovou a nova Lei Agrícola do país, a *Farm Bill*, um programa de subsídios e apoio interno à agricultura dos EUA. A estimativa é que nos próximos 10 anos os gastos do governo norte-americano com tais medidas cheguem a US\$ 190 bilhões, atendendo ao poderoso *lobby* dos poderosos agrícolas no congresso. Para o Brasil, que vem negociando a eliminação total dos subsídios e dos apoios à produção doméstica de bens agrícolas, este conjunto de práticas incluídas na lei norte-americana constitui uma ameaça muito séria à liberalização agrícola no âmbito da ALCA. Para dificultar ainda mais as negociações, enquanto o Brasil e os demais países do Mercosul defendem o tratamento destes temas no contexto da ALCA os EUA e os demais países do NAFTA admitem uma negociação apenas na OMC. Embora ainda seja muito cedo para prever os impactos da *Farm Bill* nos níveis de produção e preços, é possível afirmar que as exportações do Brasil (e dos demais países do bloco) serão negativamente prejudicadas.

Além da *Farm Bill*, o *Trade Promotion Authority* (já discutido anteriormente) constitui outro grande obstáculo para que o Brasil consiga ter uma negociação agrícola vantajosa na ALCA. Na lista de 521 produtos considerados sensíveis a grande maioria é de produtos agrícolas (nos quais as exportações brasileiras são muito competitivas), restringindo ainda mais a abertura do mercado norte-americano.

Além de leis que garantem o protecionismo e o apoio à produção interna os produtos agrícolas brasileiros têm que enfrentar barreiras tarifárias e não tarifárias para entrarem no mercado norte-americano. Alguns produtos sofrem com altas tarifas, como é o caso do açúcar, do álcool, do fumo e do suco de laranja; outros sofrem a imposição de

cotas à importação como o açúcar e o fumo; além de medidas sanitárias e fitossanitárias aplicadas sobre as importações de frutas, legumes e carnes.

Alguns exemplos das barreiras que os produtos brasileiros enfrentam são:

- 1- Suco de laranja: exportações sujeitas a uma tarifa *ad valorem* de 56%, ainda de sofrer a aplicação de medidas *antidumping*.
- 2- Carne bovina: Em razão do risco de ocorrência de febre aftosa foi proibida a importação de carne bovina fresca ou congelada, ainda que o Brasil registrasse grandes progressos na erradicação da doença.
- 3- Carne Suína: Devido o risco da Cólera Suína a exportação do produto para os EUA também está proibida
- 4- Camarão: O Brasil é o quinto maior exportador de camarão para os EUA. A exportação, no entanto, está condicionada a algumas exigências ambientais (em particular à exigência de que a rede usada para a pesca fosse de tal forma que evitasse danos às tartarugas marinhas). Estas exigências datam de meados da década de 90 e, embora agora a maioria dos pescadores já tenha se adaptado, de início esta medida provocou sérios danos à indústria pesqueira nacional.
- 5- Açúcar: A produção doméstica dos EUA de açúcar é, desde 1981, protegida por um programa de apoio denominado de *Sugar Program*. Tal programa combina uma política de preço mínimo ao produto nacional com uma política de cotas tarifárias às importações. A cota atual para importação de açúcar brasileiro é de 152.691 toneladas métricas. Ainda que o Brasil seja o segundo maior exportador de açúcar para os EUA, nossas exportações se reduziram muito com o *sugar program*, caindo para um volume menor que 15% do volume exportado antes do programa.
- 6- Frutas e legumes: Há uma infinidade de tarifas e restrições fitossanitárias que barram a entrada de nossas frutas e legumes no mercado norte-americano. Por ser o maior produtor mundial de frutas tropicais o Brasil lucraria muito com a eliminação de tais barreiras e não há dúvida de que o setor agrícola seria muito beneficiado com a abertura comercial proveniente da ALCA. Alguns exemplos de frutas brasileiras que não entram no mercado norte-americano devido à obstáculos fitossanitários são: abacate, caqui, carambola, figo e frutas cítricas.
- 7- Tabaco: Desde os anos 30 os EUA contam com um programa federal de apoio ao tabaco (que, assim, como o *sugar program*, mistura uma política de garantia de preço mínimo ao produtor com uma política de cotas anuais). Em 1993, no entanto,

o governo determinou uma medida de cotas muito mais rigorosa: 75% do tabaco utilizado na fabricação de cigarros devem ser de produção doméstica, permitindo-se a importação do equivalente a apenas 25% da produção norte-americana.

O comércio e a liberalização de produtos agrícolas é, sem dúvida nenhuma, essencial para que a integração continental se concretize. Para a economia brasileira a exportação é uma necessidade que se impõe cada vez mais, até porque o *agrobusiness* do país passou por um grande processo de modernização e se transformou em um dos mais competitivos do mundo. Se o Brasil conseguir fazer com que a criação da ALCA aumente o acesso de seus produtos agrícolas ao mercado norte-americano (o que significa fazer com que os EUA diminuam o protecionismo e o apoio à produção doméstica), então não restam dúvidas quanto aos ganhos do país neste setor.

3-Investimentos

Apesar de ter sido um dos primeiros temas a se discutir na ALCA este é um grupo que vem sendo responsável por grandes controvérsias. A dificuldade das negociações se dá, em parte, como visto no capítulo dois, pela inexistência de um acordo multilateral de investimentos que sirva como base para o acordo da ALCA.

Há, entretanto, uma grande divergência entre os países membros (principalmente entre os países do Mercosul e os do Nafta, blocos que já têm algum tipo de acordo definido na área), dificultando a obtenção de um consenso. Os principais temas discutidos sobre o assunto são: direitos de pré-estabelecimento, níveis federativos (se os governos se comprometeriam apenas com as instâncias nacionais ou também com os estados e municípios), expropriação, escolha entre investimento direto ou portfólio e solução de controvérsias entre investidor e Estado.

Como já foi dito anteriormente, são dois os acordos fundamentais de investimento que vem servindo como base para as discussões da ALCA:

- 1- Protocolo de Buenos Aires, defendido pelos países do Mercosul
- 2- Capítulo 11 do acordo do NAFTA

O **Protocolo de Buenos Aires** é baseado em acordos bilaterais mais antigos e prega garantias básicas para o investidor estrangeiro. Atende ainda aos princípios de tratamento nacional e nação mais favorecida, ambos presentes nas legislações dos países membros. O

Protocolo de Buenos Aires define ainda que o acesso aos investidores será regulamentado pela legislação interna de cada país signatário, sendo assim um acordo de pós-estabelecimento. O Protocolo segue o modelo da OMC e do Gats e não inclui investimentos no setor de serviços, estando este definido no acordo de serviços do Mercosul, o Protocolo de Montevideú. Além disso, pelo Protocolo de Buenos Aires qualquer tipo de controvérsia é resolvida entre os Estados, ou seja, a reivindicação nunca poderá ser feita diretamente pelo investidor.

O **Capítulo 11 do acordo do NAFTA**, por sua vez, prevê a solução de controvérsias em um plano investidor/Estado: caso alguma disputa ocorra entre as partes um investidor pode reclamar diretamente ao tribunal o seu direito. Além disso o acordo do NAFTA prevê regras para investimentos no setor de serviços e apresenta regras ambientais que proíbem que se promova investimentos através de medidas consideradas contra os regulamentos do meio ambiente. O acordo do NAFTA é feito, ainda, com base em listas negativas.

O que se observa na verdade é que o acordo do NAFTA dá mais garantias ao investidor estrangeiro ao permitir que este acione o Estado ao definir uma corte internacional para o caso de conflito. O Brasil (baseado no Protocolo de Montevideú) sempre foi relutante em relação a esta cláusula com receio que uma maior garantia ao investidor estrangeiro “amarre” as mãos do governo e defende que este é um assunto que deve ser discutido no âmbito da OMC. Os EUA, por outro lado, colocam a questão dos investimentos como fundamental para que o acordo da ALCA saia do papel.

4- Serviços

A partir do momento em que entrou em vigor, em 1994, o NAFTA se tornou o primeiro bloco de livre comércio do mundo a negociar o comércio de serviços e abriu precedentes para que outros 14 acordos fossem concluídos no continente de modo em que, hoje, todos os 34 países membros da ALCA participem de pelo menos um acordo de comércio de serviços.

De todos estes acordos firmados, no entanto, dois são os mais importantes e responsáveis pelas divergências existentes hoje nas negociações da ALCA. Para que tenhamos um entendimento claro desta divergência é preciso, portanto, entender estes dois acordos: o do Mercosul e o do NAFTA.

Em 1997 o Acordo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul estabeleceu quais seriam as regras para a liberalização do setor no bloco. O que o Protocolo de Montevideu fez foi, na verdade, implantar um acordo construído com base nas premissas mais importantes do GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, firmado em 1995 no âmbito da OMC), embora estabeleça um grau de liberalização mais alto que o do acordo da OMC. As três principais medidas do Protocolo de Montevideu são, assim como no Gats: definição do comércio de serviços baseada em quatro modos de prestação; cobertura setorial universal; aplicação dos modos tradicionais de liberalização. Estas três medidas já foram explicadas com maiores detalhes no capítulo dois.

A característica mais importante do Protocolo de Montevideu é a que diz respeito a um compromisso de se estabelecer uma área de livre comércio plena de serviços entre os Estados Membros. No entanto, até agora os países do Mercosul praticamente não avançaram no processo de integração, o que pode mostrar que os compromissos assumidos em Montevideu eram ambiciosos demais.

Uma das questões mais importantes nas negociações de serviços (e provavelmente a principal divergência) é a que trata da forma de liberalização. Os países do Mercosul defendem a adoção do sistema acordado no Gats que é a liberalização do setor através de listas positivas. Como já foi dito antes, liberalizar via listas positivas significa que só haverá liberalização nos setores especificados. Segundo o Brasil só seria possível um controle da liberalização do setor no âmbito da ALCA se este fosse o modelo adotado. A grande vantagem do país em negociar via listas positivas é que esta é uma forma de negociação com a qual nossos diplomatas já têm experiência.

Firmado em 1994, mesmo ano da criação do bloco, o acordo de serviços do NAFTA ocupa vários capítulos do acordo final:

- 1- Capítulo 12: Comércio transfronteiriço de serviços
- 2- Capítulo 13: Serviços de Telecomunicações
- 3- Capítulo 14: Serviços financeiros
- 4- Capítulo 15: Entrada temporária de pessoas de negócios.

No entanto não são todos os capítulos que visam introduzir o livre comércio no setor. Há, no acordo do NAFTA, setores inteiros que são excluídos da aplicação do acordo (como é o caso de transportes aéreos e telecomunicações básicas) e há ainda casos em que se limita a liberalização a aplicação de um determinado tema (como é o caso do movimento temporário de pessoas, acordo limitado apenas à pessoas que se movimenta, a

negócios). Pelo acordo vigente no NAFTA o livre comércio de serviços acontece, de fato nos serviços financeiros.

Quanto ao modo de liberalização, o acordo do NAFTA prevê a liberação do setor de serviços por meio de listas negativas, isto é, tudo está liberalizado com exceção do que foi listado. Esta é uma das principais divergências pois o Brasil, que prega a liberalização por meio de listas positivas vê na proposta do NAFTA um benefício muito duvidoso: além de abrir completamente o mercado do país e gerar um risco de que o país não consiga obter uma boa regulamentação, esta é uma forma de listagem com a qual nossos negociadores não estão acostumados a lidarem.

O acordo do NAFTA é bem mais restritivo que ao acordo do Mercosul uma vez que se aplica apenas à algumas das modalidades de prestação de serviços da OMC. Aqui se encontra outra grande diferença entre o acordo do NAFTA e o do Mercosul: o Protocolo de Montevideu incorpora o investimento no acordo de serviços (como sendo parte do modo três de prestação, a presença comercial) enquanto que o acordo do NAFTA trata o assunto investimentos apenas no capítulo dedicado a ele (capítulo 11), ainda que esteja se falando de investimentos em serviços.

5- Propriedade Intelectual

As negociações deste grupo no âmbito da ALCA têm uma certa semelhança com as que ocorreram antes de se determinar o TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) e algumas das divergências também.

Para que o Trips fosse acordado houve um intenso debate entre norte e sul, e este debate hoje é reproduzido pelas divergências entre os EUA e o Brasil ou, de forma mais abrangente, entre os EUA e os países em desenvolvimento do bloco.

O que os EUA buscam nas negociações deste grupo na ALCA é uma maior proteção aos direitos de propriedade intelectual alegando que o Trips não abrange todos os direitos e defendendo, portanto, uma elevação nos patamares mínimos de proteção para além dos estabelecidos na OMC. Os EUA querem, na verdade, alcançar um acordo denominado *Trips Plus*.

Um acordo *Trips Plus* baseia-se no Trips mas amplia os direitos de propriedade intelectual. Alguns dos setores sobre os quais os EUA pretendem ampliar o acordo são:

variedades vegetais; indicações geográficas para alimentos e artesanatos; recursos genéticos.

Os outros países do bloco, no entanto, não têm o menor interesse em elevar o patamar de proteção para além do que está previsto no acordo da OMC.

O Brasil inclusive defende que deve se manter a discussão em torno da propriedade intelectual exclusivamente no foro da OMC. A falta de interesse do país em incluir este tema do acordo da ALCA pode ser explicada por dois fatores:

- 1- Esta discussão inevitavelmente levará a um acordo *Trip Plus* e uma ampliação dos direitos de propriedade intelectual é tudo que o Brasil não quer.
- 2- Os países em desenvolvimento têm muito a perder com as discussões saindo do âmbito da OMC (principalmente porque ao se firmar um acordo no âmbito da ALCA os países seriam obrigados a tomarem medidas necessárias para lidarem com questões de saúde pública, medidas estas que eles conseguiram que ficassem de fora do acordo da OMC).

O atual texto de acordo em discussão na ALCA reflete as propostas norte-americanas, ainda que esta desagrade a maioria dos países do bloco, tentando reproduzir no bloco o sistema de defesa interna dos EUA. Nesse sentido a ALCA caminha para um acordo que dá muito mais proteção aos direitos de propriedade intelectual do que o que vigora no âmbito da OMC.

6- Medidas *Antidumping*

As medidas *antidumpings* são assuntos sempre presentes em negociações comerciais por serem usadas constantemente como instrumento de defesa comercial. Dentre os países membros da ALCA os EUA são, sem a menor dúvida, os usuários mais tradicionais de tais medidas, aplicando-as principalmente contra países em desenvolvimento.

No âmbito da ALCA as negociações do tema afetam principalmente os interesses das cinco principais economias do bloco uma vez que estas estiveram presentes em 78% do total das investigações abertas entre 1987 e 2000.

A tabela a seguir mostra estes valores:

Ações Antidumping entre os negociadores da ALCA (1987-200)

Destino/Origem	Argentina	Brasil	Canadá	Estados Unidos	México	Outros	Total
Argentina	----	02	02	14	01	03	22
Brasil	38	----	13	30	19	04	104
Canadá	----	01	----	42	04	01	48
Estados Unidos	10	26	65	----	68	13	182
México	03	04	03	34	----	10	54
Outros	10	07	01	27	11	19	75
Total	61	40	84	147	103	50	485

Fonte: Araújo, José Tavares

“Antidumping e Política de Concorrência na ALCA e no Mercosul”

A principal divergência no grupo, no entanto, se dá mais uma vez entre Brasil e Estados Unidos.

A posição brasileira é apontar para a necessidade de um acordo que impeça o antidumping como medida protecionista, alegando que esta é uma política comercial incompatível com a integração econômica. O que o Brasil espera conseguir nas negociações é uma mudança nas regras de aplicação de medidas *antidumping* em vigor na OMC, de modo a restringir ainda mais a aplicação arbitrária das mesmas.

Os EUA, por sua vez, são grandes usuários de ações *antidumping* como política industrial e agrícola e, portanto, resistem a qualquer mudança nas regras da OMC que resulte em um impacto em sua legislação. Esta resistência norte americana ganhou ainda mais força com a aprovação do *Trade Promotion Authority*, o TPA, em 2002. Com ele o Congresso limitou o poder do presidente de negociar tais medidas, reservando ao presidente o papel de “*preservar a capacidade dos EUA de aplicar rigorosamente suas leis de defesa comercial (...) e evitar acordos que diminuam a efetividade das disciplinas nacional e internacional sobre comércio desleal.*” A estratégia norte americana é levar a discussão do tema para o foro da OMC, onde qualquer mudança terá mais dificuldades em ser aprovada. A posição dos EUA se justifica pelo grande lobby que os produtores industriais fazem no país, pressionando o Congresso a não aprovar este tipo de mudança. Além das pressões internas, uma mudança nas regras de aplicação das medidas antidumping enfrenta uma restrição institucional no país: tal mudança afetaria as funções da *US International Trade Commission* (ITC), uma autarquia com um bom grau de independência política que, além

de ser responsável pela decisão final nas investigações antidumping, fornece recomendações e apoio na política comercial do país desde 1919.

Apesar de divergirem quanto aos critérios de aplicação das medias no âmbito da ALCA, tanto EUA quanto Brasil recebem mais do que aplicam as ações *antidumpings*. A diferença se dá, na verdade, na prioridade que cada um dos governos tem. O governo brasileiro visa, nas negociações da ALCA, proteger os interesses dos exportadores afetados pelas investigações. O governo norte americano, por sua vez, visa proteger a indústria local que compete com as importações.

CONCLUSÃO

Dez anos se passaram desde o início das negociações da ALCA e a incerteza que envolve o assunto ainda é muito grande. As divergências são muitas e, se por um lado é preciso que se entre num consenso para que o bloco tenha sucesso, por outro os principais atores vêm se mostrando muito pouco dispostos a abrirem mão de seus interesses centrais. A data inicialmente estabelecida para que o acordo entrasse em vigor (janeiro de 2005) se aproxima, deixando bastante claro que o calendário não será obedecido.

Na Reunião Ministerial de Miami, em novembro de 2003, as negociações tomaram um rumo que divergia muito da proposta inicial. Ao se sugerir uma ALCA em dois pisos, com um piso de regras e obrigações comuns aos 34 países e outro em que os membros teriam a possibilidade de negociarem acordos bilaterais livremente (*ALCA à la carte*), o que se fez foi romper com dois dos princípios básicos da ALCA: o *single undertaking* (nada está acordado até que tudo seja acordado) e a Cláusula da Nação Mais Favorecida.

Foi esta reunião, ainda, que deixou muito clara a falta de consenso existente entre as duas principais economias do bloco, Brasil e EUA. Se por um lado já é quase um senso comum falar que o sucesso das negociações depende de um acordo entre estes dois países, por outro o que se vê desde Miami é uma falta de engajamento muito grande para que este sucesso seja alcançado.

Do lado dos EUA, o que se vê é uma relutância muito grande em se negociar temas como medidas de apoio interno à agricultura, produtos sensíveis e regras *antidumping*. Além disso, ao sugerirem propostas diferentes para grupos de países diferentes, sendo eu a pior se destinava ao Mercosul, o que os norte-americanos fizeram foi aumentar ainda mais a distância entre os interesses dos principais países no bloco.

O Brasil, por outro lado, se recusa a negociar em termos mais profundos os temas investimento, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual. A proposta brasileira (e dos demais países do Mercosul) em Miami foi para que estes assuntos fossem discutidos no âmbito da OMC, proposta que ficou conhecida como *ALCA light*.

O impasse que se criou em Miami deixou claro que o calendário inicial não vai ser obedecido: enquanto os EUA se recusarem a negociar temas de fundamental importância para o Brasil e enquanto os brasileiros tentarem tirar do âmbito da ALCA a discussão de temas de grande interesse para os norte-americanos, dificilmente as negociações vão avançar.

Perante o impasse que surgiu, o que se vê são as partes divergentes assinando acordos de livre comércio com outros países.

Os EUA aumentam consideravelmente o número de acordos bilaterais, mostrando que não vão esperar que as negociações da ALCA avancem para que acordos de livre comércio com o continente sejam assinados: recentemente além de fechar um acordo com o Chile, os EUA anunciaram que começariam a negociar com Panamá, Colômbia, Bolívia e Equador. Foi anunciada ainda a pretensão de se fechar acordos com países de outros continentes, como Austrália, África do Sul e Marrocos.

Os países do Mercosul caminham para um acordo de Livre Comércio com a União Européia, acordo este que assim como a ALCA vem apresentando inúmeras divergências e dificuldades para que seja fechado.

Diante deste quadro, pode-se imaginar alguns cenários possíveis para a integração das Américas.

O primeiro deles é a implementação da ALCA *à la carte*, assim como foi proposto por Brasil e EUA na Reunião de Miami. Se isto ocorrer, o acordo terá diferentes níveis de compromissos. Entretanto, esta é uma solução que na verdade não resolve as divergências entre Brasil e EUA: se os temas sugeridos pelo Brasil forem excluídos (investimentos, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual), os EUA se sentirão no direito de não negociarem os subsídios agrícolas e as regras *antidumping*. Sem a negociação destes assuntos, no entanto, o Brasil (e o Mercosul) perde quase todo seu interesse na ALCA, e dificilmente os países aceitarão as negociações.

Um segundo cenário, conhecido como “*Spaghetti Bowl*” (“prato de espaguete”), é a consolidação do processo que está acontecendo hoje, que é a proliferação de acordos bilaterais no continente (hoje são mais de 60). Esta parece ser a opção mais realista hoje, mas também pode ser o mais custoso para os países menos desenvolvidos: o que se espera é que seja seguida a estratégia chamada de “*hub-and-spokes*”, que consiste em ter os EUA no centro (propondo acordos provavelmente viesados) e os outros países como raios em torno dos norte-americanos.

Há ainda um terceiro cenário, este menos provável de se acontecer, que é a assinatura de um acordo de livre comércio de bens, mas como resto da agenda sendo negociada via acordos bilaterais.

Seja como for, é preciso que os países envolvidos apresentem vontade e comprometimento para que se chegue a um acordo balanceado e abrangente. Por enquanto

não é isso que tem se observado. A esperança é que, passadas as eleições norte-americanas, os EUA voltem a se mostrar dispostos para as negociações. Embora muitas pessoas defendam que a vitória de George Bush é mais positiva para o Brasil, uma vez que os democratas são mais favoráveis a uma eliminação de tarifas que os republicanos, a verdade é que a questão tarifária não é o único (e nem o principal) problema nas negociações. O que se precisa, como já foi enfatizado, é que as partes negociadoras se mostrem muito mais flexíveis para solucionarem as divergências criadas. Caso contrário, muitos serão os possíveis rumos do continente, mas provavelmente o livre comércio não estará entre eles.

BIBLIOGRAFIA:**Livros:****Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços e Investimentos nos EUA**

Embaixada do Brasil em Washington, DC

Editora Aduaneiras, SP (2003)

O Brasil e a ALCA: Desafios da Integração

Amaral Jr., Alberto e Sanches, Michelle R. (organizadores)

Editora Aduaneiras, SP (2003)

OMC- Acordos Regionais e o Comércio de Serviços

Marconini, Mário

Editora Aduaneiras, SP (2003)

Seminário O Brasil e a ALCA (2002)

Cardim, Carlos Henrique e Cintra, Marcos (organizadores)

Câmara dos Deputados

Instituto de Relações Internacionais

Artigos:

Arashiro, Zuleika ; Jannk, Marcos S. e Tachinardi, Maria Helena: *“Brasil e EUA reduzem a ambição da ALCA”* (2004)

Arashiro, Zuleika e Jank, Marcos S.: *“Free Trade in Américas: where are we? Where could we be headed?”* (2004)

Castilho, Marta R.: *“Impactos de acordos comerciais sobre a economia brasileira: resenha dos trabalhos recentes”* (2002)

Castilho, Marta R. e Veiga, Pedro da Motta: “*As relações comerciais Brasil-EUA no contexto da ALCA*” (2003)

Jank, Marcos S.: “*ALCA e a agricultura nas relações Brasil-EUA*” (2001)

Jank, Marcos S.: “*As negociações comerciais com Kerry ou Bush*” (2004)

Jank, Marcos S.: “*Rumo ao prato do espagete?*” (2003)

Shott, Jeffrey J.: “*Whiter the free trade area of the Americas?*” (2004)

Zabludovsky, Jaime: “*The long and winding road to the hemispheric integration: ten elements in understanding the FTAA*” (2004)

Sites:

www.desenvolvimento.gov.br (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio)

www.ftaa.org (home page oficial da ALCA)

www.iconebrasil.org.br (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais)