

Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90

André Averbug*

* Economista do Convênio BNDES-Pnud.

Resumo

Este artigo visa rever o processo de abertura e de integração comercial brasileira na última década deste século. Ênfase é dada à análise dos dois principais empreendimentos de integração com os quais o país se envolveu: a implementação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e as negociações em torno da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Outra questão abordada é a aproximação entre o Mercosul e a União Européia (UE). O trabalho conclui que o grau de abertura e de integração da economia deve continuar se intensificando, mas não sem que seus efeitos sejam devidamente ponderados, de forma a maximizar seus benefícios e minimizar seus custos. Fator essencial nesse processo é a consolidação do Mercosul e suas negociações paralelas com a Alca e a União Européia.

1. Introdução

A década de 90 foi palco de mudanças significativas na política de comércio exterior brasileira. O período se caracterizou por um processo de abertura comercial abrangente, que se iniciou no governo Collor e se estendeu até o governo Fernando Henrique. A integração comercial brasileira vem ocorrendo no contexto de uma nova ordem mundial, a globalização, baseada nos moldes do chamado “Novo Regionalismo”, que se caracteriza principalmente pela integração de países através de acordos bilaterais e multilaterais (zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns).

Este artigo visa rever o processo de abertura e integração comercial brasileira na última década deste século. Em particular, são analisados os principais empreendimentos de integração com os quais o país se envolveu: a implementação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e as negociações em torno da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).¹ Outra questão abordada é a possível aproximação entre o Mercosul e a União Européia (UE), que pode representar grandes oportunidades para o Brasil.

A próxima seção apresenta um histórico do processo de abertura comercial do Brasil. A seção seguinte, após uma breve introdução ao Novo Regionalismo, com o intuito de apresentar o pano de fundo para as mudanças que vêm sendo observadas no comércio internacional, trata das questões do Mercosul e da Alca e também discute o relacionamento Mercosul-União Européia. A última seção incorpora os comentários conclusivos do trabalho.

2. Abertura Comercial Brasileira

O ritmo do processo de abertura adotado pelo Brasil na segunda metade deste século vem sendo ditado pela realidade econômica e política de cada momento. O país assumiu posturas ora protecionistas ora mais liberais, de maneira a administrar questões internas como déficits na balança comercial, vulnerabilidade de segmentos industriais, controle de preços, flutua-

¹ *Esta análise limita-se às questões comerciais. Aqui não se pretende aprofundar a discussão sobre outros temas, como harmonização macroeconômica, fluxo de investimentos, impactos sobre emprego, produtividade etc.*

ções no câmbio, questões políticas e diplomáticas etc. Num primeiro período, entre 1957 e 1988, “a estrutura tarifária no Brasil caracterizou-se pela vigência de dispersão, média e modal elevadas; pela incidência de redundância em toda a cadeia produtiva, decorrente da proliferação de regimes especiais de importações e de barreiras não-tarifárias; e por uma expressiva estabilidade das alíquotas”.² Esse período caracterizou-se pelo protecionismo atrelado à política de substituição de importações (principalmente na década de 70, devido à crise do petróleo).

Depois, entre 1988 e 1993, realizou-se amplo processo de liberalização comercial no qual se concedeu maior transparência à estrutura de proteção, eliminaram-se as principais barreiras não-tarifárias e reduziram-se gradativamente o nível e o grau de proteção da indústria local. Entre 1988 e 1989, a redundância tarifária média caiu de 41,2% para 17,8%, foram abolidos os regimes especiais de importação (exceto os vinculados ao *drawback*, ao desenvolvimento regional, ao incentivo às exportações, ao governo, ao Befiex e a acordos internacionais), unificaram-se os diversos tributos incidentes sobre as compras externas e reduziram-se levemente o nível e a variação do grau de proteção tarifária da indústria local, com a tarifa média passando de 51,3% para 37,4%, a modal de 30% para 20% e a amplitude de 0-105% para 0-85%.

Em 1990, foi instituída a nova Política Industrial e de Comércio Exterior, que extinguiu a maior parte das barreiras não-tarifárias herdadas do período de substituição de importações e definiu um cronograma de redução das tarifas de importação. As reduções se dariam gradualmente entre 1990 e 1994, de modo que, no final do período, a tarifa máxima seria de 40%, a média de 14%, a modal de 20% e o desvio-padrão inferior a 8%.

Embora o cronograma tarifário tenha sido mantido somente até outubro de 1992, quando ocorreu uma antecipação das reduções previstas para 1993 e 1994, a estrutura de proteção foi definida da seguinte forma:

- produtos sem similar nacional, com nítida vantagem comparativa e proteção natural elevada ou *commodities* de baixo valor agregado, tiveram alíquota nula;

2 Os primeiros quatro parágrafos desta seção baseiam-se em Moreira e Correa (1996).

- alíquota de 5% foi aplicada a produtos que já possuíam esse nível tarifário em 1990;
- tarifas de 10% e 15% foram destinadas aos setores intensivos em insumos com tarifa nula;
- a maior parte dos produtos manufaturados recebeu a alíquota de 20%, enquanto as indústrias de química fina, trigo, massas, toca-discos, videocassete e aparelhos de som teriam 30%; e
- os setores automobilísticos e de informática teriam proteção nominal de 35% e 40%, respectivamente.

Em 1995, com o Plano Real já em vigor e as políticas de integração comercial do Mercosul em andamento, a condução da política de importações passou a se subordinar aos objetivos da estabilização de preços e proteção (mesmo que moderada) dos setores mais afetados pela recente abertura. Esses dois interesses passam a exercer pressões antagônicas, já que o primeiro demanda maior abertura da economia para as importações, enquanto o segundo baseia-se no oposto.³ A Tabela 1 mostra a nítida tendência de queda da tarifa média de importação até 1995, refletindo os avanços no processo de abertura comercial brasileiro. A alíquota média caiu pela metade entre 1990 e 1993 e continuou em queda até o fim do período.

A partir de 1996, no entanto, observou-se pequeno viés de alta nas alíquotas de importação, na tentativa de conter o aumento do déficit em conta corrente devido, entre outros fatores, à estabilidade do real. A Tabela 2 mostra que, entre 1996 e 1997, a tarifa média geral subiu de 13,6% para 13,8% e, em seguida, de 14,23% no primeiro semestre de 1997 para 16,69% no mesmo período do ano seguinte. A análise desagregada das

TABELA 1
Imposto de Importação

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alíquota Média Simples	32,1	25,2	20,8	16,5	14,0	13,1

Fonte: Baumann et alii (1998).

3 A condução dessas duas políticas paradoxais, mas complementares (no sentido de procurarem manter o equilíbrio da economia), vem sendo um aspecto de extrema relevância na orientação das políticas comerciais na década de 90.

TABELA 2
Alíquotas Médias das Importações Brasileiras

Destinação Econômica	1996		1997		Jan-Jun de 1997		Jan-Jun de 1998	
	Alíquota	Alíquota	Alíquota	Alíquota	Alíquota	Alíquota	Alíquota	Alíquota
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
Matérias-Primas e Produtos Intermediários	8,97	4,91	9,41	5,48	9,90	5,82	12,31	7,61
Bens de Capital	11,97	7,37	11,16	7,73	9,76	6,46	16,34	12,45
Bens de Consumo	24,55	11,07	25,94	10,06	29,58	12,11	26,34	10,36
Bens de Consumo Duráveis	35,39	13,58	37,05	11,89	37,58	13,50	36,73	12,36
Bens de Consumo Não-Duráveis	15,03	8,86	14,49	8,16	19,15	10,30	16,77	8,51
Equipamento de Transporte	18,99	6,20	19,38	6,28	19,86	6,84	21,71	8,07
Combustíveis e Lubrificantes	11,44	7,75	9,06	6,29	11,40	7,66	9,79	7,10
Material de Construção	12,19	8,29	13,95	8,08	13,48	9,03	17,74	10,45
Não-Especificado	12,51	6,72	11,26	9,88	10,47	9,20	0,00	0,00
Total Geral	13,60	7,05	13,80	7,04	14,23	7,33	16,69	9,27

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Coget.

Elaboração: Instituto de Ciências Econômicas e Gestão (Iceg).

tarifas de importação para o período mostra que os setores que sofreram maior aumento entre 1997 e 1998 (primeiro semestre) foram o de bens de capital (de 9,76% para 16,34%) e o de matérias-primas e produtos intermediários (de 9,9% para 12,3%). Outro dado notável é a grande diferença, na maioria dos casos, entre as alíquotas nominais e as reais, que descontam os regimes especiais de importação (ex.: Aladi, Mercosul, zonas francas, regime automotivo etc.), refletindo o ainda elevado grau de renúncia fiscal da economia brasileira.

Entre 1988 e 1997, as exportações brasileiras passaram de US\$ 33,8 bilhões para US\$ 53 bilhões, um aumento de 57%, com crescimento médio anual de 4,6%.⁴ No mesmo período, as importações quadruplicaram, crescendo em média 15,4% a.a. e atingindo US\$ 61,3 bilhões. Essa assimetria nos ritmos de crescimento levou a uma inversão no sinal do saldo da balança comercial: o superávit de US\$ 19,2 bilhões em 1988 transformou-se no

4 O ano de 1998 é comentado separadamente do período até 1997 devido à crise asiática, que começou em outubro desse ano e gerou forte onda de desvalorizações das moedas da região, prejudicando a balança comercial brasileira de duas formas: deteriorando o poder de compra (importações) das economias asiáticas e tornando os produtos dessas economias mais competitivos no mercado internacional.

déficit de US\$ 8,4 bilhões em 1997. Em 1998, as exportações caíram 3,5% em razão da crise internacional impulsionada pela crise asiática e pelo menor crescimento do comércio mundial, quando, ao contrário, no início do ano previa-se que as exportações teriam crescimento similar ao de 1997. Como as importações caíram 6,2%, o déficit comercial ficou em US\$ 6,4 bilhões. A Tabela 3 apresenta a *performance* da balança comercial brasileira desde 1988.

O comportamento da balança comercial na segunda metade da década de 90 foi condicionado por diversos fatores, a maior parte com efeitos expansionistas sobre as importações. Nesse sentido, merecem destaque a liberalização comercial e a estabilização da economia após o lançamento do Plano Real em julho de 1994, além do processo de integração no âmbito do Mercosul, o aprofundamento do programa de privatização, a retomada dos investimentos e a própria crise asiática. A Tabela 4 mostra a recente evolução das exportações nacionais de forma desagregada.

Os números revelam que, durante todo o período, a composição relativa das exportações brasileiras por setor permaneceu basicamente estável, com os manufaturados representando em torno de 55% do total exportado, os básicos cerca de 25% e os semimanufaturados ao redor de 15%. De 1997 a

TABELA 3
Balança Comercial: Exportações e Importações (US\$ Milhões)

<i>Ano</i>	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>	<i>Saldo Comercial</i>
1988	33.789	14.605	19.184
1989	34.383	18.263	16.120
1990	31.414	20.661	10.753
1991	31.620	21.041	10.579
1992	35.793	20.554	15.239
1993	38.597	25.480	13.117
1994	43.544	32.701	10.843
1995	46.506	49.859	(3.353)
1996	47.747	53.303	(5.556)
1997	52.987	61.351	(8.364)
1998	51.120	57.550	(6.430)

Fonte: Banco Central.

TABELA 4
Exportações por Fator Agregado (US\$ Milhões FOB)

<i>Ano</i>	<i>Básicos</i>	<i>Semimanufaturados</i>	<i>Manufaturados</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
1989	9.549	5.807	18.634	393	34.383
1990	8.746	5.108	17.011	549	31.414
1991	8.737	4.691	17.757	435	31.620
1992	8.830	5.750	20.754	459	35.793
1993	9.366	5.445	23.437	307	38.555
1994	11.058	6.893	24.959	635	43.545
1995	10.969	9.146	25.565	826	46.506
1996	11.900	8.613	26.413	821	47.747
1997	14.474	8.478	29.194	844	52.990
1998	12.970	8.111	29.382	657	51.120
Evolução (%):					
1990-1997*	65,5	66,0	71,6	53,7	68,7
1990-1998*	48,3	58,8	72,7	19,7	62,7
1998/1997	-10,4	-4,3	0,6	-22,2	-3,5

Fonte: Secex/MICT.

*Média anual.

1998, o único setor que apresentou algum crescimento nas exportações – e mesmo assim de pequena expressão – foi o de manufaturados, que teve nos automóveis, partes e peças para veículos seus principais produtos exportados. Os outros setores foram mais afetados pela crise global e o conseqüente encolhimento da demanda internacional, principalmente o dos básicos, que vinha em recuperação desde 1995 mas sofreu também com a queda dos preços das *commodities*. Entre os principais produtos primários exportados estão os minérios de ferro, a soja e o café cru em grãos. As Tabelas 5A e 5B apresentam as exportações brasileiras segundo o destino.

Nota-se que os mercados mais importantes na década de 90, tanto pelo crescimento relativo quanto pelo volume importado, foram a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) (crescimento de 317% entre 1990 e 1998, com um volume de US\$ 13,3 bilhões no último ano), os Estados Unidos (27,8% e US\$ 9,9 bilhões, respectivamente) e a União Européia (49,4% e US\$ 14,7 bilhões). Em 1998, a União Européia continuou sendo o

TABELA 5A
Exportações por Blocos Econômicos (US\$ Milhões FOB)

	<i>União Européia</i>	<i>Aladi</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Ásia</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Total</i>
1989	10.509	3.491	8.370	5.646	1.095	966	1.194	34.383
1990	9.870	3.194	7.718	5.267	424	1.012	1.076	31.414
1991	9.773	4.919	6.285	5.699	704	1.036	1.124	31.620
1992	10.730	7.628	7.120	5.623	375	1.140	1.295	35.793
1993	9.962	9.146	8.023	6.112	530	1.112	1.245	38.555
1994	11.812	9.745	8.951	7.059	534	1.350	1.078	43.545
1995	12.912	9.975	8.798	8.192	985	1.586	1.280	46.506
1996	12.836	10.928	9.312	7.814	1.056	1.527	1.345	47.747
1997	14.513	13.599	9.407	7.730	1.313	1.520	1.455	52.990
1998	14.744	13.324	9.865	5.613	1.163	1.651	1.611	51.120
Evolução (%):								
1990-1997*	47,0	325,8	21,9	46,8	209,7	50,2	35,2	68,7
1990-1998*	49,4	317,2	27,8	6,6	174,3	63,1	49,7	62,7
1998/1997	1,6	-2,0	4,9	-27,4	-11,4	8,6	10,7	-3,5

Fontes: Secex/MICT e Comunidade Econômica Européia.
*Média anual.

principal destino para as exportações brasileiras, com 28,8%, seguida pela Aladi (26,1%), pelos Estados Unidos (19,3%) e pela Ásia (11%). No mesmo ano, as exportações para os Estados Unidos e para a Europa cresceram, respectivamente, 4,9% e 1,6% em relação a 1997, refletindo o potencial de maior crescimento das exportações para essa última região, como será discutido mais adiante.

As vendas para os países da Aladi e para a Ásia entre 1997 e 1998 caíram 2% e 27,4%, respectivamente, em especial devido à crise asiática. Os países da Aladi absorveram mais de 40% das exportações brasileiras de manufaturados, graças, sobretudo, às vendas para o Mercosul. Do total de US\$ 13 bilhões exportados para a Aladi em 1998, US\$ 8 bilhões tiveram o Mercosul como destino (62% do total). As vendas para a Argentina representam mais de 13% das vendas externas totais do Brasil, participação individual inferior apenas à dos Estados Unidos. Fora o Mercosul, os principais países da Aladi a absorverem as exportações brasileiras são o Chile (2%), o México

TABELA 5B
Exportações por Blocos Econômicos (%)

	<i>União Européia</i>	<i>Aladi</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Ásia</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
1989	30,6	10,2	24,3	16,4	3,2	2,8	3,5	9,0	100,0
1990	31,4	10,2	24,6	16,8	1,3	3,2	3,4	9,1	100,0
1991	30,9	15,6	19,9	18,0	2,2	3,3	3,6	6,6	100,0
1992	30,0	21,3	19,9	15,7	1,0	3,2	3,6	5,3	100,0
1993	25,8	23,7	20,8	15,9	1,4	2,9	3,2	6,3	100,0
1994	27,1	22,4	20,6	16,2	1,2	3,1	2,5	6,9	100,0
1995	27,8	21,4	18,9	17,6	2,1	3,4	2,8	6,0	100,0
1996	26,9	22,9	19,5	16,4	2,2	3,2	2,8	6,1	100,0
1997	27,4	25,7	17,8	14,6	2,5	2,9	2,7	6,5	100,0
1998	28,8	26,1	19,3	11,0	2,3	3,2	3,2	6,2	100,0

Fontes: Secex/MICT e CEE.

(2%), a Venezuela (1,4%) e a Bolívia (1,3%) [Rêgo (1999)]. Essas exportações apresentam ainda valor bastante reduzido, possuindo grande potencial de crescimento.

3. Integração Regional

Como já observado, alguns dos principais fatores que impulsionaram o comércio exterior brasileiro na década de 90 foram as iniciativas de integração regional: o Mercosul e a Alca. As conquistas e desafios do Mercosul e as discussões em torno da criação da Alca (além da questão da União Européia) serão discutidos na seqüência, após uma oportuna introdução ao contexto do Novo Regionalismo.

3.1. Novo Regionalismo

A análise do processo de integração regional obteve avanços importantes a partir da década de 50, com os trabalhos de Viner (1950), Meade (1951 e 1955), Vanek (1965), Lipsey (1960 e 1970), entre outros. Esses economistas se especializaram no estudo da integração regional, da formação de áreas preferenciais de comércio (APCs) e do fluxo bilateral e multilateral de pro-

duto. Até então, os defensores da integração regional apontavam-na como algo positivo pelo fato de promover o comércio (*trade creation* ou criação de comércio) e a integração internacional. Entretanto, a partir daquele momento, acrescentou-se à análise a questão de *trade diversion* (ou desvio de comércio), considerada então o “lado negro” do regionalismo.⁵ A dicotomia vineriana – criação *versus* desvio de comércio – foi a base analítica para a avaliação dos impactos sobre o bem-estar do chamado “Velho Regionalismo”, que surgiu no período pós-guerra e se caracterizava pela formação de áreas preferenciais de comércio.

Já a proposta do Novo Regionalismo, que começou a vigorar principalmente a partir do fim da década de 80, com o amadurecimento das negociações de uma área de livre comércio (ALC) entre os Estados Unidos e o Canadá e a consolidação da União Européia, procurava determinar se as áreas preferenciais de comércio representavam um obstáculo ou um impulso no caminho da liberalização indiscriminada do comércio mundial. As idéias do Novo Regionalismo surgiram, em particular, em razão de agudas mudanças no cenário da economia internacional. Como bem resume Eicher (1998), a economia atual difere da vigente durante o Velho Regionalismo em três aspectos fundamentais:

- boa parte dos países em desenvolvimento abandonou suas políticas autárquicas (ex.: a política de substituição de importações na América Latina e fechamento dos países então comunistas) e está se abrindo ao comércio multilateral;
- o investimento direto de nações desenvolvidas em países em desenvolvimento constitui hoje ponto fundamental na dinâmica da economia mundial; e
- a liberalização multilateral do comércio de manufaturados entre os países industrializados é muito mais completa hoje do que há 30 ou 40 anos.

5 As noções de criação e desvio de comércio referem-se, respectivamente, ao aumento do comércio intra-regional resultante da implementação de uma zona preferencial de comércio e ao redirecionamento do fluxo comercial de mercados excluídos (independentemente de serem mais competitivos) para os parceiros preferenciais. Para uma discussão mais detalhada, ver Viner (1950), e para uma discussão sobre desvio de comércio no Mercosul, ver Yeats (1998).

Levando-se em conta as diferenças conjunturais apresentadas, ainda segundo Either (1998), o Novo Regionalismo caracteriza-se pelos seguintes fatos:

- as áreas de livre comércio são formadas por um ou mais países economicamente menores ligados a um país maior (ex.: Nafta, com México e Canadá subordinados aos Estados Unidos, e Mercosul, com o domínio do Brasil);
- os países menores passaram ou estão passando por reformas unilaterais significativas;
- a liberalização comercial acontece, principalmente, nos países menores, não nos maiores, isto é, os acordos tendem a ser *one-sided*;⁶
- acordos regionais geralmente envolvem uma integração mais profunda do que a simples redução de barreiras tarifárias, incluindo uniões aduaneiras (Mercosul), a harmonização e o ajuste de políticas econômicas e acordos de cunho político (União Européia); e
- as áreas de livre comércio são formadas geralmente entre países vizinhos.

Nesse novo contexto, a própria noção de desvio de comércio passou a ser revista e contestada. Krugman (1991), por exemplo, sugere que, embora as áreas de livre comércio sejam responsáveis pelo surgimento de desvios de comércio, é pouco provável que o resultado líquido, em termos de eficiência mundial, seja negativo. Isso porque, por serem em sua maioria vizinhas, as relações comerciais entre essas nações já seriam naturalmente estimuladas mesmo antes de tomarem a forma de uma área de livre comércio. Portanto, as perdas originárias dos desvios de comércio podem ser limitadas, enquanto os ganhos com a criação de comércio tendem a ser expressivos.

3.2. Mercosul: Implementação e Desafios⁷

A formação do Mercosul foi a resposta sul-americana às exigências da nova dinâmica da economia mundial, baseada no contexto do Novo Regionalismo. Esse bloco foi o ponto culminante de uma tendência que se iniciou nos

6 Entretanto, é importante lembrar que, na maioria dos casos, os países maiores e mais desenvolvidos já possuem tarifas mais reduzidas (no caso, estamos ignorando as barreiras não-tarifárias).

7 Esta seção baseia-se em Averbug (1998).

anos 50, quando a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) defendia a idéia de maior integração e cooperação regionais, e se alastrou pelas décadas seguintes, em meio ao processo de globalização. A necessidade de incrementar a integração entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai vinha se tornando cada vez mais evidente, já que países vizinhos, principalmente do porte dos dois primeiros, perdem oportunidades de crescimento se permanecerem isolados.

O processo de integração do Mercosul se oficializou em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, e vem se desenvolvendo gradualmente até os dias de hoje, com a instituição da zona de livre comércio, a concretização da união aduaneira e a gradativa criação do mercado comum entre os quatro países. Os atuais planos de integração são ainda mais ambiciosos. O Mercosul possui acordos bilaterais, do tipo "4+1", com Chile e Bolívia (que pretendem, inclusive, entrar formalmente no bloco), está negociando com outros blocos regionais americanos e com a União Européia, além de estar envolvido na formação de uma área de livre comércio hemisférica, como veremos mais adiante.

O Tratado de Assunção

Esse tratado prevê a formação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e a constituição de um mercado comum entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Os principais objetivos são promover o comércio intra-regional, modernizar a economia local e projetar a região de forma competitiva no mercado internacional.

O prazo para a adoção dessas medidas foi instituído em até 1º de janeiro de 1995. Contudo, devido à complexidade que envolve a integração de países com características econômicas, políticas, sociais e culturais distintas, o processo como um todo teve que ser adiado e está se desenvolvendo de forma mais lenta do que o previsto. O Tratado de Assunção atesta que o Mercosul seria formado com base nos seguintes pressupostos [Rêgo (1995)]:

- em um programa de liberalização comercial baseado em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas e na eliminação de restrições co-

mercias de qualquer natureza, com a zeragem das tarifas para o comércio intra-regional (área de livre comércio);

- no estabelecimento de uma tarifa externa e de políticas comerciais comuns, propiciadoras do aumento da competitividade dos quatro países (união aduaneira);
- na coordenação gradual das políticas macroeconômicas e setoriais;
- na adoção de acordos setoriais;
- na fixação, durante a constituição do mercado comum, de um regime geral de origem, de cláusulas comuns de salvaguarda e de um sistema provisório de solução de controvérsias; e
- na harmonização legislativa em áreas pertinentes.

Dos três principais pontos que compõem o Mercosul, a *integração comercial*, apesar das disputas e conflitos entre os países-membros, é aquele em que maiores avanços podem ser notados. A *união aduaneira*, a despeito dos progressos, continua gerando polêmicas e conflitos de interesses. Já o processo de constituição do *mercado comum* propriamente dito (isto é, a livre circulação de bens, serviços, capital e mão-de-obra) ainda requer muito esforço e compromisso, principalmente no que diz respeito ao fluxo de serviços e mão-de-obra e à coordenação das políticas macroeconômicas, setoriais e legislativas.

Zona de Livre Comércio

A partir de 1º de janeiro de 1995, como previsto pelo Tratado de Assunção, a grande maioria dos produtos comercializados entre os quatro países-membros já circulava isenta de impostos. Não obstante, cada país teve direito a um regime de adequação que visava proteger uma lista limitada de produtos considerados “vulneráveis” à competição externa. A lista brasileira inclui 29 produtos, a argentina 212, a paraguaia 432 e a uruguaia 963. Os produtos dessa lista vêm perdendo esse privilégio gradualmente e o prazo de adequação terminará, a princípio, em 2006 para o Paraguai e em 2001 para os demais países.

As estatísticas mostram que o objetivo de promover o comércio intra-regional foi alcançado com êxito. Para se ter uma idéia, entre 1991 e 1997 as exportações intrazona passaram de 11,1% (US\$ 5,1 bilhões) para 24,7% (US\$ 20 bilhões) das exportações totais. O crescimento anual médio das expor-

tações intrabloco nesse período foi de 21,6%. Entre 1993 e 1997 (ver Tabela 6) as exportações cresceram 68% no Brasil (11% a.a.), 145% na Argentina (19,6% a.a.), 178% no Paraguai (22,7% a.a.) e 97,2% no Uruguai (14,5% a.a.). A região absorveu cerca de 17% das exportações brasileiras em 1997 e 1998 e o Brasil, por sua vez, em 1998, consumiu 91% das exportações intrazona argentinas, 65% das paraguaias e 51% das uruguaias.

Das exportações totais argentinas, 21,4% (US\$ 2,8 bilhões) se destinaram ao Brasil em 1993 e essa proporção foi aumentando até atingir 29,3%

TABELA 6
Exportações Intra-Regionais – Mercosul (US\$ Milhões)

<i>Fonte</i>	<i>Destino</i>	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina		3.674	4.804	6.769	7.025	8.996	7.380
	Brasil	2.811	3.655	5.484	6.615	7.752	6.750
	Paraguai	355	498	631	584	556	150
	Uruguai	508	650	654	726	688	480
Brasil		5.387	5.921	6.154	7.305	9.043	8.877
	Argentina	3.659	4.136	4.041	5.170	6.767	6.747
	Paraguai	952	1.054	1.301	1.325	1.406	1.249
Paraguai		776	732	812	811	870	881
	Argentina	287	340	465	660	799	1.920
	Brasil	65	67	63	96	115	600
Uruguai		215	264	383	521	631	1.250
	Argentina	7	10	20	44	53	70
	Brasil	675	891	995	1.234	1.331	1.730
Mercosul		675	891	995	1.234	1.331	1.730
	Argentina	284	375	265	271	314	830
	Brasil	375	491	705	913	959	880
	Paraguai	16	24	25	50	58	20
Mercosul		10.024	11.956	14.384	17.124	20.169	19.907
	Argentina	3.674	4.804	6.769	7.925	8.996	7.380
	Brasil	5.287	5.921	5.921	7.305	9.043	8.877
	Paraguai	287	340	340	660	799	1.920
	Uruguai	675	891	891	1.234	1.331	1.730

Fontes: Sistema Dataintal (Bidintal) e Aladi.

Base: Dados fornecidos pelas respectivas fontes oficiais de cada país.

(US\$ 7,8 bilhões) em 1997, decaindo em seguida para 25,6% (US\$ 6,8 bilhões) em 1998. No setor automobilístico argentino, até antes da crise brasileira em 1999, 90% das exportações se destinavam ao Brasil, originando o termo *Brasil-dependência*. A Argentina, entretanto, vem se destacando como o país com o melhor saldo comercial intra-regional (em 1997, por exemplo, ela foi superavitária em US\$ 2 bilhões, ou 22% das suas exportações, enquanto no mesmo ano o Brasil se encontrou numa situação deficitária de US\$ 400 milhões, devido ao saldo negativo com a Argentina e o Uruguai). O comércio bilateral Brasil-Argentina representa aproximadamente 75% do fluxo total da região. Em 1998, o fluxo comercial intra-regional encolheu pela primeira vez desde 1993 e os países mais afetados foram justamente Brasil e Argentina, que sofreram reduções em suas exportações.

São comuns os conflitos comerciais entre os quatro países, visto que tendem a adotar medidas protecionistas de acordo com seus interesses. Dentre essas medidas constam barreiras não-tarifárias; cotas; ações *anti-dumping*, anti-subsídios e compensatórias; restrições fitossanitárias etc. Embora em muitos casos o motivo seja legítimo (irregularidades na fiscalização, problemas de ordem higiênica e sanitária etc.), por trás desse fenômeno está um dos grandes problemas enfrentados pelos países latino-americanos: o déficit em conta corrente.⁸ Essa preocupação induz os países a implementar medidas que dificultem a importação e estimulem a exportação. O protecionismo se acentuou depois das crises asiática e brasileira, já que a desvalorização das respectivas moedas aumentou a competitividade dos produtos e reduziu a capacidade de importar de cada um desses países. Esses acontecimentos constituem uma ameaça às exportações latino-americanas, principalmente no caso do impacto causado pela desvalorização da moeda brasileira, pois para o Brasil se destina grande parte das exportações dos demais membros do Mercosul.

Dois dos setores que vêm gerando mais controvérsias entre Brasil e Argentina são o automobilístico e o açucareiro, em torno dos quais vêm sendo promovidos acordos e negociações paralelas. O setor automobilístico possui

8 Após a desvalorização do real, o déficit em conta corrente começou a mostrar tendência de reversão no Brasil. No entanto, o país ainda almeja expressivo superávit comercial para aquecer a economia e minimizar os efeitos recessivos associados à desvalorização.

peso relevante na produção nacional dos dois países, tratando-se, portanto, de um caso especialmente delicado. Atualmente, o Brasil exerce um imposto de importação sobre automóveis de 35%, sendo que as montadoras habilitadas no sistema automotivo brasileiro⁹ pagam 20%. Na Argentina, o imposto de importação é de 23%, sendo de metade o imposto para as montadoras instaladas no país. No entanto, um regime aduaneiro comum para esse setor deverá entrar em vigor a partir de 1º de janeiro do ano 2000, segundo a Decisão 21/97 do Conselho do Mercado Comum (CMC). Com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, os países pretendem adotar uma tarifa externa comum de 35% para importações de automóveis e de entre 16% e 18% para autopeças, com uma alíquota preferencial 50% menor para empresas estabelecidas em um dos quatro membros, até finalmente zerar as tarifas intrabloco. No entanto, o valor exato das tarifas ainda está sendo discutido e mudanças podem ocorrer durante as próximas negociações.

No caso do açúcar, a Argentina não aceita a liberalização do comércio intra-regional, alegando que a indústria brasileira recebe subsídios através do Proálcool. Esse tema tem sido foco de muita polêmica e a Argentina até o momento continua taxando o açúcar brasileiro, enquanto o Grupo Ad Hoc do Açúcar estuda um programa de liberalização para integrar o produto ao regime de livre comércio em 2001. O último avanço nessa questão foi uma pequena redução de 10% na tarifa de importação concedida pela Argentina na última reunião entre os líderes dos quatro países, em dezembro de 1998, no Rio de Janeiro.

9 *Em 26 de dezembro de 1995, entrou em vigor o Regime Automotivo Brasileiro. Sua criação foi justificada pela necessidade de se desenvolver a produção automobilística nacional por meio, principalmente, do estímulo à entrada de empresas estrangeiras do ramo no país e à ampliação das plantas já existentes. O regime baseia-se na concessão de incentivos fiscais, bônus e outros tipos de benefícios às empresas alistadas, principalmente às newcomers, as estrangeiras que se instalam no país. Essas empresas obtêm facilidades na importação de produtos, assumindo certos compromissos de compensação, de acordo com as regras de limites e proporções. A maior abertura às importações, em tese, visa melhorar a qualidade e baixar os preços dos carros produzidos no país para que se tornem competitivos e para que se tenha acesso a produtos (BK, autopeças, insumos) de melhor qualidade. Essa melhora de competitividade se refletiria no mercado externo, estimulando nossas exportações e preparando nosso mercado automobilístico para a maior abertura que propiciará o estabelecimento do Regime Automotivo Comum do Mercosul, a partir do ano 2000.*

União Aduaneira

A união aduaneira consiste em uma série de medidas que visam harmonizar as políticas comerciais do bloco em relação a terceiros. O alicerce dessa união é a tarifa externa comum (TEC), uma série de taxas de importação comuns aos quatro países sobre os produtos vindos de fora. A TEC situa-se entre zero e 23% para aproximadamente 90% do universo tarifário e os 10% restantes são parte da lista de exceções e devem convergir gradualmente até o ano 2006.

A lista de exceções possibilita aos países se adaptarem às novas condições competitivas do mercado internacional, aceitando a cobrança de tarifas diferenciadas sobre certos produtos, de acordo com suas necessidades. Tarifas elevadas são cobradas sobre importações consideradas ameaçadoras à produção interna similar e, por outro lado, taxas reduzidas são aplicadas sobre certos bens estratégicos (bens de capital usados na produção de produtos de exportação, bens não-produzidos no mercado interno, produtos que carecem de concorrência externa etc.). Cada país incluiu na lista cerca de 300 posições tarifárias (esse número se tornou flexível devido às particularidades da economia de cada membro: o Brasil incluiu apenas 233 e o Paraguai 399), que seriam eliminadas até 2001 e 2006, dependendo do caso. A lista brasileira inclui desde bens de capital, como laminadores de tubos para a indústria (tarifa de 20% em 1998), até bens de consumo, como toca-fitas (32%), máquinas de costura (20%), secadores de cabelo (29%), marcapassos cardíacos (10%) etc.

Foram criadas também regras de origem com a finalidade de evitar a circulação de produtos *triangulados*, provenientes de nações não-pertencentes ao bloco. As regras estabelecem que bens comercializados entre os quatro países somente circularão livre de tarifas se no mínimo 60% de seus insumos tiverem sido produzidos na região. A regra se aplica inclusive aos bens de capital, a produtos listados como exceções e a mercadorias submetidas a regimes de salvaguardas. Mais uma vez, algumas exceções estão sendo permitidas, de acordo com a realidade de cada país (ao Paraguai foi permitido um nível de nacionalização de apenas 50% para certos produtos e o Uruguai mantém acordos bilaterais com Brasil e Argentina que favorecem a exportação de 288 produtos para o primeiro e 1.500 para o segundo), mas esses privilégios deverão se extinguir gradualmente até o ano 2001.

Mercado Comum

Por definição, em um mercado comum, bens, serviços, capital e mão-de-obra circulam livremente entre os estados-membros, não havendo obstáculos relacionados com a nacionalidade dos cidadãos, e se espera uma harmonização legislativa em questões trabalhistas e previdenciárias. Entretanto, ao contrário do intercâmbio de mercadorias e do fluxo de capitais que vêm se desenvolvendo progressivamente, a circulação de capital humano entre os países do Mercosul continua extremamente burocratizada.

Os processos de imigração continuam complexos. No Brasil, por exemplo, imigrantes de outros países do Mercosul encontram dificuldades para constituir negócios no país (é obrigatório haver um sócio brasileiro envolvido), reconhecer diplomas universitários e colocar seus filhos na escola (os sistemas de ensino são muitas vezes incompatíveis, embora já haja tabela de equivalência acadêmica que facilite a transferência de alunos). Também há profunda desarticulação legislativa no que diz respeito à previdência social, fazendo com que um estrangeiro não consiga ter seus anos de trabalho no país de origem computados para soma de tempo de serviço de aposentadoria. Por enquanto, também não é permitida a remessa de contribuições para fundos de pensão de um país para o outro, limitando o fluxo desse tipo de capital.

Outra questão que ainda distancia o Mercosul de um mercado comum é a falta de coordenação econômica entre seus países em moldes, por exemplo, semelhantes aos do Tratado de Maastricht, que prevê o controle e a harmonização de variáveis macroeconômicas, além da formação de uma moeda comum européia, que entrou em vigor no princípio de 1999.

O projeto de harmonização social e econômica do Mercosul ainda é precário, principalmente quando comparado aos progressos obtidos pela União Européia. Embora o Mercosul tenha avançado bastante nas questões comerciais, ainda há um longo caminho a ser percorrido em relação à consolidação da união aduaneira e à constituição de um mercado comum com todas as suas características de integração, que incluiria melhor articulação econômica, social e legislativa entre seus países. Além disso, muitos prazos de convergência estabelecidos no Tratado de Assunção tiveram que ser adiados e outros ainda não se sabe se serão cumpridos no tempo previsto.

Não obstante os referidos obstáculos e problemas, a consolidação do Mercosul trouxe claros benefícios de ordem econômica e política para o Brasil. No campo econômico, por exemplo, verificou-se aumento significativo no comércio intrabloco, gerando oportunidades de ganhos de escala e estimulando maior fluxo de investimentos para a região. O Mercosul serviu também para estreitar os laços políticos e diplomáticos entre seus países, fator de especial relevância para o Brasil, que historicamente se manteve mais distante de seus vizinhos hispânicos.

O futuro do Mercosul depende do nível de comprometimento e união dos líderes do bloco diante dos problemas internos (conflitos comerciais, desarticulação de políticas econômicas etc.) e da possível inserção do grupo em áreas de livre comércio mais amplas e com a presença de países de maior peso, como os Estados Unidos. Almeida (1999), por exemplo, tem duas visões antagônicas sobre o futuro do Mercosul: a “otimista” prevê a realização plena do projeto integracionista, com um mercado comum caracterizado pela “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, enquanto a “pessimista” alerta para a diluição do Mercosul em uma vasta zona de livre comércio hemisférica semelhante à Alca.

3.3. Alca¹⁰

Um dos mais relevantes debates observados no continente americano é o referente à formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), incluindo os 34 países do hemisfério, menos Cuba. Reuniões entre presidentes, ministros, vice-ministros e representantes do setor privado desses países vêm acontecendo periodicamente com a finalidade de articular a melhor forma de se chegar à integração. Entretanto, o tema tem gerado muita polêmica e discórdias, sobretudo entre os Estados Unidos e o Brasil, representantes de maior relevo do Norte e do Sul do continente.

A idéia de integrar comercialmente o continente americano, derrubando suas barreiras tarifárias e não-tarifárias, começou a ser discutida com mais ênfase a partir do final da década de 80. Entretanto, apenas em dezembro de 1994 os presidentes dos 34 países envolvidos se encontraram para elaborar metas e estipular prazos à concretização do projeto. Até hoje, foram

10 Parte desta seção baseia-se em Averbug (1999).

realizadas seis grandes reuniões entre representantes desses países, duas presidenciais e quatro ministeriais (além das vice-ministeriais), sendo alguns desses encontros acompanhados de fóruns direcionados para o setor privado (Fóruns Empresariais).

Na Cúpula Presidencial de Miami (dezembro de 1994), primeiro grande passo dado na direção da Alca, os 34 presidentes concordaram em aumentar a cooperação e a integração hemisférica, incluindo a formação de uma área de livre comércio continental até 2005,¹¹ e se comprometeram a aumentar a abertura de seus mercados, esforçando-se em estipular acordos equilibrados e compreensivos nas áreas de barreiras tarifárias e não-tarifárias, agricultura, subsídios, investimentos, direitos de propriedades intelectuais, procurações governamentais, serviços, barreiras técnicas ao comércio, salvaguardas, regras de origem, leis *antidumping*, procedimentos sanitários e fitossanitários, e resolução de disputas e políticas de competição [BID (1997)]. No plano de ação delineado nesse fórum, foi decidido que o Comitê Especial de Comércio da Organização dos Estados Americanos (OEA) realizaria a sistematização e a análise comparativa de todos os acordos vigentes no hemisfério. Já na primeira cúpula presidencial, ficou claro que as ambições da Alca, liderada pelos Estados Unidos, limitavam-se à consolidação de uma zona de livre comércio continental, nunca à formação de uma união aduaneira ou de um mercado comum como na Europa, por exemplo.

Em junho de 1995, aconteceu em Denver, nos Estados Unidos, a I Reunião Ministerial de Comércio (Cúpula de Denver), onde foi acertado que as negociações sobre a Alca deveriam ser concluídas até 2005 e para tal se formariam grupos de trabalho em sete áreas consideradas essenciais ao processo de integração: acesso a mercados; direitos aduaneiros e regras de origem; investimentos; normas e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios; e economias menores. Cada grupo tornou-se responsável por termos de referência específicos, com o compromisso de compilar informações, identificar problemas e fazer recomendações de como proceder nas suas respectivas áreas.

11 Como veremos adiante, esse prazo tornou-se irrealista diante das dificuldades e divergências encontradas ao longo das negociações. Neste momento a discussão sobre prazos está cercada de incertezas.

A cidade de Cartagena, na Colômbia, sediou a II Reunião Ministerial de Comércio (Cúpula de Cartagena), em março de 1996, e sua principal contribuição foi a elaboração de quatro novos grupos de trabalho: o de direitos de propriedade intelectual, o de serviços, o de aquisições governamentais e o de políticas sobre competição. Os grupos de trabalho receberiam assistência técnica de um comitê tripartite formado pela OEA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Cepal. Intensificou-se também o debate sobre quando e como se iniciariam as negociações da Alca. Chegou-se à conclusão de que havia ainda a necessidade de sólido trabalho preparatório para que se atingissem resultados concretos até o final do século e começou-se a questionar a tangibilidade do prazo de conclusão das negociações estipulado anteriormente.

Na III Reunião Ministerial, realizada em Belo Horizonte, em maio de 1997 (Cúpula de Belo Horizonte), foi reforçada a meta de até 2005 serem concluídas as negociações e selou-se o compromisso de se avançar concretamente nessa direção até o fim do milênio. Também foi criado o décimo segundo grupo de trabalho, o de solução de controvérsias. O Mercosul propôs que as negociações deveriam passar por três fases: medidas de facilitação de negócios, temas que não implicassem acesso a mercado e negociações substantivas. A proposta canadense e norte-americana, no entanto, sugeria que as negociações deveriam acontecer de uma só vez, ignorando-se as etapas mencionadas. Como não se chegou a um consenso nessa questão primordial, decidiu-se adiar a discussão para a II Cúpula Presidencial, em Santiago do Chile. Os principais pontos acertados em Belo Horizonte foram [BID (1997)]:

- o consenso é princípio fundamental na tomada de decisão no processo da Alca;
- o resultado das negociações da Alca constituirá um empreendimento único (*single undertaking*);
- a Alca será compatível com os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC);
- os países poderão negociar ou aderir à Alca individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional;
- atenção especial deve ser dada às economias menores;
- uma secretaria administrativa de caráter temporário deveria ser criada para prestar apoio às negociações; e

- o Comitê Tripartite prepararia o estudo de viabilidade das alternativas para o estabelecimento dessa secretaria administrativa.

A IV Reunião Ministerial aconteceu em março de 1998, em São José, Costa Rica, onde ocorreu a formação de nove grupos de negociação, cada um deles responsável por uma área específica e seguindo um programa de trabalho estipulado pelo Comitê de Negociação Comercial, formado pelos vice-ministros, que identificará os vínculos e definirá os procedimentos apropriados para assegurar uma efetiva e oportuna coordenação entre os grupos. Os 12 temas dos antigos grupos de trabalho foram fundidos nos grupos de negociação ou eliminados, enquanto novas áreas foram instituídas, como, por exemplo, a de agricultura. A cada grupo designou-se um país como presidente e outro vice, levando-se em conta a necessidade de manter um equilíbrio geográfico entre as nações (ver Quadro 1).

Outro importante acordo firmado em São José diz respeito à rotatividade da Presidência da Alca. O país que exerce a presidência do bloco sediará as futuras reuniões ministeriais e presidirá o Comitê de Negociação Comercial. O Quadro 2 exhibe o cronograma acertado.

A II Cúpula Presidencial das Américas, que aconteceu em Santiago do Chile, em abril de 1998, priorizou temas não-comerciais, como educação; direitos humanos; liberdade de imprensa, de expressão e informação; pobreza; corrupção; lavagem de dinheiro; terrorismo; tráfico de armas; narcotráfico; meio ambiente; e crises financeiras internacionais, não ocorrendo mudanças relevantes nas políticas comerciais e de integração.

QUADRO 1

<i>Grupo de Negociação</i>	<i>Presidência</i>	<i>Vice-Presidência</i>
Acesso a Mercados	Colômbia	Bolívia
Investimentos	Costa Rica	República Dominicana
Serviços	Nicarágua	Barbados
Compras do Setor Público	Estados Unidos	Honduras
Solução de Diferenças	Chile	Uruguai-Paraguai
Agricultura	Argentina	El Salvador
Direitos de Propriedade Intelectual	Venezuela	Equador
Subsídios, <i>Antidumping</i> e Direitos Compensatórios	Brasil	Chile
Políticas de Concorrência	Peru	Trinidad e Tobago

Fonte: Declaração Ministerial de São José.

QUADRO 2

	1.5.98 a 31.10.99	1.11.99 a 30.4.2001	1.5.2001 a 31.10.2002	1.11.2002 a 31.12.2004*
Presidência	Canadá	Argentina	Equador	Co-Presidência entre
Vice-Presidência	Argentina	Equador	Chile	Brasil e Estados Unidos

Fonte: Declaração Ministerial de São José.

*Brasil e Estados Unidos exercerão a Co-Presidência até a conclusão das negociações.

As Tabelas 7 e 8 apresentam a participação dos países no fluxo comercial intra-hemisférico. Os números mostram o grande peso do Nafta (principalmente Estados Unidos) no comércio regional, representando ao longo dos anos entre 85% e 90% do fluxo interno total, enquanto o Brasil se manteve numa média de pouco menos de 5% do total das exportações e, nas importações, subiu de cerca de 3% de participação, entre 1990 e 1993, para 4,6% em 1996. Os números mostram visivelmente a assimetria existente no continente, onde os 30 demais países da região tiveram em 1996, por exemplo, um peso conjunto de apenas 8,7% no total das importações e 9,9% nas exportações.

Opiniões em torno da Alca

Há um relativo consenso no Brasil em relação à formação da Alca: a consolidação da área de livre comércio hemisférica tende a trazer mais desvantagens do que vantagens para o país se for feita isolada, assimétrica e precipitadamente. Portanto, cabe ao Brasil analisar essa possibilidade com muita cautela antes de se comprometer. A exposição a seguir sustenta-se nos trabalhos de alguns especialistas.

Coutinho (1998), por exemplo, propõe que a opção mais construtiva e vantajosa para o Brasil (e para o Mercosul) é a de perseguir simultaneamente uma política de integração multilateral com os três grandes blocos ou agrupamentos – Alca, União Européia e Ásia – e enfatiza que a Alca poderá representar uma oportunidade comercial e de investimento relevante para o Brasil e para o Mercosul, mas sob determinadas condições, que incluem:

- a formação de empresas e grupos empresariais fortes, de grande porte, capazes de atuar globalmente;

TABELA 7
Importações Intra-Alca

	1990-1991 (US\$ Milhões)		1992-1993 (US\$ Milhões)		1994-1995 (US\$ Milhões)		1996 (US\$ Milhões)	
		%		%		%		%
Nafta								
Canadá	120.983	16,14	130.901	14,91	157.615	14,22	170.648	13,67
Estados Unidos	512.675	68,38	578.681	65,89	730.034	65,87	817.795	65,52
México	41.284	5,51	66.975	7,63	79.742	7,20	93.933	7,53
Mercosul								
Argentina	6.176	0,82	15.828	1,80	20.825	1,88	23.762	1,90
Brasil	22.737	3,03	25.404	2,89	44.890	4,05	56.947	4,56
Paraguai	1.234	0,16	1.358	0,15	2.469	0,22	2.797	0,22
Uruguai	1.490	0,20	2.186	0,25	2.827	0,26	3.323	0,27
Pacto Andino								
Bolívia	829	0,11	1.148	0,13	1.317	0,12	1.635	0,13
Colômbia	5.248	0,70	8.174	0,93	12.868	1,16	13.674	1,10
Equador	2.130	0,28	2.532	0,29	3.942	0,36	3.724	0,30
Peru	3.194	0,43	4.050	0,46	6.632	0,60	7.894	0,63
Venezuela	8.325	1,11	11.972	1,36	9.530	0,86	9.488	0,76
Mercado Comum do Caribe								
Bahamas	1.121	0,15	996	0,11	1.150	0,10	1.243	0,10
Barbados	697	0,09	548	0,06	687	0,06	763	0,06
Belize	234	0,03	278	0,03	258	0,02	256	0,02
Guiana	309	0,04	464	0,05	484	0,04	484	0,04
Guiana Francesa	758	0,10	644	0,07	730	0,07	1.137	0,09
Jamaica	1.675	0,22	1.883	0,21	2.461	0,22	2.757	0,22
S. Vicente e Grenadinas	138	0,02	133	0,02	133	0,01	132	0,01
Trinidad & Tobago	1.394	0,19	1.441	0,16	1.423	0,13	2.144	0,17
Mercado Comum Centro-Americano								
Costa Rica	1.934	0,26	2.664	0,30	3.139	0,28	3.433	0,28
El Salvador	1.335	0,18	1.806	0,21	2.714	0,24	2.671	0,21
Guatemala	1.750	0,23	2.566	0,29	2.949	0,27	3.146	0,25
Honduras	945	0,13	1.084	0,12	1.138	0,10	1.694	0,14
Nicarágua	695	0,09	800	0,09	919	0,08	1.120	0,09
Chile	7.886	1,05	10.627	1,21	13.870	1,25	17.828	1,43
Haiti	366	0,05	317	0,04	453	0,04	665	0,05
Panamá	1.617	0,22	2.106	0,24	2.458	0,22	2.511	0,20
Outros	611	0,08	664	0,08	555	0,05	555	0,04
Total	749.770	100,00	878.230	100,00	1.108.212	100,00	1.248.159	100,00

Fonte: Carvalho e Parente (1998): *Direction of Trade Statistics*, FMI.
Obs.: Média dos dois anos.

TABELA 8
Exportações Intra-Alca

	1990-1991 (US\$ Milhões)	%	1992-1993 (US\$ Milhões)	%	1994-1995 (US\$ Milhões)	%	1996 (US\$ Milhões)	%
Nafta								
Canadá	127.396	19,18	139.807	18,75	178.787	19,35	201.633	18,85
Estados Unidos	407.661	61,36	456.469	61,22	548.685	59,39	624.528	58,38
México	34.900	5,25	49.041	6,58	67.017	7,25	95.991	8,97
Mercosul								
Argentina	12.166	1,83	12.677	1,70	18.313	1,98	23.811	2,23
Brasil	31.517	4,74	37.195	4,99	45.032	4,87	47.762	4,46
Paraguai	848	0,13	691	0,09	868	0,09	919	0,09
Uruguai	1.649	0,25	1.674	0,22	2.010	0,22	2.397	0,22
Pacto Andino								
Bolívia	888	0,13	719	0,10	1.067	0,12	1.137	0,11
Colômbia	6.999	1,05	7.017	0,94	9.303	1,01	10.572	0,99
Equador	2.783	0,42	2.956	0,40	4.064	0,44	4.890	0,46
Peru	3.280	0,49	3.500	0,47	5.065	0,55	5.897	0,55
Venezuela	16.326	2,46	14.436	1,94	17.273	1,87	20.787	1,94
Mercado Comum do Caribe								
Bahamas	230	0,03	177	0,02	180	0,02	192	0,02
Barbados	207	0,03	185	0,02	210	0,02	235	0,02
Belize	104	0,02	118	0,02	135	0,01	154	0,01
Guiana	250	0,04	363	0,05	453	0,05	546	0,05
Guiana Francesa	75	0,01	97	0,01	154	0,02	101	0,01
Jamaica	1.094	0,16	1.086	0,15	1.303	0,14	1.360	0,13
S. Vicente e Grenadinas	75	0,01	68	0,01	47	0,01	46	0,00
Trinidad & Tobago	1.852	0,28	1.741	0,23	2.161	0,23	2.500	0,23
Mercado Comum Centro-Americano								
Costa Rica	1.523	0,23	1.918	0,26	2.544	0,28	2.946	0,28
El Salvador	585	0,09	665	0,09	921	0,10	1.024	0,10
Guatemala	1.183	0,18	1.318	0,18	1.839	0,20	2.031	0,19
Honduras	812	0,12	808	0,11	952	0,10	1.106	0,10
Nicarágua	302	0,05	245	0,03	439	0,05	635	0,06
Chile	8.658	1,30	9.603	1,29	13.871	1,50	15.353	1,44
Haiti	164	0,02	77	0,01	96	0,01	90	0,01
Panamá	349	0,05	528	0,07	604	0,07	625	0,06
Outros	501	0,08	476	0,06	476	0,05	476	0,04
Total	664.377	100,00	745.655	100,00	923.869	100,00	1.069.744	100,00

Fonte: Carvalho e Parente (1998): *Direction of Trade Statistics*, FMI.
Obs.: Média dos dois anos.

- o estabelecimento de novas especializações competitivas em setores de alto valor agregado, o que pressupõe o acúmulo de capacitação tecnológica e a formação de núcleos endógenos de inovação nos sistemas empresariais; e
- a habilitação do Estado na implementação das políticas contemporâneas de proteção contra o comércio desleal, de regulação dos monopólios e de concorrência, permitindo a instituição de trajetórias produtivas dinâmicas e sustentadas.

Abreu (1997) alerta para as posições divergentes entre o Mercosul e os Estados Unidos. Lembra que os Estados Unidos privilegiam a negociação entre países, enquanto o Mercosul prevê a negociação entre blocos e, ao contrário da proposta norte-americana, exclui temas como normas trabalhistas e meio ambiente. Além disso, o Mercosul enfatiza a importância de normas técnicas, subsídios agrícolas e solução de controvérsias, enquanto os Estados Unidos preferem concentrar a primeira etapa das negociações no acesso a mercados de bens e serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e política de concorrência e almejam um processo de integração mais rápido. O economista alega que as possíveis vantagens da Alca para o Brasil não seriam tão promissoras quanto alguns sugerem, prevendo, por exemplo, que o aumento das importações brasileiras provenientes dos Estados Unidos seria da ordem de 25%, enquanto o Brasil exportaria somente 8% mais para o mercado norte-americano. O impacto da Alca sobre a renda brasileira seria de um aumento da ordem de 2,1%, comparado a 4,2% no caso do Mercosul e 4,5% na hipótese de um comércio preferencial com a União Européia.

Já Araújo Jr. (1998) sugere que os riscos de uma integração hemisférica precipitada seriam decorrentes, principalmente, do atraso tecnológico de certos segmentos da indústria nacional, da inconsistência das políticas governamentais, da heterogeneidade dos países que participam do projeto e do formato atual da agenda de negociações. Por outro lado, suas oportunidades estariam ligadas à melhora na qualidade do gasto público brasileiro, ao fortalecimento do marco regulador das condições de concorrência, às novas funções a serem cumpridas pelo governo e pelo setor privado no plano internacional e à recuperação da competitividade da indústria nacional.

Sem subestimar os riscos de uma aproximação precipitada com os Estados Unidos, o autor apresenta também uma visão mais otimista em relação à Alca. Alega que, corrigidos os problemas decorrentes da sobrevalorização cambial¹² e da ausência de normas perenes de comércio exterior, e preenchidas as lacunas existentes na agenda da Alca, o projeto de integração hemisférica pode interessar à sociedade brasileira. Os setores exportadores brasileiros enfrentam obstáculos em diversos mercados do hemisfério e estariam em posição vantajosa para negociar a remoção dessas barreiras, uma vez que as imposições brasileiras ainda são superiores às dos principais países da região. Não obstante, seguindo o adágio mexicano, alerta que “as relações dos países latino-americanos com os EUA estarão sempre marcadas pela dicotomia entre os atrativos do acesso ao mercado, ao capital e às tecnologias da potência hegemônica *versus* as possibilidades de destruição da indústria doméstica e perda de soberania”.

Carvalho e Parente (1998), por meio de simulações baseadas em um modelo de equilíbrio parcial, analisaram os efeitos de primeira ordem advindos de reduções tarifárias diferenciadas no continente, sob três cenários alternativos: o primeiro supõe uma liberalização tarifária total e os outros dois baseiam-se em liberalizações tarifárias parciais.¹³ Sob o primeiro cenário, com a eliminação total e imediata de todas as alíquotas comerciais hemisféricas, os autores destacam o fato de que as exportações brasileiras no hemisfério aumentariam 7%, enquanto as importações cresceriam mais de 17%. Praticamente 40% do aumento das exportações brasileiras se deveriam ao desvio de comércio, ao contrário dos apenas 23% no caso das importações, sugerindo que boa parte do crescimento das exportações resultaria do fato de o Brasil fazer parte de uma área preferencial de comércio. Quanto às importações brasileiras provenientes de fora do hemisfério, o estudo projeta uma retração média de 3,48%.

O segundo cenário, de liberalização parcial, supõe restrições à liberalização imediata de alguns setores considerados sensíveis à competição externa. Sob esse cenário, ocorreria uma redução de mais de 20% na criação total de co-

12 Devido às mudanças ocorridas no Brasil em janeiro de 1999, a sobrevalorização cambial já não é um problema.

13 Para uma descrição detalhada do método usado, incluindo todos os cálculos e fórmulas, ver Carvalho e Parente (1998).

mércio. Nossas exportações cresceriam US\$ 1,28 bilhão (US\$ 196 milhões a menos que no caso anterior) e as importações diminuiriam US\$ 870 milhões, chegando a US\$ 3,5 bilhões. A União Européia seguiria sendo a maior prejudicada com a Alca, já que suas exportações para o Brasil encolheriam em US\$ 420 milhões. O terceiro cenário considera que todos os países do Mercosul, à exceção do Paraguai, manteriam suas listas de exceções à tarifa externa comum. As exportações brasileiras intra-hemisférios seriam US\$ 400 milhões menores que no segundo caso, porque os setores norte-americanos protegidos afetariam diretamente nossas exportações. As exportações brasileiras intra-Mercosul diminuiriam em US\$ 64,9 milhões, uma retração maior do que a encontrada nos dois primeiros casos.

Os autores concluem que, do ponto de vista comercial, a Alca significaria uma perda para o Brasil devido a um aumento nas suas importações relativamente maior que o das exportações. Isso se deveria ao fato de boa parte do comércio brasileiro no hemisfério já haver sido beneficiada pela criação do Mercosul e ao fato de os Estados Unidos possuírem maior competitividade. Alertam também para o problema das diferenças tarifárias entre os potenciais membros da Alca, lembrando que, enquanto as nossas importações seriam beneficiadas por uma redução de cerca de 8,81% da tarifa média, cerca de 80% das nossas exportações seriam beneficiadas pela redução de menos de 5,7% na tarifa média nos demais países.

Pereira (1997), por sua vez, utilizou um modelo de equilíbrio geral¹⁴ para analisar os efeitos que a Alca e uma área de livre comércio entre o Mercosul e União Européia teriam sobre diferentes setores da economia brasileira. A autora observa que, com base nos termos de troca, o Brasil ganharia mais com a concretização da segunda hipótese. O aumento seria de 3,59% contra apenas 1,09% no caso de uma integração hemisférica. O mesmo acontece em termos da variação do PIB nacional, que cresceria 5,05% no caso de uma área de livre comércio com a União Européia e 2,08% no caso da Alca. O impacto sobre o bem-estar, medido através da variação da renda nacional, também sugere que um acordo com a União Européia seria mais proveitoso. Esses, no entanto, são os resultados agregados do estudo. Uma análise setorial mais detalhada indica que a Alca traria maiores ganhos para os setores manufaturados brasileiros, enquanto uma área de livre comércio com os

14 Para uma descrição do modelo GTAP, ver Pereira (1997).

européus beneficiaria mais nossos setores agropecuários (grãos, produtos de alimentação animal, soja, produtos processados e produtos da pecuária). Portanto, Pereira conclui que a melhor opção para o Brasil seria a consolidação de uma liberalização multilateral simultânea, com os dois blocos.

Garcia (1998) analisa os vínculos entre a regionalização e o projeto nacional de desenvolvimento do Brasil. A princípio, a Alca não é vista como uma boa oportunidade para o país, já que nossos interesses divergiriam tanto com os dos Estados Unidos quanto com os dos países menores da região. Isso porque “países pequenos, de economia menos complexa, com reduzido mercado interno, fortemente voltados para a exportação e em busca de constituir uns poucos nichos no exterior, podem beneficiar-se de um acordo de livre comércio do qual façam parte os Estados Unidos, desde que os itens que integram sua pauta de exportação não encontrem concorrência significativa nos EUA”. Por outro lado, “países de economia complexa – como é o caso do Brasil – com importante mercado interno, terão mais dificuldades junto ao mercado norte-americano, na medida em que muitos dos produtos, sobretudo os de valor agregado, sofrerão concorrência fortíssima com os daquele país, podendo ser objeto de ações de *dumping* ou de medidas protecionistas extra-aduaneiras”. Sugere ainda que a proposta norte-americana de formação da Alca, através da ampliação do Nafta, teria o objetivo de enfraquecer e isolar o Brasil, limitando sua influência nas negociações regionais, e evitar os traumas e dificuldades decorrentes de uma negociação coletiva continental. Garcia conclui que:

- não parece que uma política radical de livre comércio seja compatível com a sobrevivência da economia brasileira com um mínimo de autonomia;
- o fortalecimento, com expansão, do Mercosul, da mesma forma que o prosseguimento da política *vis-à-vis* a América do Sul, aumenta o poder de barganha do Brasil na negociação da Alca; e
- o aprofundamento das relações Mercosul-União Européia cria contrapesos fundamentais em relação às pressões da Alca.

Perspectivas da Alca e o Caso da União Européia

O potencial da Alca é indiscutível, uma vez que a região representaria um mercado preferencial de 800 milhões de pessoas movido por um PIB de cerca de US\$ 10 trilhões. Esses números, por si sós, constituem grande estímulo

para investimentos diretos na região, fator essencial para o fortalecimento do atual modelo de integração. Outros benefícios são reconhecidos, entre eles a garantia do acesso preferencial a mercados desenvolvidos por parte dos países menores, a melhora na transparência das regras e normas decorrentes da criação de bancos de dados etc. No entanto, como pôde ser demonstrado pelas exposições desses autores, o momento ainda não seria oportuno para o Brasil entrar na planejada Alca, pelo menos não de forma unilateral.

Um ponto de extrema relevância é a importância da negociação de uma área de livre comércio do Mercosul com a União Européia, paralelamente à Alca. E não é para menos. Embora a União Européia seja nosso grande mercado consumidor, representando atualmente cerca de 29% do total das exportações brasileiras, é também uma das regiões que mais impõem barreiras comerciais sobre nossos produtos (barreiras não-tarifárias, cotas, medidas *antidumping* e anti-subsídios e restrições ecológicas). Entre as barreiras não-tarifárias, destacam-se cotas determinadas no âmbito do Acordo Agrícola da OMC, restrições de caráter sanitário e fitossanitário, cotas multilaterais para as importações de têxteis, direitos *antidumping* e compensatórios, acordos de preços, restrição voluntária e medidas de salvaguarda. Devido a esse protecionismo, à liberalização brasileira nos anos 90 e à intensificação do comércio intra-Mercosul, entre 1992 e 1996 as exportações do Mercosul para a União Européia aumentaram apenas 25%, em contraste com um aumento de 274% das importações provenientes desse bloco. Atualmente, a União Européia representa cerca de 53% das exportações do Mercosul, enquanto 45% das importações do bloco sul-americano de fora da América Latina vêm do continente europeu.¹⁵

A Tabela 9A mostra a evolução do comércio exterior brasileiro com a América Latina e o Caribe, a Ásia, o Nafta e a União Européia de forma agregada e a Tabela 9B complementa a anterior, apresentando a evolução por setor entre 1996 e 1998.¹⁶ Até 1994, o Brasil mantinha um saldo comercial positivo com as quatro regiões analisadas. Após o Plano Real, no entanto, a situ-

15 *Gazeta Mercantil* de 22.2.99.

16 *O México foi incluído no Nafta e no bloco da América Latina e Caribe para uma melhor visualização do fluxo comercial com essas duas regiões; para evitar dupla contagem, o total para cada ano não é exposto aqui (ver Tabela 1 para os totais).*

TABELA 9A
Fluxo Comercial Brasileiro por Destino (US\$ Milhões)

		<i>América Latina e Caribe</i>	<i>Ásia*</i>	<i>União Européia</i>	<i>Nafta</i>	<i>Resto</i>
1992	Exportação	8.148	7.116	10.730	8.591	951
	Importação	4.236	5.104	5.262	6.298	1.438
	Saldo	3.912	2.012	5.468	2.293	(487)
1993	Exportação	9.764	7.556	9.962	9.458	1.555
	Importação	5.303	5.927	6.459	7.337	2.262
	Saldo	4.461	1.629	3.503	2.121	(707)
1994	Exportação	10.598	8.276	11.812	10.441	1.504
	Importação	7.281	6.643	9.760	9.453	2.368
	Saldo	3.317	1.633	2.052	988	(864)
1995	Exportação	10.724	9.660	12.912	9.555	2.767
	Importação	11.323	9.563	14.980	14.812	3.050
	Saldo	(599)	97	(2.068)	(5.257)	(283)
1996	Exportação	11.690	8.679	12.836	10.497	4.722
	Importação	11.723	9.263	13.945	13.913	4.377
	Saldo	(33)	(584)	(1.109)	(3.416)	345
1997	Exportação	14.711	8.765	14.513	10.818	5.009
	Importação	13.498	10.583	16.316	16.978	5.139
	Saldo	1.213	(1.818)	(1.803)	(6.160)	(130)
1998	Exportação	14.313	6.795	14.744	11.411	4.859
	Importação	12.504	8.724	16.819	15.862	4.615
	Saldo	1.809	(1.929)	(2.075)	(4.451)	244

Fontes: Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) e Secex.

*Inclusive Oriente Médio.

ação começou a mudar e já em 1995 o saldo se inverteu com a América Latina e o Caribe, o Nafta e a União Européia e, a partir de 1996, também com a Ásia. Apesar dos obstáculos, a União Européia vem sendo o principal parceiro comercial do Brasil, que importa principalmente produtos manufaturados do bloco (saldo negativo de US\$ 10,6 bilhões em 1998, não obstante haver exportado US\$ 5,7 bilhões em manufaturados para a região) e para onde exporta principalmente produtos primários (saldo positivo de US\$ 6,5 bilhões). A América Latina e o Caribe importam em sua maioria produtos manufaturados do Brasil, que alcançou saldo positivo de US\$ 4,9

TABELA 9B
Fluxo Comercial Brasileiro Desagregado (US\$ Milhões)

Região	Setor	1996			1997			1998		
		Expor- tação	Impor- tação	Saldo	Expor- tação	Impor- tação	Saldo	Expor- tação	Impor- tação	Saldo
América Latina e Caribe	Básicos	749	4.731	(3.982)	799	4.656	(3.857)	917	3.879	(2.962)
	Semimanufaturados	492	622	(130)	561	678	(117)	585	677	(92)
	Manufaturados	10.430	6.350	4.080	13.327	8.164	5.163	12.785	7.902	4.883
	Outros	19	20	(1)	24	-	24	26	46	(20)
	Total	11.690	11.723	(33)	14.711	13.498	1.213	14.313	12.504	1.809
Ásia*	Básicos	3.025	1.757	1.268	3.568	1.322	2.246	3.072	892	2.180
	Semimanufaturados	2.937	54	2.883	2.904	69	2.835	2.202	63	2.139
	Manufaturados	2.706	7.442	(4.736)	2.284	9.191	(6.907)	1.516	7.762	(6.246)
	Outros	11	10	1	9	1	8	5	7	(2)
	Total	8.679	9.263	(584)	8.765	10.583	(1.818)	6.795	8.724	(1.929)
União Européia	Básicos	6.042	216	5.826	7.754	206	7.548	6.766	232	6.534
	Semimanufaturados	1.864	220	1.644	1.923	258	1.665	2.272	256	2.016
	Manufaturados	4.892	13.460	(8.568)	4.801	15.844	(11.043)	5.672	16.271	(10.599)
	Outros	38	49	(11)	35	8	27	34	60	(26)
	Total	12.836	13.945	(1.109)	14.513	16.316	(1.803)	14.744	16.819	(2.075)
Nafta	Básicos	1.311	1.141	170	1.357	1.106	251	1.210	862	348
	Semimanufaturados	2.055	459	1.596	2.292	498	1.794	2.233	412	1.821
	Manufaturados	7.076	12.271	(5.195)	7.139	15.370	(8.231)	7.942	14.533	(6.591)
	Outros	55	42	13	30	4	26	26	55	(29)
	Total	10.497	13.913	(3.416)	10.818	16.978	(6.160)	11.411	15.862	(4.451)
Resto	Básicos	1.117	1.345	(228)	1.076	1.741	(665)	1.122	1.452	(330)
	Semimanufaturados	1.133	267	866	886	312	574	933	292	641
	Manufaturados	1.954	2.739	(785)	2.334	3.086	(752)	2.264	2.870	(606)
	Outros	518	26	492	713	-	713	540	1	539
	Total	4.722	4.377	345	5.009	5.139	(130)	4.859	4.615	244

Fontes: Unctad e Secex.
*Inclusive Oriente Médio.

bilhões nesse setor com a região em 1998. Com o Nafta, a maioria do fluxo comercial também se dá com os manufaturados e o país atingiu o déficit de US\$ 6,5 bilhões em 1998, inferior aos US\$ 8,2 bilhões de 1997.

Esse cenário, conforme defendido por Pereira (1997), comprova a extrema importância de se estreitarem os laços comerciais com a União Européia, paralelamente à Alca, com o fim de eliminar o grande número de entraves

impostos pelos europeus. Com base nessa realidade, encontros e fóruns vêm sendo promovidos entre autoridades européias e sul-americanas, dos setores público e privado, com o intuito de discutir questões relacionadas ao comércio bilateral, de modo a simplificar procedimentos aduaneiros e eliminar barreiras técnicas. Além do lado comercial, procura-se também estimular os investimentos europeus no Mercosul, principalmente através das privatizações.

No entanto, a União Européia vem se mostrando irredutível em relação a questões extremamente importantes, tais como a do subsídio à agricultura, que prejudica as exportações de produtos primários do Mercosul. As dificuldades impostas pelos europeus representam um obstáculo às negociações de uma área de livre comércio entre as duas regiões. Outro fator desfavorável é o estreitamento dos laços comerciais e diplomáticos da União Européia com países da Europa Oriental, como Polônia e Hungria, que pretendem ser incluídos no bloco e concorrem diretamente com o Mercosul. Entretanto, há sinais de que as negociações Mercosul-União Européia podem progredir e culminar com a assinatura de um acordo, o que, além das vantagens comerciais diretas, colocaria o Brasil (Mercosul) em melhor situação para negociar com os Estados Unidos a formação da Alca.¹⁷

Outro desafio à integração consiste em articular as novas regras e normas de comércio da Alca com as já em vigor nas sub-regiões e nos países do hemisfério. Existe o risco de haver um choque entre as novas disciplinas comerciais e as leis vigentes nas áreas de livre comércio, expondo firmas e autoridades aduaneiras a, por exemplo, duas regras contrapostas. Portanto, torna-se essencial uma articulação harmoniosa de modo a compatibilizar as condições de competição entre os diferentes grupos regionais e entre eles e a Alca. Em termos nacionais, espera-se que os países articulem devidamente suas políticas internas para que as mudanças no cenário comercial da região não interfiram negativamente em suas reformas ainda em andamento. Por exemplo, a maior entrada de capital estrangeiro num determinado país pode gerar pressões para apreciar a taxa de câmbio local, prejudicando o desempenho do balanço de pagamentos. Como se vê, a

¹⁷ *A União Européia já admite começar a negociar uma área de livre comércio com o Mercosul em julho de 2001, estendendo-se até 2005, mesmo prazo estipulado para a implementação da Alca, mas esses prazos ainda estão sujeitos a alterações.*

questão da coordenação entre as políticas comerciais nacionais, regionais e hemisféricas é imprescindível e deve acompanhar o processo da Alca desde o seu estágio inicial.

As vantagens para o Brasil decorrentes de uma zona de livre comércio hemisférica não merecem ser descartadas, mas a questão crítica se refere aos prazos de unificação propostos pelos Estados Unidos. Seria inconveniente ao Brasil aderir a tal projeto sem antes haver passado por avanços significativos em sua estrutura produtiva e alcançado maior estabilidade econômica. O país vem atravessando um período de reformas desde a implementação do Plano Real, em 1994, que resultou na redução da inflação e na maior abertura ao comércio e ao fluxo de capitais internacionais. Como consequência desse processo, buscam-se a modernização do setor industrial e o aumento de sua competitividade, mas esse é um ciclo ainda não concluído e que vem sendo retardado pela atual crise nos mercados globais. Portanto, uma exposição direta à concorrência com Estados Unidos e Canadá ainda envolve riscos inoportunos.

Conforme mencionado, o Brasil ocupa uma posição intermediária entre os Estados Unidos e o Canadá e os países menos desenvolvidos do continente, que possuem economias voltadas para a exportação de matérias-primas e alguns manufaturados e para a importação de produtos industrializados. Portanto, devido a seu tamanho e potencial econômico, o país ambiciona, a médio prazo, concorrer diretamente com os parceiros do Norte e, por isso, deve ser mais cauteloso quando se trata do estabelecimento dos prazos de abertura. Embora o governo esteja oficialmente comprometido a terminar as negociações da Alca até 2005, não se pode menosprezar nossa influência no continente e o fato de que, sem o Brasil, a unificação não se concretizará. Soma-se a isso o importante contrapeso que representa o diálogo Mercosul-União Européia, fato que não pode ser subestimado. Esse diálogo proporciona maior poder de barganha ao Brasil e demais membros do Mercosul, ampliando assim as chances de que as negociações referentes à Alca sejam consistentes com os seus interesses.

4. Conclusão

O Brasil passou por um processo de abertura comercial de grande importância na década de 90 que, sendo conduzido de forma coerente e equili-

brada (isto é, levando-se em conta as fragilidades ainda existentes em alguns setores nacionais), pode trazer grandes benefícios à indústria local, como ganhos de produtividade e competitividade, além da possibilidade de maior crescimento econômico para o país.

Apesar do ligeiro aumento nas alíquotas de importação médias depois do Plano Real, a tendência a médio prazo continua apontando para uma redução das barreiras tarifárias nacionais, devido a pressões internacionais, às políticas pró-abertura da OMC e aos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. No entanto, antes de atingir os níveis de abertura tarifária dos países mais competitivos, o Brasil deve alcançar maior estabilidade macroeconômica, passar por sólidos avanços em seu setor produtivo (maiores ganhos de escala, tecnologia etc.) e procurar derrubar as barreiras não-tarifárias impostas principalmente pelos Estados Unidos e União Européia, de forma que a exposição a mercados mais desenvolvidos represente um estímulo, e não uma ameaça ao crescimento de sua economia.

Um dos principais pontos desse processo de abertura comercial foi a formação do Mercosul, que proporcionou desenvolvimentos essenciais para a economia brasileira, como ganhos de escala e especialização, sem um elevado deslocamento da produção local. O grande desafio do bloco daqui em diante é manter-se coeso diante da possibilidade de uma Alca ou de um acordo com a União Européia, uma vez que a diluição do Mercosul dentro de uma zona de livre comércio mais ampla e com a participação de países maiores e mais competitivos representaria uma grande derrota para o Brasil e para os demais membros, que perderiam força política e poder de negociação.

Para evitar tal desmembramento e garantir a soberania do grupo, deve-se procurar a consolidação da união aduaneira do Mercosul e intensificar os esforços para a criação de um mercado comum, nos moldes acertados no Tratado de Assunção, paralelamente à negociação de outros acordos comerciais. O fortalecimento do Mercosul constitui ponto crucial para o Brasil, já que negociando em bloco o país possui mais força para defender seus interesses diante de possíveis pressões exercidas por países mais influentes, principalmente os Estados Unidos, no caso da Alca. Ademais, o incremento comercial gerado pelo bloco, a despeito dos possíveis desvios de comércio, vem exercendo importante papel no desenvolvimento da indústria brasilei-

ra, principalmente através de ganhos de escala nos setores de manufaturados.

A política de comércio internacional brasileira deve permanecer subordinada aos interesses nacionais. O grau de abertura da economia deve continuar se intensificando, uma vez que a atual dinâmica da economia internacional exige tal esforço, mas não sem que seus efeitos sejam devidamente ponderados, de forma a maximizar os benefícios e minimizar os custos inerentes ao processo. O Brasil deve esperar o momento oportuno para colher os frutos da integração sem se precipitar por meio de comprometimentos com projetos ambiciosos, como a Alca, até ter passado por sólidos avanços estruturais na indústria local e alcançado uma estabilidade econômica sustentável.

Referências Bibliográficas

ABBOT, F. M. (1996-97). Foundation-Building for Western hemispheric integration. *Northwestern Journal of International Law & Business*.

ABREU, M. P. (1997). O Brasil e a Alca: interesses e alternativas. *Texto para Discussão 371*. Rio de Janeiro: PUC.

ALMEIDA, P. R. (1999). Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones. *Integración y Comercio*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

ARAÚJO Jr. (1998). Alca: riscos e oportunidades para o Brasil. Trabalho apresentado no Seminário "Alca: Riscos e Oportunidades para o Brasil". São Paulo: Ipri.

AVERBUG, A. (1998). Mercosul: conjuntura e perspectivas. *Revista do BNDES*, n. 10. Rio de Janeiro: BNDES.

AVERBUG, A. (1999). O Brasil no contexto da integração hemisférica: controvérsias em torno da Alca. *Revista do BNDES*, n. 11. Rio de Janeiro: BNDES.

- BAUMANN, R. *et alii*. (1998). As tarifas de importação do Plano Real. *Texto para Discussão 14*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos de Reforma do Estado.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (1997). Integration and trade in the Americas. *Periodic Note*. Washington D.C.: July.
- CARVALHO, A., Parente, A. (1998). Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas. Mimeo.
- COUTINHO, L. (1998). Área de Livre Comércio das Américas – Riscos e oportunidades da integração continental assimétrica e acelerada. *Seminário da Alca: riscos e oportunidades para o Brasil*. São Paulo: Ipri.
- EITHER, W. (1998). The new regionalism. *The Economic Journal*. July.
- GARCIA, M. A. (1998). O Brasil e a Alca: regionalização e projeto nacional de desenvolvimento. *Seminário da Alca: riscos e oportunidades para o Brasil*. São Paulo: Ipri.
- Gazeta Mercantil* de 22.2.99, Rio de Janeiro.
- KRUGMAN, P. (1991). Is bilateralism bad? *International Trade and Trade Policy*. Cambridge MA: MIT Press.
- LIPSEY, R. G. (1960). The theory of custom unions a general survey. *Economic Journal*, v. 70, n. 279.
- _____ (1970). *The theory of custom unions: a general equilibrium analysis*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- MEADE, J. E. (1951). *The theory of international economic policy. The balance of payments*. London: Machmillan & Co.
- _____ (1955). *The theory of custom unions*. North-Holland, Amsterdam.
- MOREIRA, M. M., Correa, P. G. (1996). Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Texto para Discussão 49*. Rio de Janeiro: BNDES.

PEREIRA, L. V. (1997). Análise Comparativa dos ganhos de integração: Alca e União Européia. *Relatório de Pesquisa da FGV para o MICT*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RÊGO, E. C. L. (1995). O processo de constituição do Mercosul. *Texto para Discussão 23*. Rio de Janeiro: BNDES.

_____ (1999). Rio de Janeiro: BNDES, mimeo.

TEC – Tarifa Externa Comum (1998). São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda.

VANEK, J. (1965). *General equilibrium of international discrimination*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

VINER, J. (1950). *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

YEATS, A. (1998). *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements? Yes!* Washington, D.C.: The World Bank.

