A Alca e a regionalização na América Latina

FERNANDO ROBERTO DE FREITAS ALMEIDA

No momento, o continente americano apresenta 24 diferentes processos de integração regional, mediante acordos bilaterais ou multilaterais. O setor privado, tradicionalmente, participou como coadjuvante do esforço integracionista. A mudança desse padrão de comportamento é uma das muitas novidades que a Alca promete trazer.

A forma mais objetiva com que o esforço de integração foi tratado pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), nos países de tradição latina, explica em boa medida o grande número de acordos bilaterais e multilaterais hoje em vigor ou em negociação no continente. No âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que a precedeu, os procedimentos eram mais morosos, com negociação por petição, produto por produto. Deve-se destacar, porém, que o setor privado usualmente participou como coadjuvante nos esforços integracionistas, até porque a América Latina promoveu sua industrialização sob a égide de aparelhos estatais fortes. Em momentos de restrições no mercado externo, as economias latino-americanas avançaram na montagem de suas indústrias, segundo a orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), sediada em Santiago do Chile. Daí resultaram não só a aceleração da montagem dos parques industriais, mas também a urbanização e a falta de atenção para graves problemas rurais, além da necessidade de se protegerem as empresas nascentes da concorrência dos centros industriais mais antigos.

A partir dos anos 60, a criação da Alalc não foi suficiente para impedir que estratégias nacionais de desenvolvimento resultassem no mútuo isolamento dos países do continente, que tentavam a auto-suficiência em produtos por vezes mais facilmente obteníveis em seus vizinhos. No caso brasileiro, o programa reformista implantado após 1964 notabilizou-se por não considerar as possibilidades oferecidas pela oferta de matérias-primas pelos países fronteiriços. Capitaneando o investimento, o setor público da economia orientou-a ampliando a presença estatal na esfera produtiva, deixando a iniciativa privada a reboque. Esgotada a capacidade governamental de planejar os rumos da economia, os primeiros esforços de adequação a novos tempos partiram dos governos civis de José Sarney, no Brasil, e Raúl Alfonsín, na Argentina. As primeiras negociações, em 1985, repercutiram mundialmente, suscitando o interesse de investidores estrangeiros. Não se falava ainda em Nafta (a zona de livre comércio EUA/Canadá começou em 1º de janeiro de 1989 e o México só aderiu em 1993) e a União Européia não existia. Observe-se que, antes do acordo EUA/Canadá, 65% das exportações norte-americanas para os canadenses e 80% das exportações canadenses para os EUA já estavam isentos de impostos de importação. A integração mexicana também foi facilitada, pois 84% das exportações do México, em 1992, iam para os EUA, de onde provinham 75% de suas importações.

Os 24 protocolos logo assinados pelos dois presidentes previam avanços consideráveis nas relações bilaterais: formação de empresas binacionais e integração nas áreas fronteiriças, no âmbito nuclear e aeronáutico. Os representantes da iniciativa privada, porém, foram apenas chamados à assinatura de documentos previamente preparados. Cinco anos depois, os novos presidentes dos dois principais países sul-americanos, Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem, decidiram acelerar a integração, visando à instalação de um mercado comum em quatro anos. Mais uma vez, as ações couberam aos governos, mas a nova tentativa assumiu cada vez maior complexidade, com a desgravação tarifária acordada reduzindo semestralmente 7% dos gravames de todo o universo tarifário. Procurou-se não beneficiar nenhum setor de atividade. A abertura permitida pelas regras da Aladi foi aproveitada, com a inovação de se incorporarem *sócios* classificados pela Aladi em grupos de diferentes estágios de desenvolvimento. Com vistas a facilitar a integração regional, recomendava-se a aproximação entre países em estágios de desenvolvimento semelhantes. A saber:

- países mais desenvolvidos: Argentina, Brasil e México;
- países intermediários: Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela;
- países menos desenvolvidos: Equador, Bolívia.

A divisão foi feita quando se definiu a Preferência Alfandegária Regional (PAR), em 1984, aplicada a todo o universo alfandegário, excetuando produtos considerados sensíveis em cada país. Os países menos desenvolvidos apresentaram maior número de produtos sensíveis e o Mercosul incorporou membros dos três grupos. Deste modo, o Brasil listou 324 produtos, a Argentina 394, o Paraguai 439 e o Uruguai 960. Cabe

FERNANDO ROBERTO DE FREITAS ALMEIDA é economista do IBRE/CEA.
E-mail: ferfal@fgv.br

destacar que, por seus déficits comerciais crônicos com os vizinhos, o Uruguai foi o primeiro país a procurar mecanismos reguladores de suas relações comerciais. As exceções desaparecem ao fim de um prazo de transição.

O tratado preocupou-se com os critérios definidores do regime de origem dos produtos e das cláusulas de salvaguarda, aplicáveis em caso de danos provocados por importações, ou quando qualquer fato afetasse a situação do país, até 31 de dezembro de 1994. Não definiu, porém, como ocorreria a solução de controvérsias.

Com vistas a trazer o mundo real às negociações, a empresa privada foi chamada a participar dos subgrupos técnicos, originariamente em número de 10 (assuntos comerciais; assuntos aduaneiros; normas técnicas, que foi o maior gerador de documentos; políticas fiscal e monetária relacionadas ao comércio; transporte terrestre; transporte marítimo; política industrial e tecnológica; política agrícola; política energética, e coordenação de políticas macroeconômicas). Posteriormente, criou-se o subgrupo técnico 11, voltado para as questões trabalhistas e previdenciárias.

O Mercosul, apesar de sua denominação, não conta, no Tratado de Assunção, que o estabeleceu, senão com referências superficiais a um futuro mercado comum. Na prática, formou uma zona de livre comércio, que evoluiu à fase de união aduaneira (imperfeita), e busca expandir-se, incorporando outros países da região.

A empresa privada brasileira, em linhas gerais, não mostrou maior interesse imediato pela movimentação provocada pelo Mercosul, evidentemente em razão de todos os problemas que lhe eram postos pela economia do país e pelas próprias dimensões do mercado em que atua. A análise das economias que formam o Mercosul mostra que o potencial de mercado para as empresas brasileiras, com a formação desta zona de livre comércio, é de 1/3 do mercado brasileiro, mas para os empresários argentinos este potencial é cinco vezes seu mercado interno. Para os uruguaios, o potencial é de 54 vezes e, para os paraguaios, 68 vezes. A ampliação da zona integrada criará desafios formidáveis, fazendo com que as empresas mais capacitadas estejam sempre procurando avaliar a magnitude dos novos mercados e dos esforços e riscos para conquistá-los.

Em Cartagena, recomendou-se aos governos que o setor privado fosse chamado a desempenhar maior papel nos grupos de trabalho.

Os processos de integração regional seguem, logicamente, uma gradação, a saber:

1. ZPT: Zona de Preferência Tarifária — estabelece preferências para os países a ela pertencentes. A Alalc, com seus 11 membros, enquadrava-se aqui.

2. ZLC: Zona de Livre Comércio — extingüe barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio entre seus membros de pelo menos 80% dos bens comercializados. É o caso do Nafta.

3. UA: União Aduaneira — é uma ZLC que adota uma tarifa externa comum. O exemplo mais famoso foi a *Zollverein*, dos anos 50 do século passado, que unificou a Alemanha, sob a direção de Bismarck. O Mercosul é uma união aduaneira (imperfeita, pois admite exceções) desde 1-1-1995 e a União Européia o foi até 1992, quando se redefiniu, avançando mais para o mercado comum, logo após abandonando a denominação de Comunidade Econômica Européia.

4. Mercado Comum — estágio atual da União Européia, que admite a livre circulação não só de bens, mas também de serviços, capitais e mão-de-obra.

5. União Econômica e Monetária — a ser atingida pela União Européia, quando adotar o euro, previsto pelo Tratado de Maastricht como sua moeda única.

Politicamente, poder-se-ia colocar um sexto estágio, o da confederação, como evolução óbvia do quinto. Seria a adoção de representação diplomática única e, também, de forças armadas comuns. Neste aspecto, pode-se considerar que a Suíça e os EUA evoluíram neste sentido, bem como as extintas URSS e Iugoslávia.

Os processos de integração mais notáveis no mundo foram encaminhados por países líderes em suas regiões. No Mercosul, Brasil e Argentina. Na União Européia, a iniciativa a partir da aproximação entre França e Alemanha. No Nafta, dos EUA. Excetuando-se os países asiáticos, que têm mecanismos consultivos e onde as empresas privadas lideram a aproximação, em todos os casos, os governos conduzem os esforços. Aliás, México e Chile fazem parte da Asia Pacific Economic Cooperation (Apec), que tenciona liberar o comércio regional em 2010 (para os desenvolvidos) e 2020 (para os em desenvolvimento). Nos EUA, o setor privado tem participado de forma mais ativa, desde que o Trade Act, de 1974, permitiu que se criasse um comitê consultivo e comitês assessores, formados por representantes da iniciativa privada, que auxiliam o governo em assuntos relativos ao comércio exterior. A partir de sua atuação na Rodada Uruguai, do Gatt, são hoje consultados nas negociações de acordos bilaterais e multilaterais de comércio.

A iniciativa privada comumente participa como coadjuvante, tendo maior ou menor presença nas negociações, conforme as tradições locais. No que se refere ao Brasil, foi sempre deixada à margem da formulação das principais idéias. Quanto à formação da Alca, o governo brasileiro tem assistido às discussões encaminhadas pelo setor privado, que trata o encaminhamento do processo de um ponto de vista notadamente empresarial, já que se verifica uma defasagem nas atuações das lideranças de organizações não-governamentais de caráter social.

A criação da Alca, como se discute hoje, iniciou-se na Cúpula das Américas, de Miami, em dezembro de 1994. A discussão evoluiu com a reunião dos ministros do Comércio do continente, realizada em Denver, Colorado, em julho de 1995. Ali foram propostos sete grupos de trabalho (acesso a mercados; procedimentos aduaneiros e regras de comércio; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios, e economias menores). O governo

brasileiro entendeu que a data de 2005, definida desde Miami, refere-se à negociação da Alca, e não à sua concretização, destoando, de imediato, do ponto de vista norte-americano. Para o Itamaraty, os acordos regionais são *building blocks* para a integração plena do hemisfério, através de uma convergência futura. Os EUA vêem esta opção como a tentativa de se criar um "Safta", baseado no Mercosul, para vir a negociar com o Nafta. Com efeito, o bloco do Cone Sul pretende, desde 1993, criar a Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana).

A Declaração de Denver foi compatível com o projeto brasileiro, pois afirma que a Alca "terá como base os acordos sub-regionais e bilaterais existentes". Ali também se aprovou a constituição de um foro empresarial, em Cartagena, Colômbia, em março de 1996, juntamente com a segunda reunião dos ministros do Comércio. O foro empresarial definiu alguns comitês (Estratégias de participação no mercado ampliado, Oportunidades para o setor privado na construção e desenvolvimento de infra-estrutura, Globalização dos processos produtivos, Desenvolvimento humano sustentado, Responsabilidade corporativa no desenvolvimento humano e na preservação do meio ambiente). Foram criados mais quatro grupos de trabalho: Compras governamentais, Direito de propriedade intelectual, Serviços, e Políticas de concorrência.

A multiplicidade de núcleos envolvidos na discussão trouxe à tona o problema, de há muito detectado nos corpos diplomáticos, de escassez de técnicos qualificados para o acompanhamento. Nos países mais pobres, pesam também os parcos recursos orçamentários disponíveis para tantas negociações, afetando as áreas pública e privada e acarretando perda de qualidade. Torna-se extremamente importante avaliar a influência do setor privado nos acordos implementados até o momento, propondo-se um fluxo permanente de informações entre governo e empresários. A Rede Empresarial de Integração Hemisférica (Reih), que recebe e distribui informações, conta com a participação da CNI e parece ter potencial como instrumento facilitador da discussão direta entre as empresas dos países integrantes do processo. Sua seção brasileira poderá desenvolver, internamente, estudos com vistas a conhecer as forças propulsoras que determinarão a demanda pelos produtos das empresas e a capacidade de a concorrência manifestar-se com maior intensidade. Fatores capazes de promover reversões de expectativas (externalidades) precisarão ser igualmente analisados, bem como mudanças no ambiente dos negócios, oportunidades e necessidade de alterações em fatores organizacionais e operacionais.

Em Cartagena, recomendou-se aos governos que o setor privado fosse chamado a desempenhar maior papel nos grupos de trabalho e que a Comissão Tripartite, formada pela OEA, BID e Cepal, estabelecesse um mecanismo de trabalho com os empresários, mantendo-os a par do andamento das discussões. Evidentemente, os empresários atuarão em duas frentes: a) nas discussões internas, buscando esclarecer e transmitir suas opiniões às autoridades do país; e b) nas negociações com seus congêneres de outros países, visando à ampliação dos negócios.

No anteprojeto da Lei de Comércio Exterior brasileira consta que "com vistas a harmonizar, racionalizar e descentralizar a execução da política de comércio exterior, o Poder Executivo estabelecerá convênio operacional com as entidades da iniciativa privada representativas da indústria, do comércio, da agricultura, do comércio exterior, dos transportes, do sistema financeiro e de serviços, para:

1. instituir a Comissão Consultiva Empresarial de Comércio Exterior (Cocex), com o objetivo de:

a) assessorar as decisões dos órgãos a que se refere o artigo anterior;

b) propor medidas que visem à eficiência do comércio exterior;

c) servir de interlocutor entre a iniciativa privada e o governo".

A nova lei também trata do Programa Brasileiro de Promoção Comercial, com "atuação conjunta entre o governo e a iniciativa privada". Neste aspecto, as instituições associadas cumpririam tarefas semelhantes àquelas instituídas há tempos no Chile, famosas pelo êxito da política comercial daquele país. Entre a reunião de Belo Horizonte, em maio, e a próxima, na Costa Rica, em 1998, seria fundamental que as instituições propostas começassem a operar de forma eficiente. Faz parte, portanto, de uma agenda mínima para o setor privado, conforme deliberado no Relatório Preliminar do Grupo de Discussão: Papel do Setor Privado, de 23 de janeiro de 1997:

- estar presente nas discussões oficiais da estratégia de ampliação das preferências regionais;
- argumentar junto ao Estado quanto à importância de ouvir o setor privado;
- definir claramente os interlocutores privados com que o governo lidará ao longo do processo, para esclarecer a representação e a representatividade de cada setor;
- criar mecanismos ou rotinas de participação de empresários de todos os países envolvidos que sejam mais abertos do que o *diálogo transatlântico* existente entre os presidentes de grandes empresas européias e norte-americanas, para a internalização das etapas do processo;
- reforçar a Reih, tornando-a o mais abrangente possível;
- conseguir que as reuniões dos grupos de trabalho governamentais sejam encerradas com o acesso, como ouvintes, dos representantes da iniciativa privada;
- difundir, para todas as federações de empresários, as questões discutidas para a formação da Alca, o que exigirá alguma forma de centralização das informações, talvez a partir da Reih, como um congresso, para sua divulgação e discussão.

Como estratégia para a inserção, o modelo mexicano de associação fornece uma alternativa atraente, por seu caráter democrático.Todos os setores foram consultados e o Senado realizou audiências com partidos, grupos e setores. As negociações tiveram a participação de empresários, trabalhadores e agricultores, advogados, acadêmicos e técnicos. Todos

os meios de comunicação foram envolvidos, realizando-se 200 encontros e sete reuniões ministeriais. O Poder Legislativo foi considerado essencial e a criação de comissões interparlamentares mantinha diálogo permanente com a equipe de negociação.

O Brasil é um *global trader* e o segundo entre os países emergentes em número de empresas multinacionais que sedia (o primeiro é a Coréia do Sul). No entanto, a regionalização começada pelo Mercosul não afetou de maneira uniforme as regiões brasileiras. Nem poderia ser de outra maneira, dadas as dimensões do território. Já se apontou que o próprio nome *Mercosul* pode caracterizar, para os brasileiros do Norte e Nordeste, que a integração diz respeito aos estados da região Sul. Nos últimos anos, porém, estados amazônicos e nordestinos têm ampliado consideravelmente suas relações com os países vizinhos. A partir de uma base menor de negócios, freqüentemente apresentam taxas de crescimento das exportações superiores às de estados mais avançados.

O estudo da localização das maiores empresas brasileiras revela a enorme concentração das sedes nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, o que sugere que, de fato, o Mercosul tem uma área *menor* do que aquela que seria um *Mercosul de direito* (conforme expressão do livro *Mercosul — o desafio do* marketing *de integração*, São Paulo, Makron Books, 1992). Assim, a difusão de informações e sua avaliação pelas diferentes regiões do país ganham extrema complexidade, pois, no período do Estado centralizador, o país assistiu a um duplo fluxo de recursos: capitais privados para o Centro-Sul e recursos assistenciais para o Norte-Nordeste. Estas regiões, a partir do momento em que foi preciso proteger a indústria nascente do Sudeste, viram ser criada uma muralha protecionista que as tornou reserva de mercado para uma produção costumeiramente mais cara do que a originária de fora das fronteiras do país. Torna-se, portanto, de extrema relevância para o país, considerando-se a inexistência de estudos referentes aos impactos da integração, que estes sejam realizados contemplando as peculiaridades regionais, ainda mais quando se volta a debater a diferenciação regional do salário mínimo e a repercussão de obras de infra-estrutura do interesse dos países vizinhos sobre ecossistemas frágeis e de alto valor para a ciência e o turismo, em diferentes regiões brasileiras.

Da reunião de Belo Horizonte resultou uma certa "acomodação" em torno da formação da Alca. A proposta brasileira foi de certo modo beneficiada, uma vez que os norte-americanos, cujo governo não pôde negociar, valendo-se da chamada "via rápida" (*fast track*) viram-se tolhidos em sua capacidade de pressionar pela aceleração do processo.

A edição de *Agroanalysis* de maio último apresentou diversas análises sobre os interesses brasileiros neste processo. Até 2005, ainda se terá muito para discutir e, no que se refere ao agribusiness brasileiro, não se poderá deixar de atentar para o fato de que é dos setores mais competitivos do país, apresentando sempre superávits comerciais, que é atenuado o desequilíbro das contas externas. O que a integração oferecerá, da parte dos vizinhos mais fortes, em termos de melhor acesso dos produtos brasileiros a seus mercados?

INFORMAÇÕES & EVENTOS

PRODUTOS E DICAS AGRÍCOLAS

Notícias da Monsanto do Brasil dão conta do lançamento do Cultivador Químico modelo Sprayer 960, que apresenta a vantagem de permitir aplicação conjunta de dois tipos de herbicida — um na linha e outro na entrelinha —, com o qual é possível conseguir uma economia de 10 a 20% em relação aos tratamentos convencionais.

A Monsanto aponta ainda o plantio direto como a arma mais eficiente contra o nematóide de cisto da soja. Para maiores esclarecimentos, entre em contato com o e-mail: silvia@casadaimprensa.com.br

A Festo, empresa alemã que há 29 anos atua no Brasil, no setor de automação industrial, anuncia soluções específicas para usinas, refinarias e produtores de álcool, com alternativas para automatizar processos e promover qualidade e produção no setor canavieiro. Mais informações com Denise Blaques, telefone: (011) 536-4860.

A Cargill Agrícola conta com um *site* na Internet (http://www.cargill.com.br), onde o usuário pode encontrar um *Guia Técnico Eletrônico* sobre sementes híbridas, específico para produtores de milho.

A Assessoria de Comunicação Social da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) divulga notícias e dá dicas bastante úteis para quem está ligado à atividade agrícola, por meio do informativo *Embrapa em Pauta*. Telefone: (061) 348-4113. Pela Internet: www.embrapa.br

EXPOMILK 97

Realiza-se entre 20 e 25 de outubro próximo a sexta edição da exposição de pecuária leiteira Expomilk, no Agrocentro/Parque Água Funda, em São Paulo. A exposição contará com leilões de gado holandês, *jersey* e pardo-suíço. Maiores detalhes pelo telefone (011) 280-6400 ou pelo e-mail: texto@nutecnet.com.br

EFAPI 97

A Exposição-Feira Agropecuária, Industrial e Comercial deste ano — Efapi 97 — espera cerca de 400 expositores dos setores de alimentação, agropecuária, metalmecânica e informática, e deverá apresentar megashows para uma média de 30 mil visitantes. Promovida pela Prefeitura de Chapecó, a Efapi 97 se realizará de 4 a 12 de outubro no Parque Tancredo Neves, em Chapecó, SC. Telefone para contato: (049) 723-1499, ramal 122.

HORTALIÇAS

A Seminis Vegetable Seeds, do grupo mexicano Pulsar, que detém cerca de 20% do mercado mundial de sementes de hortaliças, está ampliando sua atuação no Brasil, oferecendo inlusive variedades como a cebola suave, de sabor mais agradável, que já se encontra no mercado paulista. Mais informações com os agrônomos Marcos Ferreira, no telefone (019) 874-3116, e Rogério Maruí ou Carlos Biondo, pelo telefone (019) 252-0555.