

INSTITUTO DE ECONOMIA - UNICAMP



1290002712



IE

TCC/UNICAMP L881a

Valter Lopes Junior

CEDOC/IE

**A ALCA entre regionalismo e unilateralismo:
avaliação das concessões mútuas nos acordos
bilaterais negociados na América Latina pelos
EUA**

CEDOC/IE

ORIENTADOR: Profº Drº Pedro Paulo Zahluth Bastos

Dezembro/2005

RESUMO

A ALCA ENTRE O REGIONALISMO E O MULTILATERALISMO: AVALIAÇÃO DAS CONCESSÕES MÚTUAS NOS ACORDOS BILATERAIS NEGOCIADOS NA REGIÃO PELOS EUA

Em seu firme propósito de manter a posição hegemônica tanto econômica como militarmente no mundo atual, os EUA têm adotado como principal estratégia a proliferação de acordos bilaterais com o maior número de países. A assimetria de poder entre as partes envolvidas nestes acordos fica clara no desequilíbrio de concessões mútuas celebradas entre a maior economia do mundo e, no caso do presente projeto, as economias da América Latina. Esta estratégia reforça a pressão da chamada “liberalização competitiva” de parceiros comerciais e desequilibra as concessões oferecidas e exigidas pelo USTR destes parceiros. A análise das concessões mútuas celebradas nestes acordos poderá ajudar na avaliação da correção da alegação de certos representantes de alguns setores empresariais locais, sobretudo agrícolas, de que o Brasil deveria fazer maiores concessões para a formação da ALCA nas áreas de interesses ofensivos dos EUA visando obter, em contrapartida, ganhos mais substanciais em acesso a mercado. Para uma análise consistente dos objetos propostos acima é mister entender o panorama histórico em que se insere a recente política comercial dos países, particularmente a dos Estados Unidos.

Palavras- Chave: ALCA - Acordos bilaterais - América Latina

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço a Deus por tudo que fez em minha vida. Do mesmo jeito que sempre esteve presente em todos os momentos da minha, também não me deixou na mão no decorrer de minha vida acadêmica. Nos momentos de dificuldade e de desânimo não me negou força e auxílio para eu continuar na caminhada. A São Pedro e Santa Therezinha (tão querida pelo meu avô), que tantas vezes devem ter intercedido por mim e que tantos frutos me fizeram colher nessa etapa da minha caminhada.

Aos meus pais, que com tanto esforço conseguiram me proporcionar a chance que muitos não tiveram em suas vidas. Se não são perfeitos, com certeza são o que de mais divino tenho em minha vida. Por terem me apoiado em todas as minhas decisões, mesmo que às vezes, pudessem não compreender minhas atitudes. Aos meus avós, que em muitos momentos foram mais do que pais para mim. Tantos mimos fizeram e hoje podem realizar um de seus sonhos, o de poder ver os netos com o diploma na mão. Se não tiveram essa chance em suas vidas, com certeza hoje sabem que estão se formando junto comigo. Ao meu irmão que mais do que irmão foi meu grande companheiro. Mesmo nas pequenas discussões, nunca deixou de ser maravilhoso e companheiro, sendo fundamental para suportar a distância da família.

Ao meu orientador que tantos conhecimentos partilhou durante esta caminhada e em nenhum se furtou ao auxílio por mim requerido, mesmo com todas as suas responsabilidades. Por fim, à minha Lindinha, que tanto me incentivou nos momentos em que tudo parecia acabado e que nunca faltou auxílio para buscar uma melhora sempre tão necessária para este trabalho. E especialmente obrigado pelo seu empenho em reler todo o meu trabalho e por ter me ajudado a aperfeiçoá-lo.

ÍNDICE

<i>Capítulo I - A evolução histórica da política comercial norte americana.....</i>	<i>05</i>
<i>Capítulo II – A TPA e a Farm Bill.....</i>	<i>31</i>
<i>Capítulo III – Acordo de Livre Comércio EUA-Chile.....</i>	<i>42</i>
<i>Capítulo IV – Acordo de Livre Comércio EUA-CAFTA.....</i>	<i>53</i>
<i>Capítulo V – Acordo de Livre Comércio EUA-Comunidade Andina.....</i>	<i>60</i>
<i>Capítulo VI – Conclusão.....</i>	<i>69</i>

Capítulo I

A evolução histórica da política comercial norte-americana

Para o melhor entendimento das atuais posições estadunidenses nas negociações comerciais, é de fundamental importância que tenhamos uma visão histórica do desenrolar da política comercial norte-americana. O início dessa análise histórica será a década de 30, momento em que o mundo passava por uma grave depressão econômica e em que os EUA já se firmavam como a potência hegemônica global, tendo suplantado as antigas potências européias arrasadas pela I Guerra Mundial.

A política comercial norte-americana sempre teve como forte determinante a política doméstica e seus grupos de pressão. Nos EUA, o Congresso pode elevar tarifas e trata do comércio exterior, enquanto o Executivo cuida da política externa gerando muitas vezes, conflitos entre as duas esferas de poder, pois enquanto no Legislativo há uma visão mais imediatista de ganhos econômicos, o Executivo tende a pensar numa ampla estratégia econômico-político-militar externa (Spero, 1990).

A liberalização comercial teve papel fundamental na recuperação do pós-guerra. Os EUA, que no início da década de 30 cresceram como uma economia protecionista, mudam de posição apenas alguns anos depois. Se o protecionismo como forma de buscar a recuperação da proteção econômica se cristaliza com a implementação da tarifa Smoot-Hawley, já em 1934 ocorre uma guinada nessa posição com o *Reciprocal Trade Agreement Act*, que dava poder para o governo americano negociar reduções tarifárias não discriminatórias. O governo Roosevelt foi conseguindo prorrogar esse mandato para o corte de tarifas, graças à maioria democrata no congresso até o ano de 1948.

Com o fim da guerra, a liberdade comercial passou a ser vista como fundamental para garantir a paz e promover a recuperação, sendo um dos pilares do Sistema de Bretton Woods. O protecionismo e a Depressão nos anos 30 criaram um interesse global de abertura comercial. Durante a guerra surge a idéia de se criar a OIC (Organização Internacional do Comércio), ou seja, órgão multilateral para controlar o comércio, assim como o FMI (Fundo Monetário Internacional) faria com o sistema monetário. Apesar da percepção da importância do livre comércio no novo contexto de paz, os negociadores norte-americanos constataram a impossibilidade de um acordo como o de Havana, que

visava inaugurar a OIC, ser aprovado por um Congresso repleto de interesses particulares (Spero, 1990).

Em vista disso, foram sepultadas as pretensões de Havana e optou-se por um arranjo bem menos ambicioso que ficou conhecido como GATT (General Agreement on Trade and Tariffs). O GATT era muito mais limitado e surgiu inicialmente como algo temporário até que se concretizassem os compromissos de Havana. Acreditava-se que com livre comércio países se especializariam nas áreas em que possuísem vantagens comparativas. O princípio central do acordo foi o da não discriminação. Um código de regras foi criado e restrições quantitativas foram proibidas. Mas o acordo tinha várias brechas e áreas que não cobria, tal como agricultura e comércio de serviços. O sistema funcionava bem para os países desenvolvidos, mas deixava a desejar no campo da agricultura, em que os países em desenvolvimento tinham grandes interesses.

Se a busca do livre comércio já tinha sua importância reconhecida como forma de buscar uma paz mais duradoura para o mundo recém-surgido de uma guerra mundial, com o advento da Guerra Fria, que opunha os blocos capitalistas liderados pelos EUA e comunista liderado pela então URSS, a política comercial estadunidense passou a ser encarada como um instrumento fundamental para o sucesso de sua política externa. A garantia de crescimento econômico para seus aliados era encarada como a principal forma de evitar-se insurreições internas que pudessem significar uma mudança para o regime comunista (Baldwin, 1984).

Nessa nova ordem mundial, era fundamental que os EUA passassem a exercer uma liderança benigna perante seus aliados fundamentais, sendo que os principais instrumentos dessa liderança foram o Plano Marshall e uma aliança militar ocidental, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). A ameaça de uma guerra nuclear que poderia levar rapidamente ao extermínio de toda a espécie humana decretou o fim da possibilidade de um embate direto entre as grandes potências, mas levou à busca de alianças militares, econômicas e culturais rivais.

A emergência da hegemonia norte-americana após o final da I Guerra e sua consolidação após a recuperação da depressão econômica do final da década de 20 deixaram a economia estadunidense numa posição privilegiada em relação às antigas potências européias então arrasadas. Essa situação ímpar permitiu aos EUA adotar uma posição relativamente altruísta em sua política comercial, sem que isso resultasse em algum efeito importante em seu nível de produto e emprego (O'Shea, 1993).

Obviamente que existiam interesses particulares contrários a essas políticas, que se cristalizavam nos *lobbies* existentes no Congresso Nacional. A primeira tentativa de mudar essa nova política comercial ocorreu já no governo Truman (1945-1953). Enquanto o Executivo buscava um arranjo internacional que garantisse uma queda contínua nas tarifas e outras formas de protecionismo, a emergência de um Congresso republicano caminhava para uma direção oposta. Já em 1946, houve tentativas de rever o *Trade Agreement Act* de 1934 e apesar de não ter havido nenhuma mudança substancial no mesmo, o governo democrata iria revisar os acordos já firmados e colocar *escape clauses* nos futuros acordos.

Depois de Truman, toma posse o presidente republicano Eisenhower, que a princípio tem como uma de suas metas na política externa, a diminuição da ajuda para os países europeus, permitindo que estes conseguissem divisas através do comércio. No entanto, seus colegas republicanos não se mostram propensos a aceitar tal posição. No momento em que o Executivo vai buscar a renovação do *Trade Act*, o Congresso acena com uma série de restrições para concedê-lo e ainda assim, por mais um ano apenas. Para o presidente isso era até certa forma aceitável, pois já se aproximavam as eleições legislativas e havia a expectativa de que fosse eleito um congresso mais dócil às aspirações do Executivo.

Apesar da eleição de um congresso democrata poder significar maior liberdade para negociações comerciais, o que se viu foi um fortalecimento tanto dos liberais quanto da corrente protecionista. Nesse momento, os EUA entraram numa quarta rodada de negociação do GATT e o Executivo sentia-se cada vez mais restringido pelo *lobbies* protecionistas, cedendo mais constantemente aos seus interesses.

Com o fim do *Trade Act*, colocava-se a questão sobre como seria a renovação do mesmo e nesse momento surgem estudos que sugerem as vantagens caso fosse mais liberal. A integração da Europa num contexto de Guerra Fria era vista com bons olhos pelos EUA. Porém, isso criava problemas para o comércio externo norte-americano e faziam-se necessários cortes tarifários maiores para que os EUA conseguissem concessões desse bloco.

Ao mesmo tempo, os norte-americanos auxiliavam os japoneses a conseguir altas taxas de crescimento e fortalecer sua democracia. O Japão era dependente de importações de alimentos e matérias-primas e, para garantir as divisas necessárias para isso, os EUA favoreceram a entrada de bens japoneses em seu mercado. Porém, desde a década de 1950,

setores internos começaram a se levantar contra a enxurrada de produtos japoneses e certas medidas passaram a ser tomadas. Mas nesse momento, o objetivo político ainda era mais fundamental do que o econômico.

Essa postura benigna em relação aos seus aliados principais faz parte de toda uma conjuntura favorável após o fim da II Guerra. Mesmo que a partir de 1949, graças às despesas no exterior, os norte-americanos comecem a ter déficits no balanço de pagamentos. Esse fato não se torna um grave problema, pelo menos até 1958. Até essa data esses déficits eram compensados pela crescente demanda por dólares que vinha do exterior. Isso muda quando os demais países, principalmente os europeus, ficam preocupados com esses déficits recorrentes e passam a ocorrer saídas importantes de ouro dos EUA. Além disso, com a postura comercial mais agressiva do bloco europeu, havia a ameaça do contínuo fechamento do canal mais fundamental para as exportações estadunidenses (Baldwin, 1984).

O presidente Eisenhower busca continuamente formas de reverter esse quadro desfavorável. Um primeiro movimento se deu no sentido de criar uma agência de promoção das exportações. Contudo, como os resultados apresentados foram muito pouco expressivos, partiu-se para uma via mais radical através dos cortes de despesas no exterior. Apesar de todos esses esforços, o presidente Kennedy encontra em sua posse um panorama não muito mais favorável em relação ao seu antecessor.

Na busca desesperada por resolver o grave problema de déficits no balanço de pagamentos, o novo presidente tentou até mesmo lançar mão de programas para a atração de turistas que trouxessem divisas para os EUA. Apesar de todas essas dificuldades, é notório o comprometimento de Kennedy, assim como o de seu antecessor, com a busca do livre comércio global. Não se pode deixar de assinalar que as pressões protecionistas cresciam vertiginosamente e atingiam cada vez mais setores da economia doméstica.

Para conseguir a renovação do *Trade Act*, o presidente do Executivo foi obrigado a fazer a concessão de um programa de assistência para o setor mais protecionista dos EUA, o setor têxtil. Resolvido esse imbróglio, a renovação do *Act* foi obtida graças a uma coalizão bipartidária jamais vista na história norte-americana. A gravidade da situação também facilitou a aprovação da liberdade negociadora do Executivo, pois eram diversos os motivos de preocupação para a economia: o fortalecimento europeu, o déficit dos EUA, a falta de dinamismo econômico e a ofensiva comercial soviética. Ademais, para os exportadores era importante garantir acesso ao mercado europeu.

Todos esses problemas deixavam claro que mesmo que se caminhasse rumo a uma maior liberdade de comércio, criava-se praticamente um consenso em torno da manutenção e mesmo do aumento das salvaguardas para que houvesse maior segurança no processo de liberalização. A assinatura do *Trade Expansion Act* de 1962 no governo Kennedy é visto como o principal fato da política externa norte-americana desde o Plano Marshall. Isso porque a força da coalizão bipartidária deu um grande poder para o Executivo estadunidense nas negociações comerciais internacionais: o presidente podia fazer por cinco anos cortes da ordem de 50% nas tarifas, e remover tarifas para produtos onde o comércio entre EUA e Europa respondesse por mais de 80% do total, o que permitia o aumento de tarifas em caso de dano à indústria doméstica e a retirada de concessões à países que mantivessem restrições inexplicáveis (Baldwin, 1984).

Dada toda essa possibilidade de realizarem-se importantes avanços na esfera comercial, resolveu-se abrir mais uma rodada de negociação no GATT, que ficou conhecida como Rodada Kennedy. Essa rodada pôde ser considerada um grande sucesso para o comércio de países industrializados, pois a tarifa média entre eles ficou reduzida a menos de 10%. O corte na base média mundial de tarifas foi da ordem de 35%. Mais ainda, podemos salientar como mais dois resultados importantes dessa rodada uma ajuda em trigo para nações em desenvolvimento, e um alicerce para padronizar as práticas *antidumping*. A partir deste momento, as barreiras não-tarifárias vão cada vez mais tornarem-se o principal obstáculo rumo ao livre comércio.

Os países subdesenvolvidos passaram a adotar uma postura mais agressiva a partir dessa rodada, agindo como bloco unido de negociação no intuito de reverter a posição extrema em que se encontravam no comércio global. Mesmo com esse esforço, os principais resultados da rodada ficaram limitados aos produtos industriais, importantes principalmente no comércio Norte-Norte. A principal causa do fracasso nas negociações foi o fato de que, principalmente, Alemanha e França terem buscado de todas as formas proteger seus pequenos produtores (Cohen, 1996).

Finalmente, um aspecto fundamental do *Trade Expansion Act*, que passará a ter relevância desde então, é a percepção do Congresso de que as negociações comerciais estavam tornando-se cada vez mais complexas com uma infinidade de novos aspectos que eram trazidos à tona a cada nova rodada. Segundo a visão do Legislativo, o Departamento de Estado dos EUA não mais poderia exercer o papel de chefe do Executivo nas negociações. Assim, para que houvesse negociadores mais experientes e perspicazes para

fazer frente às cada vez mais sofisticadas demandas comerciais, criou-se o cargo de *Special Representative for Trade Negotiations* no escritório executivo do Presidente.

Com o assassinato de John Kennedy, assume o vice Lyndon Johnson. A oposição ao governo democrata se fortalece, pois o atual presidente não tem a mesma força política que seu antecessor. Muitos dos itens que haviam sido acertados na Rodada Kennedy acabaram por ser barrados no Congresso. Mesmo a tentativa de unificar os códigos anti-trustes mundiais não foi bem vista pelo Legislativo, que acabou aprovando esse item apenas quando se definiu que a base a ser seguida era a lei anti-truste norte-americana de 1921. Esse movimento deixa claro que, apesar da euforia que tomou conta das negociações do GATT, esta foi passageira e as forças protecionistas logo se fortaleceram, exercendo pressão cada vez maior para fazer valer seus interesses particulares.

Enquanto isso, a recuperação européia e japonesa patrocinada pelos norte-americanos mostrava-se um verdadeiro sucesso. Os parques industriais dos países citados foram completamente reconstruídos e modificados, o crescimento econômico se fez a taxas altíssimas, as importações de bens de primeira necessidade diminuía ano a ano e suas balanças comerciais apresentavam resultados favoráveis, impulsionadas pelas importações norte-americanas. A emergência de tal quadro já deixava claro, no início da década de 70, a possibilidade de uma guerra comercial entre EUA, Europa e Japão. É bem verdade que as exportações estadunidenses não pararam de crescer em nenhum momento até o início dos anos 70, mas sua participação no comércio mundial era declinante. Além disso, muitas de suas empresas estavam deixando seu território em direção a outras nações que contavam com facilidades no acesso ao mercado norte-americano, fazendo com que diminuíssem exportações e ao mesmo tempo crescessem algumas importações tradicionais (Baldwin, 1984).

Os setores domésticos não mais estavam aptos a aceitar essa situação de concessões assimétricas aos aliados geopolíticos em relação às contrapartidas oferecidas. Se as tarifas sofreram uma queda disseminada por praticamente todas as nações, as barreiras não-tarifárias passavam por um processo inverso. Desde o início dos anos 60, o mundo começou a assistir a um aumento vertiginoso da utilização das chamadas NTBs (*Nontariff Trade Barriers*). Com elas os governos esperavam garantir proteção extra a seus setores domésticos e, indiretamente, apoio para suas exportações.

Enquanto esse processo ia se cristalizando, crescia o descontentamento de setores norte-americanos diante da postura leniente adotada por seu governo diante dessa situação.

Essas barreiras não-tarifárias eram vistas como uma séria ameaça à competitividade estadunidense e à ordem liberal que buscava formar em âmbito global. Em vista disso, começou a surgir uma pressão para que o GATT fosse mais incisivo em combater a proliferação das NTBs.

Outro canal de pressão por parte desses setores, que se sentiam ameaçados pelo crescimento das exportações estrangeiras, centrava-se no governo local. O que eles queriam realmente era que o governo aplicasse ao pé da letra os instrumentos que tinha em mãos para impedir que países realizassem o que era conhecido como “*unfair trade*”. Os principais instrumentos em mãos do governo para tal objetivo eram as leis anti-dumping e de compensação. Não se pode afirmar que a utilização desses instrumentos em busca do “*fair trade*” se caracterizasse como uma guinada na posição liberal norte-americana, pois é possível aplicar as legislações locais sem que se possa afirmar que se perdeu o compromisso de construir um comércio liberal em âmbito global (Cohen, 1996).

As duas principais NTBs que geravam protestos nos EUA foram a Política Agrícola Comum da União Européia e as restrições às importações que os japoneses adotavam. Se também os EUA adotassem medidas nesse sentido estaria sendo desferido um golpe fatal à ordem econômica liberal, em momento de disputa entre os blocos capitalista e socialista. Apesar do objetivo político-militar ainda suplantar questões meramente econômicas, no horizonte de decisões do governo norte-americano não há como negar que a visão otimista, principalmente em relação à unificação européia, começou a se alterar já no final da década de 60.

No começo, a unificação européia era apoiada pelos EUA. No entanto, com o passar do tempo começa a aumentar a crença de que a Europa tornar-se-ia um importante rival e não mais um parceiro como dito anteriormente. Muitos alegavam que a Europa estava enveredando por caminhos do nacionalismo econômico.

Ademais, os sistemas de preferência que os países europeus mantinham com suas ex-colônias eram visto pelos estadunidenses como uma séria violação aos acordos do GATT. Já a Europa via os EUA como uma superpotência tentando dominar o globo economicamente, sendo que estes é que estariam erguendo barreiras.

Esse tipo de rivalidade entre europeus e norte-americanos também estava acontecendo entre estes e os japoneses. A grande questão que se colocava com os japoneses dizia respeito às contas do balanço de pagamentos. Os norte-americanos argumentavam que suas importações oriundas do Japão cresciam rapidamente, enquanto

que suas exportações encontravam sérias dificuldades para penetrar no mercado japonês. O Japão argumentava que não suportaria uma invasão de produtos importados e que sofria no seu mercado interno a concorrência em têxteis de países como Taiwan e Filipinas. Segundo a visão japonesa, não era aceitável a imposição de quotas de importação por parte dos EUA, pois acreditava-se que essa imposição estava ligada a problemas internos dos EUA buscando favorecer os estados do Sul como promessa de campanha feita por Nixon, que assumiu após Lindon Johnson. Mesmo com a não aceitação de quotas pelos japoneses, o Congresso americano já acenava com a possibilidade de impô-las unilateralmente (Krueger,1995).

A chegada do presidente Nixon ao poder marcou um período de mudança política em relação às questões comerciais. Durante a campanha o seu discurso foi, na maioria das vezes, de defesa da ordem liberal comercial. Contudo, não deixa de ser relevante a dívida eleitoral com setores protecionistas do Sul. O que clarifica essa situação é o fato de o início da administração Nixon ter sido pautado pela busca do livre comércio, mas sem nunca ter deixado de enfatizar que a questão têxtil deveria ser tratada de forma diferenciada.

Os efeitos dessa posição dúbia ficaram claros no momento em que se negociava o *Trade Act* de 1970. Em sua elaboração, o Congresso norte-americano agregou uma série de proteções para as indústrias têxteis, calçados e produtos secundários, inclusive aplicando unilateralmente quotas de importação. O endossamento do presidente a esse documento certamente deflagraria uma guerra comercial. Setores como eletrônicos e agricultura favoráveis ao livre comércio protestaram diante desse novo golpe à nova ordem econômica liberal do pós-guerra. Por fim, o projeto do *Trade Act* acabou sendo desaprovado pela comissão de finanças do governo, pois além dessas quotas, o Senado tratou de incluir uma série de benefícios sociais no projeto que não chegou à mesa do presidente.

Apesar da não assinatura de um documento tão protecionista como o acima citado, o caminho rumo a uma nova política protecionista por parte dos EUA, já começava a ser traçado. Nesse processo cabe destacar o importante papel que será desempenhado pela AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations). Essa organização, que até o final dos anos 60 era uma forte defensora do livre comércio, que via na abertura de novos mercados o principal meio de garantir o crescimento do produto e do emprego domesticamente, muda completamente sua posição. Agora a crença dessa

organização era de que a abertura do mercado estadunidense às manufaturas importadas havia feito com que se perdesse uma infinidade de empregos e que esse efeito era ainda reforçado pelo movimento de ingresso de investimento direto externo estadunidense nos mais diversos países (Ostry,1997).

Na visão do presidente Nixon, os EUA não podiam mais suportar o elevado ônus de manter uma política econômica voltada primordialmente para objetivos político-militares que durou 25 anos. Pressionado por todos os lados, o presidente convenceu-se de que havia chegado o momento de se promover uma guinada na direção de atender às necessidades domésticas.

De fato não foi uma decisão tomada unicamente para satisfazer os anseios de setores industriais e de organizações de trabalhadores, mas havia sim toda uma conjuntura econômica que começava a mostrar sua face na década de 70, e que praticamente forçava a busca de uma mudança tão importante. O início da década mostrava fortes sinais de que a maior economia do globo não estava indo bem. Os déficits comerciais se acumulavam-se e tornavam-se cada vez maiores, o crescimento econômico arrefecia-se e a concorrência internacional ficava cada vez mais agressiva. Com todo esse cenário sombrio, a inflação era um problema que não havia sido resolvido. Pela primeira vez na história, teve início um processo que ficou conhecido como estagflação, ou seja, economia estava estagnada, mas convivendo com uma inflação alta e crescente.

No *front* externo, o cenário também não era nada animador e parecia que reforçava o movimento em direção a uma política protecionista. Apesar do discurso liberal, todas as nações aumentavam, durante os anos 70, as proteções para setores tidos como sensíveis. Os países europeus faziam concessões cada vez maiores às suas ex-colônias africanas. O aparecimento de novas barreiras não-tarifárias era uma constante. E dentro dessa conjuntura, começa a ter força a tese de que a principal causa dos problemas da economia norte-americana era a supervalorização do dólar. Outra fonte de protecionismo foi certas mudanças estruturais, como o aumento dos custos do trabalho, que favoreceram os países em desenvolvimento na competição internacional de certos setores, aumentando as importações dos desenvolvidos.

O ano de 1971 pode ser visto como um marco da consolidação de medidas unilaterais por parte dos EUA, visando resolver seus problemas domésticos. Por ser o dólar o centro do sistema monetário internacional, as demais moedas estavam constantemente se desvalorizando em relação à moeda central, criando problemas de

competitividade para o principal país do sistema. A solução mais radical que poderia ser adotada, seria causar uma depressão no sistema monetário internacional, mas isso não era desejável principalmente num momento em que a rivalidade entre os blocos capitalista e socialista era a principal marca da política mundial.

Diante disso, a solução encontrada para que se buscasse resolver os problemas internos norte-americanos sem que se causasse uma grande depressão no bloco capitalista foi baseada em dois pontos centrais: suspensão da conversibilidade com o ouro e sobretaxação de 10% sobre as importações americanas, que assim pressionaria uma nova configuração das taxas de câmbio mundiais. Após um momento de desarranjo no sistema monetário, os bancos centrais, diante da venda massiva de dólares, celebraram o conhecimento do Acordo Smithsonian em que os países, principalmente da Europa, aceitaram uma desvalorização do dólar desde que voltasse a ser garantido o retorno de taxas de câmbio fixas. O resultado desse acordo foi a volta da estabilidade ao cenário monetário global com a desvalorização do dólar, a recuperação da competitividade norte-americana e do equilíbrio do sistema internacional de pagamentos (Cohen, 1996).

Essa mudança de prioridades foi a tônica do mandato Nixon. Após sua queda, sobe ao poder o presidente Ford que vai enfrentar praticamente os mesmo problemas do seu antecessor. A *Trade Bill* de 1974 concedida ao novo presidente foi muito mais liberal do que a de 1970, pois crescia a tese de que os principais causadores dos déficits americanos eram os ajustes monetários por que passava a economia norte-americana muito mais do que a legislação comercial (Destler, 1995).

A partir desta data, ocorre também uma mudança muito significativa na forma como as negociações comerciais eram conduzidas: a liderança negociadora não mais estaria nas mãos do Departamento de Comércio, mas ficaria a cargo do STR, que adotou uma posição muito mais liberal. O sucesso do STR nas negociações ficou praticamente restrito num primeiro momento ao chamado comércio trilateral entre EUA, Europa e Japão. Os resultados obtidos em outras áreas como no comércio externo à triade e mesmo em questões de políticas externas não foram satisfatórias, não por culpa do STR, mas principalmente graças à falta de uma política industrial geral.

Nos anos finais da administração Ford não foi possível tirar muito proveito do mandato negociador concedido pelo *Trade Act*. As negociações em Genebra estavam emperradas e avanços no GATT só foram ser conseguidos em 1977 quando se definiu um cronograma para o andamento das negociações dentro da organização. E só em 1979

ocorreu a definição de acordo para redução de tarifas e de um código para os governos buscarem evitar barreiras não tarifárias.

Os anos de 1973 e 1974 foram marcados por grandes inflações em praticamente todo o globo, o que fez com que os apelos para que se evitassem as restrições importações e a deflagração de uma possível guerra comercial. Pela primeira vez o governo norte-americano se preocupou em discutir a situação dos países do terceiro mundo, fortemente afetados por qualquer decisão que dificultasse as exportações das poucas *commodities* em que eram especializados. Buscava-se dessa forma, evitar que se iniciasse um debate polarizado entre Norte-Sul, política essa que culminou com a aprovação de um fundo para auxiliar o desenvolvimento de nações em desenvolvimento, caso estas tivessem perdas em seus ganhos de exportação.

Obviamente os setores estadunidenses, produtores dessas *commodities* que interessavam às nações em desenvolvimento, não ficaram satisfeitos com essa posição paternalista diante dessas nações. Esse embate praticamente chegou ao fim com a subida ao poder de Jimmy Carter, um presidente menos preocupado com os problemas do terceiro mundo. Como última observação da administração Ford é importante salientar que nos dois últimos anos aumentaram reclamações das indústrias nacionais sobre dumping e práticas ilegais. A resposta das demais nações foi quase que imediata, pois estas passaram a enxergar neste movimento o início de uma nova onda de protecionismo graças a essas investigações (Destler, 1995).

Apenas 60 dias após Carter assumir o poder, o novo presidente já tinha em suas mãos duas investigações cuja recomendação por parte do ITC havia sido de retaliação. A estratégia dos lobbies protecionistas havia tomado um novo rumo e seu ataque agora não se daria mais num âmbito geral e sim, baseada em ações pontuais voltadas para casos particulares. O presidente rejeita o parecer da ITC, porém dá ordens para que se abram negociações com o Japão sobre televisores e com Coréia e Taiwan sobre calçados. Um novo ataque em busca de proteção seria desferido pelo setor de aço e Carter disse que não hesitaria em aplicar as leis *antidumping* estadunidenses. Como o setor não estava acostumado a lidar com pressões neste sentido, o Executivo norte-americano propôs então, um sistema de preços de referência baseado nos custos do produtor mais eficiente do mundo, o Japão.

A comunidade internacional se revoltou contra esse novo sistema que foi taxado como ilegal. Os anos do governo Carter foram marcados pela recuperação da economia

em âmbito mundial, depois de um período marcado pelo fenômeno da estagflação e pelos efeitos negativos do choque do petróleo de 1973. A economia norte-americana recuperava-se com uma velocidade muito superior à das demais economias e isso fazia com que aumentassem sobremaneira as importações. Essa constatação apenas reforçava a tese de que os EUA era uma nação muito compromissada com o livre comércio num mundo dominado por nações que se utilizavam de práticas desleais de comércio. A emergência dessa conjuntura fez com que o Japão, através de um acordo celebrado em 1978, aceitasse certas condições norte-americanas, pois os japoneses se convenceram que esse momento de recuperação econômica não era apropriado para que uma nação acumulasse megasuperávits. Os japoneses aceitaram inclusive a diminuição de algumas de suas tarifas e mesmo algum grau de liberalização do seu mercado doméstico (Krueger,1995).

No campo das negociações comerciais o grande destaque do governo Carter foi o mandato de Strauss no STR. O novo chefe do STR mudou a política comercial buscando reciprocidade e conseguiu dar alguma vida às negociações multilaterais. Existiu muita dificuldade do governo em conseguir domar os setores protecionistas, principalmente o setor têxtil, que exigiu a imposição de direitos compensatórios. Essa situação só será contornada após um acordo com esses setores que iria permitir alguma dinâmica para as negociações bilaterais. Com algumas mudanças o *Trade Agreement Act* de 1979 foi aprovado no Congresso tendo como base as negociações multilaterais, isso graças às negociações cuidadosas do STR com o Legislativo que garantiram alguma proteção para as indústrias domésticas que demandassem negociações *antidumping*.

Nunca um representante comercial especial teve tanta notoriedade quanto Strauss, que pela primeira vez deu ao seu cargo um papel central nas negociações interno, às vezes equiparado ao do próprio presidente. O STR assumiu uma importância fundamental na difícil tarefa de tentar segurar as pressões protecionistas. Muitas das decisões do STR foram influenciadas por negociações políticas e contrariaram as análises econômicas. Contudo, o STR não abriu mão jamais de seu papel central de controlador da política comercial, ao mesmo que manteve uma base política doméstica (Destler, 1995).

Os déficits comerciais que foram acumulados pelos EUA no biênio 1977/78 fizeram com que crescessem as pressões para que se lançasse um programa doméstico de fomento às exportações. Além disso, essa demanda por maior proteção e apoio por parte do governo era reforçada por uma infinidade de outros fatores como aumento de consultas

antidumping e fragmentação das negociações em várias agências burocráticas. Surgiu no Congresso então, uma proposta inovadora de junção de vários organismos ligados ao comércio exterior em um só. Essa proposta seria apresentada em julho de 1979 sendo chamada de “grande reorganização”.

O STR teria seu nome alterado para USTR e seria responsável pelo desenvolvimento da política comercial internacional, de sua coordenação e negociações. Apesar da busca de maior agilidade e facilidade nas negociações, essa reforma administrativa continuava a fazer com que o USTR ficasse dependente do Tesouro, do Estado e de outros departamentos, e seus oficiais ficariam assim suscetíveis às pressões de setores afetados por importações.

Essa busca de separar a política comercial das demais esferas também tinha seu lado negativo à medida que poderia fazer com que tal política perdesse seu foco mais geral ligado à política externa e à política econômica. O novo departamento que vinha ganhando cada vez mais força poderia dificultar que se fizessem alianças com demais órgãos do governo para busca de objetivos comuns e para enfrentar também em conjunto as pressões de setores protecionistas. Ficava a dúvida sobre porque se alterar o departamento de comércio já que sua estrutura anterior havia funcionado relativamente bem, dividindo com outros departamentos muitas das pressões que agora recairiam apenas sobre suas costas. Mais do que um juiz entre os interesses internos e externos, o novo USTR passaria a ter um papel menos abrangente como mero auxiliador dos setores domésticos que se sentissem ameaçados por produtores externos.

Voltando ao panorama histórico da política comercial externa norte-americana entramos agora na década de 80. Em 1983, EUA queriam nova rodada do GATT, pois passaram por momento de recuperação, ao contrário da Europa que queria evitar negociações nesse momento. A rodada foi então lançada e as negociações começaram em 1987 no Uruguai. Nesse novo processo negociador que se iniciou o ponto principal que determinaria o futuro sucesso do GATT era a questão das salvaguardas. Outro fator que passou a ser visto como de relevância fundamental foi a busca por ouvir a demanda dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais, pois estes ganhavam um papel cada vez mais relevante no comércio global. A reforma das regras da organização e a mudança do mecanismo de solução de controvérsias também foram tópicos a serem destacados no sentido de buscarem o fortalecimento do GATT como instituição a ser respeitada.

O grande trunfo conseguido pelos norte-americanos nessa rodada foi a inclusão de novos temas negociadores, como regras para investimentos, serviços e patentes. Apenas poucos países em desenvolvimento de maior vultuosidade, como Brasil e Índia, se mostraram contrários a esses novos temas. A posição do Japão e da Europa no começo foi de ambigüidade, rapidamente sendo modificada no sentido de apoio às novas negociações.

Para adentrar nesse novo esforço de negociação obviamente o governo estadunidense nas mãos do republicano Reagan havia conseguido do Congresso a renovação do *Trade Act* que possibilitaria maior liberdade ao Executivo para que conduzisse as negociações. Se quisermos entender as condições em que se obteve a renovação do *Trade Act*, é necessário voltar bem ao início da década e a partir de então constatar que as pressões protecionistas nunca haviam sido tão duras de enfrentar.

Entre 1980 e 1985, o foco da política americana esteve voltado para o controle da inflação e dessa forma as taxas de câmbio e as políticas comerciais ficaram negligenciadas a um segundo plano. A recuperação econômica norte-americana era muito mais rápida do que em qualquer outra região do globo. Nesse cenário, as exportações foram reduzidas em um terço enquanto as importações cresceram rapidamente, e o dólar permaneceu sobrevalorizado. Mas em 1985 as pressões protecionistas cresceram enormemente, e o Congresso se viu obrigado a começar os trabalhos para uma nova *Trade Bill*. A crença de que os países que possuíam superávits persistentes com os EUA praticavam um comércio desleal crescia dentro do Congresso e esse sentimento era direcionado particularmente para o Japão. Assim, já no final de 1985 a administração Reagan passou a adotar uma postura mais crítica em relação ao comércio (Milner, 1990).

A desvalorização do dólar não teve os efeitos desejados e ganhou corpo a teoria de que isso não ocorria graças às barreiras comerciais dos países estrangeiros. Além disso, Reagan foi obrigado a agir por questões políticas já que os Democratas começaram a ter na política comercial uma de suas principais bases, arregimentando grupos interessados em proteção comercial. Não houve hesitação por parte do Executivo em adotar um instrumento legal que constava no *Trade Expansion Act* de 1962: a seção 252 que garantia ao presidente o poder de retaliar países que discriminassem as exportações norte-americanas. Até meados da década de 70, essa seção servia mais como uma forte de retaguarda norte-americana ante o temor de que a integração européia promovesse sérios danos ao comércio internacional estadunidense.

Os poderes de retaliação do presidente norte-americano foram crescendo durante a década de 70 e a revisão da seção 252 deu origem à seção 301 que foi um importante instrumento de negociação na rodada Tóquio em 1974. Apesar de seu alto poder potencial a seção 301 foi muito pouco usada e por isso, decidiu-se promover uma revisão nessa seção em 1988, prontamente aceita pelo chefe do Executivo. A guinada radical na postura dos EUA diante do comércio global tem por marco a inclusão no *Omnibus Trade Act* da Super 301 que feria a cláusula da nação mais favorecida em três aspectos: discriminação de países apontados como praticantes de comércio desleal, possibilidade de ações unilaterais por parte dos EUA e uma concepção desbalanceada de reciprocidade. Seria possível aos EUA fazer retaliações unilaterais aos países no acesso ao seu mercado, caso o crescimento das exportações norte-americanas não atingissem um resultado satisfatório, mesmo que o comércio mundial estivesse crescendo.

Setores interessados na abertura de mercados internos e externos viam na Super 301 a chance de pressionar por maior abertura nos diversos países. Com a eliminação dessas importantes barreiras, ficaria claro que apenas as firmas que estivessem inaptas a concorrer no mercado internacional não conseguiriam marcar posição no comércio mundial. Já os que estavam sedentos por proteção doméstica viam na Super 301 a chance de conseguir o fechamento do mercado interno de uma forma camuflada (Milner, 1990).

Obviamente que as grandes corporações internacionais, ligadas a cadeias produtivas mundialmente interligadas, tendiam a não compactuar com um dispositivo como este e ser favorável a decisões tomadas no âmbito multilateral, na época o GATT. Tais empresas temiam que essa agressividade comercial pudesse levar a retaliações mútuas entre países dificultando sobremaneira suas operações. Contudo, nem todas as empresas exportadoras se encaixavam nessa opinião e estudos mostraram que muitas delas poderiam preferir um ambiente em que reinasse a reciprocidade bilateral. Havia claras evidências que mostravam que a maioria das empresas exportadoras dos EUA não apoiava a nova Super 301, seja pelo fato de temerem uma guerra comercial ou simplesmente pelo alto custo de se recorrer a esta seção. Entre um extremo e outro, existia uma importante exceção que deveria ser salientada: as empresas de alta tecnologia, que se não queriam o velho protecionismo também não eram favoráveis a uma abertura total, mas viam na super 301 uma ferramenta para buscar abertura de novos mercados.

A grande força de apoio desse novo protecionismo estava sem dúvida nas indústrias onde havia maior organização sindical e que tinham produção voltada para o

mercado doméstico. A AFL-CIO foi quem inicialmente havia tido a idéia de buscar retaliar os países que vinham acumulando persistentes superávits com os EUA. A aceitação dessa reciprocidade agressiva cristalizada na Super 301 foi o preço que o Executivo teve que pagar ao Legislativo para que pudesse ter renovada sua autoridade em questões comerciais no momento em que se iniciaria a Rodada Uruguai. Ao aceitar a nova *Trade Bill* com as mudanças na lei comercial, o Executivo deixava clara sua intenção de estar voltado para os interesses domésticos sem deixar de perseguir seus objetivos de política externa.

No campo internacional a adoção da Super 301 poderia acabar levando a um caminho espinhoso, o da mútua retaliação. Os benefícios da Super 301 eram visto de três formas diferentes: como um efeito psicológico na medida em que enviava um sinal sobre a nova postura americana em relação ao comércio; como uma forma de fortalecer a posição dos EUA ou de uma forma mais prática ao ser um instrumento de proteção dos EUA contra o comércio desleal. Seja qual for o maior benefício da nova seção, muito pouco ela poderia fazer para redução dos déficits norte-americanos (Bayard, 1994).

Duas questões principais devem ser levantadas: primeiro o fato de que cabia aos estadunidenses fazer um julgamento unilateral sobre o que era lícito ou não no comércio internacional e diversos países não aceitaram tal julgamento passivamente. Esse unilateralismo levou à segunda questão, qual seja a de que essa nova postura levaria ao rompimento com a estrutura que sustentou o comércio internacional desde a II Guerra, baseada no multilateralismo e na reciprocidade e muitas vezes chegando a violar as leis do GATT.

Mensurar o resultado líquido dos custos e benefícios da adoção da Super 301 não é tarefas das mais fáceis. A Europa, de imediato, pronunciou-se contra tal dispositivo dizendo que feriria as leis do comércio internacional. O USTR, assim que viu a aprovação dessa nova seção, logo anunciou a primeira lista de países que praticavam comércio desleal, citando Japão, Brasil e Índia. Caso as negociações bilaterais não prosperassem, o Executivo não titubearia em lançar retaliações contra esses países.

Apesar de toda a ameaça que a seção Super 301 parecia causar, na realidade não houve a deflagração de nenhuma guerra comercial importante graças à sua utilização. Apenas em dois casos os países atingidos por retaliações contra-atacaram. Importante também é citar que mesmo sendo os EUA a potência hegemônica mundial da atualidade e capaz de adotar medidas unilaterais para satisfazer os seus anseios, após a criação da OMC

em 1995, o governo norte-americano passou a usar de forma mais moderada seus instrumentos particulares de retaliação comercial, inclusive aqueles amparados pela super 301.

Para análise dos anos 90, devem-se considerar como marcos iniciais dois fatos fundamentais que praticamente alteraram toda a estrutura de poder global construída durante o período de Guerra Fria: a queda do Muro de Berlim em 1989 e a dissolução da URSS em 1991. Os EUA adentraram a década de 90 comandados por George Bush que tinha no tema da segurança nacional uma de suas principais bandeiras. Segurança nacional que não dizia respeito apenas às questões de disputas entre o bloco socialista e capitalista que passavam a englobar uma série de novos itens tais como: combate ao narcotráfico, resolução de conflitos étnicos e disseminação de democracia.

Os novos temas, apesar de relevantes, não tinham o mesmo apelo público, capaz de aglutinar toda a nação, com relação às ameaças soviéticas. Essa situação abalou a proeminência de segurança nacional como norteador da política externa estadunidense. Os republicanos não foram felizes na percepção dessa mudança radical de cenário e mantiveram seu velho discurso enquanto os democratas deram um tiro certo na luta pelo poder: passaram a dar mais importância às questões econômicas do que a problemas militares. A opinião pública via no novo discurso democrata uma maior aproximação com os seus anseios, o que acabou sendo em grande parte responsável pela derrota de Bush diante de Bill Clinton.

O governo marca a nova tendência do Executivo norte-americano, não mais excessivamente engajado em temas tradicionais de segurança nacional. A marca do governo Clinton foi a criação de novas agências governamentais do Executivo, ligadas aos temas econômicos das mais diversas áreas, criando uma estrutura conhecida como “economic complex” (Scherlen, 1998).

No campo do comércio internacional, o governo democrata manteve um discurso de grande apoio ao livre comércio e às negociações na esfera multilateral. A OMC (Organização Mundial do Comércio) era ressaltada como a instituição onde deveria continuar a ser traçado o caminho rumo ao livre comércio e afirmava-se que os EUA não estavam interessados em adotar medidas unilaterais que prejudicassem o andamento das já complicadas negociações comerciais. O discurso era muito animador, porém as ações do governo mostravam que um rumo diferente parecia começar a ser traçado. A diferença entre discurso e prática demonstrava uma posição ambígua que ressaltava a incrível

habilidade de Clinton em conviver com essa dualidade. O presidente, na verdade demonstrava habilidade em conviver com situações das mais diversas áreas de atuação, aproveitando-se de sua imagem positiva graças à algumas iniciativas em prol dos direitos humanos e da proteção ambiental, e na esfera comercial a tônica não foi diferente.

Enfrentando um Congresso de maioria republicana, Clinton não conseguiu em nenhum momento de seus dois mandatos obter o *fast-track*, nova denominação para os *Trade Acts* que eram concedidos no passado. Mesmo com essa dificuldade foi possível avançar em diversas negociações bilaterais ou plurilaterais, inclusive culminando com a criação do NAFTA e buscando avanços nas negociações iniciais sobre o sonho americano da ALCA. Esses são fortes indícios que demonstram que o compromisso propagado com relação ao multilateralismo não era tão ferrenho como se fazia supor. A própria composição da equipe econômica do governo democrata era dual, pois não contava com protecionistas clássicos nem mesmo com defensores do livre comércio (Guimarães, 2002).

Durante a década de 80, os EUA conseguiram fazer com que diversos países promovessem a abertura financeira em seus mercados. Os maiores ícones deste processo foram países latino-americanos como Chile e Argentina, que partiram para um movimento de aplicação da chamada “cartilha” neoliberal. Os norte-americanos desejavam essa abertura para que seus capitais pudessem circular livremente pelas economias em desenvolvimento que apresentavam-se atraentes oportunidades de investimento. Como pano de fundo para convencer os países a realizarem essas mudanças, o argumento era de que com a abertura realizada os países ficaram menos suscetíveis às crises financeiras que assolaram esses países durante a década de 80.

Não é difícil então entender o por quê de, apesar da negativa no discurso oficial, a política externa norte-americana durante o governo Clinton ter se voltado primordialmente para o Sudeste Asiático. Essa importante região do globo não foi atingida por crises financeiras na década passada e por isso não havia realizado a abertura financeira. Manter o controle sobre as economias do sudeste asiático era tarefa fundamental para a manutenção da hegemonia norte-americana, por ser uma área de economia dinâmica com uma numerosa população e inclusive de importância geopolítica graças à sua localização entre o Oceano Índico e o Pacífico (Gowan, 1999).

O governo Clinton em nenhum momento adotou uma postura definitiva sobre qual o melhor caminho a ser seguido pela política externa estadunidense. Não pode-se definir o governo democrata de ser a favor do multilateralismo ou de acordos bilaterais. Nas

questões em que fosse possível obter um acordo favorável na esfera multilateral, a diplomacia norte-americana se esforçaria nas negociações na OMC. Já quanto a alternativa de acordos bilaterais se mostrasse mais vantajosa, não haveria qualquer hesitação para adentrar-se por essa outra forma de negociação. O que fica claro durante os dois mandatos de Clinton é que a economia norte-americana movia-se claramente em direção ao chamado “*managed trade*”, ou seja, um regime em que mais importante do que a adoção de regras claras é a análise dos resultados. As principais medidas desse sistema de comércio são as restrições quantitativas que apresentam resultados imediatos.

A estratégia da busca de celebração de acordos bilaterais não era uma novidade na política externa estadunidense, pois teve no lançamento da denominada “Iniciativa das Américas” em 1990 por Bush pai. Na percepção dessa proposta, os países americanos estariam dispostos a concorrer para fechar acordos de integração com os EUA, que poderiam portanto, exigir concessões assimétricas de seus parceiros, fechando acordos desequilibrados ao jogá-los uns contra os outros em um processo de “liberalização competitiva” (Bastos, 2004; F. Frederico, 2004).¹

A celebração do NAFTA consagrou esta estratégia e foi apresentada pelo governo Clinton como o primeiro passo em direção à formação de uma área de livre comércio e investimentos que integrasse as Américas (à exceção de Cuba), forçando os parceiros comerciais da região, na visão “dividir para imperar” que passou a nortear crescentemente a política comercial de Washington, a competirem para oferecer concessões que os elegessem para acordos preferenciais com os EUA. Estes acordos, porém, se uniriam para constituir *building blocks* que ampliassem no espaço e aprofundassem no escopo a integração de todas as economias das Américas em um único bloco, a ALCA.²

¹ A percepção da possibilidade de concorrência para fechar acordos de integração com os EUA vistos como benéficos era evidente ao presidente Bush (1990), em seu discurso no lançamento da *Iniciativa para as Américas* em 27/06/1990, apenas 16 dias depois do lançamento das negociações com o México: “...we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americans: North, Central and South. And we look forward to the day when not only are the Americans the first fully free, democratic hemisphere but when all are equal partners in a free trade zone stretching from the part of Anchorage to the Tierra del Fuego. I'm announcing today that the U.S. stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin American and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization. And the first step in this process is the now-announced free trade agreement with Mexico”.

² No discurso de Bill Clinton (1993) ao assinar os acordos suplementares do NAFTA em 14/09/1993, era clara a percepção de que os EUA deveriam responder com as mesmas táticas à proliferação de regimes preferenciais de comércio na Europa e na Ásia: “...NAFTA is essential to our long term ability to compete with Asia and Europe. Across the globe our competitors are consolidating, creating huge trade blocks. This pact will create a free trade zone stretching from the Arctic to the tropics, the largest in the world – a \$6.5 billion market with 370 million people. It will help our businesses to be both more efficient and to better

O economista liberal indiano Jagdish Bhagwati, da Universidade de Columbia, definiu como poucos a virada estratégica norte-americana:

“Os EUA usam essas negociações bilaterais com países relativamente menos importantes, como Chile e Marrocos, para estabelecer padrões, isto é, precedentes nas concessões para seus lobbies. Os parceiros comerciais menores têm poucas opções, a não ser ceder a essas exigências se quiserem fechar os acordos. Os americanos alardeiam essas exigências como ‘protótipos’ a serem incorporados em todos os outros acordos. E cada vez eles fazem mais exigências, como uma maneira de avançar estrategicamente nos interesses dos lobbies americanos. Isso foi feito em relação à propriedade intelectual na negociação do Nafta com o México, com regulamentações de mão-de-obra e meio ambiente em negociações com o mesmo país. No caso dos acordos com Chile e Cingapura, os acordos bilaterais incorporaram restrições ao controle de capitais, até mesmo durante crises. Cada lobby, seja bom ou ruim, entra no jogo e faz dos acordos bilaterais a principal ferramenta para conseguir o que quer. O grande objetivo disso tudo é enfraquecer a oposição dos países pobres à inclusão de questões não comerciais nos acordos e enfraquecer as demandas na OMC, com as quais esses países conseguiriam o uso legítimo das sanções comerciais.” (apud P. C. Mello, 2003).

Depois de dois mandatos consecutivos, os democratas não tiveram sucesso em eleger Al Gore como sucessor de Clinton, dando início ao período de governo de George W. Bush que se estende até os dias atuais. Mais do que uma mudança na virada estratégica da política estadunidense, o movimento que ocorre no novo governo é de aprofundamento dessa nova postura da maior economia do mundo. Agora, de maneira mais escancarada ainda seria colocada em prática a estratégia de *“building blocks”* nas Américas, buscando maior integração e conseqüentemente buscar a consolidação de um espaço único dentro do continente, em que reinem as leis e as regras norte-americanas, que não gere qualquer constrangimento para os investimentos das grandes corporações.

Essa nova estratégia vem sendo adotada nas diversas negociações comerciais em que os EUA estão envolvidos. No âmbito da ALCA, o recurso a esta tática é uma forma de pressionar países relutantes a liberalizar setores em que os estadunidenses têm

compete with our rivals in other parts of the world. This is also essential to our leadership in this hemisphere and the world.” O posicionamento de seu Assessor de Segurança Nacional, Richard Lake, na Reunião da Cúpula das Américas, era ainda mais indicativa da centralidade desta percepção estratégica: “...Already, NAFTA has dramatically accelerated the exchange of goods and ideas between the United States, Mexico and Canada. For all it promises achieve its own right, NAFTA is just the starting point for the integration of our hemisphere. Other trading compacts are following the NAFTA, and we will pursue hemispheric integration at the Summit of the Americas, convened by the President in Miami next December”.

interesses ofensivos. Os interesses estadunidenses nas negociações vão muito além de acesso a mercados, e incluem temas como investimentos, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual, visando regulá-los de maneira OMC-plus, ou seja, mais abrangente, profunda e detalhada do que na OMC, sofrendo resistência direta do Brasil e, na maioria dos temas, do Mercosul (cf. S.P. Guimarães, 1999 e 2001; C. Amorim, 2003).

Entender os acordos bilaterais a serem estudados através dessa ótica macro-estratégica, é fundamental para poder compreender melhor o porquê de muitas das cláusulas incluídas nesses documentos. Outro ponto a não se perder de vista é que mesmo tendo obtido o *fast-track* (documento denominado TPA) isso não é certeza de total autonomia para que o Executivo tenha autonomia real nas negociações comerciais.

Para conceder essa autoridade o Legislativo colocou uma série de condições que devem ser respeitadas no momento das negociações, não havendo respeito às mesmas a qualquer momento pode haver a cassação do *fast track* ao Executivo, voltando a obrigação de que o andamento de todas as negociações comerciais tenha que ser aprovado pelo Congresso. Nesse momento, *os lobbies* se unem e se apóiam para incluir nessas condições os interesses específicos do mais diversos setores com representação legislativa. Tendo isso em vista, é mister analisar como os tramites internos da política norte-americana acabam influenciando os acordos comerciais (Barral, 2003).

O governo Bush filho será mais profundamente analisado adiante, através de documentos importantes como a TPA e a *Farm Bill* e de acordos comerciais encerrados ou que vêm sendo negociados pelo atual governo norte-americano. Abaixo seguem exemplos de dois temas interessantes que deverão ser abordados nos próximos capítulos: o estudo da economia de países americanos que celebram acordos bilaterais com os EUA, para tentar entender suas reais motivações na aceitação das cláusulas, muitas vezes abusivas colocadas pelos estadunidenses, e o estudo desses acordos bilaterais que tão bem representam a nova estratégia de política externa norte-americana.

Comunidade Andina: Exemplo de um panorama econômico

Participação de Produtos Seleccionados no valor total das Exportações ao Resto do Mundo (em%)

Bolívia			Colômbia			Equador			Peru			Venezuela		
1997/01 2002			1997/01 2002			1997/01 2002			1997/01 2002			1997/01 2002		
Gás Nat.	10,3	27,3	Petróleo	31,9	33,4	Petróleo	35,5	42,3	Ouro	17,3	21,1	Petróleo	83,7	83,0
Zinco	15,0	11,3	Carvão	9,4	9,8	Banana	25,2	23,8	Cobre	15,2	16,9			
Petróleo	4,2	7,5	Café	15,3	8,2				F. Pescado	11,8	11,1			
Prata	5,5	5,9							Zinco	7,9	6,1			
Estanho	6,0	4,9												
EXP. RM	41,0	56,9	EXP. RM	56,6	51,4	EXP. RM	60,7	66,1	EXP. RM	52,2	55,2	EXP. RM	83,7	83,0

Fonte: SICEXT, Elaboração: SGCAN

Participação Média das Manufaturas nas Exportações (em %)

País	1990-95			1996-2000			2002		
	Intra RM	Intra/RM (%)		Intra RM	Intra/RM (%)		Intra RM	Intra/RM (%)	
Bolívia	72,5	52,4	22,9	81,9	55,1	45,3	94,4	41,8	90,3
Colômbia	85,3	38,4	34,6	89,3	35,3	56,3	96,3	42,6	54,8
Equador	56,1	3,1	16,0	67,5	34,7	28,4	53,3	27,7	36,7
Peru	93,7	76,1	10,0	96,0	76,0	9,8	96,5	75,2	9,0
Venezuela	96,3	44,5	14,4	91,9	39,9	18,4	97,2	37,5	14,7
CAN	86,0	45,8	17,6	88,0	43,7	24,7	90,0	44,0	24,7

Fonte: SICEXT, Elaboração: SGCAN

Tarifa Média Simples						
	1972	1985	1988	1991	1994	2002
Bolívia	54,0	22,7	16,6	9,2	9,7	9,3
Colômbia	70,0	46,5	46,3	16,4	11,3	11,7
Equador	106,0	58,7	44,5	16,6	11,0	11,4
Peru	90,0	64,4	70,5	16,2	15,6	10,6
Venezuela	n.d.	31,6	42,2	15,1	11,3	12,1
Média CAN	80*	44,8	44,0	14,7	11,8	11,0

* Sem contar a Venezuela

Fonte: 1972: Bela Balassa, "Tariffs and Trade Policy in the Andean Common Market", International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association.

Working Paper 150, abril 1973

1985-94: Estevadeordal, Antonie. "Traditional Market Access issues in RTA's: Na Unfinished Agenda in the Americas. BID, abril 2002

2002: SGCAN

Exportações da Comunidade Andina por Destino (%)						
Zona Econômica:	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CAN	4,2	6,1	7,8	9,6	10,0	12,7
MERCOSUL	2,8	3,3	3,0	3,1	3,6	3,9
EU	19,3	18,2	17,9	16,3	18,7	18,9
NAFTA	53,3	45,0	47,4	48,5	44,9	42,8
Canadá	5,1	3,3	2,4	1,8	2,9	3,6
Estados Unidos	89,0	87,5	88,4	89,3	88,8	90,9
México	1,6	2,0	3,0	3,1	3,9	2,7
ASEAN	0,2	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
MCCA	1,1	1,8	1,9	1,9	1,8	1,7
CARICOM	0,6	2,1	2,3	2,3	3,6	1,6
outros	18,5	22,9	19,1	18,0	17,0	17,9

fonte: SGCAN

Composição das Importações Intracomunitárias (%)

	Bolívia			Colômbia			Equador			Peru		
	1990/95	1996/01	2002	1990/95	1996/01	2002	1990/95	1996/01	2002	1990/95	1996/01	2002
Bens de Consumo	23,6	30,4	34,2	11,4	20,2	18,4	18,2	26,0	26,7	17,4	15,1	16,8
Alimentos e bebidas básicos	0,4	0,2	0,4	1,8	2,0	1,7	0,1	0,5	0,7	0,3	0,1	0,0
Alimentos e bebidas elaborados	4,6	7,5	9,8	7,0	10,4	7,8	5,7	7,5	7,8	10,3	6,6	6,1
Outros bens de consumo não duradouros	15,2	18,2	18,7	1,5	5,8	5,9	9,6	13,3	12,3	4,2	6,4	8,0
Outros bens de consumo semi-duradouros	2,3	3,1	4,3	0,8	1,5	2,5	1,8	3,3	3,9	1,3	1,0	1,1
Outros bens de consumo duradouros	1,0	1,4	1,1	0,2	0,5	0,5	1,0	1,3	2,0	1,2	1,0	1,6
Bens Intermediários	59,9	57,2	58,5	60,7	55,4	52,6	54,4	49,4	42,6	38,2	32,2	28,7
Alimentos básicos para a indústria	0,4	0,3	0,8	3,2	2,3	1,8	0,3	0,2	0,2	0,6	0,4	0,2
Outros insumos industriais básicos	12,7	5,5	1,5	2,8	2,2	1,7	1,5	0,6	0,4	2,5	1,8	0,8
Alimentos elaborados para a indústria	0,4	0,3	0,6	2,7	4,1	3,3	0,9	1,8	1,6	2,5	1,7	2,4
Outros insumos industriais elaborados	46,4	50,9	55,5	52,0	46,8	45,7	51,7	46,9	40,5	32,7	28,4	25,3
Combustíveis e lubrificantes	3,7	4,2	1,7	11,6	9,3	5,3	8,5	8,3	8,9	40,5	50,3	51,8
Bens de Capital e Transportes	12,8	8,1	5,5	16,3	15,0	23,7	18,4	16,2	21,7	3,9	2,4	2,8
Partes e peças de equip. de transporte	1,0	1,1	1,5	2,0	3,7	5,4	2,5	3,2	2,8	0,4	0,5	0,8
Equipamentos de transporte	2,6	1,0	0,3	11,4	9,3	16,2	9,9	8,5	15,0	0,6	0,1	0,0
Partes e peças de bens de capital	2,3	2,0	1,8	0,7	0,6	0,4	1,7	1,3	1,5	0,5	0,4	0,5
Bens de Capital	6,8	4,0	1,9	2,2	1,5	1,7	4,3	3,3	2,4	2,3	1,4	1,4
Outros não especificados	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SICEXT, Elaboração: SGCAN com base na classificação por Grandes Categorias Econômicas

Através desses e de outros dados que estão sendo coletados para a Comunidade Andina, América Central e Chile será possível traçar um perfil completo da economia desses países. Um dado fundamental que também será utilizado diz respeito a porcentagem de ativos desses países em posse de residentes norte-americanos. Mostrar a dependência desses países em relação à economia norte-americana é o ponto de partida fundamental para a compreensão do porquê da assinatura de acordos comerciais tão restritivos em relação a possibilidade de constituição de um desenvolvimento econômico autônomo. Perceber as diferenças entre esses países e um país com economia tão diversificada como a do Brasil é um pilar fundamental para que se entenda que nosso país não pode adotar postura semelhante a dos acima citados.

Exportações da Comunidade Andina por Destino (%)						
Zona Econômica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CAN	10,3	11,8	13,9	9,1	9,0	11,2
MERCOSUL	3,6	4,2	3,9	3,9	4,0	3,6
EU	15,7	14,6	16,0	12,9	9,9	12,0
NAFTA	49,4	47,8	45,2	49,4	50,7	46,1
Canadá	2,6	3,5	3,8	3,9	2,5	3,4
Estados Unidos	92,5	90,2	89,5	89,6	91,9	91,0
México	1,8	2,9	3,0	2,8	2,4	3,4
ASEAN	0,5	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5
MCCA	1,7	1,9	1,9	2,2	2,2	2,2
CARICOM	0,3	0,8	1,0	1,9	1,9	2,0
outros	17,5	18,3	17,8	21,8	21,8	22,3

fonte: SGCAN

QUADRO I**USTR: barganha nos acordos bilaterais**

Áreas	Chile	CAFTA
Acesso a mercado (Oferta EUA vs. Demanda EUA)	Redução tarifária geral Especial: minerais, vinhos, frutas vs. automóveis, carnes e cereais	Redução tarifária geral Especial: açúcar, lácteos, etanol vs. carne, hortaliças, frutas e cereais
Defesa comercial (Demanda EUA)	Salvaguardas especiais	Salvaguardas especiais
Salvaguardas especiais (Demanda EUA)	Têxteis, frutas e hortaliças vs. ovos e cereais	Agrícola especial (vários produtos sensíveis)
Direitos compensatórios	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais	A especificar depois do uso de salvaguardas especiais
NTSFS	Compromisso de cooperação e convergência técnica	Compromisso de cooperação e convergência técnica
Subsídios (Oferta EUA)	Uso condicional	Uso condicional
Investimentos (Demanda EUA)	TRIMS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIMS-plus (próximo lei estadunidense)
Lista de Serviços (Demanda EUA)	Negativa Exceções: áreas em telecomunicações e serviços financeiros	Negativa (forte liberação trans- fronteiriça) Exceções: áreas em distribuição e profissões liberais
Propriedade Intelectual (demanda EUA)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense)	TRIPS-plus (próximo lei estadunidense)
Compra governamental (demanda EUA)	OMC-plus (pisos maiores para compras subnacionais)	OMC-plus (pisos maiores para compras subnacionais)

Fonte: Reformulação a partir de Bastos (2004), com sugestões de Diego Nyko, Francine Martins, Giovana Tiziani, Gizele Lodi, Gláuber Fecchio.

Capítulo II

A TPA e a Farm Bill

De acordo com a política comercial implementada pelo governo Bush filho, seria extremamente importante ao Executivo obter um mandato negociador para poder impor com mais ênfase seus interesses ofensivos. Como ficou demonstrado em nossa análise histórica presente no primeiro capítulo, desde os primórdios da república norte-americana ficou definida como prerrogativa do Congresso cuidar das relações comerciais com o exterior. Em essência, o *fast track* é uma autorização dada pelo Congresso ao Executivo para negociar acordos comerciais, que não podem ser emendados pelo Legislativo durante os procedimentos para sua ratificação interna.

Essa “via rápida” de negociação foi conseguida pelo Congresso em 2002, com validade até 2005 e prorrogável até 2007. O Executivo não pode simplesmente negociar nos termos que julgar mais adequados, mas deve respeitar os parâmetros de negociação definidos pelo Legislativo em todos os principais setores a serem negociados. Adicionalmente o Congresso exerce monitoramento contínuo sobre o poder Executivo, através do Grupo de Monitoramento Parlamentar.

Caso não estejam sendo respeitadas as bases de negociação, este grupo tem o poder de retirar essa facilidade do Executivo. Com o *fast track* válido, não há qualquer possibilidade de discussão de acordos comerciais no âmbito do legislativo, cabendo apenas duas alternativas aos acordos: aceitação sem emendas ou rejeição completa.

Prova de que essa autoridade negociadora é muito completa e sujeita a condicionalidades em diversas áreas é a divisão da TPA em 13 seções, conforme pode ser visto abaixo:

(1) Seção 2101 – *Short Title and Findings*;

(2) Seção 2102 – *Trade Negotiating Objectives: (a) Overall Objectives, (b) Principal Objectives, (c) Promotion of Certain Priorities, (d) Consultations*;

(3) Seção 2103 – *Trade Agreements Authority: (a) Regarding Tariff Barriers, (b) Regarding Tariff and Nontariff Barriers, (c) Extension Disapproval Process*;

(4) Seção 2104 – *Consultations and Assessment: (a) Before Negotiations, (b) Negotiations Regarding Agriculture (general, sensitive products, fishing industry), (c) Negotiations*

Regarding Textiles, (d) Consultations Before Agreement Entered Into, (e) Advisory Committee Reports e (f) ITC Assessment;

(5) Seção 2105 – *Implementation of Trade Agreements;*

(6) Seção 2106 – *Trade Negotiations for Which Negotiations Have Already Begun;*

(7) Seção 2107 – *Congressional Oversight Group (COG);*

(8) Seção 2108 – *Additional Implementation and Enforcement Requirements;*

(9) Seção 2109 – *Committee Staff;*

(10) Seção 2110 – *Conforming Amendments;*

(11) Seção 2111 – *Report on Impact of Trade Promotion Authority*

(12) Seção 2112 – *Interests of Small Business;* e

(13) Seção 2113 – *Definitions.*

Nessa autorização dada pelo Congresso desde o início ficam claros quais são os objetivos a serem buscados pelas negociações comerciais, para alcançar a liberalização do comércio em setores em que os EUA possuem interesses ofensivos: tecnologia da informação, telecomunicações e outras tecnologias de ponta, indústrias de base, bens de capital, equipamento médico, serviços, tecnologias ambientais e propriedade intelectual. Em nenhum momento pode-se dizer que a TPA contempla da forma como deveria a questão do *fair trade* ou demonstra qualquer preocupação com o desenvolvimento de nações pobres do mundo. A forma como foi redigida deixa clara que sua formação nada é mais do que a cristalização dos interesses de *lobbies* defensivos no âmbito do comércio internacional.

Um ponto interessante que serve para demonstrar esse sentido do *fast track* deve-se ao fato de que em nenhum momento o Executivo poderá executar rebaixa de tarifas para produtos agrícolas definidos como sensíveis. Para essas rebaixas tarifárias, mesmo que não unilaterais, deverá haver consultas especiais ao Congresso. Dessa forma, não há como dizer que a possibilidade de negociações mais rápidas entre os EUA e os demais países do globo será concretizada com tal documento, pois as condições para a via rápida pois tornar as negociações ainda mais complicadas.

Para os lobistas agrícolas do Congresso estadunidenses a visão majoritária é de que há necessidade de se buscar mais espaço para os seus produtos agrícolas, na mesma medida em que os produtos estrangeiros adentram ao mercado norte-americano. A visão nesse caso é clara de que os EUA seriam um país muito aberto para as importações e que não encontra a reciprocidade esperada das demais nações. Distorcida ou não, a verdade é que essa ala buscará de todas as formas fazer valer suas aspirações, inclusive com definição clara de um sumário com os principais objetivos: redução de tarifas em níveis semelhantes ou inferiores aos praticados pelos EUA, manutenção das políticas de apoio à agricultura familiar e às comunidades rurais, eliminação das empresas estatais do comércio e maior vigilância quanto ao cumprimento de cláusulas comerciais definidas em acordos comerciais anteriores.

As dificuldades para as negociações agrícolas tornam-se ainda mais claras ao se notar quais procedimentos de consulta ao USTR-Congresso estas estão sujeitas: consultas regulares com os Comitês de *Ways and Means* da Câmara e de Finanças do Senado; com os Comitês de Agricultura das duas Casas; com o *Congressional Oversight Group* (COG); consultas especiais para produtos agrícolas sensíveis³, os Comitês de *Ways and Means* e Agricultura da Câmara e os Comitês de Finanças e de Agricultura do Senado devem ser consultados sobre a conveniência de novos cortes tarifários para os produtos agrícolas sensíveis; o USTR deve ainda comissionar à ITC uma avaliação do impacto de eventuais cortes tarifários de produtos sensíveis sobre a agricultura e sobre a economia dos EUA em geral; por fim é vedado o recurso à autoridade presidencial de *proclamation* (decreto executivo) para a rebaixa tarifária em sensíveis agrícolas abaixo dos níveis consolidados na OMC (Embaixada Brasileira, 2002).

Em nenhum momento o Congresso deixará que o Executivo deixe de cumprir sua função essencial de fazer cumprir no máximo rigor possível à legislação de defesa comercial estadunidense. A qualquer momento que o Executivo lançasse mão de alguma modificação a essa legislação estaria nas mãos do Legislativo retirar imediatamente a autoridade negociadora concedida. Alterações só serão aceitas se avisada com no mínimo 180 dias de antecedência para que sejam apreciadas pelas comissões responsáveis por discutir emendas dessa natureza.

³ Os produtos agrícolas sensíveis estão definidos pela TPA como (i) todos aqueles sujeitos à redução tarifária mínima de 15% da Rodada Uruguai e (ii) todos os protegidos por quotas-tarifárias. As duas listas estão anexadas ao final deste documento.

Um outro ponto interessantes na TPA é analisar qual será o seu impacto sobre a questão da propriedade intelectual, um dos novos temas que mais tem ocupado nas negociações comerciais. O principal aspecto do *fast track* nesse quesito é a de que se busque fazer cumprir todas as disposições definidas pelo acordo TRIPS da OMC (Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio). Como a propriedade intelectual é um setor que gera desenvolvimento nos Estados Unidos, e que lhes garante destaque sobre os demais países, está justificada a intenção de efetivação rápida e completa nos acordo comerciais de deliberações neste sentido. A verdade é que o que se quer na TPA é garantir que o Executivo se empenhe em fazer com que os demais países adotem proteção à propriedade intelectual nos mesmos moldes da legislação interna estadunidense. A propriedade intelectual é um setor muito visado e protegido nos Estados Unidos, por força dos grandes investimentos que são realizados, ao contrário dos países em desenvolvimento, que ainda se apresentam com pouca estrutura para garantir um mecanismo de proteção eficaz (Almeida, 2003).

A TPA ainda contempla uma série de outros fatores, como investimento estrangeiro e solução de controvérsias, em que o sentido sempre claro definido pelo Legislativo é sempre o de buscar garantir que o executivo imponha aos demais países os interesses comerciais ofensivos. Como ficou claro anteriormente não se deve esperar que a concessão dessa autoridade negociadora garanta maior fluência aos acordos comerciais negociados pelos EUA, pois as condicionalidades impostas pelo Legislativo podem fazer com que os acordos sejam ainda mais difíceis de serem alcançados. Adicionalmente não haverá possibilidade de remediação de tais acordos, pois apenas ocorrerá a aprovação ou rejeição completa dos mesmos, sem haver discussão para se chegar a um denominador comum entre as partes envolvidas.

Para se ter uma idéia da profundidade do maior monitoramento que será conduzido pelo Congresso em relação às negociações comerciais, darse-á a seguir, o exemplo da quantidade de consultas e relatórios que deverão ser apresentados pelo Executivo sobre o andamento dos processos: o Presidente deve notificar o Congresso, por escrito, de sua intenção de iniciar negociações comerciais, especificando a data prevista para início e os objetivos negociadores principais, realizar consultas regulares conduzidas pelo USTR com o COG e com todos os Comitês da Câmara e do Senado com jurisdição sobre as matérias exame, o USTR deverá manter consultas regulares com os assessores parlamentares para temas comerciais dos Comitês de *Ways and Means* e Finanças. O Presidente deve, dentro

de 90 dias, consultar os Comitês de *Ways and Means*, Finanças, outros Comitês da Câmara, do Senado ou bi-camerais com jurisdição sobre matérias cobertas e o COG, sobre: (i) a natureza do acordo, (ii) a consecução dos objetivos e prioridades listados na TPA e (iii) a futura implementação do acordo, inclusive seu efeito sobre a legislação comercial dos EUA e depois de assinado apresentar em até 90 dias ao Congresso um relatório no qual avalia o impacto do acordo comercial sobre a economia norte-americana.

A verdade é que a obtenção do *fast track*, mesmo com todas essas limitações apresentadas, foi uma vitória importante do governo Bush filho, já que os democratas tentaram por seis anos consecutivos obter essa autorização sem obter sucesso. O atual presidente ganhou assim um destaque ao se tornar apenas o sexto chefe do Executivo a conseguir a autoridade negociadora. Dificilmente se consegue obter do Congresso uma autorização como esta, pois mesmo com a maioria que gozam os republicanos no legislativo, a vantagem conseguida na câmara foi de apenas 3 votos. A verdade é que esta autorização negociadora, travestida de defesa do livre comércio, contém na verdade um forte viés protecionista.

Já o Congresso também não deve ser considerado perdedor ao aprovar a TPA. Mesmo não sendo mais o responsável pelo fechamento dos acordos comerciais, o Legislativo ganhou, por sua vez, muito maior poder para monitorar as atividades do Executivo. E assim os *lobbies* também poderão exercer maior influência sobre as negociações comerciais, já que a partir de agora deverão ser mais rápidos os processos negociadores, com os EUA voltando a tomar a dianteira em esferas internacionais como a OMC, não mais sentindo-se engessados pela disputa de interesses. O risco não mais reside no andamento das negociações, mas na aprovação final das mesmas.

Para o Brasil, a aprovação final da TPA pode ser vista de pelo menos dois ângulos distintos – o da OMC e o da ALCA. No plano multilateral, a TPA desbloqueia e energiza um processo negociador que, poucos meses depois de Doha, já patinava num emaranhado de interesses antagônicos e de lideranças esmaecidas, incapazes de superar efetivamente impasses que se sucediam. Na circunstância atual, portanto – sem ingressar nas filigranas do mandato negociador traçado pelo Congresso, e em como esse mandato impactará as negociações no médio e longo prazo, a TPA é um desdobramento positivo, e como tal deve ser avaliado.

Se as negociações a serem concluídas serão mais ou menos favoráveis ao Brasil em função da TPA não é algo possível de ser mensurado em curto prazo. A verdade é que ao menos as forças de imobilização do Congresso americano, visando frear qualquer negociação na área agrícola, não mais conseguirão exercer seu poder no sentido de frear o andamento de acordos comerciais. No tocante às negociações da ALCA, o quadro parece mais complexo. Aqui também a TPA injeta *momentum*, porque dá aos EUA a habilitação básica para as negociações de acesso a mercados. Mas o panorama negociador é outro, os objetivos para a linha de chegada muito mais ambiciosos do ponto de vista do Brasil.

É claro para todos os países que negociam a ALCA com os EUA que a TPA se constitui num ponto de partida, sem ponto de chegada definitivo. Desde 1995 tem-se a consciência de que sem TPA não haverá ALCA, pois as negociações ficarão permanentemente emperradas pelas imposições do Legislativo. Se o viés protecionista não foi reduzido, ao menos estão expostos quais são os principais objetivos a serem perseguidos pelos estadunidenses. De fato não há qualquer definição sobre as regras negociadoras, mas talvez seja fundamental ao menos ter sido iniciado algum procedimento de forma a embasar e clarificar as reais demandas da maior nação do mundo.

A real influência da TPA sobre as negociações multilaterais e hemisféricas poderá ser mais bem apreciada a partir do momento em que os negociadores norte-americanos apresentarem propostas concretas em Genebra e nas negociações da ALCA. A proposta norte-americana de bilateralizar ou multilateralizar as negociações de acesso a mercados no contexto da ALCA e a pouca flexibilidade no tocante às conversações de Genebra sobre têxteis e regras de origem já refletiriam posições de negociação influenciadas pela TPA, antes mesmo de sua aprovação pelo Congresso.

É importante definir de que forma o *fast track* influenciará o Brasil nos principais temas negociadores. Abaixo segue sumário da forma como serão afetados estes temas (baseado em análise da Embaixada Brasileira em Washington, 2002):

- **Agricultura:** Ênfase particular é dada à idéia de que deve existir uma equalização das condições de competição (reciprocidade) pelos mercados agrícolas, resultando, na prática, em exigências diferenciadas para cortes tarifários e redução de subsídios. Caso os países queiram gozar de acesso diferenciado ao mercado estadunidense, deverão também fornecer algo em troca. É o fim da idéia de que alguns países, devido à sua fragilidade, deveriam ser tratados com exceção. A TPA indica claramente que os programas de apoio às comunidades rurais e de segurança alimentar devem ser mantidos –

uma forma encontrada pelo governo americano de justificar os enormes subsídios concedidos pela *Farm Bill* – além de defender a manutenção de créditos de exportação, uma forma de continuar protegendo seus exportadores, sem concessão direta de subsídios.

- **Produtos Agrícolas Sensíveis:** Para esses produtos será ainda mais difícil conseguir qualquer acesso extra ao mercado norte-americano. A questão é que esses produtos englobam vários dos nossos principais itens exportados: laranja, açúcar, carne, milho, entre outros que somam mais de 500 linhas tarifárias. Conseguir rebaixas tarifárias é tarefa das mais árduas, pois o Executivo para tanto estará diretamente monitorado por comissões do Congresso. Justamente nessas comissões em que os *lobbies* congressistas conseguem exercer sua força, impedindo assim qualquer alteração significativa.

- **Trabalho e Meio Ambiente:** O texto da TPA é interessante ao Brasil ao não vincular nenhuma medida de disposições laborais ou de meio ambiente às negociações comerciais. A idéia básica nesse ponto é buscar com que os países apliquem de forma adequada a sua própria legislação doméstica. Assim, os EUA perdem um dos mecanismos que poderiam utilizar disfarçadamente para emperrar negociações comerciais, o de justificar o mau andamento das negociações ao não cumprimento dos outros países de questões ligadas ao trabalho e ao meio ambiente.

- **Propriedade Intelectual:** Aqui é marcante o interesse ofensivo dos norte-americanos, que visam primeiramente fazer com que seja cumprido o acordo TRIPS da OMC. No entanto, o grande norte a ser seguido nas negociações deste ponto é buscar com que os países incorporem aspectos da legislação doméstica norte-americana, mais dura em relação ao respeito à propriedade intelectual.

- **Investimento Estrangeiro:** O texto da TPA permite que os EUA continuem a buscar mecanismos de defesa do seu investimento no exterior contra os Estados que de alguma forma alterem a prejudicarem a lucratividade dos mesmos. Mesmo sendo algo que restringe as políticas nacionais de desenvolvimento interno, o Brasil mostra uma tendência a aceitar essa situação nos acordos comerciais em andamento. A única restrição é a aplicação deste mecanismo em função do respeito ou não a TRIPS.

- **Solução de Controvérsias:** o texto da TPA reflete basicamente as preocupações do Congresso com a operação do mecanismo de solução de controvérsias da OMC (diante de certas derrotas “de alto impacto” sofridas pelos EUA), nos casos do FSC (provisão do código tributário americano que isenta os rendimentos gerados por filiais americanas em

terceiros países. A TPA tende a dar maior importância à parte de consulta entre as partes antes de se chegar a alguma arena multilateral.

- **Política Cambial:** Por fim, a autoridade negociadora também se preocupa em monitorar as políticas cambiais dos países que negociarem com os EUA. A idéia é incluir em futuros acordos comerciais cláusulas que garantam a não criação de padrões artificiais de competitividade através da flutuação cambial. Esse é um tema com o qual o Brasil não teria muito com que se preocupar, pois vem adotando uma política de valorização do real, baseada em fluxos financeiros. Além disso, medidas dessa natureza têm demonstrado ser totalmente inócuas ao longo dos anos.

Não se deve esperar grandes avanços nas negociações com os EUA com a aprovação desta autoridade negociadora. Também não é possível definir este documento como sendo completamente negativo às pretensões brasileiras. Como dito anteriormente, a TPA deve ser vista como um ponto de partida, cuja ponte de chegada ainda é incerto e dependerá de uma série de circunstâncias políticas e econômicas.

Outro documento essencial para se entender a forma como deverão se comportar as negociações comerciais estadunidenses nos próximos anos, e as possibilidades de ganhos reais do Brasil em tais negociações, é avaliar a nova lei agrícola americana, ou *Farm Bill*, aprovada em 2002. Não se trata de um simples documento aprovado pelo Congresso, mas para entender o seu funcionamento é necessário voltar um pouco no tempo para compreender toda a história de proteção à agricultura norte-americana, tradição esta que remonta à Inglaterra do século XIX.

A proteção agrícola tem início no ano de 1815 com a aprovação pelo parlamento britânico das chamadas “*Corn Laws*”, leis que protegiam os produtos ingleses da concorrência estrangeira, capaz de produzir a um custo muito mais reduzido. Dessa forma garantia-se o lucro elevado dos fazendeiros, classe importante no jogo político da época e capaz de defender seus interesses. O grande crítico desse mecanismo foi David Ricardo, criador da teoria de vantagens comparativas, que afirmava que cada país deveria ser aberto ao comércio com as demais nações, especializando-se na produção dos bens em que possuía vantagens.

A aceitação de suas idéias pelo Parlamento demorou mais de três décadas e permitiu que a Inglaterra completasse sua revolução industrial e se tornasse a maior potência comercial do século XIX. Por muitas gerações ficou definido que o protecionismo era ruim para as sociedades, representando benefícios apenas para

determinados setores. Apenas em 1932, durante a Conferência Imperial de Ottawa, houve a reversão dessas idéias, com os britânicos adotando tarifas especiais para suas ex-colônias em detrimento do resto do mundo. Após a entrada da Inglaterra na Comunidade Européia, esta retomou o caminho de proteção ao seu setor agrícola, com a adoção da Política Agrícola Comum.

Os EUA pareciam ter aprendido grandes lições com a Inglaterra, não adotando historicamente medidas recorrentes de proteção à sua agricultura. Ao contrário disso, preferiram desenvolver o maior e mais completo modelo de consumo e produção agropecuária do século XX, baseado em tecnologias intensivas em capital. O modelo de política agrícola dos EUA nasceu na Grande Depressão nos anos 30, numa época em que a agricultura representava 21% da força de trabalho. A base da política era a fixação de preços mínimos aos produtores de grãos e algodão, que lhes garantiriam uma renda mínima.

Posteriormente, no segundo mandato de Nixon em 1973, foi proposto um segundo patamar de preços garantidos denominado preços-alvo (ou *target price*), que seria acessível apenas aos produtores que se dispusessem a participar de programas de redução de área plantada. A idéia era a de que era possível aos norte-americanos ser o maior produtor mundial de grãos ao controlar os preços mundiais, simplesmente controlando sua própria oferta interna. A verdade é que nos anos 80 ficou claro como esse diagnóstico estava equivocado, pois novos *players* entraram com força no mercado de grãos, caso do Brasil e de uma série de outros países, e mostrou-se que estas medidas favoreciam apenas os grandes produtores.

Entrava-se em um círculo vicioso de excesso de produção e demanda por subsídios. A definição de preços mínimos não conseguia frear o aumento da produção, este era escoada para o mercado mundial, deprimindo ainda mais os preços. Com essa queda, apenas crescia a demanda por subsídios. Surge assim, uma figura importante na economia norte-americana, no sentido de fazer valer os interesses dos agricultores, a do lobbista do Congresso. A força do setor agrícola cristalizou-se na formação do que ficou conhecido como "*iron triangle*" (triângulo de ferro), que nada mais é do que a união do *lobby* das associações de agricultores com deputados e senadores ruralistas e com os funcionários públicos da complexa malha de distribuição de benesses do Departamento de Agricultura dos EUA, o USDA (Jank, 2002).

A lei agrícola que perdurou de 1996-2001 parecia ser a mais liberalizante das últimas décadas, sendo inclusive apresentada a proposta de extinção de preços mínimos, substituída por um pagamento direto ao produto que estivesse em situação desfavorável no cenário internacional. Essa nova diretriz entusiasmou os países competitivos, mas não durou muito tempo. A versão final da lei esteve longe de ser aquilo que se esperava dela, o mecanismo de garantia de preços mínimos foi mantido no texto e amplamente utilizado após a queda dos mercados com a crise asiática de 1998.

No final de 2000 começou a ser feita a discussão de como seria a nova lei agrícola norte-americana. Num clima de eleições presidenciais, o então candidato Bush filho não hesitou em formar uma aliança com o setor agrícola em que fica intrínseca a adoção de medidas extremamente favoráveis aos proprietários. O resultado dessa aliança foi a adoção em 2002 de uma nova lei agrícola, extremamente protecionista: três modalidades de preços garantidos se sobrepõem, entre pagamentos diretos, preço mínimo e a incrível ressurreição dos preços-alvo, agora totalmente desatrelados de qualquer controle de oferta. Ou seja, o produtor americano vai contar com três modalidades complementares de subsídios de preços (tabela), sem ter qualquer compromisso de controlar a oferta. Resultado previsível: forte estímulo à formação de excedentes e maior depressão dos preços agrícolas mundiais (Jank, 2002).

Se o Brasil pode tirar algum ponto positivo dessa nova lei, estes são apenas dois: 1-) a adoção do período de vigência da *Farm Bill* por 6 anos e não por 10 anos, como era a proposta original 2-) o nível de subsídios relativamente baixo concedido à soja, em comparação com outros produtos como o milho, trigo e algodão. Mais grave ainda torna-se esse quadro se entendermos que o comércio agrícola já era anteriormente fortemente restringido pelos norte-americanos, mesmo sem a aprovação da nova *Farm Bill*.

A maioria das importações entra nos Estados Unidos com tarifa zero ou reduzida. Em 2000, a tarifa média de importação NMF situava-se em 5,4%. As tarifas mais elevadas, no entanto, são aplicadas principalmente aos produtos agroalimentícios, têxteis e vestuários, e calçados. A estes produtos aplica-se o princípio da escalada tarifária, ou seja, as tarifas aumentam com o grau de processamento do produto. Adicionalmente, aplicam-se quotas tarifárias às importações de carne de vaca, produtos lácteos, açúcar e alguns produtos que contenham açúcar, amendoim, fumo e algodão. De acordo com a OMC, as tarifas extraquota, que chegam a 350%, podem ter o efeito de uma proibição das importações. As cotas de importação de carne de vaca, produtos lácteos e cacau, dentre

outros produtos, estão reservadas a determinados países, que figuram no Sistema Geral de Preferências (SGP) e não contemplam países competitivos como o Brasil (CNI, 2002).

É tão gritante o quanto é injusta e profunda a nova lei agrícola que setores internos da sociedade norte-americana têm criticado essa medida, pelo ônus extremamente elevado que deverá gerar aos cofres públicos. A nova lei eleva para mais de US\$ 180 bilhões os subsídios aos produtores rurais do país, ao longo de dez anos. Conforme analisa Paul Krugman em artigo de 2003, os estados rurais do centro dos EUA não podem em hipótese alguma se gabar de sua proclamada “auto-suficiência”. Segundo o autor, é inegável que com essa nova lei serão os outros estados que deverão sustentar suas populações e a rentabilidade artificial de sua produção. Seu exemplo mais claro é o do estado de Montana, que recebeu US\$ 1,75 em verbas federais para cada dólar pago de impostos.

O jogo eleitoral norte-americano leva a aberrações como o tratamento diferenciado que é dado a esses estados preferencialmente agrícolas. Apenas 16% da população estadunidense elege metade do Senado e tem peso desproporcional no colégio eleitoral. Os estados industriais não se sentem confortáveis em subsidiar atividades agrícolas em um momento em que o governo é obrigado a convier com déficits sucessivos e crescentes.

Para o Brasil, a análise da *Farm Bill* é muito menos complexa do que a da TPA. Se como afirmamos anteriormente o *fast track* ao menos representa um ponto de partida para futuras negociações, a *Farm Bill* é desde sua entrada em vigor um documento extremamente negativo para nossa agricultura e para nossas exportações. Dificultará enormemente qualquer possibilidade de redução de subsídios à agricultura norte-americana e de maior acesso dos nossos produtos ao maior mercado do globo.

O próximo passo da análise será entender acordos bilaterais ou plurilaterais fechados pelos EUA com nações do continente americano, para assim termos um panorama completo de como tem se comportado a política externa norte-americana e quais as perspectivas de ganho brasileiras em negociações com os estadunidenses seja na esfera bilateral, plurilateral ou mesmo multilateral.

Capítulo III

Acordo de Livre Comércio EUA – Chile

O acordo de livre comércio entre EUA e Chile entrou em vigor no dia primeiro de janeiro de 2004 e insere-se na estratégia norte-americana de busca de uniformização do espaço econômico da América Latina, e quiçá do mundo, para a atuação de suas empresas nacionais e instituições financeiras. Na óptica da política estadunidense é sintomática a assinatura desse acordo bilateral como um modelo a ser seguido nas negociações internacionais vindouras. Paralelamente a isso, o Chile tem como seu principal interesse o incremento de suas exportações para o maior mercado consumidor do mundo como forma de dinamizar sua economia há anos estagnada pelo maior dinamismo provocado no seu setor externo.

Durante a negociação, tal acordo era constantemente apresentado ao povo chileno como se tratando de mais um tratado de ordem predominantemente comercial, escondendo por trás de si toda nova concepção de acordos de livre comércio levados a cabo pelos EUA através do USTR. Esses novos tratados deixam de lado sua preocupação unidimensional (baseada somente no comércio de bens) para adquirir um duplo caráter comercial (comércio de bens e serviços) e multidimensional (proteção de propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos, fluxos de capitais entre outros). O resultado de tal processo é que os efeitos da assinatura de um acordo vultoso como o acima mencionado não apenas influenciará o setor externo da economia chilena, mas terá efeitos sobre todos os setores econômicos, essenciais para o conjunto da economia bem como sobre a vida cotidiana de todos os cidadãos.

Uma das características marcantes nesta situação é a assimetria existente entre os dois países envolvidos. De um lado temos os EUA, a grande potência militar e econômica do globo, e de outro lado o Chile, um pequeno país sul-americano com baixíssimo grau de autonomia na condução de um caminho de desenvolvimento. Dessa assimetria pode-se inferir a enorme diferença do poder das duas partes envolvidas na resolução de toda espécie de questões, desde prazos para entrada de partes do acordo bem como da própria definição dos pontos que fariam parte do mesmo. A grande questão para análise deste documento é a possibilidade de que ele possa promover no Chile avanços como crescente constante do PIB e do emprego além de baixa dos preços domésticos de bens e serviços, haja vista que o peso da economia estadunidense na chilena é incrivelmente superior à relação inversa entre ambas.

A demora em se chegar ao final de um processo negociador tão complexo denota a infinidade de interesses envolvidos nas diversas áreas. O governo norte-americano expressou seu interesse em celebrar um acordo de livre comércio com o Chile em 1991 na época em que Bush pai era presidente dos EUA, sem contudo haver nenhuma evolução nas conversas além de um sentimento de boa vontade. Durante o governo Clinton o processo parecia ter se estagnado no âmbito das idéias e apenas no ano 2000 essas intenções positivas que haviam partido de ambos os lados começaram a ser concretizadas dentro da estratégia de liberalização competitiva do USTR comandado por Robert Zoellick.

A busca da celebração de acordos comerciais tem sido uma marca forte da economia chilena desde os anos 90 com destaque para as negociações com países e blocos da América Latina, com forte caráter tarifário (Bolívia, Colômbia, Venezuela e Mercosul) e mesmo com a União Européia. Atualmente 75% do comércio externo do Chile está coberto por estes acordos.

Ironicamente, contrariando todas as expectativas de setores liberais que defendem a liberalização passiva do comércio, esta proliferação de acordos comerciais levou o Chile a um período de profundas dificuldades e estagnação econômica. Mesmo com o país tendo batido recordes de exportações e tendo recebido investimentos estrangeiros em montante nunca antes visto, a década de 1990 teve como marca fundamental a recessão econômica, seguida por uma fase de estagnação que perdura até os dias atuais.⁴ Muitos autores apresentam diversas explicações para estes fenômenos, desligando-os de qualquer relação com a nova conjuntura mundial que se implantava ligada ao multilateralismo e à liberalização. Preferem apontar outros aspectos que expliquem esse quadro econômico negativo, principalmente a idéia de que o final dos anos 90 coincide com o final de um ciclo de inversão puxado pelos setores exportadores (Graciela Moguillansky 1999).

A eleição de Ricardo Lagos para o governo chileno poderia representar uma esperança para os que esperavam uma política que promovesse acertos no modelo econômico vigente, que tantas contradições continha. No entanto, o movimento que ficou perceptível no novo governo era exatamente o oposto, ou seja, o de aprofundar ainda mais a política neoliberal, tendo como diagnóstico dos problemas econômicos a insuficiência das reformas liberalizantes e a necessidade de completá-las para que assim tal modelo pudesse funcionar adequadamente. O caminho escolhido para essa ratificação e aprofundamento estava baseado em 3 pilares fundamentais: um novo

⁴ O governo do presidente Frei terminou seu mandato no ano de 1999, entregando um país com uma economia e uma indústria em recessão (com quedas de 1,3% e 1,8% respectivamente) com uma alta taxa de desemprego, baixa taxa de investimento, com exportações em queda, aumento do endividamento externo e déficit fiscal pela primeira vez desde 1986.

rebaixamento de tarifas alfandegárias, câmbio flutuante e a celebração de acordos de livre comércio com as principais potências mundiais: EUA e União Européia.

Contrariando todos os benefícios esperados dessa via liberalizante, a economia chilena não pôde iniciar um novo ciclo expansivo e até 2003 mantinha-se completamente estagnada. A economia cresceu entre 1998 e 2003 a taxas médias de 2,6% por ano, mas nada que se compare ao período 1984-1997 que teve média anual de crescimento de 7,2% ao ano. É muito sintomático do baixo dinamismo da economia chilena o fato de que o seu crescimento foi inclusive inferior no período 1998-2003 à média mundial de crescimento que foi da ordem de 3,4%. Paralelamente a isso, o baixo crescimento foi acompanhado de uma piora significativa da criação de postos de trabalho, seguido de uma precarização e informalização do mercado de trabalho.⁵

É importante sublinhar essa conjuntura econômica interna chilena para que se possa entender baseado em qual realidade o governo chileno se propôs a iniciar as conversações com os EUA que culminaram na assinatura do acordo de livre comércio entre as duas nações. Sabedor desse contexto, não é de se estranhar a rapidez e a passividade com os negociadores chilenos foram aceitando todas as áreas de negociações propostas pelos estadunidenses, a saber 19 no total, englobando os mais diversos temas: comércio de bens e serviços, mecanismos de defesa comercial, normas e regulamentações, investimentos, facilitação de comércio além de temas ligado aos aspectos institucionais e aos assuntos trabalhista e ambientais.

O grande incentivo para que as negociações pudessem prosseguir depois das rodadas iniciais veio da aprovação por parte do Congresso norte-americano da *Trade Promotion Authority* (TPA), conhecida também como *fast-track*, que permitia ao Executivo estadunidense a liberdade para negociar acordos de livre comércio desde que fossem respeitadas uma série de restrições impostas, as quais estão fortemente ligadas ao *lobbies* congressistas mais fortes ligados a produtos agrícolas sensíveis como o algodão, a laranja e o açúcar. Este impulso interno norte-americano à possibilidade de negociações de livre comércio facilitou sobremaneira a autonomia do USTR e assim as negociações foram encerradas já no final de 2002 e o acordo foi assinado em Miami em 6 de julho de 2003.

Inicialmente as preferências concedidas ao governo chileno pareciam denotar uma grande vitória da diplomacia do país sul-americano. Porém, ao avaliarmos os resultados de uma perspectiva de médio e longo prazo, a análise parece ser muito mais complexa e incerta. Esses

⁵ Um recente estudo elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Associação Chilena de Seguridade (ACS) revela que entre 1997 e 2003 a economia chilena teve uma queda líquida de 0,3% nos postos de trabalho, ou seja, a criação de postos de trabalho foi inferior no período à destruição de postos de trabalho.

benefícios iniciais aparentemente elevados começaram a se diluir à medida que novos acordos venham sendo celebrados pelos EUA, fazendo com que haja uma divisão cada vez maior e mais fragmentada do maior mercado consumidor do mundo para os produtos a serem liberalizados. Em poucos anos, o número de países que celebraram acordos de livre comércio com a maior potência do globo pode passar de 4 para mais de 30.

O grande problema de um acordo dessa magnitude é o fato de tratar de duas partes extremamente desiguais. O intercâmbio comercial entre os dois países alcançou a cifra considerável de mais de 6 bilhões de dólares no ano de 2002, contudo ao destrinchar tal resultado ficarão claras as especificidades de cada país. Os EUA são o principal parceiro comercial chileno e representaram no período 1996-2002 o destino de 18% das exportações chilenas e a origem de 21% das importações do país sul-americano. Já quando a análise é invertida, ou seja, tomando a economia norte-americana por base, esses percentuais se reduzem respectivamente para 0,5% e 0,3%.

Por si só essa constatação já seria extremamente perturbadora, mas quando se abre para a análise qualitativa dos dados o resultado se torna muito mais discrepante. É sabido que a economia chilena apresenta um grande atraso tecnológico na sua pauta de exportações e tem como principais produtos exportados o cobre, produtos agrícolas e manufaturas de baixa intensidade tecnológica⁶. Paralelamente, importa produtos de elevada intensidade industrial como máquinas e equipamentos. Para que consiga crescer o Chile necessita de muitas importações de máquinas e bens intermediários provenientes dos EUA e nessa conjuntura, o crescimento que poderia ser provocado graças ao acordo de livre comércio entre essas duas nações poderia se reverter ter e conseqüências desastrosas para a balança comercial chilena que só conseguiu um pequeno desafogo na época de estagnação econômica.

Outra relação problemática entre os dois países está inserida no âmbito de suas moedas nacionais, nas quais se encontra claramente uma hierarquia entre uma moeda dominante (a norte-americana) e outra dominada (a chilena)⁷. Dessa forma, convivem na economia chilena as duas moedas concomitantemente, haja vista que o peso chileno é não-conversível e, portanto, não aceito em transações econômicas internacionais. Esse cenário tem como resultado inevitável uma maior taxa de juros no Chile graças ao prêmio de risco da posse do peso devido a possíveis desvalorizações. Por outro lado, no caso de que ocorram tais desvalorizações o efeito imediato é o

⁶ Segundo um informe da CEPAL, somente 10,3% dos bens que foram exportados pelo Chile no biênio 2000-2001 correspondiam a produtos finais que incorporavam tecnologia, número extremamente mais baixo do que a média dos países latino-americanos que era de 55,2%.

⁷ Na economia chilena o peso domina o circuito de mercadorias e serviços enquanto que o dólar tem uma força maior como medida de valor e reserva de valor ao longo do tempo nos circuitos financeiros

aumento dos preços de bens importados fundamentais para o andamento da economia chilena. Ambos os efeitos apresentados têm como fim o encarecimento dos bens produzidos no Chile em relação aos bens estadunidenses, já que estes não incorrem em certos custos que aqueles forçosamente devem incorrer. Para contrabalançar estes efeitos, a economia chilena é levada a se especializar em bens que utilizam mão-de-obra barata para poder sobreviver no mercado mundial, de uma forma pouco dinâmica.

Mais fundamental do que o estudo dos fluxos comerciais é o estudo dos fluxos financeiros e de investimento externo direto, que atualmente se constituem na principal forma de expansão mundial do capital estadunidense. Os investimentos norte-americanos na economia chilena representaram em média 30% do total de inversões estrangeiras na economia chilena nos últimos trinta anos. Paralelamente neste período de três décadas, as inversões chilenas na economia norte-americana raramente ultrapassaram a cifra de 1% do total de inversões estrangeiras. Se como dizem muitos economistas chilenos o aumento do fluxo de investimentos entre estas duas economias representa um sinal claro de integração, os dados não deixam dúvida de que essa integração é unilateral, pois os fluxos praticamente se concentram em uma única direção.⁸

O resultado disso é que marcadamente nos últimos anos esses fluxos têm se orientado basicamente para fusão e aquisição de empresas chilenas por parte do capital norte-americano, mergulhando a economia chilena num processo profundo de “estrangeirização” (americanização) de setores chaves. A mineração ocupa o primeiro lugar no ranking de inversões estrangeiras, seguida pelos serviços e pela manufatura. Entre 1990 e 2003 o estoque de inversões estrangeiras que representava 33,9% do PIB passou a representar 69,7%. A dinâmica econômica chilena é cada vez mais dependente de decisões tomadas externamente: há uma crescente tendência de concentração de mercados relevantes em poucas empresas transnacionais que provocam ou acentuam a oligopolização ou mesmo a monopolização dos mercados; setores exportadores também se encontram nas mãos de estrangeiros que chegam a concentrar mais de 90% da produção de cobre e parte importante dessas inversões externas não se orientam para o setor produtivo, haja vista que o segundo setor que mais recebe inversões é o de serviços cujos recursos se orientam principalmente para os serviços financeiros.

Fica claro pelo que foi exposto acima, que são profundas as assimetrias entre as duas nações que assinaram o tratado de livre comércio em questão. Se essas diferenças já ocorrem no âmbito de

⁸ No ano de 2001 as inversões chilenas na economia norte-americana totalizaram apenas US\$102 mi enquanto que as inversões norte-americanas na economia chilena avolumaram US\$1,76 bi de acordo com o comitê de inversões estrangeiras do governo chileno.

fluxos comerciais, elas se tornam ainda mais relevantes no âmbito financeiro. O grande trunfo dos negociadores norte-americanos nesses tratados é conseguir que no documento tratem os países como se fossem iguais, de modo a obter as vantagens tão importantes para o fortalecimento de sua economia. Dada essa conjuntura, agora é o momento de olharmos diretamente o acordo para entender as possibilidades de cada país auferir ganhos deste tratado de livre comércio.

Logo no primeiro capítulo já fica explícito qual o objetivo a ser alcançado no documento ao afirmar o propósito de se “estabelecer uma zona de livre comércio”. E de imediato, já se declara que isso deve ocorrer “em conformidade com o disposto pela OMC” para assim não alimentar posições de que os acordos bilaterais seriam um obstáculo ao multilateralismo.⁹ Em seguida, se afirma que o estabelecimento de uma zona de livre comércio é apenas uma primeira etapa de uma integração entre as partes que pretendem eliminar as barreiras entre os países. Esta definição deixa claro que os objetivos do tratado superam a de um simples acordo de livre comércio, pois superam a mera troca de bens e serviços. No cenário atual a economia estadunidense tem uma preocupação fundamental em liberalizar mais do que o comércio, mas os movimentos de capitais e o tópico de regras, tais como propriedade intelectual, facilitação de comércio... Os seis objetivos explicitados no primeiro capítulo são esses:

- Estimular a expansão e a diversificação do comércio entre as partes, promover a eliminação das barreiras ao comércio entre os mesmos, assim como facilitar a circulação fronteiriça de mercadorias e serviços entre as partes;
- Promover condições de competição leal e aumentar substancialmente as oportunidades de inversões nos territórios de ambas as nações;
- Proteger de forma adequada e eficaz e fazer valer os direitos de propriedade intelectual em cada país;
- Estabelecer procedimentos de solução de controvérsias conhecidos, transparentes e eficazes;
- Criar procedimentos eficazes para a aplicação, cumprimento e aplicação conjunta do tratado de livre comércio;
- Estabelecer um esquema para uma maior colaboração bilateral, regional e multilateral com o propósito de melhorar e ampliar os benefícios deste tratado.

Visto isso, podemos perceber que o acordo vai abarcar aspectos relativos a investimentos e serviços fronteiriços (incluindo serviços financeiros) mesmo para o movimento de trabalhadores,

⁹ Essa declaração deve se apoiar no artigo XXIV do GATT que foi herdado pela OMC. Nesse artigo se estabelece que um acordo bilateral é aceitável desde que elimine as tarifas de uma parte substancial do comércio entre os mesmos sem que aumente barreiras comerciais a terceiros.

mas este de uma forma extremamente limitada e restritiva. Além disso, inclui outros temas como as compras governamentais, o comércio eletrônico, as telecomunicações e certos assuntos ambientais e laborais. A questão chave para entender o por que do governo estadunidense lançar mão dessa estratégia de celebração os acordos bilaterais, reside no fato de que através desses instrumentos torna-se possível negociar temas que ainda não constam da agenda da OMC, mas que são de seu interesse. (os chamados temas de Singapura). Paralelamente a temas já discutidos na esfera multilateral como propriedade intelectual e serviços, estes irão merecer neste acordo em questão um tratamento mais aprofundado do que aquele que vem sendo na OMC.

Mais adiante irá se afirmar no acordo o propósito de que todos os produtos do comércio bilateral EUA-Chile gozarão de tarifa zero num prazo de 12 anos. No momento da assinatura do acordo, 87% dos produtos exportados pela economia sul americana gozarão de tarifa zero imediata, enquanto que no caso dos produtos estadunidenses esta porcentagem chega a 88,5%. Se essas porcentagens são muito próximas entre si, elas escondem por trás dessa semelhança uma enorme assimetria de benefícios em favor da maior potência mundial da atualidade. Antes da celebração deste tratado, quase 70% das exportações chilenas aos EUA eram taxadas em porcentagens muito reduzidas (entre 0% e 2%), fundamentalmente devido ao Sistema Geral de Preferências (SGP). Já no sentido oposto, as exportações norte-americanas para o Chile pagavam antes uma tarifa única de 6% e após a entrada em vigência do acordo pagarão uma tarifa média de 0,54%. Desde o início, os benefícios serão muito maiores para o país do norte do que para a nação chilena.

Mergulhando um pouco mais na economia do Chile perceberemos que as indústrias que mais gozarão de benefícios com este tratado são as de confecções, laticínios e agroindústria.¹⁰ Nem tudo porém são flores para estes setores, já que a indústria de confecção chilena encontra-se muito deprimida graças ao desempenho de sua economia nos últimos anos e para que possa se beneficiar desta zeragem de tarifas terá que se adequar às regras de origem acordadas. Já no caso dos outros dois setores, a situação é ainda menos favorável, pois apesar da queda imediata das porcentagens tarifárias, o período para que se atinja a tarifa zero é muito elevado (entre 8 e 12 anos) para a maioria dos produtos lácteos e agroindustriais, incluindo aí o vinho e o açúcar. O Chile continuará em posição de desvantagem por um período elevado em relação a outras nações que já gozam de tarifa zero para estes produtos uma vez que alguns destes produtos chilenos sofrem a imposição de quotas, às vezes muito reduzidas.

¹⁰ No ramo de confecções 88,5% dos produtos gozarão de tarifa zero no momento da entrada em vigência do TLC e 99,9% terão este benefício após 2 anos. Já as exportações de produtos da agroindústria e laticínios terão benefícios por serem os produtos que mais pagam tarifas ao entrar no mercado norte-americano antes da vigência do acordo, média de 26,5% e 32,9% em 2003 respectivamente.

Apesar disso, é necessário reconhecer que alguns benefícios de fato serão auferidos pela economia sul americana com a entrada em vigor do TLC EUA-Chile. Em primeiro lugar, deve-se destacar a eliminação do dispositivo de escalonamento tarifário, umas das formas mais eficazes e perversas da estrutura tarifária norte-americana¹¹. Também é significativa a consolidação das condições do sistema geral de preferências e da manutenção das atuais condições de acesso das exportações chilenas pela via da cláusula de congelamentos das tarifas aplicadas.

Pelo lado norte-americano, o destaque fica para o fato de que três quartos de seus bens agrícolas ingressarão no mercado chileno com tarifa zero no prazo de quatro anos e que estes produtos gozarão de um melhor acesso no mercado de seu parceiro. Se por um lado os EUA não mais utilizarão subsídios às exportações para o mercado chileno, por outro lado deixaram claro no acordo que no caso do Chile importar produtos de países que utilizam estes subsídios, não titubearão em abrir mão desse procedimento como forma de represália. Foi garantida também aos agricultores estadunidenses uma salvaguarda no caso de ocorrer um aumento repentino da importação de produtos oriundos do Chile. E a grande vitória do país do norte foi a eliminação das bandas de preços chilenas, tão fundamentais para a sobrevivência de milhares de pequenos agricultores e que não foram colocadas em questão em nenhum dos outros acordos comerciais da nação sul americana.

Se houve avanços no sentido de uma diminuição considerável das barreiras comerciais às trocas entre os dois países, a assimetria nas negociações é clarividente. Baseada na estratégia unilateralista posta a cabo pelo governo Bush, cabe à potência do norte exigir direitos específicos para algumas exportações fundamentais chilenas, aplicar medidas sanitárias aos produtos frescos e impor exigências de segurança (normas de bio-terrorismo) e proteção do meio-ambiente, entre outras. A manutenção de barreiras não tarifárias ao comércio bilateral entre as nações também é uma forma de denotar essa assimetria, pois o número dessas barreiras impostas pelos EUA é infinitamente superior às chilenas.

Um outro tópico fundamental no acordo versa sobre a questão dos investimentos e dos temas ligados a eles. Conforme é afirmado no capítulo X do tratado acerca dos investimentos, *"pretende-se fomentar os ingressos de capitais através de disposições que outorguem previsibilidade, estabilidade e seguridad aos investidores de ambos os países"*. O grande objetivo deste capítulo é garantir aos investimentos de um país com relação ao outro um tratamento não

¹¹ O escalonamento tarifário nada mais do que a cobrança de uma tarifa cada vez maior dos produtos importados à medida que aumenta o seu valor agregado. Por exemplo tomates frescos pagam uma tarifa de entrada no mercado norte-americano menor do que tomates secos.

discriminatório, respeitando-se o Tratamento Nacional e a Cláusula da Nação Mais Favorecida, com algumas exceções listadas nos anexos. Além disso, proíbem-se, com algumas exceções também, qualquer possibilidade de imposição de requisitos de desempenho para os investimentos.

O tratado estabelece, adicionalmente, outras normas de proteção ao investimento e ao investidor estrangeiro. Protege o direito à livre transferência relacionada com os investimentos¹². E ao contrário de outros acordos assinados pelo Chile, neste em questão não se colocou nenhuma exceção de medidas que poderiam ser adotadas pelo governo e pelo Banco Central em caso de crise ou mesmo a possibilidade de algumas medidas que poderiam vir a ser tomadas de acordo com a lei orgânica do Banco Central do Chile. Fora isso, o acordo deixa claro a não permissão de expropriação de investimentos estrangeiros desde que estes estejam em conformidade com a legislação americana, o que acaba limitando sobremaneira a capacidade de intervenção do Estado chileno.

Fica reservado ao investidor o direito de reclamar contra qualquer iniciativa dos governos que na sua visão configure um freio à sua atividade ou uma alteração nas condições existentes no momento da sua chegada. Essas medidas notoriamente favorecem o lado estadunidense, haja vista a enorme assimetria apontada anteriormente entre o montante de investimentos chilenos e o montante de investimentos norte-americanos, em favor dos últimos. Mais do que isso, é a economia chilena em desenvolvimento que necessitaria de graus de liberdade para que pudesse trilhar um caminho de desenvolvimento, fazer política industrial e proteção ao menos temporária do seu mercado. A única ressalva conseguida foi o fato de que o sistema de solução de controvérsias só poderia ser utilizado para investimentos que fossem realizados dois anos após a vigência do tratado.

Para se entender melhor a profundidade destas questões apresentadas, é mister analisarmos detalhadamente as definições que o capítulo X outorga para investidor e para o investimento. “Assim se entende por investimento todo tipo de ativo investido direta ou indiretamente por investidores de um país em outro país em qualquer setor da economia” (exceção feita para os investimentos financeiros que serão temas do capítulo XII). “ Ficam protegidos por estes acordos às mais diversas formas de inversão como empresas, concessões, contratos e propriedade intelectual. O investidor é definido como o agente econômico que realizou, está realizando ou tem o propósito de realizar algum investido no país. Garanta-se proteção inclusive para a fase de pré-investimento quanto apenas de estuda a viabilidade do mesmo.”

¹² As transferências relacionadas com os investimentos são estas: aportes de capital, dividendos, juros, ganhos de capital, gastos de administração, assistência técnica e venda ou liquidação, incluindo o produto do investimento, entre outros

A visão norte-americana sobre esta questão torna-se muito importante por ser ilustrativa da dos principais protagonistas dos fluxos de investimento externo direto e que terão nesse acordo como que um paradigma a ser seguido nas suas negociações. O que afirmam as autoridades estadunidenses é que essas medidas são necessárias para garantir o direito dos investidores americanos, sua segurança e seguro das mesmas com que os investimentos chilenos são respeitados de acordo com a legislação estadunidense. Por trás deste discurso aparentemente comedido, se esconde a estratégia norte-americana de construção de um espaço unificado dentro da América Latina onde seus investimentos desfrutem das mesmas regras a que estariam submetidos no interior dos Estados Unidos. Obviamente sua legislação é amplamente favorável e moldada de acordo com os interesses de uma potência desenvolvida, que busca manter sua posição hegemônica, e ser a mais restritiva possível à escalada de desenvolvimento de novos países.

Dentro dessas definições, fica claro o objetivo americano de buscar cada vez mais garantir para suas empresas novos espaços seguros para investimentos, além de tentar abrir um nicho importante que são as compras governamentais. Caso consiga que os países não discriminem empresas estrangeiras em licitações governamentais de quaisquer esferas, abre-se uma nova gama de possibilidades às empresas altamente competitivas da potência hegemônica. Será um duro golpe na capacidade dos países em desenvolvimento terem autonomia e força para fomentar suas indústrias.

Na mesma estratégia apresentada se enquadra o capítulo XI do tratado, que versa sobre a liberalização dos serviços. Por ser um tema em que os norte-americanos têm uma postura agressiva, praticamente todos os serviços foram liberalizados, pois se utilizou uma lista negativa. É claro o contraste com a OMC, cujo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços apoiou-se em uma lista positiva.

Adicionalmente, o acesso para companhias seguradoras, bancos e serviços relacionados estão ligados a uma maior liberalização financeira que é proposta no capítulo XIII. Este capítulo deixa clara a obrigatoriedade da não discriminação, tratamento de nação mais favorecida e acesso adicional aos mercados. A colocação destas cláusulas deixa claro o objetivo norte-americano de transformar Santiago em uma plataforma financeira. No caso específico de seguros um primeiro movimento é feito no sentido de permitir a abertura dos mercados para presença de subsidiárias ou sociedades conjuntas (*joint-ventures*) de um país no território alheio em todos os submercados do setor. Obviamente as companhias de seguro chilenas, se existentes, têm uma escala completamente irrisória em relação às norte-americanas. O Chile se comprometeu a alterar sua legislação de modo

a permitir o bom funcionamento das subsidiárias de seguradoras dos EUA em setores exportadores-chave.

No que diz respeito aos capitais de curto prazo, permitiu-se uma pequena possibilidade do Chile adotar um mecanismo de proteção, como os encaixes obrigatórios, em casos excepcionais quando as medidas fiscais e monetárias não forem suficientes para garantir a estabilização e se a falha dessas medidas ocorrer por mais de um ano. Esse nebuloso critério coloca a economia chilena numa situação de completa passividade em relação aos fluxos especulativos, podendo apenas tomar medidas quando o sistema estiver próximo ao colapso.

O capítulo XVII que versa sobre a propriedade intelectual garante direitos extras às indústrias farmacêuticas. Foi configurado um acordo TRIPS *plus*, reforçando as medidas acerca da autorização de comercialização dos produtos e de permissão sanitária e aumentando as patentes em 5 anos no caso de invenção e inovação. Apesar de haver no texto uma tendência a promover um equilíbrio entre produtores e consumidores dos produtos, o resultado final foi completamente diferente, favorecendo a formação de monopólios que podem ser um grande empecilho à comercialização de medicamentos a preços mais baixos (genéricos ou similares).

Em suma, essa preocupação de vários capítulos do acordo com os investimentos e os temas relacionados têm como objetivo favorecer os capitais estadunidenses, pois os fluxos de capitais entre EUA e Chile são basicamente de mão única, na direção da economia sul-americana. Em suma, o resultado das negociações culminou num documento que garante muitos direitos aos investidores norte-americanos enquanto que cabe ao governo chileno promover uma série de mudanças que aprofundará a supremacia do setor privado sobre o público. É clara a perda de soberania no sentido de promover políticas fiscais e monetárias autônomas e anticíclicas que poderiam promover uma alteração no modelo de desenvolvimento chileno, hoje tão acanhado.

Acordo de Livre Comércio EUA – CAFTA

O primeiro ponto que cabe destacar no acordo é que apesar do nome de Acordo de Livre Comércio EUA – CAFTA, este documento vem a ser muito mais do que comércio. O principal objetivo estadunidense na assinatura de tais tratados é criar um espaço econômico supra-nacional em que vigorem as regras que lhe favorecem em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional e redução da pobreza como propriedade intelectual, serviços e investimentos. O aprofundamento dos esforços no sentido de fechar este tipo de acordo cresceu sobremaneira conforme foi se dificultando a rápida celebração da formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O modelo a ser seguido pelo governo americano na negociação com o CAFTA é o do NAFTA e já nas primeiras rodadas de negociação, os países centro-americanos se mostraram propensos a aceitar regras OMC – *plus* para temas como propriedade intelectual e investimentos. Essa rápida aceitação é fruto da ameaça do governo Bush de retirar as preferências comerciais que estes países gozam atualmente no acesso ao maior mercado do mundo, reintroduzindo tarifas para o açúcar e para os produtos das indústrias maquiladoras. Os governos dos países do CAFTA parecem abrir mão de qualquer estratégia de desenvolvimento em nome de resultados imediatos no comércio internacional, mesmo que não contem com o aval da sociedade civil para essa iniciativa.

Apesar do discurso do presidente norte-americano de que este tratado levarás as nações da América Central a uma nova realidade “de maior abertura e transparência”¹³, a realidade tem sido bem outra haja vista a escassa participação dos setores da sociedade civil nas negociações e a pouca consideração que tem sido a demanda de associações importantes de trabalhadores, mulheres e indígenas.

O primeiro que emerge com extrema importância na assinatura deste acordo é a questão da agricultura nestes países. Na Nicarágua, por exemplo, aproximadamente um terço da força de trabalho depende diretamente de atividades agrícolas para obter seu sustento. Mesmo na Costa Rica, o país mais desenvolvido da região, o setor agrário ocupa mais de um quinto da população economicamente ativa. Para piorar a situação, desde a década de 1990, a América Central vem passando por uma grave crise de segurança alimentar. Estudos apontam que aproximadamente um

¹³ ³ Office of the United States Trade Representative. “Fact Sheet- U.S.-Central America Free Trade Agreement”. Available at: www.ustr.gov

quarto da população local sofre de carência alimentar. Eventos naturais como secas prolongadas e eventos econômicos como baixa nos preços do café têm gerado uma piora acentuada nos indicadores de pobreza e qualidade de vida.

A forma escolhida para enfrentar uma situação calamitosa como essa foi o receituário do FMI, de seu programa de ajustamento estrutural. Dentro dessa estratégia, privilegiou-se o pagamento das obrigações financeiras destes países em detrimento de gastos sociais e investimentos em tecnologias agrícolas. Seguindo os passos de uma política liberalizante e com orientação exportadora, estes países já praticam as menores tarifas médias de proteção de todo o globo. E enquanto países subdesenvolvidos seguem à risca essa receita, o mundo desenvolvido, EUA e EU (União Européia), seguem políticas de fortes subsídios e proteção para suas atividades econômicas.

A retórica americana utilizada nas negociações com o CAFTA é a de que o acordo fará com que os EUA promovam uma queda acentuada nos seus subsídios e nas tarifas protecionistas. Do discurso à prática a distância é enorme, principalmente se tivermos em vista a aprovação em 2002 da *Farm Bill* pelo Congresso norte-americano, com duração de 10 anos, e que injetará durante o seu período de vigência, 180 bilhões de dólares no setor agrário, com iniciativas que vão desde assistência técnica aos produtores, garantia de preços mínimos até o oferecimento de créditos para exportação. Apesar dos presidentes da região centro-americana reiterarem seu propósito de que não haverá qualquer política que promova a liberalização imediata de setores agrícolas sensíveis e de certos setores industriais, a rapidez com que evoluem as negociações denota uma realidade muito diferente, que pode ter como resultado final o agravamento dos já graves problemas de fome e pobreza que assolam essas populações. Para clarificar a situação vemos que no acordo EUA-CAFTA foi permitido apenas uma exceção à eliminação de tarifas por parte dos países da América Central e essa diz respeito a uma variedade específica de milho – o milho branco – enquanto que ficaram proibidas quaisquer tarifas de proteção para produtos essenciais como arroz e feijão¹⁴. O resultado dessa situação é que os fazendeiros norte-americanos conquistarão um acesso cada vez maior ao mercado desses países, já que continuarão gozando dos benefícios garantidos a eles na *Farm Bill*, enquanto que os pequenos produtores desses países não encontrarão escoamento para suas produções, agravando a crise alimentar da região.

Se os governos parassem por um momento para analisar o acordo do NAFTA e suas consequências nas questões agrícolas, talvez veriam quão negativo poderia ser a aceitação das condicionalidades que vêm sendo impostas pelos estadunidenses. Os efeitos de um acordo dessa

¹⁴ James, Deborah "Food Security, Farming, CAFTA and the WTO", 2005 disponível em www.globalexchange.org

natureza provocaram uma verdadeira catástrofe na economia mexicana. O milho importado dos EUA invadiu o mercado mexicano assim que o Acordo de Livre Comércio da América do Norte entrou em vigor, a preços 30% menores que o custo de produção dos produtores mexicanos¹⁵. Num segundo momento, com a eliminação de grande parte da concorrência internacional os produtores norte-americanos, gozando praticamente de um monopólio na comercialização de certos gêneros agrícolas, elevam largamente seus preços fazendo com que os preços dos alimentos tivessem um acréscimo de aproximadamente 22% no México entre 1994 e 2002. Sabendo que a economia mexicana é relativamente muito mais avançada do que as dos países-membro do CAFTA, com exceção da Costa Rica, quanto mais devastadores serão os efeitos sobre estas, que no ranking de competitividade internacional aparecem nas últimas posições, atrás de nações paupérrimas da África.

Quanto a serviços, a assinatura e ratificação do acordo EUA-CAFTA impactará significativamente o setor. As conseqüências de tais impactos serão sentidas via uma maior liberalização que incluirá inclusive os serviços públicos. Assim que começar a se aprofundar o processo de abertura, muitos serviços públicos poderão ficar comprometidos, haja vista a grande elevação de preços dos mesmos em países onde a privatização já atingiu telefonia, eletricidade e abastecimento de água. Perde-se aí mais uma importante ferramenta de desenvolvimento para os países e de inclusão social para as populações marginalizadas. Pelo presente acordo, todos os setores de serviços serão liberalizados a princípio já que o método escolhido para as negociações foi o de lista negativa, em que existem apenas algumas exceções que constam nos anexos e que obedecem a um calendário específico. A aceitação pelas nações da América Central de um acordo nesses moldes para este tópico acarretará em enormes prejuízos que poderiam ser evitados se fosse respeitada para o setor de serviços a agenda da OMC, pautada em uma lista positiva em que poucos setores já foram incluídos nas negociações.¹⁶

No campo dos investimentos, o governo norte-americano tem mantido sua firme postura de encorajar os governos da região do CAFTA a promoverem a liberalização desse tópico. O argumento utilizado é tão simples como falso, a idéia de que com regras mais flexíveis haveria um maior influxo de capitais internacionais para estas nações e conseqüentemente, este capital traria maiores benefícios econômicos e sociais. No entanto, é fato de que a atração de investimentos não se resume apenas à questão das regras, mas há outros determinantes como a estabilidade política do local do investimento, assim como o dinamismo da sua economia. Sendo assim, uma liberalização

¹⁵ ¹⁵ James, Deborah "Food Security, Farming, CAFTA and the WTO", 2005 disponível em www.globalexchange.org

¹⁶ "CAFTA: not a development strategy", www.citizenstradecampaign.com

das regras para investimento estrangeiro retiraria dos governos da América Central a possibilidade de controle sobre esses fluxos, que poderiam levar a uma estratégia de desenvolvimento que estimule o crescimento econômico bem como o investimento e o desenvolvimento a longo prazo. O modelo a ser seguido de acordo com a estratégia estadunidense é exatamente o oposto, semelhante ao NAFTA. Este levará a uma limitação da capacidade do governo de regular e canalizar o IDE (Investimento Direto Estrangeiro) para os objetivos desenvolvimentistas.

Nos últimos anos, os países centro-americanos vêm passando por um processo de forte crescimento da atração de capitais internacionais. Contudo, a “qualidade” desses capitais pode ser muito questionada: ao invés de tais capitais gerarem nova capacidade produtiva eles se voltam prioritariamente para processos de fusões, aquisições ou privatizações. Em El Salvador, por exemplo, o IDE aumenta sobremaneira nos últimos anos passando US\$57 milhões em 1997 para US\$1,1 bilhões em 1998, enquanto que os fluxos de investimento tiveram uma queda relevante de US\$455,5 mi em 2001 apesar do contínuo crescimento do IDE.

Há muitos setores que defendem a posição de que mais importante do que o montante de capital internacional que se consegue atrair é a qualidade desses capitais. Isso fica claramente demonstrado ao se perceber que apesar do crescimento do fluxo de IDE para os países da região em questão, o crescimento dessas nações foi em média de $-0,2\%$ em 2002¹⁷. Se mantiverem essa percepção de necessidade de liberalização durante o andamento do tratado de livre comércio em questão, o que será visto dentro de algum tempo é uma disputa por atração de capitais baseada na “disputa anti-qualidade” em que sairá vencedor o país que proporcionará ao investidor maiores subsídios, menores direitos trabalhistas, menor condições ambientalistas e maior liberdade de ação. Num processo como esse não há vencedores nem vencidos, todos serão perdedores à medida que estarão sepultando qualquer possibilidade de canalizar o capital internacional para uma estratégia ampla e solidificada de desenvolvimento.

Um último ponto a ser analisado diz respeito à questão da propriedade intelectual. Se aceitar o que está sendo proposto pelos EUA, os países da América Central perderão mais uma variável importante no caminho para o desenvolvimento e melhora dos indicadores sociais. Os efeitos imediatos de um controle mais rígido sobre a propriedade intelectual serão imediatamente sentidos através da elevação dos preços de medicamentos e livros para os consumidores e para empresas via aumento de custos para implantação de *softwares* ou mesmo de sementes para os agricultores.

¹⁷ World Bank. *World Development Indicators Database*. April 2003. Available at: www.worldbank.org

Atualmente os países da América Central já são obrigados a imprimir rígidos controles sobre a propriedade intelectual de acordo com o acordo TRIPS da OMC. Os países desenvolvidos justificam tal rigidez como uma forma de garantir o incentivo à inovação e à pesquisa, mas o resultado prático disso é que os países em desenvolvimento são obrigados a pagar mais caro por produtos de primeira necessidade ,como medicamentos essenciais. Mais do que isso, um acordo como o TRIPS, celebrado na Rodada do Uruguai, acaba intensificando o monopólio da tecnologia existente no mundo, dificultando a difusão desta e mais do que isso, fazendo com que praticamente não se produza tecnologia voltada às realidades das nações em desenvolvimento (um exemplo disso é o fato de que não se investe uma parcela razoável dos recursos em pesquisa médica para doenças típicas dos trópicos como a malária).

Nessa conjuntura, os EUA destacam-se como o maior detentor de patentes mundiais, sendo responsáveis por 40% de todas as patentes registradas. Em 1998 as exportações de propriedade intelectual renderam para os EUA royalties líquidos da ordem de US\$23 bilhões¹⁸. O TRIPS acaba servindo como um inibidor da transferência de tecnologia ao garantir um monopólio de 20 anos para todos os produtos e processos novos aos seus descobridores. Em um mundo em que a tecnologia se torna obsoleta em períodos cada vez menores, a manutenção de um patamar de proteção de 20 anos acaba sepultando qualquer perspectiva real de transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento. O problema de saúde pública é ainda mais grave, pois a impossibilidade da quebra de algumas patentes e produção de medicamentos genéricos implica em milhares de mortes.

Na última rodada da OMC, chamada Rodada Doha, ficou acertado que o TRIPS deveria evoluir para uma norma pró-vida nesses casos expostos acima. Os EUA foram signatários desse compromisso firmado em Doha, mas a prática de suas políticas vêm se mostrando diametralmente oposta a isso. No acordo com o CAFTA o anseio estadunidense é que seja celebrado um acordo que garanta proteção superior àquela concedida no TRIPS, numa forma de acordo que ficou conhecida como “TRIPS plus”. Aceitando essas condições os países da América Central não poderão se beneficiar de possíveis avanços que sejam conseguidos na OMC para quebra de patentes de medicamentos e outras tecnologias essenciais. É óbvio que a única intenção dos EUA em colocar um capítulo de propriedade intelectual no acordo de livre comércio é obter proteção extra para suas empresas e impedir que ao menos nessa área do globo, as revisões que podem vir a ocorrer no TRIPS venham a lhes causar qualquer espécie de prejuízo.

¹⁸ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London. 2002.

A adoção de uma estratégia TRIPS *plus* leva a uma série de condicionalidades e conforme denota o capítulo sobre propriedade intelectual do tratado de livre comércio EUA-CAFTA as primeiras restrições impostas são: restrições à adoção de licenças compulsórias, procedimento pelo qual um governo pode promover a quebra de alguma patente de interesse público e permite a produção de genéricos a um menor preço. Esse dispositivo seria de extrema importância para questões relativas à saúde pública; medidas que garantem o respeito às patentes por um período superior aos 20 anos acordados no TRIPS; impedimento de que países realizem importações de produtos patenteados via uma terceira nação em uma situação em que o preço de importação seja inferior ao preço local do produto em questão. Em uma região em que existem gravíssimos problemas de saúde pública, não seria uma alternativa razoável optar por um acordo dessa estirpe que pode chegar a elevar os preços dos medicamentos em até 800%. Enquanto o coquetel anti-AIDS tem um custo por paciente de até US\$15.000 anuais, se forem adquiridos medicamentos em que se pagam *royalties*, no caso da utilização de medicamentos genéricos, este custo cai para aproximadamente US\$1.500 anuais por paciente.

Assim que o governo norte-americano anunciou o início das conversações para a celebração de um acordo de livre comércio com o CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) começaram os protestos nos seis países que compõe esse acordo contra tal iniciativa. As maiores preocupações variam de país para país. Na Costa Rica, por exemplo, a maior preocupação era com a possível privatização do seu barato e eficiente sistema de telecomunicações. Obviamente que a oposição a tal acordo não se encontra no fato de que alguma das partes não anseia por uma maior integração comercial dessas sete nações em questão, mas o ponto central da crítica se dá na forma como essa integração está sendo buscada. Cabe abaixo um detalhamento, país por país, de quais os pontos de acordo de livre comércio EUA – CAFTA que mais geram discordâncias nos países da América Central:

GUATEMALA: A primeira grande fonte de preocupação vem da agricultura. Um estudo realizado por uma importante agência de pesquisa guatemalteca acerca dos impactos do acordo de livre comércio com os norte-americanos sobre a agricultura chegou a conclusão de que a partir de sua vigência seriam sacrificados logo no primeiro ano entre 50 000 e 120 000 vagas de trabalho na Guatemala. A população que hoje é alimentada por grãos produzidos pela agricultura familiar e por descendentes indígenas, seria alimentada agora por produtos importados, geneticamente modificados e com menores preços. Além disso surgiu no início do ano um novo foco de disputa entre o governo guatemalteco e o USTR quando o congresso daquele país aprovou uma lei que facilita a aprovação de licenças para produção de medicamentos genéricos, gerando um impasse

que culminou com uma declaração do ex-chefe do USTR, Robert Zoellick, de que caso não houve revogação da decisão a Guatemala poderia ser excluída do acordo.

EL SALVADOR: o primeiro país a ratificar o acordo de livre comércio, vem sendo palco de constantes protestos contra a possibilidade de privatização do sistema público de assistência médica. O governo salvadorenho tem insistido em uma política que privilegia a entrada da iniciativa privada em setores antes a cargo do setor público. A questão é que se essa política for implantada e se um novo governo resolver retornar ao sistema original de assistência médica pública isso não será possível dentro do acordo CAFTA – EUA, pois uma iniciativa como essa seria alvo de retaliações prescritas no capítulo de investimentos do acordo. Fora tal situação há uma grande preocupação interna com o fato de que o acordo abrir margem para uma redução dos direitos trabalhistas dos operários salvadorenhos.

HONDURAS: nesse país o tratado de livre comércio é visto de uma forma singular, dada a situação de extrema dificuldade que o país enfrenta desde a devastação causada por um furacão em 1998. É esperado que o acordo traga ao país novas oportunidades que possam cessar o fechamento de postos de trabalho que vem ocorrendo desde o incidente de 1998. Contudo, as evidências dão conta de que a ratificação do documento em questão ocasionará uma grande perda de emprego na agricultura e não será suficiente para fazer com que os produtos têxteis hondurenos consigam competir com os produtos chineses no mercado estadunidense.

NICARÁGUA: é o país que mais depende da agricultura na região. O grande temor dos nicaragüenses reside no fato de que os seus agricultores, cuja situação é de extrema dificuldade, por diversos fatores como falta de crédito e de assistência técnica, sejam obrigados a concorrer com os produtores norte-americanos. Estes muitos mais equipados, competitivos e gozando de uma gama enorme de subsídios garantido pela Farm Bill em vigor. Outra preocupação está na idéia de privatização do sistema de água do país, uma sugestão já dada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Apesar de não estar clara essa necessidade de privatização no acordo, estudos demonstram que um terço dos municípios seriam obrigados a partir para essa via com o intuito de fazer frente às necessidades impostas pelo acordo.

COSTA RICA: essa é sem dúvida a nação que apresenta os maiores índices de desenvolvimento e os melhores indicadores sociais da América Central. O grande medo dos costarriquenhos está ligado ao seu sistema de telecomunicações. Atualmente este é o mais eficiente de toda América Latina, e está sustentado num sistema em que os lucros obtidos com a telefonia celular e serviços de internet são usados para subsidiar serviços de telefonia celular e acesso a internet em escolas públicas. A ratificação do acordo de livre comércio abriria esses setores

lucrativos para a concorrência internacional e terminaria com esse sistema funcional e de caráter social. Uma questão adicional diz respeito à preocupação da população desse país centro-americano com os impactos que tal acordo pode gerar na sua estratégia de desenvolvimento altamente preocupada com o meio-ambiente.

Acordo EUA – Comunidade Andina

Assim que foi encerrada a Rodada de Miami sobre as negociações da ALCA em novembro de 2003, o governo Bush enviou uma carta ao Congresso demonstrando seu interesse em negociar um acordo de livre comércio com as nações andinas. A percepção estadunidense de que era cada vez mais difícil conseguir na esfera da ALCA atingir seus interesses ofensivos fez com que o governo norte-americano partisse para uma estratégia de negociação de acordos pontuais com nações ou grupo de nações da América Latina. Esse processo faria com que os países oferecessem cada vez concessões em troca da manutenção ou de uma pequena melhora no acesso ao maior mercado do mundo. É inserido nesse processo de “liberalização competitiva” que devemos entender o início das negociações entre EUA e Comunidade Andina. (Hansen-Kuhn, 2004). Mais uma vez fica claro que a dimensão comercial é talvez a menos importante do acordo, haja vista a ênfase que será dada particularmente em dois tópicos: investimentos e patentes.

As negociações iniciaram-se com uma reunião na Colômbia em 18 de maio de 2004, seguida por uma nova rodada sediada em Atlanta em junho do mesmo ano. Os quatro países em questão (Colômbia, Peru, Bolívia e Equador) possuíam juntamente com a Venezuela uma certa integração econômica previamente implantada, inclusive com algumas iniciativas modernas como o Conselho Trabalhista dos Andes, que estipulava medidas sobre direitos trabalhistas que deveriam ser respeitadas nos quatro países. Essas nações já possuíam acesso preferencial ao mercado estadunidense baseado no Ato de preferências comerciais e erradicação das drogas nos Andes. Tal acordo favorecia as indústrias têxteis e algumas *commodities* andinas e expiraria em 2006. Impulsionados pelo medo de perda dessas preferências é que essas nações iniciam as negociações de um tratado de livre comércio com os EUA.

Desde o início as organizações trabalhistas alguns ministros desses países demonstraram forte preocupação com o impacto que uma abertura maior de seus mercados causaria em suas já fragilizadas economias. O processo de liberalização já ia avançado nesses países desde o início da década de 90 quando implantaram mudanças econômicas direcionadas pelo Banco Mundial. Um dos únicos mecanismos de proteção à agricultura local era a de que no caso dos preços caírem a um nível muito baixo no âmbito internacional, os governos poderiam importar tarifas elevadas com o intuito de manutenção de preços mínimos adequados para o bom andamento dessas economias. Produtos como trigo, milho e arroz são cobertos por essa medida e um estudo do Ministério da

Agricultura da Colômbia dá conta de que a eliminação desse dispositivo levaria a uma queda de 57% da renda média dos agricultores locais. É justamente a eliminação desta medida um dos objetivos estadunidenses na elaboração do acordo de livre comércio (USTR, 2004).

Mais grave ainda é perceber que a retórica de que os EUA estão engajados na luta contra as drogas nessa região não é tão verdadeira, já que está claramente subordinada aos interesses econômicos. Se de fato essa luta fosse um objetivo prioritário seria importante para o governo norte-americano garantir renda aos agricultores dessas nações para que não precisassem recorrer ao plantio da coca como fonte de renda (Hansen-Kuhn, 2004).

Reproduzindo o padrão NAFTA, o capítulo investimentos do acordo contém uma cláusula “investidor-estado” que permite aos investidores acionarem os estados nacionais quando estes tomarem medidas que possam prejudicar seus investimentos. Isto é um claro freio a qualquer tentativa de desenvolvimento independente nesses países. Como ficará claro nas tabelas no final desse relatório, essa medida tem apenas um beneficiário: o investidor norte-americano. É praticamente inexistente qualquer investimento externo de residentes nos países andinos, não possuem qualquer relevância para a maior potência do mundo, enquanto que a recíproca não é verdadeira. Esses países possuem forte dependência da entrada de investimentos norte-americanos que possuem um volume considerável dentro do estoque de investimento externo desses países. A queda existente na porcentagem tanto do fluxo quanto do estoque de investimento estadunidenses nesses países não significa que eles estejam perdendo importância, mas reflete uma tendência mundial de internacionalização de capital de várias nações e ainda um fator extra que é o elevado montante de investimentos vindo de paraísos fiscais como as Ilhas Cayman (UNCTAD, 2002).

Esse problema já está colocado nos acordos anteriores firmados entre Colômbia e Bolívia e os EUA. Há um caso na Bolívia que é ilustrativo do que poderá vir a se tornar prática cada vez mais comum. A subsidiária de uma empresa norte-americana ganhou um processo de US\$ 25 milhões contra o governo boliviano por ter cancelado um contrato de concessão de distribuição de água em Cochabamba depois de intensos protestos contra a elevada tarifa que viria a ser cobrada. Mesmo tendo feito investimentos mínimos à época do cancelamento, a empresa em questão conseguiu uma indenização milionária por lucros cessantes. A aceitação dessa cláusula pelos quatro países fará com que se multipliquem ações como essas e fará com que os governos nacionais, que já gozam de restrita liberdade de ação, tenham um campo de atuação ainda mais restringido. Situação essa que será ainda mais agravada pela perda de receita dos Estados com o menor escopo para cobrança de impostos neste contexto de liberalização. As perdas anuais estimadas nas receitas governamentais com a vigência do acordo são da ordem de US\$ 3,2 bilhões anuais (Vieira, 2005).

Outro ponto grave reside na questão de que em caso de assinatura do acordo não se permitiriam mais quaisquer requerimentos de performances para as indústrias. É fundamental para nações em desenvolvimento que seus governos possam fornecer incentivos fiscais para indústrias que atinjam certos padrões, como um mínimo requerido de conteúdo nacional. Sem qualquer espaço para o desenvolvimento de uma política industrial local de longa duração não se vislumbra qualquer possibilidade de que as nações andinas possam proteger setores estratégicos para sua economia conseguir uma inserção mais dinâmica no comércio internacional (OXFAM América, 2004).

Quanto ao acesso aos mercados não se mostram as negociações relativamente promissoras para os países andinos. Praticamente todos os produtos agrícolas de seu interesse como milho, arroz e mesmo as flores na Colômbia não gozarão de maior acesso relativo ao maior mercado do mundo. O padrão que se reproduz nos demais Estados é a busca pela manutenção de algumas preferências que estes países já gozam, evitando o risco de perder até mesmo estas pequenas vantagens. Paralelamente a isso, os agricultores estadunidenses continuarão usufruindo das benesses da *Farm Bill* de 2002 e poderão adentrar os mercados destes países, destruindo a agricultura familiar e deteriorando ainda mais a situação de penúria em que vivem estas populações. Não se respeita as indústrias e culturas tradicionais dessas populações andinas que se não são competitivas internacionalmente têm importante papel na manutenção de uma população relevante no campo. Isso poderia tornar-se fator de pressão ainda maior nas grandes cidades andinas (Wiener, 2005). Ou seja, a grande pedida dos EUA é fazer com que seus produtos possam entrar livremente nesses países e competir livremente com as produções locais.

Na questão de propriedade intelectual a organização Médicos Sem Fronteiras lançou um importante documento em que analisa a questão da propriedade intelectual no acordo de livre comércio entre os EUA e a Comunidade Andina. Como fica salientando no documento em questão, esse capítulo do acordo segue o padrão TRIPS-*plus* celebrado nos demais acordos bilaterais e plurilaterais firmados pelos norte-americanos. O sentido geral dessas disposições é estender os direitos de monopólio de suas empresas multinacionais e no caso de fármacos impedir a concorrência com os medicamentos genéricos, tão importantes para promover a baixa do preço de drogas fundamentais (MSF, 2004). As principais medidas no capítulo de propriedade intelectual deste acordo são listadas abaixo:

- Reduzir dramaticamente o número de invenções que podem ser excluídas da necessidade de patenteabilidade junto ao TRIPS. Exemplo disso é que o acordo quer retirar dos

países andinos a não exigência de patentes para “métodos cirúrgicos, diagnósticos e terapêuticos” (USTR, 2005), direito este que é garantido na OMC.

- Impedir a importação paralela de produtos patenteados, em desacordo com o que foi definido no artigo 5d da Rodada de Doha.
- Extensão do período de proteção patentária para compensar os atrasos que poderiam haver na concessão dessas patentes ou no processo de aprovação do medicamento
- Exigência de que as Agências Nacionais de Regulação de Medicamentos bloqueiem o registro de genéricos enquanto vigir a patente.
- Fim das garantias de proteção aos conhecimentos tradicionais indígenas bem como de sua medicina, que poderia ser patenteada nos EUA e revendida aos seus países de origem.

Essas disposições deixam claro que o governo estadunidense não vem cumprindo o acordo firmado na Rodada de Doha de que as políticas de saúde pública seriam mais importantes do que a questão comercial sobre medicamentos. Isso sem falar da questão de restrições ao desenvolvimento desses países que as patentes colocam, fazendo com que qualquer iniciativa de desenvolvimento e diversificação industrial se torne muito custosa para as nações andinas. O norte de uma estratégia como essa é a de buscar manter de qualquer forma as assimetrias internacionais existentes, não se preocupando se para isso morrerão milhares de pessoas sem acesso a medicamentos.

É importante salientar que esse acordo não foi sequer formalizado ainda entre as partes. Portanto os comentários tecidos acima se baseiam nas diretrizes que foram apresentadas durante as várias rodadas de negociações já realizadas. Os protestos contra o tratado de livre comércio crescem sem cessar em todos os países da região, vindos das mais diversas negociações que arregimenta trabalhadores, feministas, agricultores entre outras categorias. O impasse vão se tornando cada vez maiores durante as negociações, e fica clara a pouca disposição estadunidense em ceder em áreas fundamentais para essas nações, como produtos agrícolas e propriedade intelectual. Cansadas da situação de carência a que estão submetidas, as populações andinas não se mostram favoráveis a continuar experimentando as políticas liberalizantes que vem sendo implantadas desde a década e muito menos sem que haja uma contrapartida razoável nos setores em que são competitivos. Resta agora esperar qual será a posição dos governantes diante das pressões norte-americanas que tendem a crescer e se cristalizar na formação de um acordo nos moldes do que já foi feito com o Chile e que está em vias de ser acordo com o CAFTA.

A seguir seguem uma série de tabelas que em primeiro lugar visam mostrar em primeiro lugar a dependência de três países escolhidos (Colômbia, Chile e Costa Rica) em relação aos EUA

quanto à questão de investimento e a assimetria entre as nações nesse quesito. Em seguida, apresenta-se uma amostra do comércio existe entre os EUA e esses três países para demonstrar a diferença tecnológica nas pautas de importações e exportações bem como a questão da concentração em uns poucos produtos principais (a unidade de medida dos investimentos é US\$ bilhões).

COLÔMBIA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Estoque de investimento total no exterior	402	422	496	591	742	1027	1095	1537	2578	3201	3826
Investimento direcionado aos EUA	83	99	100,1	103	120	123	126	137	496	476	585
Porcentagem do estoque aos EUA	21%	24%	20%	17%	16%	12%	12%	9%	19%	15%	15%
Estoque de investimentos externos no país	3500	3602	3891	4284	5086	6407	8287	11220	15406	19408	19681
Investimentos dos EUA	2472	2491	2575	2690	2873	3290	3656	4243	4330	5149	5307
Porcentagem do investimento dos EUA	71%	69%	66%	63%	56%	51%	44%	38%	28%	27%	27%

Fonte: UNCTAD, Elaboração Própria.

CHILE	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estoque de investimento total no exterior	625	1026	1396	2299	3126	4215	4577	3942	3843,4	3667	1854
Investimento direcionado aos EUA	24	4	4	2	9	59	33	42	24	-186	-92
Porcentagem do estoque aos EUA	3,84%	0,39%	0,29%	0,09%	0,29%	1,40%	0,72%	1,07%	0,62%		
Estoque de investimentos externos no país	4374	5061	8787	10996	13795	16704	16244	17844	18119	23370	15314
Investimentos dos EUA	2544	2749	5062	6216	8156	9148	9029	10177	10052	12026	11625
Porcentagem do investimento dos EUA	58%	54%	57%	56%	59%	54%	55%	57%	55%	51%	75%

Fonte: UNCTAD, Elaboração Própria.

COSTA RICA	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estoque de investimento											
total no exterior	-1	-2	-11	-6	4	9	19	-22	35	64	62
Investimento											
direcionado aos EUA	-2	-2	-12	-7	1	1	7	-55	2	-2	-8
Porcentagem do estoque											
aos EUA					20,83%	10,10%	35,72%		5,68%		
Estoque de											
investimentos externos											
no país (US\$ bi)	288	378	680	1059	1387	1736	2245	1694	1927	1914	1688
Investimentos dos											
EUA(US\$ bi)	274	394	607	921	1223	1529	2074	1493	1716	1677	1602
Porcentagem do											
investimento dos EUA	95%	104%	89%	86%	88%	88%	92%	88%	89%	87%	94%

Fonte: UNCTAD, Elaboração Própria.

Exportações Colômbia para EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Petróleo Cru	3.398.752	2.431.758	2.398.667	2.225.125	2.551.838
Café Verde	435.972	301.327	315.519	360.622	386.454
Sementes e Flores	349.016	306.398	293.419	347.545	421.186
Carregamentos de baixo valor	321.971	265.950	246.337	284.573	311.506
Óleo Combustível	266.072	224.184	258.682	177.290	290.102
Total 5 produtos	4.771.783	3.529.617	3.512.624	3.395.155	3.961.086
Total	6.968.070	5.710.263	5.604.333	6.385.066	7.256.112
Participação 5 principais	68,48%	61,81%	62,68%	53,17%	54,59%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Importações Colômbia dos EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Produtos Químicos Orgânicos	364.487	301.773	347.115	429.331	604.374
Equipamentos de Telecomunicações	220.569	145.528	122.023	129.232	138.635
Acessórios para Computadores	197.657	172.595	199.833	214.992	229.972
Milho	158.589	152.181	184.912	176.823	218.138
Materiais Plásticos	145.871	123.642	138.391	152.045	205.821
Total 5 produtos	1.087.173	895.719	992.274	1.102.423	1.396.940
Total	3.671.214	3.583.147	3.582.477	3.755.809	4.504.995
Participação 5 principais	29,61%	25,00%	27,70%	29,35%	31,01%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Exportações Chile para EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Frutas e preparados (inc. Suco cong.)	686.491	687.170	828.246	869.148	1.006.217
Cobre	593.122	690.949	723.522	393.624	710.053
Peixes	499.958	484.302	508.773	665.650	670.289
Ripas e folhas de madeira	231.427	289.171	341.767	362.083	562.543
Madeira rudimentar	144.922	134.214	172.261	179.292	285.337
Total 5 produtos	2.155.920	2.285.806	2.574.569	2.469.797	3.234.439
Total	3.269.035	3.495.308	3.784.496	3.705.438	4.732.288
Participação 5 principais	65,95%	65,40%	68,03%	66,65%	68,35%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Importações Chile dos EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Acessórios para computadores	313.420	252.540	222.254	208.442	235.928
Equipamentos de Telecomunicações	310.183	122.736	90.674	69.599	110.038
Maquinas para escavações	240.543	202.969	171.927	155.833	234.111
Carregamentos de baixo valor	121.649	109.662	93.155	96.886	125.517
Outros Produtos Químicos	91.025	82.777	74.191	72.987	96.525
Total 5 produtos	1.076.820	770.684	652.201	603.747	802.119
Total	3.460.280	3.118.380	2.608.988	2.715.041	3.605.984
Participação 5 principais	31,12%	24,71%	25,00%	22,24%	22,24%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Exportações Costa Rica para EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Peças de vestuário em algodão	550.808	519.841	488.497	441.000	408.075
Frutas e preparados (inc. Suco cong.)	541.284	562.408	536.991	573.487	532.900
Peças de vestuário em outros tecidos	236.277	226.162	223.882	132.907	95.927
Semi condutores	203.156	326.631	448.469	627.435	492.020
Equip. médicos e hospitalares	187.085	281.356	340.078	436.118	447.517
Total 5 produtos	1.718.610	1.916.398	2.037.917	2.210.947	1.976.439
Total	3.539.695	2.886.077	3.141.790	3.364.242	3.333.276
Participação 5 principais	48,55%	66,40%	64,86%	65,72%	59,29%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Importações Costa Rica dos EUA	2000	2001	2002	2003	2004
Vestuário de fibras naturais	477.700	382.775	320.655	245.898	233.313
Semi Condutores	231.433	252.295	836.021	1.012.221	843.994
Papel para imprensa	129.784	116.041	113.342	126.218	141.582
Material Plástico	109.085	142.977	158.283	198.170	209.089
Carregamentos de baixo valor	99.674	101.201	121.691	131.173	128.895
Total 5 produtos	1.047.676	995.289	1.549.992	1.713.680	1.556.873
Total	2.460.412	2.502.286	3.116.478	3.413.542	3.305.859
Participação 5 principais	42,58%	39,78%	49,74%	50,20%	47,09%

Fonte: BEA – USA, Elaboração própria

Capítulo VI

Conclusão

A análise dos acordos acima propostos constitui-se em importante base de comparação para um possível futuro acordo que venha a ser fechado por Brasil e EUA, seja no âmbito bilateral seja no âmbito da ALCA. É mister também para tal tarefa buscar uma visão crítica acerca da forma como está estruturado o comércio internacional e como se cristalizam as relações econômicas de poder e as assimetrias internacionais dentro desse conjunto de relações comerciais.

Através desses acordos temos o ponto de partida para entendermos a estratégia do governo Bush de “liberalização competitiva”. Através de mecanismos de pressão e persuasão com o intuito de garantir às economias em desenvolvimento algum acesso preferencial ao maior mercado do mundo, ou mesmo a manutenção de alguma vantagem já obtida, o governo estadunidense tem conseguido dos países acima citados concessões cada vez maiores nas áreas em que possui interesse ofensivo.

As imensas aberturas que essas nações têm concedido aos norte-americanos em áreas como serviços, propriedade intelectual e compras governamentais não têm encontrado contrapartida razoável nos setores em que estes países possuem interesses ofensivos (principalmente a abertura de mercados agrícolas e de manufaturas mão-de-obra intensivas). As áreas em que essas nações buscam maior liberalização se encontram justamente nos setores que gozam de maior protecionismo por parte de políticas internas estadunidenses.

Tais proteções se cristalizam na definição de dois importantes instrumentos de política comercial norte-americana: a *Farm Bill* e o TPA. Nesses documentos se encontram duas espécies de freios às pretensões de economias em desenvolvimento. A *Farm Bill* garante consideráveis subsídios e proteção aos agricultores norte-americanos que conseguem assim competir internacionalmente e localmente com os produtos oriundos de nações em desenvolvimento e com menores custos de produção. Já a TPA não permite que o executivo, ao negociar acordos, comerciais faça concessões em sua série de áreas previamente definidas pelo legislativo norte-americano, justamente aquelas áreas em que os países em questão teriam condições de competir no mercado local dos EUA.

Fica clara a força dos lobbies formados dentro do congresso americano para impedir que se promovam liberalizações nos setores que defendem. O governo Bush também não tem espaço para alterar essa situação, haja vista a grande importância desses setores para que o jogo eleitoral fosse decidido a favor dos republicanos. Esses lobbies representam os chamados produtos sensíveis da economia norte-americana e justamente aí se encontram muitas das mercadorias que o Brasil possui vantagens comparativas e poderia através de liberalizações fazer com que a ALCA se tornasse um negócio vantajoso. (Açúcar, suco de laranja e ferro são exemplos de produtos sensíveis de grande interesse comercial para o nosso país).

Obviamente as nações em questão possuem economias muito menores e menos diversificadas que a brasileira e nem por isso conseguiram importantes benefícios via assinatura de acordos bilaterais. Não há qualquer evidência de que seria vantajoso para o Brasil entrar numa negociação dos moldes da ALCA por alguns motivos, tais como: 1-) se para países menores que o nosso o governo estadunidense não concedeu benefícios expressivos para a liberalização de mercado de produtos sensíveis, não há muita esperança de que isso venha a ser oferecido a um país que abocanharia uma elevada fatia do mercado norte-americano e entraria numa quantidade maior de mercados relevantes 2-) os países já signatários de acordos bilaterais pressionariam qualquer iniciativa no sentido de concessões extras ao Brasil que não tivessem sido dadas a eles próprios, haja vista a enorme lista de liberalizações e adoções de regras a que foram submetidos 3-) no caso de uma economia com um relativo grau de diversificação e modernidade como a nossa é duvidoso crer que valeria a pena abrir mão de toda uma estratégia possível de desenvolvimento no intuito de favorecer alguns setores agrícolas e produtores de *commodities* e, como notamos, a assinatura de acordos dessa natureza leva a uma desestruturação de setores industriais, tecnológicos e de estratégias de desenvolvimento autônomo 4-) o Brasil é um país que possui relações comerciais e financeiras importantes com uma gama de nações ao redor do mundo, não possui a mesma dependência em relação aos EUA que os países destes acordos, portanto não seria sensato fornecer uma série de vantagens a um de nossos parceiros comerciais em troca de uma provável deterioração de relações com as demais nações interessadas em investir em nosso país 5-) o setor agrícola que poderia vir a ser beneficiado com um acordo como a ALCA é o que apresenta menor dinamismo no comércio internacional nos últimos anos, apesar de algumas fases positivas de preços de *commodities*, portanto apostar todas as fichas do

desenvolvimento de uma nação em um setor com esta característica nos parece algo que no mínimo deveria ser amplamente discutido.

São essas as principais conclusões que podem ser tiradas do presente trabalho e espera-se que a postura brasileira nas negociações continuem firme em temas como reversão de picos tarifários e queda de barreiras não-tarifárias, pois, mesmo com os atritos vindouros de negociações futuras, esta é a única forma plausível de se obter um acordo mais balanceado e viável para o Brasil.

Bibliografia:

Alliance for Responsible Trade. "Central Americans Speak Out against DR-CAFTA: Major Issues and Mobilizations". Nova Iorque, 2005.

Washington Office on Latin America. "Fair trade or free trade? Understanding CAFTA". Washington, 2004. Disponível em : www.bilaterals.org

ALMEIDA, Alessandra J. (2003) "A Trade Promotion Authority e sua implicação para os interesses brasileiros no tocante à propriedade intelectual", Universidade do Vale do Itajaí.

BALDWIN, R. (1984) "The changing nature of US trade policy since World War II". In Baldwin & Krueger (ed.) *The structure and evolution of recent US trade policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

BAYARD, T. & Elliott, K. (1994) *Reciprocity and retaliation in US trade policy*. Caps. I-IV. Washington, D.C.: IIE, 1994.

BARRAL, W. (2003) "A TPA e as negociações multilaterais". In: Barral, W. (2003, ed.) *Negociações comerciais multilaterais*. Florianópolis: Boiteux, 2003.

BAUTZER, Tatiana. Impasse na ALCA expõe limites para abertura e ameaça cronograma. *Valor Econômico*, 09 fev. 2004.

BUSH, G. (1990) "Discurso proferido no lançamento da Iniciativa para as Américas." In: *Public Papers of The President, George Bush Presidential Library and Museum*. Disponível em: < <http://bushlibrary.tamu.edu/> >. Acesso em: janeiro de 2003.

Citizen Trade Campaign. "Key Reasons to oppose to CAFTA". Washington, 2004. Disponível em: www.citizensntrade.org

_____. "CAFTA, family farmers and food security". Washington, 2005. Disponível em: www.citizensntrade.org

_____. "CAFTA: not a development strategy". Washington, 2005. Disponível em: www.citizensntrade.org

COHEN, S., Paul, J. & Blecker, R. (1996). *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Cap. II ("Historical survey of US trade relations"). Boulder: Westview, 1996.

CORTÊS, Cláudio Lara. "El tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Un Modelo a evitar". Santiago, 2004. Disponível em: www.bilaterals.org

DESTLER, I.M. (1995) *American trade politic*. Cap. V ("An embattled executive"). Washington, D.C.: IIE; New York: Twentieth Cent. Fund., 1995.

GONÇALVES, Reinaldo; Renato BAUMANN, Luiz Carlos Delorme Prado e Otaviano Canuto(1998). *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

GOWAN, P. (1999) *The global gamble: Washington's faustian bid for world dominance*. Cap. V ("Power politics, the DWSR and the Clinton administration"). London: Verso, 1999.

HANSEN-KUHN, Karen. "Andean FTA: Threats to development". Washington, 2005. Disponível em: www.developmentgap.org

JAMES, Deborah (2005). *Food Security, Farming, CAFTA and the WTO*. Princeton, 2005.

JIMÉNES, Henry Mora(2004). 101 Razones para Oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. San Jose, Costa Rica: Escuela de Economía Universidad Nacional

New York Times. Editorial: "The secret trade courts". *New York Times*. Nova Iorque, 27 de setembro de 2004.

KRUEGER, A. (1995) *American trade policy: a tragedy in the making*. Washington: AEI Press, 1995

MILNER, H. (1990) "The political economy of US trade policy: a study of the Super 301 provision". In Bhagwati et alii, *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and world trade system*. New York, Harvester, 1990.

OXFAM. "Make trade fair for Central American". Oxfam America Briefing Note, Setembro 2003.

O'SHEA, Timothy J.C. "The domestic political setting of U.S. Trade Policy". In: WALTERS, Robert S. (Edited by). *Talking Trade: U.S. Policy in International Perspective*. Boulder: Westview Press, 1993.

OSTRY, S (1997) *The post-cold war trade system: who's on first?* Chicago: Chicago University Press, 1997.

PALMER, Doug. "US-Andean trade talks extended". *Agência Reuters*. Washington, 04 de abril de 2004.

PATTERNSON, Daniel R. "Andean agreement would block conservation of natural resources". *Tucson Citizen*. Washington, 2 de dezembro de 2004.

SCHERLEN, R. (1998) "NAFTA and beyond: the politics of trade in the post-cold war period". In In: Scoot, J. (ed.), *op cit*.

STEWART, Phill. "Andean countries scramble for US free trade-pact". *Agência Reuters*. Medellín, 05 de dezembro de 2004.

SPERO, J. (1990) "International trade and domestic politics". In Goddard, C. et alii (ed, 1996) *International Political Economy: State-market relations in the changing global order*. Boulder: Lynne Rienner Pub., 1996.

TACHINARD, Maria Helena. *Acordos Bilaterais de Livre Comércio com os EUA: objetivos e motivações*. Disponível em :www.iconebrasil.org.br. Acesso em: 01 mai. 2004.

TUCKER, Todd (2005). "Why CAFTA Can't Save Central America from the Textile Quota Expiration" In: Papers from the IRC Americas Program. Silver City (EUA).

USTR. Desenvolvido pela representação de comércio dos EUA. Apresenta informações sobre a política de comércio exterior norte-americana. Disponível em: www.USTR.gov. Acesso em: 05 mai. 2004.

VIEIRA, Constanza. "Andean nations clash with Washington on Patents". *Revista Tierramérica*. Bogotá, 2005.

VIGEVANI, T. (2002) *Estados Unidos: Política Comercial e Órgãos de Execução*. SP: CEDEC, 2002.

——— et alii (2003) *ALCA: O gigante e os anões*. São Paulo: SENAC, 2003.

Embaixada Brasileira em Washington (2002) A lei Comercial de 2002 e a "Trade Promotion Authority", Washington.