RGe ISSN: 2177-3246

BRASIL E EUA NAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA – QUEM GANHA E QUEM PERDE

BRAZIL AND THE US IN THE FTAA NEGOTIATIONS – WHO WINS AND WHO LOSES?

BRASIL Y ESTADOS UNIDOS EN LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA: ¿QUIÉN GANA Y QUIÉN PIERDE?

10.56238/revgeov17n5-062

Ralph Santiago Leal de Camargo Rodrigues
Doutorado em Economia
Instituição: Universidade Federal Fluminense
E-mail: ralphcamargo@hotmail.com
Lattes: https://lattes.cnpq.br/6341655086453132

Carlos Enrique Guanziroli
Pós doutorado em Economia
Instituição: University California, Santa Cruz
E-mail: carlos.guanzi@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2490980051081360

Vanessa Cristina dos Santos
Doutorado em Economia
Instituição: Universidade Federal Fluminense
E-mail: vanessa.santos@ucp.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2826092566302609

RESUMO
Este estudo analisa o processo de negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), destacando o papel protagonista e as estratégias divergentes entre o Brasil e os Estados Unidos. Iniciada em 1994, a proposta visava a integração econômica do continente, mas enfrentou obstáculos significativos decorrentes das assimetrias econômicas e da falta de objetivos comuns entre os principais atores. O artigo utiliza uma abordagem bibliográfica e documental para avaliar as táticas adotadas: enquanto o Brasil buscou fortalecer o Mercosul como bloco independente e adotou uma postura defensiva e protelar o acordo, os EUA visavam consolidar sua hegemonia regional. Com o encerramento definitivo das negociações em 2005, os EUA recorreram ao bilateralismo com países da margem pacífica e da América Central, enquanto o Brasil focou na institucionalização sul-americana. O trabalho conclui apresentando uma síntese da distribuição de custos e benefícios dessa integração regional para esses dois países.

Palavras-chave: ALCA. Brasil. Estados Unidos.

ISSN: 2177-3246

ABSTRACT
This study analyzes the negotiation process of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), highlighting the leading role and divergent strategies between Brazil and the United States. Initiated in 1994, the proposal aimed at the economic integration of the continent, but faced significant obstacles arising from economic asymmetries and the lack of common objectives among the main actors. The article uses a bibliographic and documentary approach to evaluate the tactics adopted: while Brazil sought to strengthen Mercosur as an independent bloc and adopted a defensive posture to delay the agreement, the US aimed to consolidate its regional hegemony. With the definitive end of negotiations in 2005, the US resorted to bilateralism with countries on the Pacific coast and in Central America, while Brazil focused on South American institutionalization. The work concludes by presenting a synthesis of the distribution of costs and benefits of this regional integration for these two countries.

Keywords: FTAA. Brazil. United States.

RESUMEN
Este estudio analiza el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), destacando el protagonismo y las estrategias divergentes entre Brasil y Estados Unidos. Iniciada en 1994, la propuesta buscaba la integración económica del continente, pero enfrentó importantes obstáculos derivados de las asimetrías económicas y la falta de objetivos comunes entre los principales actores. El artículo utiliza un enfoque bibliográfico y documental para evaluar las tácticas adoptadas: mientras Brasil buscaba fortalecer al Mercosur como bloque independiente y adoptó una postura defensiva para retrasar el acuerdo, Estados Unidos aspiraba a consolidar su hegemonía regional. Tras la finalización definitiva de las negociaciones en 2005, Estados Unidos recurrió al bilateralismo con países de la costa del Pacífico y Centroamérica, mientras que Brasil se centró en la institucionalización en Sudamérica. El trabajo concluye presentando una síntesis de la distribución de costos y beneficios de esta integración regional para ambos países.

Palabras clave: ALCA. Brasil. Estados Unidos.

1 INTRODUÇÃO

A intensão de criar a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) surgiu em 1994 na primeira Cúpula Presidencial das Américas. O principal objetivo era promover a integração econômica e o livre comércio entre todos os países do continente americano. Desde o lançamento de tal proposta até o fim de suas negociações, torna-se evidente alguns obstáculos relacionados as disparidades econômicas dos países envolvidos. Destaca-se, dessa forma, a falta de objetivos comuns entre Brasil e Estados Unidos (EUA), os principais protagonistas dessa mesa de negociação.

A política externa brasileira teve como principal objetivo protelar o processo de negociação. A estratégia, portanto, foi negociar a partir do Mercosul atuando como um bloco sub-regional independente. Essa iniciativa refletia o fato que o Brasil pretendia afirmar-se como uma grande economia regional e até mesmo mundial, e receava a integração num mesmo espaço ao qual incluía a economia americana. Tais elementos contaram com posições defensivas baseadas, principalmente, no diagnóstico da fragilidade de alguns setores industriais brasileiros.

Os principais interesses dos EUA na criação da ALCA era fortalecer seu poder de barganha perante a Europa e os países do leste asiático, e criar uma única integração regional que promoveria a América Latina em âmbitos globais, mantendo os EUA como o principal agente (*hub*). Esse processo pode ser visto como uma tentativa deliberada dos EUA de consolidar sua hegemonia no hemisfério ocidental, integrando as economias latino-americanas com as da América do Norte e legitimando uma agenda de integração.

A quarta cúpula das Américas em 2005 marcou definitivamente o fim das negociações da ALCA. Com o fim da possibilidade de um acordo hemisférico abrangente, o governo dos EUA procurou estabelecer acordos de livre comércio com países individualmente, incluindo Chile, Peru, Colômbia e Equador, ao mesmo tempo em que o Brasil buscava estabelecer a América do Sul como um mercado ampliado. A diferença entre tais estratégias é que enquanto os EUA buscaram acordos mais específicos e detalhados com os diferentes países, o Brasil visou maior institucionalização multilateral na tentativa de construir uma identidade regional.

Sendo assim, esse artigo tem os seguintes objetivos: Primeiramente fazer uma pesquisa bibliográfica e documental sobre os principais aspectos das negociações da ALCA. Em seguida analisar as estratégias de negociação adotadas pelo Brasil e EUA. E por fim, avaliar as possíveis perdas e ganhos dessa integração regional para esses dois países.

2 NEGOCIAÇÕES DA ALCA

A intenção de criar uma Área de Livre-Comércio das Américas denominada de ALCA (FTAA em inglês) surgiu na primeira Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Miami em dezembro de 1994, por convocação do então presidente dos Estados Unidos (EUA) Bill Clinton. Foram

convocados trinta e quatro chefes de Estado[1] que aprovaram ao final do encontro uma declaração de princípios e um plano de ação. A primeira se referia a preservar e fortalecer a democracia nas Américas; promover a prosperidade a partir a integração econômica e o livre comércio; erradicar a pobreza e a discriminação no continente; garantir o desenvolvimento sustentável e preservar o meio ambiente. Já o plano de ação, tinha como elemento central o compromisso de promover a integração econômica e o livre comércio no hemisfério. Nesse sentido, foi delegado à Comissão Especial de Comércio da OEA (Organização dos Estados Americanos), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Cepal (comitê tripartite) a sistematização de dados e estudos dos arranjos de integração com a descrição de direitos e obrigações. O principal objetivo era determinar os pontos de coincidência e divergência, visando melhorar o elo entre as diferentes disciplinas e torná-los mais homogêneos. A princípio, decidiu-se que as negociações deveriam ser concluídas no ano de 2005 (ALCA, 2004).

Em 1995, 1996 e 1997 foram realizadas três reuniões de ministros de comércio exterior. Determinou-se que a ALCA deveria partir dos acordos sub-regionais e bilaterais existentes, torná-los mais parecidos, visando expandir e aprofundar a integração continental. Se reconheciam as expressivas diferenças no tamanho das economias e nos níveis de desenvolvimento dos países envolvidos, buscando, dessa forma, meios para facilitar a integração de países menos desenvolvidos. Portanto, foram criados grupos de trabalhos em diversas áreas, tais como: i) acesso a mercados; ii) procedimentos aduaneiros e regras de origem; iii) serviços e investimentos; iv) normas de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias ao comércio; v) subsídio, medidas antidumping e direitos compensatórios para economias menres; vi) compras governamentais; vii) direitos de propriedade intelectual; viii) políticas de competências e soluções de controvérsias; entre outros (DE GINZBURG, 2004).

Entre 1998 e 2003 tiveram outras duas Cúpula de chefes de Estados e outras cinco reuniões ministeriais. De um modo geral, reafirmou-se que o acordo da ALCA seria equilibrado, amplo e congruente com as diretrizes da OMC[2] e que constituiria um compromisso único. Considerando, também, a necessidade de implementar um processo de negociações transparente, e, ainda mais importante, levando em consideração as diferenças do nível de desenvolvimento e tamanho das

[1] Participaram os chefes de Estado e de Governo de Antígua e Barbudas, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granidas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela, todos membros da OEA (Organização dos Estados Americanos). Cuba, embora seja membro da OEA foi suspenso de participar das atividades desta organização (ALCA, 2004).

[2] Cabe destacar que o critério adotado tinha como objetivo uma fórmula conciliatória para comportar a existência de uma multiplicidade de acordos bilaterais e diversos esquemas de integração. Os principais são: o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Canadá, México e EUA, 1994); o Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela, 1994); o Mercado Comum Centro-americano (Constituído pelos cinco países da América Central, 1960); a Comunidade do Caribe (integrada pelos países do Caribe somados a Belize, Guiana e Suriname, 1973); a Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, 1996); e Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, 1991).

economias, para facilitar a participação plena de todos os países participantes. Nesse sentido, a declaração emitida na fase final das negociações reconhece a necessidade de flexibilidade para que os países pudessem assumir diferentes níveis de compromissos, permitindo um adequado equilíbrio de direitos e obrigações. Tais medidas incluíram assistência técnica e mecanismos de transição, como a aplicação de prazos maiores para o cumprimento de algumas obrigações (ALCA, 2004).

Desde o lançamento da proposta de criação da ALCA até o prazo final de negociações, tonar-se evidente que esse período não foi suficiente para solucionar alguns obstáculos relacionados a disparidades das economias dos países participantes. Essa assimetria é ressaltada pela participação da potência econômica mundial e dos países latino-americanos e caribenhos. No caso específico desses últimos, a participação em um arranjo continental implica avaliar e conciliar os interesses nacionais e regionais com os hemisféricos. Na realidade, trata-se de uma questão de análise dos custos e benefícios nada trivial para uma integração dessa dimensão. Nem todos os efeitos são quantificáveis pelo volume de importações e exportações e pelo saldo comercial, isso porque essa relação envolve muito mais do que os resultados comerciais (DE GINZBURG, 2004).

No cerne dessa frustração está a falta de objetivos comuns entre Brasil e Estados Unidos (EUA), os principais protagonistas dessa mesa de negociação regional. O primeiro tinha por determinação a facilitação ao mercado para bens agrícolas e medidas de compensação comercial (*anti-dumping*). O segundo perseguia novos temas de comércio, tais como: serviços, regras para os investimentos estrangeiros, compras governamentais e direito de propriedade intelectual. Ademais, Brasil e Argentina propuseram um modelo em que diferentes temas fossem discutidos em "trilhos" separados. Esta proposta alternativa foi idealizada para enfrentar a liberalização do comércio de mercadorias de um lado, e de outro, envolveria esses novos temas de comércio, dando a opção a tais países a adesão ou não aos acordos de integração mais profundos (OLIVEIRA, 2009, p. 193).

2.1 ESTRATÉGIAS DO BRASIL

Os confrontos entre os EUA e o Brasil nas negociações comerciais multilaterais remontam há muito mais tempo do que a Rodada de Doha em 2001 ou com a eleição de um governo de esquerda no Brasil em 2002. Os principais argumentos contrários à adesão do Brasil a um processo de integração continental tinham em comum uma crença na superioridade do protecionismo, e um antiamericanismo fomentado pelo unilateralismo dos EUA, em suas políticas com relação à América Latina[3] (ALBUQUERQUE, 2006). Tais argumentos podem ser agrupados em cinco categorias: i) Argumento do *global trader*: o Brasil tem uma característica de comércio equilibrado internacionalmente e possui

[3] Essas opiniões eram defendidas por uma ampla frente formada pela alta burocracia civil e militar, a maioria do empresariado, as lideranças sindicais, os meios acadêmicos e de comunicação. Cabe destacar que para o autor, os argumentos são sumarizados em termos genéricos e não podem ser atribuídos a um setor específico do governo ou da sociedade civil.

interesse em todas as regiões do mundo; ii) Argumento da superioridade do Mercosul: em termos comerciais, em questões políticas e culturais, além de não embutir desigualdades de dimensões como a da ALCA; iii) argumento do desinteresse/unilateralismo americano: as prioridades dos EUA estariam na Europa e na Ásia Pacífico, e a ALCA seria reflexo do unilateralismo americano e sua busca constante de marcar sua hegemonia na região**;** iv) Argumento da superioridade da União Europeia: um acordo com a UE seria mais vantajoso para o Brasil por razões diversas; e v) argumento do sucateamento: o setor de serviços e a indústria seriam sucateados com um aumento da competição com os EUA. Ou seja, o acesso mais fácil ao mercado interno levaria a um deslocamento das subsidiárias americanas de volta para suas matrizes, uma vez que poderiam exportar para o Brasil. Ademais, o aumento da competição conduziria à falência das empresas de capital não americano aqui instaladas.

Com base neste contexto, a política externa brasileira teve como principal objetivo protelar o processo de negociação[4]. "O governo brasileiro respondeu à Iniciativa para as Américas, do ponto de vista retórico, não dizendo sim nem não" (ALBUQUERQUE, 2006). Segundo Rompay (2004, *apud* TEXEIRA, 2011), o Brasil era claramente o país menos entusiasmado no avanço da integração hemisférica, entre todos os demais participantes, em 1991, na ocasião da primeira cúpula das Américas. A estratégia, portanto, foi negociar a partir do Mercosul atuando como um bloco sub-regional independente. Tal escolha visava evitar a noção de hegemonia dos EUA e servir como contrapeso ao bloco do NAFTA. "Era uma resposta clara: a primeira prioridade para ambos os países [Brasil e Argentina] era sua integração na sub-região, e a integração continental seria um passo a ser considerado posteriormente." (ALBUQUERQUE, 2006, p. 565). Em 1994, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Protocolo de Ouro Preto que complementou o Tratado de Assunção de 1991 e formalizou o Mercosul. Isso deu personalidade jurídica no âmbito do direito internacional, dotando-o de capacidades efetivas nas negociações internacionais. No ano seguinte, os quatro países implementaram uma tarifa externa comum (TEC) cobrindo cerca de 85% dos bens comercializados dentro do bloco. Configura-se, portanto, como um avanço importante no processo de integração regional, passando a ser uma união aduaneira[5] (TEIXEIRA, 2011, p. 191).

Em 1995 a União Europeia e o Mercosul assinaram o "Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação". O objetivo era estabelecer uma ampla parceria política e econômica, baseada em três pilares fundamentais: diálogo político, cooperação e comércio e investimento. Estes últimos visando a criação de uma zona de comércio livre. "Os fortes laços históricos e culturais entre os países dos dois

[4] A "racionalidade" dessa estratégia era a convicção de alguns atores domésticos com alguma capacidade de influência sobre a política externa brasileira, de que o Brasil só teria a perder com a ALCA. "Quem só tem a perder, tem tudo para ganhar ganhando tempo" (ALBUQUERQUE, 2006).

[5] Cabe destacar dois pontos: primeiro, o Mercosul é uma união aduaneira imperfeita, considerando o fato que alguns dos bens estavam fora do escopo da TEC. Em segundo lugar e do ponto de vista econômico, o Mercosul tem sido o segundo maior bloco em termos de fluxo de comércio no hemisfério, após o NAFTA, e o quarto maior no mundo (TEIXEIRA, 2011).

lados do Atlântico, que levaram à existência de grandes colônias de emigrantes europeus [...] são em grande parte responsáveis pela existência de significativos fluxos comerciais e de investimento da UE para o Mercosul." (PINTO E GUIMARÃES, 2005, p. 4). Nesse sentido, no entendimento da UE tais fluxos devem ser preservados e, até mesmo ampliados, e o fortalecimento do Mercosul propiciaria tal objetivo. Parte desse interesse da UE em estabelecer o acordo deve ser analisado a luz do processo de formação da ALCA, justamente para contrapor os interesses dos EUA na América Latina. Adicionalmente, ao estabelecer relações econômicas externas ao Mercosul, como com a UE, os países do bloco visavam aumentar sua capacidade negocial com os EUA e nas discussões do processo de criação da própria ALCA.

Essa iniciativa refletia o fato que o Brasil pretendia afirmar-se como uma grande economia regional e até mesmo mundial, e receava a integração num mesmo espaço ao qual incluía a economia americana. "Ao Brasil convém o fortalecimento do Mercosul, pois tal permite-lhe ter maior poder nas negociações da ALCA. Esse poder negocial poderá também ser reforçado se o Mercosul estabelecer o acordo de associação com a UE." (PINTO E GUIMARÃES, 2005, p. 9). Segundo Valladão (1998), só uma estrita cooperação entre a Europa e a América Latina poderia garantir a diversidade e especificidade destes dois blocos face ao 'rolo compressor norte-americano'.

Além disso, muitos defendiam que o Mercosul teve desde o início uma vocação continental. Pretendia-se criar um amplo espaço de livre comércio na América Latina para além dos limites do cone sul. Em 1996, por exemplo, assinou acordos de associação com o Chile e a Bolívia, que passou a designar-se como "Mercosul político". Nesse contexto, a estratégia do Brasil foi liderar a formação de um bloco sul-americano com o objetivo de institucionalizar a América do Sul e aumentar os custos para o estabelecimento da ALCA. Isso lhe asseguraria e reforçaria sua posição dentro do subsistema sul-americano, visando evitar sua absorção por um sistema hemisférico mais abrangente. O então presidente Fernando Henrique Cardoso referiu-se ao Mercosul como "[...] um polo a partir do qual [seria organizado] o espaço sul-americano" (CARDOSO, 1998, p. 127 *apud* TEIXEIRA, 2011, p. 192). O objetivo era criar obstáculos para maior penetração dos EUA na América do Sul, e que segundo Teixeira (2011), foi facilitado pela falta de liderança por parte dos EUA com relação aos países da região.

As negociações da ALCA foram de fato lançadas na segunda cúpula das Américas, em abril de 1998, em Santiago do Chile. Os principais líderes concordaram que o produto final deveria ser um único compromisso[6], e que os países poderiam negociar como membros de um bloco econômico sub-regional. Estas foram importantes vitórias diplomática para o Brasil e o Mercosul. "A ideia de que os países poderiam negociar como blocos legitimaram a posição do Mercosul nas negociações, e permitiu

[6] O Requisito de um único compromisso preservou a flexibilidade para as escolhas (*trade-offs*) e impediu que os EUA alcançassem a liberalização incremental de setores considerados sensíveis, por meio de acordos provisórios (CARRANZA, 2004, p. 321).

que países menores pudessem aumentar sua influência. [Além disso], por meio de blocos sub-regionais foi possível reduzir as enormes assimetrias de poder de negociação, podendo os países menores, inclusive, rejeitar alguns acordos." (CARRANZA, 2004, p. 321). Especificamente, o Brasil buscou equilibrar as negociações da ALCA com os EUA de duas maneiras: forjando um único bloco negociador sul-americano capaz de fazer frente aos EUA; e cortejando outros parceiros comerciais para reduzir sua dependência dos EUA. "O Brasil quer se consolidar como hegemonia regional na América do Sul, e sente que a presença dos EUA compete com esse objetivo." (FAURIOL E PERRY, 1999, p. 32-33). Cabe destacar que as elites brasileiras eram preferíveis a uma integração sub-regional (Mercosul) à uma integração hemisférica[7].

Ademais, os países do Mercosul não consideravam a ALCA como prioridade em sua política comercial, devido a própria estrutura econômica e padrão de comércio do bloco[8]. Por um lado, tais países tinham uma estrutura econômica diversificada, sendo tanto produtores de bens primários quanto de manufaturados. Em 1999, três quartos das exportações do Mercosul foram de bens manufaturados, sendo 24% destes caracterizados por altas economia de escala e intensivos em recursos naturais. O restante, bens primários, as commodities agrícolas representavam 15% do total das exportações. Por outro lado, países como Brasil e Argentina tinham, nesse período, padrões de comércio bastante diversificado. Assim, 20% do total das exportações do Mercosul era para o próprio bloco, 29% eram para o resto das Américas, 26% para UE e 25% destinadas aos países do "resto do mundo" (OSIMANI, 2005, p. 52). Segundo Ruiz (2007, p. 300), essa estrutura econômica e padrão de comércio são cruciais para entender a rejeição da ALCA pelos países do Mercosul, liderados pelo Brasil.

> O Mercosul tem sido o espaço no qual o Brasil deu continuidade ao seu processo de industrialização. Por exemplo, o setor automobilístico foi regulado por um regime especial que limitou as importações extrarregionais. No entanto, muitos setores industriais brasileiros e do Mercosul são certamente menos competitivos que os dos EUA, e que seriam, certamente, deslocados em um possível cenário da ALCA (RUIZ, 2007, p. 300).

No entanto, a estratégia oficial brasileira para o livre comércio no continente nem sempre foi unanimidade na América do Sul. Argentina e Chile, dois dos maiores países da região, ficaram muito entusiasmados com a possibilidade de chegar a um acordo com os EUA, de preferência antes mesmo do prazo de 2005. O governo argentino tornou-se um dos mais fervorosos defensores dessa aliança, durante a maior parte da década de 1990. Isso caracterizou-se como uma completa inversão histórica de sua postura contenciosa em relação aos EUA[9]. Nesse contexto, um resultado lógico seria um acordo

[7] Em uma pesquisa realizada, 66,2% da amostra concordou com a afirmação: "O Brasil deve priorizar a integração no Mercosul". Por outro lado, a afirmação: "O Brasil deve priorizar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos" foi escolhido apenas por 16,4% dos entrevistados (DE LIMA, 1996, p. 155, *apud* CARRANZA, (2004).

[8] O Então presidente Fernando Henrique Cardoso declarou: "O Mercosul para nós é um destino, enquanto a ALCA é apenas uma opção, à qual vamos aderir apenas em condições favoráveis" (FOLHA, 1998).

[9] Uma indicação dessa relação renovada é o fato que a Argentina despachou navios de guerra para a Guerra do Golfo em 1991, o único país latino-americano a fazê-lo. Em 1998, os EUA como forma de retribuição designaram a Argentina como

comercial com os EUA e até cogitava-se uma adesão ao NAFTA. Contudo, a Argentina não pôde assinar livremente um acordo bilateral com os EUA devido a existência da TEC do Mercosul. Além disso, o país não quis criar problemas com o Brasil, que era o mercado mais importante para seus produtos. Em 1994, ano anterior ao protocolo de Ouro Preto, a Argentina exportou duas vezes mais para o Brasil do que para os EUA. Sendo assim, o Brasil pôde conter o entusiasmo argentino com razoável sucesso durante as etapas de negociações da ALCA[10] (TEIXEIRA, 2011).

Em termos de conjuntura econômica, o Mercosul sobreviveu à crise financeira regional desencadeada pela desvalorização da moeda mexicana em dezembro de 1994. No final dessa década, os problemas do Mercosul foram exacerbados por condições externas desfavoráveis, tais como: a crise asiática de 1998-99; a queda dos preços das commodities e a desaceleração no comércio mundial. Ademais, divergências de políticas macroeconômicas entre Brasil e Argentina tornou-se um grave problema político para o bloco. Após a desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, o Mercosul foi palco de várias disputas comerciais. "O Mercosul sobreviveu, mas o processo de integração perdeu força, apesar da tentativa de 'relançamento' do bloco em 2000[11]" (CARRANZA, 2007, p. 325). Nesse mesmo ano, o então presidente Fernando Henrique Cardoso descreveu a reunião como um "momento de reafirmação da identidade da América do Sul como região. [acrescentando que] um acordo de livre comércio entre Mercosul e Comunidade Andina[12] serão a espinha dorsal da América do Sul e um espaço econômico estendido. [Portanto], deve ser visto como um objetivo político de interesse imediato" (CARDOSO, 2000, *apud* CARRANZA, 2007, p. 203).

A recessão econômica entre 1998 e 2002 na Argentina gerou várias consequências negativas para o Mercosul. Primeiro, foi um duro golpe para o fluxo de comércio e investimento intrabloco, agravado pela recessão do Brasil após a desvalorização cambial em 1999. As exportações entre os países membros caíram de 25% em 1998 para apenas 11% em 2002. As exportações brasileiras para a Argentina caíram mais de 60% em 2002; e as importações brasileiras da Argentina caíram em cerca de 26% (IADB, 2002, *apud* CARRANZA, 2004, p. 326). Em segundo lugar, a diferença entre a taxa de câmbio fixa da Argentina e as desvalorizações periódicas da moeda brasileira ameaçavam a sobrevivência do Mercosul. A coalizão contra a desvalorização na Argentina favorecia ao país fechar um acordo com os EUA, e reverter o Mercosul de um mercado comum para uma área de livre comércio. Isso elevou o teor das disputas comerciais entre os países, e a insistência em manter a

um "grande aliado não-OTAN", também o único país da região a ter essa distinção (FAURIOL e PERRY, 1999, p.33, *Apud*, TEIXEIRA 2011).

[10] Por outro lado, as restrições que se aplicavam à Argentina não eram válidas para o Chile. O país não fazia parte do Mercosul e os EUA eram um país muito mais importante para as exportações chilenas do que o Brasil. Além disso, sua estratégia de desenvolvimento teve como componente chave uma maior abertura ao comércio internacional (TEIXEIRA, 2011).

[11] Em 2000 foi o primeiro encontro exclusivo de presidentes sul-americanos. O governo brasileiro sinalizou oficialmente sua tentativa de reunir o mercado sul-americano em torno do projeto político brasileiro de organizar um espaço sul-americano, como forma de inserir a região no sistema internacional no pós-Guerra Fria.

[12] Inclui: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.

paridade cambial na Argentina, tornou impossível uma harmonização das políticas macroeconômicas[13].

> A implosão da economia argentina em dezembro de 2001 reabriu o debate sobre a viabilidade do Mercosul no contexto mais amplo das negociações da ALCA. A maioria dos analistas temia que a crise argentina tivesse um impacto negativo no Mercosul, e que um regime populista na Argentina pudesse prejudicar as empresas brasileiras com investimento naquele país. Uma Argentina fraca significa um Mercosul mais fraco, prejudicando a estratégia de negociação do Brasil para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (CARRANZA, 2004, p. 326).

No entanto, a crise da Argentina de 2001-02 teve um aspecto positivo para o Mercosul. A ausência de liderança dos EUA com a crise fortaleceu a solidariedade política entre os parceiros do Mercosul. No início de 2002, em uma reunião extraordinária do Mercosul, os presidentes do Brasil, Uruguai e Chile prometeram total apoio à Argentina e solicitaram as instituições ligadas ao setor financeiro internacional, a compreensão da situação complexa em que atravessa o país. O objetivo era conseguir ajuda financeira para implementar um programa de recuperação econômica, exigida pelo então governo Duhalde. Inclusive, no mesmo encontro, falava-se em fortalecer o Mercosul como bloco comercial e até mesmo avançar na implementação de uma moeda única. Sendo assim, a política americana de deixar a Argentina resolver seus próprios problemas corroeu as perspectivas para a ALCA, porque, segundo Carranza (2007), contrapôs até mesmo o "Consenso de Washington", sobre o qual se baseou a proposta original da integração continental.

> Outros países latino-americanos poderiam tirar conclusões de que não havia recompensa por ser "amigo" dos EUA. [...] A ausência de apoio norte americano para a Argentina em um momento de crise, é um presságio muito mal para a construção de uma comunidade econômica de longo prazo no hemisfério. Se isso é o que significa comunidade, não significa muito. [...] Prescrições de políticas econômicas baseadas em livre mercado foram desacreditadas, e os EUA teriam que acomodar pelo menos algumas demandas de países latino-americanos, durante as negociações de acesso aos mercados que começaram em novembro de 2002 (CARRANZA, 2004, p. 327).

Nesse contexto, os resultados da reunião ministerial em Miami em 2003, na fase final das negociações da ALCA, foram considerados como uma vitória para diplomacia brasileira[14]. A denominada "ALCA *à la carte*" ou "ALCA *light*" era uma ALCA não tão abrangente e com diferentes níveis de comprometimento. A declaração ministerial de Miami afirmou que os "Ministros reconhecem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos, e que as negociações devem permitir que os países se assim o desejarem, podem concordar ou não com obrigações e obterem

[13] Em janeiro de 2002, a desvalorização cambial na Argentina eliminou a principal fonte de conflito entre este país e o Brasil. Dessa forma, ambos países puderam alcançar maior nível de convergência macroeconômica.
[14] Em 2003, o novo governo do Brasil de Lula da Silva viu a integração da América do Sul como uma prioridade de política externa. Em 2004, durante a terceira reunião de presidentes sul-americanos no Peru, Mercosul e a Comunidade Andina formalizaram um acordo de cooperação, criando assim, a "Comunidade de Nações da América do Sul" que mais tarde se tornou a "União de Nações Sul-Americanas" ou UNASUL (TEIXEIRA, 2011).

benefícios adicionais." (DECLARAÇÃO MINISTERIAL, 2003, *apud*, TEIXEIRA, 2011, p. 205). Cabe destacar que essa "Alca *à la carte*" foi recebida com ceticismo pelos EUA e por negociadores canadenses, e até mesmo alguns analistas no Brasil "reclamaram que o plano seria contraproducente e não conseguiria ganhar tração" (DEBLOCK e TURCOTE, 2005, p. 7).

As principais controvérsias dessas negociações incluíam liberalização de produtos agrícolas, ressalvas comerciais (medidas *antidumping*), direitos de propriedade intelectual e padrões ambientais e trabalhistas. A primeira delas, nas negociações da ALCA, era considerada a mais sensível e controversa. Um ponto crítico era se o acordo iria eliminar ou regular subsídios agrícolas e outras práticas comerciais disruptivas[15]. Ou seja, esquemas de preços mínimos de entrada; escalada e picos tarifários; rotulagem e certificações obrigatórias; critérios não científicos aplicados a produtos agrícolas; e barreiras técnicas e fitossanitárias. Um dos principais pontos da discussão era se tais medidas teriam magnitude nas negociações da ALCA ou no âmbito da OMC. A posição dos EUA era que tais barreias fossem discutidas a nível multilateral. A argumentação era que um acordo regional não abarcaria os países de fora da região, tais como Japão e membros da União Europeia, que concediam pesados subsídios ao setor agrícola. Dada essa posição americana de encorajar a liberalização global em vez da regional na agricultura, países da América Latina começaram a se questionar sobre os ganhos de uma ALCA sem liberalização agrícola. De fato, essa era uma grande preocupação tendo em vista que os países em desenvolvimento são fortemente dependentes desse setor. Além disso, como os EUA eram relutantes em eliminar seus subsídios agrícolas, os países da América Latina "argumentavam que derrubar ou eliminar tarifas sobre produtos agrícolas, mantendo a opção pelos subsídios seria insuficiente e injusto, porque privaria os países em desenvolvimento de proteger seu próprio setor, dado o elevado custo de tais medidas para os países menos desenvolvidos." (RIVAS-CAMPOS, 2003, p. 670).

No âmbito doméstico, Brasil e Argentina avaliaram a redução de tarifas em áreas consideradas sensíveis, mais comuns em economias de países não centrais. Essas análises estavam ligadas às demandas dos dois setores mais interessados: o agroexportador e o industrial. O primeiro deles foi a favor do acesso a novos mercados, embora se opusesse à política de subsídios dos países centrais, que dificultava o acesso aos mesmos. O segundo grupo, em termos gerais, opôs-se a uma maior concorrência externa causada por uma redução tarifária geral sobre bens e serviços. Defendiam, dessa forma, que tal medida fosse escalonada e incluísse a possibilidade de utilizar mecanismos de proteção. Não obstante, algumas grandes empresas e grupos econômicos apoiavam a abertura comercial, devido a possibilidade de desfrutar o acesso a novos mercados, tendo a convicção da capacidade de resistir a maior nível de competição (KAN, 2018, p. 5).

[15] Parte da complexidade das negociações era resultado de um significante protecionismo por parte dos países importadores de produtos agrícolas. Entre estes destaca-se: açúcar, suco de laranja e produtos cítricos, tabaco, algodão, soja e carne (RIVAS-CAMPO, 2003).

Do ponto de vista associativo e corporativo no Brasil, destaca-se a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB[16]), que se configurou como uma organização multisetorial de entidades de liderança empresarial. Incluía diversas organizações de representação sindical, empresas privadas de capital doméstico, de capital estrangeiro e empresas estatais. O objetivo explícito era de intervir nas negociações da ALCA. "A ideia era de organizar-se para garantir uma participação coordenada dos empresários brasileiros no processo de negociações, sem a hegemonia do Ministério das Relações Exteriores" (SANTANA, 2000, p. 69 *apud* KAN, 2018).

O CEB estava aberto a várias propostas de empresas, mas no final prevaleceu a opinião do grupo que se opunha à aceleração da integração hemisférica proposta pelo Governo dos EUA. No entanto, segundo Castelan (2016), tal posição não foi tão óbvia quanto possa parecer. Por um lado, e em termos macroeconômicos, de fato os EUA pareciam uma ameaça para o Brasil. A região da América Latina e Caribe, de um modo geral, era entre as poucas regiões do mundo com as quais os EUA mantiveram superávit comercial[17].

> o prejuízo associado à ALCA nas mentes da burocracia estatal brasileira [pode-se] resumir na seguinte equação: a vulnerabilidade externa da economia brasileira é função do déficit na balança de pagamentos, que é função do déficit na balança comercial, que é função da baixa competitividade de nossas exportações, cujo símbolo mais apropriado é a reversão do saldo bilateral como os Estados Unidos [...]. A classe política geralmente compartilha as percepções da burocracia com relação à fatalidade do prejuízo proporcionado pela competição com os EUA e, por sua vez, tende a estender esse temor à competição externa em geral (ALBUQUERQUE, 2006, p. 572).

Por outro lado, os EUA sempre foram um grande mercado para produtos industriais brasileiros. No final da década de 1990, 70% das exportações brasileiras para os EUA eram compostas por produtos manufaturados, enquanto os destinados para UE eram de apenas 38% (PEREIRA, 2001, p. 36 *apud* CASTELAN, 2016). É comum que os governos considerem os dados agregados e deem maior importância para os resultados do balanço de pagamentos, mas não representem setores específicos. Nesse sentido, a posição protecionista da CEB em favor do gradualismo e acordos seletivos, não parecia tão óbvio quanto poderia se supor[18].

[16] Além de reunir vários setores específicos a CEB era comandada pelas principais entidades do Agro, como a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), e da indústria, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria), e em menor medida pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) (KAN, 2018).
[17] Os EUA tiveram superávit comercial com a região em cerca de US$ 12,3 bilhões em 1998 (SANTANA, 2000, p. 40).
[18] Em 2005, ano em que as negociações da ALCA estagnaram, sete das dez das atividades industriais que mais exportaram tiveram os EUA como principal destino. A indústria têxtil-vestuário embora não dependesse muito das exportações, viu na liberalização hemisférica uma oportunidade para o acesso ao mercado americano. Por fim, o setor de produtos agrícolas e alimentícios foi o que demonstrou maior apoio em favor da ALCA (CASTELAN, 2016).

> Quanto aos empresários [...]. O entendimento de que o protecionismo tem custos além de benefícios, e que os dois devem ser comparados, é um processo que está se desenvolvendo setor por setor, ramo por ramo, à medida que a indissociabilidade crescente entre custos de importação e exportação vai-se tornando evidente para os setores submetidos à competição. De modo geral, ninguém se recusa a uma proteção suplementar, a menos que os custos – aumento desproporcional de insumos ou ameaças de retaliações – se tornem por demais evidentes. Assim sendo, [...] a grande maioria do empresariado [...] via na ALCA mais prejuízos do que benefícios (ALBUQUERQUE, 2006, p. 572, 573).

Em suma, as negociações da ALCA foram complexas e contaram com posições defensivas baseadas no diagnóstico da fragilidade de alguns setores industriais brasileiros. Segundo Oliveira (2009, p. 184), houve a inabilidade dos formuladores de políticas brasileiros em renunciar uma política administrada, e se comprometerem com os desafios impostos pelo novo regionalismo e pela globalização. Sendo assim, faltou aos negociadores brasileiros uma postura mais objetiva em relação aos custos e benefícios de aderir a um projeto como a ALCA.

2.2 ESTRATÉGIAS DOS EUA

Há diferentes interpretações para a iniciativa dos EUA laçarem a ALCA na cúpula das Américas em 1994. A primeira baseava-se no "Consenso de Washington", ou seja, um conjunto de prescrições tais como maior liberalização do comércio, desregulamentações e privatização que poderiam, inclusive, tirar os países da América Latina da recessão de mais de uma década. A abertura dos mercados dos países vizinhos permitiria a criação do bloco regional continental e ajudaria também a enfrentar o aumento do protecionismo comercial na Europa e na Ásia (MASI e WISE, 2005, p. 308). Portanto, parte do interesse dos EUA na ALCA pode ser interpretado como indo além da dos benefícios econômicos, dada as "possibilidades que oferece para o reforço dos fundamentos estruturais e ideológico da hegemonia norte-americana, consistente com suas estratégias globais paralelas" (PHILLIPS 2003, p. 331).

Segundo Pinto e Guimarães (2005), tais interesses assumem particular relevância há muito mais tempo que o início das negociações da ALCA. A América Latina é uma região em que os EUA se acostumaram a considerar como sendo de sua influência natural e onde várias décadas exerceram a sua supremacia econômica, política e militar[19]. Em 1990, período em que os EUA focavam no desenvolvimento do NAFTA, o então presidente norte-americano George Bush lançou a proposta "Iniciativa para as Américas", que estabelecia a América Latina como uma área de influência dos EUA. Tal proposta visava evitar que outra potência econômica, como a União Europeia, adquirisse papel de relevo na região. Nesse sentido, os EUA pretendiam que o NAFTA se tornasse um modelo

[19] São exemplos as intervenções no Panamá (1914), Haiti (1915), República Dominicana (1916), Nicarágua (1925-1933) e o apoio dado a muitas das ditaduras políticas que favoreciam os interesses econômicos dos EUA (PINTO e GUIMARÃES, 2005).

de integração a ser expandido para toda a América continental, em especial ao Brasil[20]. Cabe destacar que os membros do governo posterior, Clinton, expressaram várias vezes que o Mercosul era visto como prejudicial à ALCA e uma ameaça ao regionalismo hemisférico (CARRANZA, 2000).

Uma segunda interpretação aponta a preocupação dos EUA em criar instituições necessárias para elevar o fluxo de exportações e investimentos estrangeiros diretos (IED) dos EUA para a América Latina. Nesse caso, a ALCA seria um meio para os EUA se expandirem na região da mesma forma como o Nafta foi utilizado para ganhar maior mercado no México[21]. Derrubar barreiras comerciais e de investimento, especialmente nos países sul-americanos, também evitaria que as empresas americanas sofressem discriminação no contexto de um acordo de livre comércio entre esses e a União Europeia ou países do leste asiático[22] (MASI e WISE, 2005, p. 308).

A última interpretação é que os objetivos dos EUA no hemisfério devem ser considerados à luz das dificuldades das negociações comerciais no âmbito da OMC, como na rodada de Doha. Nesse sentido, a natureza gradualista e fragmentada da integração por meio da ALCA, era visto como uma opção mais promissora para os EUA.

> Uma das principais razões para o interesse dos EUA em uma ALCA deriva da oportunidade que ela apresenta para impulsionar uma nova agenda comercial, em um momento em que o progresso das negociações multilaterais comerciais parece precárias, e quando a capacidade decrescente dos EUA para controlar a agenda multilateral tem sido motivo de preocupação política. O resultado foi que a promoção da agenda comercial nas Américas parecia cada vez mais convidativa do que continuar a lutar contra inúmeros obstáculos na arena multilateral (PHILLIPS, 2003, p. 332).

Dessas diferentes interpretações do interesse dos EUA na integração hemisférica, destaca-se dois elementos principais. Primeiro, a ALCA sendo encarada pelos EUA como uma forma de fortalecer seu poder de barganha perante a Europa e os países do leste asiático. Em segundo lugar, a ALCA seria uma única integração regional que promoveria a América Latina em âmbitos globais, mantendo os EUA como o principal agente (*hub*). Isso permitiria, também, o aprofundamento das reformas e da liberalização de mercado na América Latina, diluindo a complexa "colcha de retalhos" de acordos sub-regionais que evoluiu no continente desde o início dos anos de 1990.

Esse processo pode ser visto como uma tentativa deliberada dos EUA de consolidar sua hegemonia no hemisfério ocidental, integrando as economias latino-americanas com as da América do

[20] Em 1994, o pedido de concessão de fast track do presidente Bill Clinton para negociar o acordo do Nafta já tinha implícito a sua ampliação a toda a América Latina. "Fast track é uma solicitação feita ao congresso pelo presidente dos EUA para poder negociar acordos comerciais sem ter de aguardar a decisão do Congresso, geralmente demorada." (PINTO e GUIMARÃES, 2005 p. 5).

[21] O Presidente Clinton teve a expectativa de que a conclusão do NAFTA permitiria aos EUA "usar o precedente mexicano para entrar em todo o resto da América Latina" (FEINBERG, 1997, 58).

[22] Como os EUA possuem vantagens comparativas principalmente em comércio de serviços e bens de alta tecnologia, uma redução das barreiras comerciais latinas abriria caminho para as empresas americanas na região. Isso explica a posição dos EUA, desde o início das negociações, de incluir novas questões como: liberalização do setor de serviços, investimentos, compras governamentais e questões como direito de propriedade intelectual (MASI e WISE, 2005, p. 309).

Norte e legitimando uma agenda de integração. Esta última incorporando: i) o esforço para ampliar as regras internacionais de comércio, investimentos e serviços em uma futura ALCA; ii) esforço para eliminar as diferenças nos regimes regulatórios nacionais e seus efeitos discriminatórios sobre o comércio e o investimento. Estas incluíam regras sobre direito de propriedade, diferenças nas padronizações nacionais, questões financeiras, de políticas industriais, tecnológicas, concorrenciais e ambientais; iii) objetivo de reduzir ou até mesmo eliminar as diferenças das políticas corporativas, e as estruturas de políticas industriais que impunham restrições ao comércio e ao investimento (HAGGARD, 1995, *apud* CARRANZA, 2004, p. 320).

Desde o início das negociações da ALCA, duas diferentes visões sobre o caráter do processo de integração se colidiram. Esses dois pontos de vista foram representados pelas duas maiores economias do continente americano, EUA e Brasil, e seus respectivos subsistemas regionais. Enquanto os EUA visavam uma expansão do NAFTA para todo o continente, como parte de uma visão mais ampla de uma nova ordem mundial, o Brasil desejava consolidar sua posição no subsistema sul-americano, e via a ALCA como um obstáculo para isso (TEIXEIRA, 2011, p. 195). Em 2003, os dois países adotaram posições aparentemente intransigentes e demostraram falta de compromisso político em fazer concessões. Além disso, os EUA tornaram-se mais protecionista durante o governo Bush e menos dispostos a se comprometer com as questões de interesse da América Latina, tais como: subsídios agrícolas e medidas antidumping aplicados as exportações latino-americanas, especialmente ao Brasil (CARRANZA, 2007, p. 321).

Embora mantendo seu compromisso de alcançar um acordo regional multilateral, os EUA também recorreram ao bilateralismo com o objetivo de trabalhar no desarmamento do Mercosul como projeto de integração, tentando isolar o Brasil dos restantes dos seus parceiros. “[os EUA] enviaria sinais para a América Central e países do Caribe para propostas de acordos de livre comércio; [isso] daria a perspectiva de acesso preferencial permanente ao mercado dos EUA antes dos países andinos; [ademais] reiniciaria as negociações para um acordo de livre comércio com o Chile; e tentaria a Argentina e o Uruguai a negociar fora da estrutura do Mercosul” (MASI e WISE, 2005, p. 314).

A quarta cúpula das Américas em Mar Del Plata (Argentina), em 2005, marcou definitivamente o fim das negociações da ALCA. Entre os trinta e quatro participantes, vinte e nove se manifestaram a favor de avançar nas negociações, as cinco nações dissidentes foram compostas justamente pelos quatro membros do Mercosul mais a Venezuela, que um mês depois foi convidada a ingressar no Bloco como membro permanente. Tal acontecimento, segundo Teixeira (2011), foi uma ilustração perfeita de como o Brasil utilizou o Mercosul como núcleo de sua estratégia do estabelecimento de uma zona de livre comércio na região, para contrapor a estratégia americana. Com o fim da possibilidade de um acordo hemisférico abrangente, o governo Bush procurou estabelecer acordos de livre comércio com países individualmente, incluindo Chile, Peru, Colômbia e Equador, ao mesmo tempo em que o Brasil

buscava estabelecer a América do Sul como um "espaço econômico ampliado[23]". A diferença entre tais estratégias é que enquanto os EUA buscaram acordos mais específicos e detalhados com os diferentes países, o Brasil visou maior institucionalização multilateral na tentativa de construir uma identidade regional.

Os países da margem pacífica do continente, com exceção do Equador, aceitaram assinar acordos bilaterais de livre comércio com os EUA nos moldes da ALCA, inviabilizando, dessa forma, a sua incorporação ao Mercosul. Como já mencionado, é o caso do Chile, Peru e Colômbia. Com a implementação de tais acordos, as tarifas de importação foram zeradas de imediato para nada menos que 80% das exportações de bens de consumo e industriais dos EUA para o Peru e para a Colômbia. Sobre esses tipos de produtos, todas as tarifas peruanas e colombianas remanescentes foram eliminadas no prazo de até dez anos. No caso dos bens agropecuários, mais de dois terços das exportações dos EUA para o Peru e a Colômbia ficaram imediatamente livres de tarifas de importação; e a maior parte das tarifas remanescentes foram eliminadas em 15 anos[24] (BATISTA JR., 2008; USTR, 2022). Por definição, membros de uma união aduaneira como o Mercosul, alinhados a uma TEC, não são livres para assinar acordos bilaterais comerciais com outros países, nesse sentido, Colômbia, Peru e Chile só podem permanecer como membros associados ao Mercosul. Tais elementos refletem uma clara competição tácita entre EUA e Brasil (TEIXEIRA, 2011).

Em agosto de 2004, os EUA firmaram o Acordo de Livre Comércio com países da América Central, a saber: República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, denominado CAFTA-DR. A implementação do acordo se mostrou desafiador e ocorreu de forma contínua após cada país fazer mudanças legais, regulatórias e de regras gerais para cumprir as obrigações assumidas. O CAFTA-DR entrou em vigor em julho de 2006 em El Salvador, Honduras, Nicarágua e Guatemala. República Dominicana em março de 2007 e Costa Rica em janeiro de 2009. A lógica econômica está no acesso preferencial aos produtos agrícolas e manufaturados produzidos na região. Ao remover barreiras regionais ao comércio incentivou-se a coprodução em linhas de montagens fabris compartilhadas entre os EUA e o demais membros do CAFTA-DR, baseando-se em vantagens comparativas e economias de escala. Os objetivos desse acordo incluíam:

[23] Como o Presidente Fernando Henrique Cardoso havia declarado no início da década de 1990.
[24] A Colômbia é um grande importador de grãos dos EUA enquanto exporta uma série de frutas tropicais para os EUA. Além disso, as exportações de algodão, fios e tecidos dos EUA para a Colômbia são usados em muitos itens de vestuário que a Colômbia exporta para os EUA. Os principais produtos exportados dos EUA para Colômbia que passaram a ter isenção de tarifas são: equipamentos agrícolas e de construção, aeronaves e peças, autopeças, fertilizantes e agroquímicos, equipamentos da tecnologia da informação, equipamentos médicos e científicos, entre outros. Muitas commodities agrícolas também se beneficiaram do acordo (USTR, 2022).

> a) incentivar a expansão e diversificação do comércio entre os Países; b) eliminar barreiras ao comércio, e facilitar o movimento transfronteiriços de bens e serviços entre os territórios dos países; c) promover condições de competição justa na área de livre comércio; d) aumentar substancialmente as oportunidades de investimentos no território dos países; e) fornecer uma proteção adequada e efetiva, e aplicação do direito de propriedade intelectual em todo território de cada país; f) criar procedimentos para a implementação e aplicação do acordo, visando sua administração conjunta e para a resolução de controvérsia, e; g) estabelecer uma estrutura para maior cooperação bilateral, regional e multilateral para potencializar os benefícios deste acordo (USTR, 2004).

De acordo com Hornbeck (2012), essa estratégia aumentou a produtividade das empresas em todos os países envolvidos. A competitividade das empresas depende do valor adicionado na cadeia de suprimentos, especialmente no setor de vestuário e, posteriormente, estendido ao setor de autopeças, equipamentos médicos, circuitos integrados, entre outros. Preferências tarifárias sob o CAFTA-DR contribuíram para as empresas permanecerem competitivas dado o aumento da competição dos países asiático e outros produtores globais de baixos custos (IZQUIERDO e TALVI, 2011, p. 42-44 *apud* HORNBECK, 2012). Do ponto de vista dos países centro-americanos, a redução permanente das barreiras ao mercado norte-americano era o objetivo central, assegurando que suas exportações teriam acesso ao grande mercado dos EUA e, garantindo ao mesmo tempo, importações a baixos custos, inclusive de bens intermediários e bens de capital. Ou seja, o aumento do fluxo de comércio pôde elevar a taxa de crescimento de longo prazo por meio de vários canais, tais como: tamanho do mercado, especialização da produção, economias de escala, transferências de tecnologia e experiencia gerencial, uso de recursos de forma mais eficiente e maior nível de investimentos.

Considerando que o acesso aos mercados é o elemento principal dos acordos de livre comércio, e se refere às disposições que regem as barreiras ao comércio, tais como tarifas e cotas de importações; o CAFTA-DR exigiu a eliminação progressiva de quase todos os direitos aduaneiros. Para produtos manufaturados não têxteis as tarifas de 80% sobre as importações vindas EUA foram eliminadas imediatamente, com o restante sendo eliminado por um período de até 10 anos. Para produtos agrícolas, as tarifas de 50% sobre as importações vindas dos EUA foram eliminadas imediatamente, com o restante sendo eliminado por um período de até 20 anos. Para os países membros do CAFTA-DR, 100% dos produtos não têxteis e não agrícolas começaram a entrar nos EUA com isenção de tarifas logo após a implementação do acordo (USTR, 2004). Algumas “salvaguardas” foram mantidas para certos produtos têxteis e agrícolas durante o período de eliminação de direitos, mas medidas antidumping e compensatórias não foram abordados no acordo, deixando tais leis de defesa comercial a cargo da Organização Mundial do Comércio.

Com o objetivo de avaliar os efeitos do CAFTA-DR nos países envolvidos, Hornebeck (2012) propôs uma análise comparativa do período antes e depois do acordo, demonstrando as principais tendências do comércio da região no período entre 2000 e 2011. Destaca-se três principais mudanças: i) os EUA permanecem como o maior parceiro comercial entre os membros, mas tem sua participação

relativa sido reduzida a outros países; ii) o comércio com a China e o México tem aumentado; e iii) o comércio entre os países da América Central aumentou e aprofundou-se.

> Em 2000, os EUA era o destino de 73% das exportações e 55% da origem das importações dos membros do CAFTA-DR, já em 2010 esses números caíram para 43% e 46%, respectivamente, o declínio ocorreu em todos os países. Entre 2000 e 2010, as exportações para China aumentaram de cerca de 0% para próximo de 6% e as importações de 2% para 7%. O comércio entre os membros do CAFTA-DR aumentou de 2% para algo em torno de 11%, tornado a região como a maior em intensidade de comércio intrarregional do hemisfério americano. (HORNEBECK, 2012, p. 5).

O CAFTA-DR desempenha, dessa forma, um papel de apoio e não de liderança nesses novos padrões de comércio em evolução, principalmente na tendência a uma maior fragmentação produtiva e a formação de cadeias globais de valor. Por exemplo, o aumento das exportações para China é representado integralmente pelas exportações de semicondutores da Costa Rica. O aumento do comércio entre os países da América Central é resultado de um esforço há muito procurado pelos países para aprofundar a integração sub-regional. Adicionalmente, tais esforços se potencializaram com a assinatura do acordo de livre comércio México-América Central em novembro de 2011, que aprofundou o processo de integração, e aumentou em quatro vezes o volume de comércio entre o país e a região. Isso é em grande parte explicado pelos relacionamentos da cadeia de suprimentos que os EUA e muitas de suas empresas desenvolveram na economia mexicana e na América Central e Caribe, particularmente, nos setores de automóveis, vestuário, indústria eletrônica e de computadores (HORNBECK, 2012, p. 5-6).

As regras de origem do CAFTA-DR reforçam a integração regional porque induzem maior compartilhamento da produção entre os países membros. Isso torna a região mais competitiva globalmente, aumentando as relações de coprodução, reduzindo os atrasos aduaneiros e permitindo maiores economias de escala na produção. Permitem, também, isenção de impostos nas importações dos EUA de produtos montados a partir de insumos produzidos na América Central ou no México. Esta relação é evidente na produção de circuitos integrados, autopeças e vestuário, setores em que os EUA enviaram parte da cadeia produtiva para essa região. Isso segue a lógica das cadeias globais de valor, em que há uma maior fragmentação da cadeia produtiva entre diversos países da região, potencializando principalmente o comércio de produtos intermediários, peças, componentes, insumos e matéria prima.

> Por exemplo, o México importa circuitos integrados da Costa Rica, vestuário da Guatemala e conjuntos de arreios de arrame para automóveis da Nicarágua, todos elaborados a partir de insumos dos EUA. Estes bens são utilizados para montagem de computadores, vestuário e automóveis para exportação para os EUA e outros países da América Latina. Da mesma forma, tecidos produzidos nos EUA são utilizados na produção de vestuário na República Dominicana, Honduras e Guatemala, e os bens finais são isentos de impostos quando entram nos EUA. Sendo assim, ao contrário do crescimento das exportações impulsionado pelas mercadorias [bens de consumo], grande parte do comércio da região reflete a produção global da cadeia de abastecimento relacionada com a produção e consumo global dos EUA[25] (HORNBECK, 2012, p. 6).

Calderón e Poggio (2010) têm por objetivo avaliar os efeitos de crescimento econômico da abertura comercial entre os países do CAFTA-DR, e se estes efeitos são estimulados ou dificultados por avanços nas políticas e instituições estruturais. Os autores concluem que: embora o modelo de base preveja os benefícios do crescimento do comércio para os países do CAFTA-DR, não levar em conta as complementariedades entre abertura comercial e fatores estruturais podem superestimar esses resultados. De fato, os autores apontam que capital humano, desenvolvimento da infraestrutura e a qualidade institucional podem desempenhar um papel importante no aumento dos benefícios do crescimento do comércio. Nesse sentido, há um amplo espaço para os países do CAFTA-DR colherem os benefícios do aumento do comércio, mas um papel importante deve ser desempenhado por novas reformas em áreas como educação, infraestrutura e integração financeira internacional.

3 DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DA ALCA – QUEM GANHA E QUEM PERDE

O continente americano está repleto de grandes diferenças em termos de população, nível de riqueza, volume de produção e renda per capita. Nesse sentido, surgem algumas questões relevantes tais como: quais interesses dos EUA e dos países do Mercosul, especialmente o Brasil, na abertura de suas economias? Quais os custos e benefícios percebidos da integração hemisférica do ponto de vista dos EUA e do Brasil? Em termos gerais, a política interna nos EUA e no Brasil foi o que dificultou a capacidade dos líderes políticos e dos responsáveis pela política comercial na implementação da ALCA. Nos EUA foram os setores tradicionais em declínio (agricultura, têxteis e aço) que resitiram com maior firmeza à concorrencia das importações da América Latina. No Brasil foi uma "elite entrincheirada" que teme a concorrência nos novos setores comerciais (serviços, investimentos, alta tecnologia) em que o país permanece mais vulnerável.

[25] Cabe destacar que a análise do conteúdo tecnológico das exportações dos países do CAFTA-DR sustenta a tendência de os EUA serem o maior mercado para as exportações de diferentes níveis tecnológicos. Desde vestuário de baixa tecnologia até circuitos integrados e equipamentos médicos de alta tecnologia. As exportações da Costa Rica da República Dominicana têm a maior concentração de intensidade tecnológica, enquanto Guatemala e Nicarágua a mais baixa (HORNBECK, 2012).

3.1 EUA – CUSTOS E BENEFÍCIOS DA ALCA

Com relação aos interesses dos EUA na ALCA, destacam-se, principalmente, as altas tarifas de importação do Mercosul (TEC) em setores como bens de capital e produtos da indústria de alta tecnologia. Considerando que os EUA são competitivos nesses itens, a implementação da ALCA geraria ganhos aos investidores americanos, por meio de maior acesso a esses mercados no cone sul. Além disso, a liberalização de serviços e compras governamentais como parte da implementação da ALCA, daria as firmas dos EUA a alavancagem necessária para concorrer com empresas estabelecidas no Mercosul. Por fim, outro ganho envolve as questões de direitos de propriedade intelectual, objeto de discussões sobre a capacidade de fiscalização e, dessa forma, suscetíveis a sanções comerciais por parte dos EUA (MASI e WISE, 2005, p. 320).

Também apoiavam a ALCA grandes empresas norte americanas com investimentos na América Latina. Para essas grandes multinacionais, que há um século estabelecem filiais em diferentes países da região, ao se reduzir as barreiras ao comércio e às regulamentações haveria maiores garantias para seus investimentos. Ademais, abriria novas possibilidades para que o capital pudesse ser instalado onde as condições de custos do trabalho fossem mais favoráveis, assim como aconteceu com as maquiladoras mexicanas após a assinatura do NAFTA. Permitiria, também, a essas empresas sediadas nos EUA participarem de licitações em obras públicas nas áreas de saúde e educação[26]. Nesse sentido, colocaria os investidores locais e estrangeiros em "pé de igualdade" com o único critério de eficiência, favorecendo as empresas americanas e canadenses (MORGENFELD, 2005, p. 9).

Outros setores favoráveis a integração era a indústria farmacêutica e as empresas ligadas a biotecnologia. Para essas poderosas instituições, as questões sobre patentes são de fundamental importância, na medida que garantem os direitos de propriedade intelectual e os retornos de seus investimentos. Essa problemática está associada também ao processo de privatizações que impactou a América Latina na década de 1990 e que avançou em todos os ramos da economia, incluindo setores e atividades que antes estavam sob a órbita estatal.

Por outro lado, os principais argumentos nos EUA contra a ALCA residiam nos sindicatos, organizações ambientais e grupos de interesses do setor privado, que eram considerados obsoletos ou não competitivos. Destacam-se o setor agrícola e alguns manufatureiros, tais como: açúcar, tabaco, frutas, legumes, têxteis, calçados e aço, entre outros produtos considerados mais sensíveis a integração[27]. No entanto, embora esses grupos de interesse sejam minoria nos EUA, uma nova rodada de protecionismo para esses produtos foi o que mais atingiu os países do Mercosul. O projeto de lei

[26] Até então parcialmente vedadas às empresas estrangeiras, por cláusulas de contratos ou critérios de "comprar em âmbito nacional".
[27] No entanto, alguns estudos econométricos revelam que as perdas para esses setores sob uma possível implementação da ALCA não seriam significativas, e de alguma forma, haveria ganhos líquidos com a abertura do Mercosul e os demais países da América do Sul (ESTEVADEORDAL e ROBERTSON, 2004).

ofereceu unilateralmente acesso ao mercado dos EUA aos países andinos, da América Central e nações caribenhas, mas não aos países do Mercosul (US DEPARTMENT OF COMMERCE, 2002 p. 4). Ou seja, as negociações bilaterais entre os EUA e outros agrupamentos regionais, por conta dos impasses das negociações da ALCA, concedeu acesso permanente ao mercado americano nesses setores considerados sensíveis, em detrimento dos países do Mercosul, em que não havia acesso privilegiado pré-existente. Sendo assim, quem nos EUA enxergavam as negociações da ALCA com cautela eram os setores industriais que produziam principalmente para o mercado interno. Estes, tinham a percepção que deveriam passar a competir de forma mais intensa com países em que os custos da mão-de-obra eram menores.

Em geral, apesar do intenso *lobby* exercido por vários desses grupos de interesse, a percepção da maioria das associações empresariais dos EUA, incluindo grande parte dos agricultores, é que os seus ganhos com a ALCA superariam as suas perdas. Por exemplo, empresários da Associação Nacional de Fabricantes (NAM) pressionaram o então presidente Bush para maior liberalização do comércio no Hemisfério, e fazê-lo em ritmo acelerado. Outras associações, que representam os interesses comerciais americanos, defendiam a maior abertura de mercado para seus produtos na Argentina, Brasil e Chile, e consideravam tais mercados bastante promissores para as exportações do setor industrial americano[28] (MASI e WISE, 2005, p. 320).

Umas das principais críticas dos países do Mercosul aos EUA relaciona-se com a elevada proteção a bens manufaturados tradicionais, os quais se enquadram na categoria de "produtos sensíveis", e os elevados subsídios a commodities agrícolas, que contribuíam para deprimir os preços internacionais desses itens. Se por um lado, os EUA demonstravam grande interesse na liberalização de serviços, investimentos e compras governamentais (os novos temas comerciais), por outro, os países do Mercosul insistiam na importância do acesso ao mercado de bens acima mencionados como condição-chave para o estabelecimento de comércio recíproco e justo. "As principais exportações do Mercosul para os EUA são commodities agrícolas e produtos da manufatura tradicional, principalmente bens agroindustriais." (MASI e WISE, 2005, p. 323). Tais características refletem os setores em que os EUA ganhariam e os que perderiam com a integração continental.

3.2 BRASIL – CUSTOS E BENEFÍCIOS DA ALCA

No Brasil, país que liderou as negociações da ALCA a partir do cone sul, prevaleceram diferentes opiniões entre empresários, analistas econômicos e decisores de política sobre a implementação da ALCA. Exportadores de produtos agrícolas, empresas do setor agroindustrial e os produtores de aço e petróleo eram a favor da ALCA e da maior abertura comercial com os EUA. Esse

[28] Setores empresariais como o Conselho Americano de Química, Aliança da Indústria de Eletrônicos e a Coalisão de bens de alta tecnologia atuavam como contrapeso aos setores específicos que pretendiam frustrar a ALCA.

apoio era condicionado por projeções de um aumento das vendas ocasionado por reduções de barreiras tarifárias nos EUA. Por outro lado, empresas e empresários que representavam outros setores industriais, tais como químicos, automóveis e maquinaria, não partilhavam dessa opinião. Membros deste segundo grupo argumentavam que iriam sofrer grandes desvantagens se a economia brasileira estivesse aberta a competição americana. Um fator chave que determina o baixo nível de competitividade para esses setores é o alto custo de se realizar negócios no Brasil. Incluindo altas cargas de impostos, taxas de juros elevadas, acesso limitado ao capital de risco e falta de infraestrutura básica e tecnológica[29]. Tais representantes temiam que a ALCA pudesse levar ao desmonte de vários setores e transformasse o país em um exportador de commodities agrícolas (MASI e WISE, 2005, p. 324).

Um caso emblemático é o do aço. Em meados de 2001, a indústria siderúrgica americana operava com 40% de sua capacidade total e vendiam aço aos preços mais baixos em 20 anos[30]. O governo decidiu defender sua indústria siderúrgica elevando a tarifa dos importados para 30%. A fim de reverter esse protecionismo dos EUA, os setores exportadores brasileiros sugeriram que o projeto de liberalização comercial nas Américas poderia ser uma boa oportunidade para negociar melhor acesso ao mercado norte-americano. Para esses setores, a ALCA só faria sentido se fosse negociado a redução de tais tarifas. Dessa forma, coincidem com os exportadores agrícolas, que estariam dispostos a arriscar um processo de maior concorrência no mercado doméstico, desde que fosse garantido o acesso em melhores condições ao mercado dos EUA (MORGENFELD, 2005, p. 9).

Para os grandes grupos agroexportadores no Brasil, a ALCA não deveria ser rejeitada, mas deveria aproveitar a situação para estabelecer acordos que garantissem um mínimo de reciprocidade. O argumento era que os EUA deveriam reduzir não somente as barreiras tarifárias, mas também as não tarifárias, uma vez que, na época, 60% das exportações brasileiras para aquele país possuíam algum tipo de restrição não tarifária. Por exemplo: “o suco de laranja brasileiro deve pagar uma tarifa de 56% para acessar o mercado norte-americano. O Brasil é o maior produtor de suco de laranja do mundo [...]. A redução de barreiras tarifárias e não tarifárias abririam um importante mercado para os produtos brasileiros.” (MORGENFELD, 2005, p. 14). Apoiavam, dessa forma, uma área de livre comércio nas Américas, desde que práticas comerciais defensivas como políticas antidumping, barreiras fitossanitárias ou subsídios as exportações também fossem eliminadas de forma contínua e gradual.

[29] Rubens Barbosa, Embaixador do Brasil em Washington até 2004, concordava que a competitividade do Brasil não seria determinada unicamente pelas tarifas preferenciais no âmbito da ALCA. Seria necessário também uma melhor coordenação entre o setor público e privado nacional para reduzir o “custo Brasil”. As reduções tarifárias das negociações da ALCA deveriam ser acompanhadas de um processo de reforço da competitividade brasileira, atraindo, além disso, investimento estrangeiro em setores orientados as exportações e capital intensivos (MASI e WISE, 2005).

[30] Como esse setor é caracterizado pelas altas economias de escala interna, tais informações apontam para a baixa competitividade americana desse setor, principalmente se comparada a indústria brasileira.

Por outro lado, os industriais que produziam basicamente para o mercado interno se opunham, em geral, a um acordo do tipo ALCA. O argumento dos produtores brasileiros era que determinados segmentos da indústria local eram tecnologicamente defasados em relação aos dos EUA, de modo que uma abertura total e imediata poderia prejudicar a produção nacional. Um dos maiores opositores do avanço da ALCA era a FIESP, que afirmava que o Brasil perderia um bilhão de dólares por ano em seu comércio exterior, caso a ALCA entrasse em vigor no ano de 2006. “Para alguns setores que não estavam preparados, a ALCA será absolutamente mortal” afirmou Horácio Lafer Piva, presidente da FIESP (ADITAL, 2002 *apud* MORGENFELD, 2005, p. 10).

Com relação aos efeitos da desregulamentação comercial na indústria brasileira, alguns estudos como do MDIC (2002) e da FIESP (2002) dividiram a análise em quatro grupos principais. O primeiro consiste em cadeias produtivas que não seriam afetadas negativamente pela ALCA, e que abririam, ainda, oportunidades comerciais, tais como: café, papel e celulose, frutas cítricas, couro e calçados, aço e parte da cadeia têxtil-vestuário. Em geral, estas cadeias são consideradas mais competitivas e apresentavam superávits comerciais de 1996 até 2001. O segundo grupo inclui cadeias caracterizadas por expressivas deficiências e déficits comerciais. São bens capital-intensivos não diferenciados, tais como: petroquímicos, produtos plásticos processados e construção naval. Para esse grupo os estudos sugerem extrema cautela na política tarifária, sendo necessário ser acompanhada de políticas de elevação da competitividade, a fim de acomodar o processo de liberalização comercial. O terceiro consiste em cadeias nas quais as ameaças e oportunidades contrabalançam-se mutuamente, como é o caso do setor madeira-mobiliário, cerâmicos e cosméticos. As primeiras categorias apresentavam excedentes comerciais enquanto a última um déficit moderado[31]. O quarto e último grupo é constituído por cadeias em que as empresas multinacionais têm uma presença significativa, e onde predominam o comércio intrafirma: montadoras de automóveis, produtos farmacêuticos, equipamento de comunicação e eletrônicos. Esses fluxos comerciais dependem fortemente da estratégia internacional implementadas pelas empresas estrangeiras que controlam tais cadeias[32] (MACHADO e FERRAZ, 2005, p. 373-375).

Outro ponto de vista desse debate, era a possibilidade de aumentar a vantagem competitiva do Brasil ao potencializar o comércio intrafirmas existente entre os EUA e a economia brasileira. Como aponta a teoria econômica, a regionalização desse tipo de comércio poderia promover uma reestruturação com base na especialização, economias de escala e atualização tecnológica. Certamente

[31] Essas cadeias não são sensíveis a uma desregulamentação comercial, mas exigem políticas de competitividade precisas e seletivas. Como incentivos a diferenciação de produtos, por exemplo: desenvolvimento de design e marcas no caso do mobiliário, cosméticos e cerâmica, ou políticas de propriedade e meio ambiente como no caso do madeira-mobiliário (MACHADO e FERRAZ, 2005, p. 374).

[32] Cabe destacar que o estudo aponta a importância de políticas de conteúdo nacional ou comércio administrado, juntamente com políticas de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Porém, são insuficientes quando as empresas estrangeiras não estão dispostas a negociações.

as subsidiárias americanas que operam no Brasil se beneficiariam muito da ALCA, especialmente em termos de um fluxo mais livre de importações de sua sede nos EUA. Tais elementos poderiam contribuir com maior nível de competitividade das subsidiárias localizadas no Brasil.

> [...] as empresas exportadoras de capital estrangeiro mantêm forte interação com suas matrizes. As empresas que registraram um aumento nas suas vendas e exportações entre 1995 e 2000 canalizaram suas atividades, preferencialmente, para os países de origem de seu capital[33]. [reafirma-se, dessa forma,] a importância do impacto potencial da ALCA: subsidiárias de empresas americanas e canadense que atuam no Brasil têm sua estrutura geográfica razoavelmente diversificada para suas exportações, mas dependem dos EUA em quase 40% de suas importações [...]. [sendo assim], as transnacionais americanas tendem a exportar em uma proporção maior para países em que têm uma maior participação do que para aqueles países que não possuem subsidiárias (BAUMANN e CARNEIRO, 2002, p. 165).

Em suma, a posição dos representantes das indústrias no Brasil não era homogênea. Muitos industriais paulistas apoiavam o aprofundamento do vínculo com os EUA. A posição de um ou de outro dependia de suas chances de sobrevivência caso o projeto ALCA avançasse. Tais posturas variavam não apenas de acordo como cada setor da economia, mas também com o tamanho das empresas, e de acordo com o grau de concentração e centralização do capital que cada um deles apresentava. De qualquer forma, a maioria dos estudos sobre possíveis impactos da liberalização da economia, que deram base para essas posições, mostravam que o Brasil acabaria importando muito mais do que poderia exportar. Mesmo considerando que as tarifas seriam zeradas em todos os países americanos, muitos desses representantes viam o andamento das negociações da ALCA com desconfiança ou medo, o que explica em parte a posição do governo brasileiro em ser mais relutante em concordar com os EUA (MORGENFELD, 2005, p. 10). A guisa de conclusão desse artigo, o quadro 01 apresenta uma síntese da distribuição dos custos e benefícios da ALCA para os EUA e Brasil.

[33] Segundo os autores, existem transações intrafirmas que poderiam influenciar nas estimativas dos efeitos associados aos acordos preferenciais de comércio. Isso poderia gerar uma distribuição setorial diferente do obtido nas estimativas de criação de comércio e desvio de comércio derivados de uma redução tarifária.

ISSN: 2177-3246

Quadro 1 - Distribuição dos Custos e Benefícios da ALCA.

	Quem ganharia	**Indefinido**	**Quem perderia**
EUA	Setor de bens de capital: maquinaria	Comércio intraindústria: petróleo.	Setor agroindustrial: açucar, tabaco, legumes, frutas, suco de laranja etc.
	Indústria de alta tecnologia: biotecnologia, eletrônicos etc.	Setor: madeira-mobiliário, cerâmicos e cosméticos.	Manufatureiros: têxtil-vestuário, calçados, papel e celulose e aço.
	Indústria química e farmacêutica		
	Setor de serviços		
Brasil	**Quem ganharia**	**Indefinido**	**Quem perderia**
	Setor agroindustrial: café, açucar, tabaco, legumes, frutas, suco de laranja etc.	Comércio liderados por multinacionais: montadoras de automóveis, equipamentos de comunicação e eletrônicos.	Setor de bens de capital: maquinaria
	Manufatureiros: têxtil-vestuário, papel e celulose calçados, aço, petróleo.	Setor: madeira-mobiliário, cerâmicos e cosméticos.	Industria química e petroquímica, plásticos processados, construção naval e farmacêutica.

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. “A ALCA na política externa brasileira”. Sessenta Anos de Política Política Externa Brasileira (1930-1990), edited by José Guilhon de Albuquerque, Ricardo Seitenfus and Sérgio Henrique Nabuco de Castro. São Paulo: Lumen Juris Editora, 2006.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, p. 226-238, 2008.

BAUMANN, Renato. Mercosul: Avanços e Desafios da Integração. Brasília :IPEA, 2001.

BAUMANN, R. CARNEIRO, F. G. El Comportamiento de las empresas exportadoras brasileñas. Implicaciones para el ALCA. 2002. Revista de La Cepal.

BRICEÑO RUIZ, José. Strategic regionalism and regional social policy in the FTAA process. Global Social Policy, v. 7, n. 3, p. 294-315, 2007.

CANUTO, O. LIMA, G. T. Lima and ALEXANDRE, M., “Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais da negociação da ALCA,” Texto para Discussão 942. Institute for Applied Economic Research, Brasília, Brazil, 2003.

CARNEIRO, F. L. Medidas não Tarifárias como Instrumento de Política Comercial: Conceito, Importância e Evidências Recentes de seu Uso no Brasil. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, p. 21-35, Jan./Abr. 2015.

CARRANZA, Mario E. Mercosur and the end game of the FTAA negotiations: challenges and prospects after the Argentine crisis. Third World Quarterly, v. 25, n. 2, p. 319-337, 2004.

CALDERÓN, César; POGGIO, Virginia. Trade and economic growth: Evidence on the role of complementarities for the DR-CAFTA countries. Getting the most out of free trade Agreements in Central America, p. 83, 2011.

CASTELAN, Daniel. Domestic coalitions in the FTAA negotiations: the Brazilian case. Contexto Internacional, v. 38, p. 313-348, 2016.

CEPAL. UNITED NATIONS. A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana. 1954.

DEBLOCK, Christian; TURCOTTE, Sylvain F.; MURILLO S, Lorena. Estados Unidos, Brasil y las negociaciones hemisféricas: el ALCA en modalidad bilateral. Foro Internacional, p. 5-34, 2005.

DE GINZBURG, Clara Amzel. ALCA: NEGOCIACIONES Y ESTRUCTURAS. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, n. 10, 2004.

ESTEVADEORDAL, Antoni et al. From Distant Neighbors to Close Partners: FTAA and the Pattern of Trade. Integrating the Americas: FTAA and Beyond, 2004.

FAURIOL, Georges A.; PERRY, William**.** Thinking Strategically About 2005: The United States and South America. Center for Strategic & International studies, 1999.

HORNBECK, John F. The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA DR): Developments in Trade and Investment. 2012.

KAN, Julián. Las corporaciones agrarias de Argentina y Brasil ante la crisis de las negociaciones por el ALCA. Mundo agrario, v. 19, n. 40, p. 080. e1-080. e2, 2018.

MACHADO, J. B. M., and Ferraz, G.. "FTAA: Assessments and Perceptions of the Brazilian Government and Production Sectors." *MERCOSUR AND THE CREATION OF THE FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS* (2003).

MASI, F. and WISE, C. 2004. “Negotiating the FTAA between the Main Players: The U.S. and MERCOSUR.” In MERCOSUR and the Creation of the Free Trade Area of the Americas, edited by Marcel Vaillant and Fernando Lorenzo. Washington: Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2004.

MORGENFELD, Leandro. Sectores socioeconómicos y políticos que impulsan y obstaculizan la constitución del ALCA en Estados Unidos, México, Brasil y Argentina Leandro Morgenfeld I. Introducción. Clarín, v. 15, p. 10, 2005.

NAVIA, P. and VELASCO, A. "The Politics of Second-Generation Reforms." In After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America edited by Pedro P. Kuczynski and John Williamson. Washington, D.C.: Peterson Institute of International Economics, 2003.

OLARREAGA, M. and SOLOAGA, I. “Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur.” The World Bank Economic Review 12, no. 1 (1998): 297-320.

OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. The political economy of Brazilian trade policy: Domestic determinants, world and regional strategies. University of Southern California, 2009.

OSIMANI, Rosa; ESTOL, Rosina. POSIBLES IMPACTOS DE UN ACUERDO COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS Un análisis mediante indicadores de comercio ya partir de los determinantes estructurales. Documento, v. 6, p. 2006, 2006.

PASTOR, M. and WISE, C. “The Origins and Sustainability of Mexico’s Free Trade Policy.” International Organization 48, no. 3 (1994): 459-489.

PASTOR, M. and WISE, C. “The Politics of Second-Generation Reform: Latin America’s Imperiled Progress.” Journal of Democracy 10, no. 3 (1999): 34-48.

PHILLIPS, Nicola. US Power and the Politics of Economic Governance in the Americas. Latin American Politics and Society, v. 47, n. 4, p. 1-25, 2005.

PINTO, Messias de Sá; GUIMARÃES, Maria Helena. O Mercosul e a Alca: os interesses (irre) conciliáveis da União Européia e dos EUA. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, p. 129-150, 2005.

RIVAS-CAMPO, José Antonio; BENKE, Rafael Tiago Juk. FTAA negotiations: Short overview. Journal of international economic law, v. 6, n. 3, p. 661-694, 2003.

RUIZ, José Briceño. O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento. Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 6, n. 10, p. 187-209, 2007.

SANTANA, Helton RP. Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): determinantes domésticos e política externa brasileira. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2000.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, p. 189-211, 2011.

VAILLANT, Marcel et al. Winners and Losers in a Free Trade Area Between the United State (s) and MERCOSUR. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2003.

VIOLA, E. and PIO, C. “Doutrinarismo e realismo na percepção do interesse nacional: política macro-econômica, segurança e ALCA na relação Brasil-EUA.” Revista Cena Internacional 5, no. 03 (2003): 1-33.

VIOLA, E. “Transformações na posição do Brasil no sistema Internacional (1990- 2005).” Plenarium 2: 24-68, Brasília: Câmera dos Deputados 2005.

WEINTRAUB, S. “Hemispheric Free Trade: The Possibilities.” Foreign Affairs en Español 1, no. 3 (2001): 1-11.