

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Regionalismo nas Américas e os Acordos Regionais
Bilaterais Norte-Americanos: O Caso do Chile**

Leonardo Janella Ferreira da Silva
Matrícula: 102052583

Orientador: Prof.^a Marta Calmon Lemme

SETEMBRO 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Regionalismo nas Américas e os Acordos Regionais
Bilaterais Norte-Americanos: O Caso do Chile**

Leonardo Janella Ferreira da Silva
Matrícula: 102052583

Orientador: Prof.^a Marta Calmon Lemme

SETEMBRO 2011

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ARC	Acordo Regional de Comércio
OMC	Organização Mundial de Comércio
SGP	Sistema Geral de Preferências
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
CARCS	Comitê de Acordos Regionais de Comércio
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
CARICOM	Mercado Comum da Comunidade do Caribe
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North American Free Trade Agreement
USTR	United States Trade Representative

ÍNDICE

Introdução.....	5
Capítulo 1 - Os Acordos Regionais de Comércio.....	6
1.1 - Definição.....	6
1.2 - Tipos de ARCs.....	7
1.3 - Aspectos Econômicos dos ARCs.....	8
1.4 - Os ARC's nas Américas.....	10
Capítulo 2 – A Estratégia Norte-Americana.....	14
2.1 - A Política Comercial.....	14
2.2 - A ALCA e os ARC's Norte-Americanos.....	16
2.2.1 - ALCA e Seus Desdobramentos.....	16
2.2.2 - Principais Entraves à Formação da ALCA e a Mudança de Estratégia Norte-Americana.....	19
Capítulo 3 – Os Acordos Bilaterais Norte-Americanos: o caso do Chile.....	23
3.1 - Aspectos Gerais.....	23
3.2 - Principais Capítulos e Temas.....	24
3.2.1 - Tratamento Nacional e Acesso aos Mercados: o Programa de Desgravação Tarifária.....	24
3.2.1.1 - A Questão Agrícola.....	25
3.2.2 - Investimentos.....	28
3.2.3 - Compras Governamentais.....	32
Considerações Finais.....	37
Referencias Bibliográficas.....	38

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade da década de 1980, e ao longo da década de 1990, houve um grande aumento do número de acordos comerciais envolvendo um número variado de países. Desde então, este movimento tornou-se importante objeto de estudos da análise econômica, já que este produz efeitos relevantes na economia real.

Dentro deste contexto, este trabalho busca analisar o movimento do governo norte-americano de procura por acordos bilaterais com países de menor poder de barganha, já que até a presente data o processo de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) encontra-se estagnado. Dentro deste contexto, o Acordo de Livre Comércio assinado com o Chile, em 2002, se torna emblemático, já que foi o primeiro do gênero a ser assinado pelos Estados Unidos com um país das Américas, além do fato de ser um acordo relativamente maduro.

No primeiro capítulo será realizada uma breve revisão bibliográfica acerca do tema em questão, passando por sua definição dentro da literatura econômica, os principais tipos de ACR's e suas características, seus aspectos econômicos e uma rápida fotografia dos Acordos Regionais de Comércio em processo de negociação e aqueles já concluídos nas Américas.

No segundo capítulo, a política comercial norte-americana será o foco, sendo analisada a partir do período pós Segunda Guerra Mundial, sua mudança de perfil, no que se refere aos acordos comerciais ao longo dos anos, até o início das primeiras reuniões de negociação da ALCA. Este processo também será objeto de estudo do capítulo, passando por seu cronograma de implantação, principais características e impasses durante sua negociação.

No terceiro capítulo será abordada a nova prática de política comercial norte-americana, passando a negociar Acordos Regionais Bilaterais. Neste contexto, será analisado o ACR firmado com o Chile, em 2002, e que passou a vigorar a partir de 2004, já que este representa um marco desta nova estratégia norte-americana para as Américas. Por fim, algumas conclusões acerca desta nova política adotada pelos Estados Unidos.

Capítulo 1 - OS ACORDOS REGIONAIS DE COMERCIO

1.1- Definição

A década de 90 foi marcada por notável aumento no número de Acordos Regionais de Comércio (ARC's). Segundo a definição da Organização Mundial de Comércio (OMC) os acordos regionais de comércio compreendem “todo acordo bilateral, regional e plurilateral de natureza preferencial”.² Esses acordos que, em princípio, teriam caráter excepcional no sistema multilateral de comércio, espalharam-se por várias partes do mundo e, atualmente, são raros os casos de países que não participem de pelo menos um acordo comercial.

Basicamente, estes Acordos Comerciais podem se dividir em dois modelos: os *Recíprocos* e os *não-Recíprocos*. O primeiro corresponde aos acordos de comércio de bens e, eventualmente, serviços entre os países membros do acordo, os quais se comprometem a fazerem trocas e concessões a fim de facilitarem as relações comerciais. Neste tipo de acordo, o estabelecimento de uma preferência implica necessariamente reciprocidade do ato.

O segundo tipo supracitado, também chamado de Acordos Unilaterais, estabelece preferências entre as partes sem que haja necessidade de reciprocidade. São acordos firmados geralmente quando há diferenças significativas entre as economias dos países membros do ARC. De forma simplificada, seria um acordo entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento ou até mesmo entre um país em desenvolvimento e um subdesenvolvido. O SGP (Sistema Geral de Preferências) ilustra bem este tipo de acordo. Este diz respeito à concessão, por parte dos países desenvolvidos, de privilégios e vantagens no tratamento comercial aos países menos desenvolvidos, de forma a tentar reduzir as diferenças nos graus de desenvolvimento. Em 1971, foi estabelecida a sua aplicação a todos os países desenvolvidos membros do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) por um período de dez anos. Com isso, abria-se mão, expressamente, de princípios como o da Cláusula da Nação Mais

² Acordo Regional de Comércio (ARC) entendido como sendo “todo acordo bilateral regional e plurilateral de natureza preferencial” em General Council Decision de fevereiro de 1996 que estabeleceu o Comitê de Acordos Regionais de Comércio (CARCS).

Favorecida e da não-discriminação. Em 1979, a adoção do Sistema Geral de Preferências foi renovada, desta vez, sem limitação temporal.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), a princípio criado por um grupo de 23 países em 1947³, permite 2 tipos de Acordos de Comércio: as *Unões Aduaneiras*, cujos membros estabelecem uma política comercial comum (inclusive, tarifas externas comuns a serem aplicadas), além de liberalizarem o fluxo de comércio entre os países, e as *Áreas de Livre Comércio*, em que os membros não cobram tarifas sobre os produtos dos parceiros, mas mantêm suas políticas comerciais independentes, inclusive fixando suas próprias alíquotas tarifárias contra o resto do mundo.

1.2- Tipos de ARC's

De forma geral, podemos citar cinco tipos de ACR's, em ordem crescente considerando os aspectos de integração econômica e monetária: *Acordos de Preferência Tarifárias*, *Acordos de Livre Comércio*, *União Aduaneira*, *Mercado Comum* e *União Econômica e Monetária*.

Os *Acordos de Preferências Tarifárias* consistem em uma redução percentual dos direitos aduaneiros aplicados às importações, sejam eles de caráter fiscal, monetário ou cambial, originárias de países-membros do ARC. Em resumo, significa taxar, via uma alíquota reduzida, as importações cujos países de origem sejam membros deste tipo de acordo.

Os *Acordos de Livre Comércio* consistem em resoluções assinadas por um grupo de países que concordam entre si em eliminar tarifas, que recaem sobre a maior parte dos (ou todos os) bens importados e exportados entre aqueles países. Atualmente, os Acordos de Livre Comercio podem prever também regras tidas como OMC Plus, ou seja mais atuais às atualmente utilizadas para comércio de bens tangíveis Como por exemplo, regras antidumping), liberalização da contratação de serviços, realização de investimentos e questões relacionadas à propriedade intelectual.

³ A ultima Rodada do GATT se deu no Uruguai, com a participação de 123 países, entre 1986 e 1994..

Uma *União Aduaneira* (que nesta escalada rumo à plena integração econômica entre dois ou mais países seria o terceiro degrau) consiste em uma área de livre comércio com eliminação de barreiras não tarifárias e, adicionalmente, com uma política comercial comum, inclusive tarifa externa comum (taxa comercial padronizada para um grupo de países). Significa dizer que, entre um grupo de países ou territórios que instituem este tipo de ARC, há a livre circulação de bens e uma tarifa comum a todos os membros, válida para todas as importações provenientes de fora da área, além da aplicação comum de outros instrumentos de política comercial, por exemplo, medidas antidumping (em outras palavras, os países membros adotam uma política comercial comum).

No quarto degrau desta escalada teríamos o *Mercado Comum*. Este possui todas as características de uma União Aduaneira, somadas à livre circulação de capital, trabalho, bens e serviços. Idealmente, a circulação destes fatores deve ser tão livre quanto seria dentro do território de cada participante.

Como quinto e último degrau teríamos a plena integração: a *União Econômica e Monetária*. De forma resumida, seria um Mercado Comum dotado de uma moeda única utilizada pelos seus membros.

É importante lembrar que nos últimos anos, áreas como o comércio de serviços, investimentos e propriedade intelectual também passaram a ser foco dos Acordos Regionais de Comércio.

1.3- Aspectos Econômicos dos ARC's

O objetivo principal que motiva a realização de tais acordos comerciais é sem sombra de dúvidas a possibilidade de se promover um maior crescimento econômico, via estímulo ao livre comércio.

Para a teoria clássica de comércio, a liberalização comercial permitiria aos países exportarem bens e serviços produzidos obtidos com mais eficiência e importarem bens e serviços obtidos com menos eficiência. Dessa forma, os países poderiam se especializar na produção de bens e serviços em que fossem mais eficientes,

aproveitando suas vantagens comparativas. A especialização da produção conduziria a um aumento da produtividade do trabalho e uma alocação de recursos mais eficientes e, conseqüentemente, ao aumento de renda e do bem-estar.

O conceito de vantagem comparativa, da teoria clássica de comércio, fundamenta o método mais tradicional para a avaliação se o objetivo de aumento de bem-estar está sendo alcançado em determinado acordo preferencial. Assim, após a eliminação de tarifas, haverá criação de comércio se ocorrer uma substituição de produção doméstica, realizada por fornecedores ineficientes, pela importação de provedores mais eficientes intrabloco. Por outro lado ocorrerá desvio de comércio caso o acordo preferencial induza a uma troca da importação de produtores eficientes extrabloco pela importação de produtores ineficientes intrabloco. O resultado líquido dos efeitos de criação e desvio de comércio do conjunto de bens e serviços comercializáveis indicará se o acordo preferencial é benéfico ou não.

Por esse critério, se a criação líquida de comércio for positiva, o acordo preferencial é considerado benéfico e estaria contribuindo para se alcançar o objetivo de aumento do bem-estar por meio de aumento de fluxo de comércio. Caso contrário, isto é, se a criação líquida de comércio for negativa, o acordo não contribuiria, para a obtenção desse objetivo principal.

No entanto, a chamada Nova Teoria de Comércio⁴ argumenta que a forma convencional de se avaliar os impactos econômicos dos acordos preferenciais parte de pressupostos pouco realistas e considera apenas os efeitos estáticos das alterações promovidas por estes acordos. As possíveis implicações econômicas de acordos regionais de comércio deveriam ser analisadas por outra perspectiva, ou seja, mediante a avaliação ao longo do tempo dos resultados econômicos de um acordo preferencial em termos do aumento cumulativo das taxas de crescimento das economias envolvidas. Esse aumento seria decorrente de ganhos de escala, maior concorrência e estímulo ao investimento, e serviria para explicar outro padrão de comércio, identificado durante o pós-Segunda Guerra Mundial, denominado *intra-indústria*. Este tipo de comércio, que

⁴ A chamada Nova Teoria do Comércio assume como pressupostos: a existência de mercados imperfeitos, a possibilidades de retornos crescentes de escala e a mudança tecnológica. Ver, por exemplo, Frankel, J. (1997).

nada mais é que o relacionamento comercial entre países que utilizam fatores de produção similares, ou até mesmo iguais, é explicado não só pelo conjunto das causas supracitadas (escala, concorrência e investimento), mas também pelas imperfeições de mercado e similaridade da renda entre os países, características estas que impedem uma avaliação das relações comerciais entre os dois países sob as óticas dos modelos de abundância de fatores e/ou vantagens comparativa (Curzel, Mantoro, Vartaniam, 2006). Logo, a ocorrência do comércio intra-indústria dependerá da capacidade dos países em produzir bens minimamente diferenciados, com características de concorrência monopolística e, conforme já citado, ganhos provenientes das economias de escala e da demanda dos consumidores do outro país.

Em resumo, enquanto o efeito de criação e de desvio de comércio parte de uma visão estática, baseada em pressupostos pouco realistas, a avaliação de longo prazo prende-se à análise dos efeitos dinâmicos resultantes do acordo preferencial em um ambiente econômico considerado mais próximo do existente na realidade.

Uma perspectiva adicional (LIMA, et al.,2005) considera que a análise dos impactos dos acordos preferenciais deve avaliar outros efeitos do processo de integração, tais como: melhora na posição estratégica nas negociações multilaterais dos países participantes; a reformulação e a atualização das instituições econômicas locais e a consolidação de reformas econômicas domésticas.

1.4- Os ARC's nas Américas

O número de acordos comerciais existentes hoje é enorme. De fato, como já foi citado no início do capítulo, são pouquíssimos os países que não têm ao menos um acordo comercial. No continente americano existem alguns processos de integração que envolvem diversos países (como é o caso da ALCA), e um grande número de acordos bi ou trilaterais.

Os principais processos de integração plurilaterais existentes no continente americano são:

Tabela 1: Principais acordos do continente americano

Acordo	Tipo	Data de Assinatura	Membros	Obs
MCCA	Mercado Comum	1960	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.	Passou a vigorar a partir de 1963.
Comunidade Andina	Mercado Comum	out/1969	Bolivia, Colombia, Equador e Peru.	Além dos Membros Plenos, Constan como Estados Associados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. México e Panamá constam atualmente como Estados Observadores. A Venezuela deixou o Bloco em 19/04/2006.
CARICOM	Mercado Comum	04/07/1973	Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão & Neves, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname e Trinidad & Tobago	-

ALADI	Compreende diversos tipos de acordos preferenciais entre os seus países Membros.	12/08/1980	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.	Criada pelo Tratado de Montevideo, de 1980.
MERCOSUL	União Aduaneira	26/03/1991	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Além dos Membros Plenos, Constam como Estados Associados: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. O México, em caráter não oficial, consta atualmente como Estado Observador
NAFTA	Acordo de Livre Comércio	01/01/1994	México, Estados Unidos e Canadá	-

Fonte: Elaboração própria com base em THORSTENSEN, JANK, (2005)

Ademais, há uma variedade de acordos, todos com a característica comum de terem sido firmados a partir dos anos 1990 (BID, 2002): Acordos Chile-Venezuela (1993), Colômbia-Chile (1994), Costa Rica-México (1994), México-Colômbia-Venezuela (G-3) (1994), Bolívia-México (1994), Chile-Canadá (1996), Chile-Mercosul (1996), Bolívia-Mercosul (1996), México-Nicarágua (1997), MCCA-República Dominicana (1998), Chile-Peru (1998), Chile-MCCA (1999), Chile-México (1999), México-América Central (2000), CARICOM-República Dominicana (2000), Costa Rica-Canadá (2001), Costa Rica-Trinidad & Tobago (2002), El Salvador-Panamá (2002).

Esta última lista citada no parágrafo acima mostra uma característica comum e importante nos esforços para integração regional: acordos de preferências comerciais e mesmo áreas de livre comércio podem ser feitas entre países sem fronteiras imediatamente próximas.

Além dessa, outra particularidade merece destaque nesses esquemas. Cada esquema regional tem um eixo de comércio entre dois ou três países cujo volume de transações comerciais é mais intenso que no restante dos países, ou mesmo entre esses países “centrais” e os demais parceiros. Assim, por exemplo, no Mercosul as relações entre Brasil e Argentina são as mais importantes. Parte da explicação para tanto está associada às dimensões econômicas relativas e parte deriva das facilidades proporcionadas por vínculos comerciais existentes previamente à assinatura dos acordos formais, por menores barreiras em termos de infra-estrutura, por complementaridade de estruturas produtivas e de composição de demanda, entre diversos outros fatores.

Capítulo 2 – A Estratégia Norte-Americana

2.1- A Política Comercial

A negociação de acordos bilaterais é uma estratégia relativamente nova, dentro da história da política comercial dos EUA. Segundo Vigevani *et al.* (2005), esta história é caracterizada pelos atritos entre duas formas de lidar com o comércio: o nacionalismo e o internacionalismo econômico.

Ao longo do pós II Guerra, ao contrário daquilo que caracterizou desde cedo a política comercial da Europa Ocidental e, mais tarde, da Ásia e da América Latina, a política comercial estadunidense seguiu um perfil multilateral, grosso modo, até a Rodada do Uruguai do GATT, iniciada em 1986. Em parte, isto pode ser explicado pelo interesse dos exportadores norte-americanos em obterem acesso multilateral ao mercado de ex-colônias européias contra as “preferências imperiais” do passado; por outro lado, porque fazia parte da estratégia de segurança nacional, no contexto da Guerra Fria, a meta de aprofundar laços econômicos dentro do “mundo livre”, reduzindo multilateral ou preferencialmente a proteção do mercado interno sem a exigência de contrapartidas comparáveis.

A partir da década de 1980, o perfil multilateral da política externa norte-americana começou a ser revertido. O ciclo de recessão econômica, que se iniciou a partir da década de 1970, e que é comumente associado ao enorme déficit no balanço de pagamentos, se acentua, e com a vitória de Ronald Reagan nas eleições de 1981, os Estados Unidos assumem, embora ainda não de forma imediata, uma postura mais rígida no que diz respeito à política comercial.

Dado o contexto acima exposto, uma espécie de “unilateralismo agressivo”, voltado contra parceiros redefinidos e acusados de práticas desleais de comércio, ganhou força durante o governo Reagan, e foi acompanhado por alguns acordos preferenciais de comércio, como aqueles assinados com Israel e Caribe. Desta forma, esta estratégia tornou-se instrumento de extrema importância para a busca da segurança econômica dos Estados Unidos e, embora não tenha sido usada em larga escala na década de 80, ela foi ampliada de maneira considerável na década de 90, formando uma

densa rede de tratados bilaterais e regionais e entrelaçando os países de maneira complexa. Na prática, esta nova estratégia conduzida pelos EUA está inserida dentro do contexto de uma nova Rodada de negociações do GATT, iniciada em 1986: a Rodada do Uruguai, onde o impasse nas negociações agrícolas entre este país e a Comunidade Européia, além questionamentos por parte de diversos países sobre regras já estabelecidas sinalizavam de forma implícita o questionamento do próprio papel do GATT como regulador do comércio mundial até então (Valls, 1997).

Bastos (2001) identifica o início definitivo deste último movimento com o lançamento da *Iniciativa das Américas*, pelo governo de George Bush. Foi a partir daí que a tática negociadora passou a privilegiar a “liberalização competitiva”⁵ de parceiros comerciais. Estes passariam a ser jogados uns contra os outros uma vez que, por não receberem os privilégios concedidos a parceiros bilaterais (ou seja, ao não serem beneficiários da cláusula de Nação Mais Favorecida⁶), seriam forçados a aceitar padrões de referência de liberalização comercial que consagravam concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais. Por outro lado, os EUA responderiam à altura aos processos de integração que acentuavam regimes preferenciais na Ásia e, sobretudo, na Europa.

De fato, o projeto da Iniciativa das Américas já foi apresentado considerando-se que os países da região estariam dispostos a concorrer para fechar acordos de integração com os EUA (Bastos, 2001).

Dentro do contexto desta nova iniciativa, foi feito um acordo bilateral com o México (que posteriormente seria integrado a um acordo com o Canadá, criando o NAFTA, entrando em vigor em 01 de Janeiro de 1994), e este foi reconhecido como o primeiro passo para a formulação da tática de *building blocks* na constituição de um esforço de integração mais amplo. Assim, o NAFTA funcionaria como um modelo e

⁵ A estratégia de “liberalização competitiva” de parceiros comerciais foi o termo criado durante a campanha Republicana à presidência em 2000 pelo Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick, que buscava colocar os parceiros comerciais em competição para entregarem as concessões exigidas para obter acesso privilegiado ao mercado norte-americano, por meio de acordos bilaterais rivais. Porém, tal prática já era feita durante o governo de George Bush (pai).

⁶ A Cláusula da Nação Mais Favorecida estabelece que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas concedidos a uma parte contratante, deverão ser acordados imediata e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante.

incentivo para que outros países não tardassem a obter preferências de acesso ao mercado estadunidense concedidas até então unicamente aos países-membros do bloco, desde que aceitassem satisfazer aos interesses ofensivos norte-americanos em bases bilaterais ou regionais.

Esta percepção estratégica e forma de condução tática não sofreram ruptura essencial entre os governos de George Bush (onde foi criada) e Bill Clinton (sucessor de George Bush), que também celebrou o NAFTA 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 construir os já citados *building blocks* que ampliassem no espaço e aprofundassem no escopo a integração de todas as economias das Américas em um único bloco, a ALCA⁷

2.2- A ALCA e os ARC's Norte-Americanos

2.2.1 – A ALCA e Seus Desdobramentos

Dando prosseguimento à estratégia adotada pela Iniciativa das Américas, iniciada durante o governo de George Bush (1989 a 1993), o então Presidente em exercício da época, Bill Clinton, deu início ao processo de unir as economias do continente americano em uma única área de livre comércio. Este processo se iniciou com a Cúpula das Américas, realizada em dezembro de 1994 em Miami, Estados Unidos. Os Chefes de Estado e de Governo das 34 democracias da região (exceto Cuba) decidiram então criar a Área de Livre Comércio das Américas, na qual seriam

⁷ 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 compete with our rivals in other parts of the world. This is also essential to our leadership in this hemisphere and the world” (Clinton, B., 1993, “Discurso proferido durante cerimônia de assinatura dos acordos complementares ao NAFTA.” In: Public Papers of The Presidents of the United States. Disponível em: <<http://frwebgate1.access.gpo.gov/cgi-bin/PDFgate.cgi?WAISdocID=T7oLA8/7/2/0&WAIAction=retrieve>> Acesso em setembro de 2010).

eliminadas progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento. Eles acordaram que as negociações referentes a esse acordo seriam concluídas até o ano 2005 e comprometeram-se também a alcançar progressos substanciais no estabelecimento da ALCA até o ano 2000. Os Chefes de Estado e de Governo incumbiram ainda seus Ministros Responsáveis por Comércio de adotar uma série de medidas iniciais concretas com vistas à conformação da ALCA. Suas decisões com relação a essas medidas constam da Declaração de Princípios e do Plano de Ação da Cúpula de Miami⁸.

As negociações da ALCA foram oficialmente lançadas em abril de 1998 na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago, Chile. Os Chefes de Estado e de Governo participantes desse evento estabeleceram que o processo de negociações da ALCA seria equilibrado, amplo e congruente com a OMC e constituiria um compromisso único. Também concordaram que o processo de negociação seria transparente e levaria em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias das Américas a fim de facilitar a plena participação de todos os países. Além disso, acordaram que as negociações deveriam contribuir para elevar os níveis de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente. Finalmente, definiram a estrutura sob a qual seriam conduzidas as negociações.

A tabela a seguir apresentada (Tabela 2) apresenta, de forma resumida, os eventos que se seguiram após o lançamento oficial das negociações (Segunda Cúpula das Américas), em ordem cronológica:

Tabela 2: Cronologia de Eventos de Negociação da ALCA

Evento	Local	Data	Deliberações / Fatos
Quinta Reunião Ministerial	Toronto, Canadá	Nov/1999	<ul style="list-style-type: none"> Ministros instruíram os Grupos de Negociação a preparar uma minuta dos respectivos capítulos a ser apresentada na Sexta Reunião Ministerial;

⁸ Na Declaração de Princípios, os países se propõem a um pacto pela preservação e fortalecimento da democracia, promoção da prosperidade, erradicação da pobreza e da discriminação, desenvolvimento sustentável e conservação do meio ambiente. Para o cumprimento das diretrizes contidas na Declaração de Princípios, os países ali representados elaboraram um Plano de Ação para cada um dos temas acima citados, onde também aparecem os passos a serem dados para a formação da ALCA, inclusive com um cronograma inicial para os trabalhos.

			<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de medidas designadas a facilitar o intercâmbio no hemisfério, notadamente nos procedimentos aduaneiros.
Sexta Reunião Ministerial	Buenos Aires, Argentina	Abr/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega da minuta do Acordo da ALCA; • Criação de um comitê para promover o diálogo entre os responsáveis pelas negociações e a sociedade civil.
III Cúpula das Américas	Québec, Canada	Abr/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Formalização da decisão de tornar pública a minuta do Acordo da ALCA; • Apresentação à sociedade civil da 1ª minuta do Acordo; • Fixação de prazo para a conclusão e implantação do Acordo.
Sétima Reunião Ministerial	Quito, Equador	Nov/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Confirmação do calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de acesso aos mercados; • Fixação de prazos para a conclusão de novas minutas do Acordo da ALCA; • Apresentação à sociedade civil da 2ª minuta do Acordo; • Criação do Programa de Cooperação Hemisférica (PCH) destinado a desenvolver a capacidade de países menores em participar das negociações, implantarem os compromissos comerciais firmados e enfrentar os desafios da integração hemisférica.
Oitava Reunião Ministerial	Miami, Estados Unidos	Nov/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Proposição para que seja estabelecido um conjunto mínimo de benefícios e obrigações comuns em todas as áreas em negociação a ser assumido entre os 34 países do Acordo (visão mais flexível e menos abrangente); • Concessão aos países que desejassem negociar compromissos adicionais em bases bilaterais ou multilaterais.
Cúpula Extraordinária das Américas	Monterrey, México	Jan/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar a unidade continental antes da IV Cúpula das Américas de Mar Del Plata; • Foco em três pontos principais: <ol style="list-style-type: none"> 1. Crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza; 2. Desenvolvimento social; 3. Governabilidade democrática.
IV Cúpula das Américas	Mar Del Plata, Argentina	Nov/2005	<ul style="list-style-type: none"> • Deveria referendar o resultado das negociações comerciais ocorridas até então, fato que não ocorreu; • Sem alcançar acordos na área comercial, países dedicaram a Cúpula a uma reflexão sobre a necessidade de criar e promover o trabalho com condições decentes, geração de

			renda, com vistas a combater a desigualdade, a fome e a pobreza, e o fortalecimento da democracia.
V Cúpula das Américas	Port of Spain, Trinidad e Tobago	Abr/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Salientou o predomínio dos temas sociais e a existência de importantes consensos em matéria de energia e sustentabilidade ambiental, constituindo referencia para a formulação de uma agenda positiva no continente.

Fonte: Elaboração própria com base em <http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp> Acessado em 15 de setembro de 2010, e <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.1.2-america-do-norte-cupula-das-americas>> Acessado em 13 de março de 2011.

Com base na tabela acima, pode-se perceber o quão atrasadas estão as negociações que, no cronograma oficial lançado na II Cúpula das Américas em Miami (1994), deveriam ter se encerrado no ano de 2005. Outro fato relevante é que, em nenhuma das reuniões acima, houve qualquer tipo de avanço significativo dentro dos nove *Grupos de Negociações* criados para tratar dos principais temas do Acordo (acesso a mercados, investimento, serviços, compras governamentais, solução de controvérsias, agricultura, propriedade intelectual, subsídios, antidumping e direitos compensatórios, e políticas de concorrência).

De acordo com Hornbeck (2005), em seu relatório apresentado ao Congresso americano, as dificuldades encontradas no processo de negociação da ALCA, e seu conseqüente atraso de implantação, refletem de forma clara os inúmeros desafios que ainda deverão ser vencidos. Primeiro, por existirem diferenças fundamentais nas necessidades de países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos (diversidade verificada no continente americano). Segundo, a importação de produtos de indústrias concorrentes às indústrias nacionais de cada país é um ponto de preocupação comum entre os trinta e quatro Estados do negociam o acordo, provocando ainda mais atraso. Terceiro, questões sociais, como trabalho e políticas de preservação do meio ambiente até então não foram tratadas com mais objetividade. Quarto, fazer com que as economias dos países membros, grandes ou pequenas, tirem vantagem da ALCA de forma equilibrada irá demandar um sistema de negociação abrangente, sensível a tais diferenças.

2.2.2 – Principais Entraves à Formação da ALCA e a Mudança de Estratégia Norte-Americana

Um dos princípios básicos do processo de negociação do Acordo é que este deverá ser aceito de forma integral pelos trinta e quatro países membros (princípio do *single undertaking*), não podendo haver divergências em nenhum dos pontos negociados. Isto tem provado ser uma tarefa desafiadora, uma vez que os Estados Unidos possuem prioridades que diferem dos principais países latino-americanos, conforme breve análise sugerida, abaixo (Hornbeck, 2005):

Acesso aos Mercados e Questões de Defesa Comercial. Este é um dos pontos de negociação mais complexo, pois as duas maiores economias regionais (Estados Unidos e Brasil) possuem prioridades diferentes. Os Estados Unidos, apesar de possuir uma das menores alíquotas médias de importação do hemisfério ocidental (abaixo de 4% para produtos industrializados), possuem em contra partida tarifas de importação para produtos específicos altas, e utilizam a chamada *Tariff Rate Quotas* (TRQ's)⁹ para produtos agrícolas, além de uma forte política de subsídios agrícolas a uma série de culturas. Ademais, um grupo específico de produtos industriais está sujeito a direitos antidumping que afetam diversos países do continente americano. Já o Brasil possui tarifas de importação para produtos específicos bem mais baixas, mas a segunda maior alíquota média de importação da região (em torno de 15%). Em resumo, os Estados Unidos tem focado suas ações na diminuição ou mesmo eliminação das alíquotas em geral, ao passo que Brasil e outros países têm dado mais atenção às alíquotas específicas e TRQ's.

Em geral, os esforços dos países latino-americanos em enfrentar as leis comerciais norte-americanas e seus programas de apoio interno têm focado a abertura comercial deste país, em especial nos setores agrícola, siderurgia (aço) e têxtil. A

⁹ Tariff rate quota: A trade policy tool used to protect a domestically-produced commodity or product from competitive imports. A tariff rate quota (TRQ) combines two policy instruments that nations historically have used to restrict such imports: quotas and tariffs. In a TRQ, the quota component works together with a specified tariff level to provide the desired degree of import protection. Imports entering during a specific time period under the quota portion of a TRQ are usually subject to a lower, or sometimes a zero, tariff rate. Imports above the quota's quantitative threshold face a much higher (usually prohibitive) tariff. Disponível em: < http://www.webref.org/agriculture/t/tariff_rate_quota.htm > Acessado em Março de 2011.

agricultura é o setor mais protegido na maioria das economias (Hornbeck, 2005), e para grande parte dos países latino-americanos, constitui setor de fundamental importância na geração de emprego e renda, além de possuir grande relevância no PIB e na pauta de exportações. Historicamente, esta área tem se provado a mais difícil de liberalizar, já que muitos países latino-americanos considerem que combater as políticas comerciais agrícolas norte-americanas deve ser centro de qualquer discussão sobre acesso aos mercados.

Ainda segundo Hornbeck, os Estados Unidos se dizem abertos a discutir qualquer questão relacionada à agricultura, mas ao mesmo tempo também deixam claro que não irão negociar subsídios agrícolas em prol de um acordo regional como a ALCA, pois prejudicaria os exportadores daquele país no mercado latino-americano em relação a outros países exportadores de produtos do primeiro setor que também subsidiam suas principais culturas (União Européia), além do fato que este tipo de “abertura” poderia enfraquecer a posição norte-americana em uma negociação multilateral sobre este tema em um contexto mais amplo, neste caso a Organização Mundial do Comércio (OMC). Acaba ficando clara a ambigüidade do discurso.

Questões Comerciais Relacionadas a Outros Setores. Além do acesso aos mercados de bens tangíveis propriamente ditos, os Estados Unidos possuem grande interesse em obter acesso aos mercados relacionados a outros setores, onde possui vantagens comparativas, como o de serviços. Neste setor, que é de vital importância dentro da economia americana, os Estados Unidos tem o interesse em promover o comércio em segmentos como os de serviços financeiros, transportes, engenharia e consultoria em tecnologia.

Outros pontos estratégicos para os Estados Unidos dentro das negociações de um mercado comum são as questões relacionadas ao direito de propriedade intelectual, compras governamentais e políticas relacionadas à concorrência. Violações dos direitos de propriedade intelectual por parte dos países latino-americanos afetam em muito os detentores de patentes daquele país, fato este de certa forma agravado por nenhum dos países possuírem leis que se assemelhem às norte-americanas. No entanto, as regras relacionadas à defesa da propriedade intelectual têm sido severamente criticadas por aumentar a carga financeira sobre países em desenvolvimento além de gerar dúvidas se

este tipo de proteção irá aumentar ou diminuir os níveis de transferência de tecnologia e o investimento estrangeiro direto. Na questão das compras governamentais, muitos países latino-americanos, incluindo o Brasil, são relutantes em abrir seus sistemas, preferindo apoiar, se não proteger, a participação das indústrias domésticas. Na área de política de concorrência, encontram-se também muitos problemas devido à necessidade de alterar os regimes de regulação que regem a atividade econômica de cada país.

Questões Relacionadas ao Trabalho. São pontos importantes dentro da pauta norte-americana, mas deixados em segundo plano ou mesmo rejeitados por países em desenvolvimento, que argumentam três pontos principais:

1. Devem ser deixadas às autoridades locais responsáveis ou organizações internacionais competentes;
2. Lidar com estas questões pode ser uma tarefa complexa para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento da América Latina;
3. Estas questões poderiam ser usadas para fins protecionistas.

Os defensores da inclusão destes temas entendem que os baixos padrões nas relações de trabalho atuam como uma vantagem competitiva injusta e exploradora, por possuírem menores custos, e que tais características não deveriam ser utilizadas como base em indústrias voltadas à exportação ou mesmo um atrativo ao investimento estrangeiro, e que os níveis mais elevados dos Estados Unidos não deveriam ser encarados como barreiras disfarçadas ao comércio. Com relação ao meio ambiente, apontam ainda o impacto social negativo gerado pela incapacidade de se cumprir a redução das emissões e as leis de gestão de recursos naturais.

Face ao exposto, pode-se perceber que a dificuldade em conciliar os diversos interesses dos países negociantes da ALCA, e em consonância com a política comercial adotada no governo de George W. Bush, os Estados Unidos passam a buscar novos acordos bilaterais na região da ALCA e fora dela, conforme será abordado no próximo capítulo.

Capítulo 3 – Os Acordos Bilaterais Norte-Americanos: o caso do Chile

3.1 - Aspectos Gerais

As dificuldades e o elevado grau de complexidade do processo de negociação da ALCA, aliados à busca de vantagens a fim de beneficiar setores-chave da economia norte-americana levaram este país a definir uma nova estratégia: a de negociar acordos bilaterais (fora do âmbito da OMC) não só dentro da região da ALCA, mas como também fora dela. Dentro deste contexto, um acordo bilateral se destaca e ilustra, de forma clara, a nova política comercial norte-americana na América Latina: o Acordo de Livre Comércio com o Chile, cujas negociações foram concluídas em 2002. Este ARC abrange a agenda de negociações da ALCA, além de incorporar outros temas, como questões de meio-ambiente e trabalho (Bastos, 2004).

A partir do final dos anos 1980, durante toda a década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, os governos que se sucederam no Chile adotaram fielmente a “cartilha” neoliberal na administração da política econômica. Nesse sentido, além de reformas que visaram diminuir o papel do Estado na economia e privatizações de empresas estatais, o Chile iniciou um processo de celebrações de acordos de livre comércio inicialmente nas Américas e posteriormente com diversos países do globo, adotando claramente uma política multilateralização comercial, atuando como ator importante em organizações que vão desde o MERCOSUL à APEC (Associação de Cooperação Econômica Ásia - Pacífico) (Torres, 2006). Esta característica política dos últimos governos chilenos se adequava perfeitamente à nova estratégia norte-americana de negociação de acordos bilaterais.

As negociações do Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Chile foram concluídas em 11 de dezembro de 2002, passando este a vigorar a partir de 01 de janeiro de 2004, e cujo cronograma inicial de desgravação previa o estabelecimento de uma área de livre comércio no prazo de doze anos. Este acordo representa um marco dentro da estratégia norte-americana de acordos comerciais bilaterais, pois foi o primeiro do gênero a ser firmado entre os Estados Unidos e um país da América do Sul.

O Acordo possui 24 capítulos e 3 anexos, e, estruturalmente, em muito se assemelha com os termos da ALCA, pois contempla capítulos sobre o acesso a mercados e questões afins (regras de origem, procedimentos aduaneiros, programa de desgravação tarifária, barreiras técnicas, regras sanitárias e fito sanitárias, salvaguardas); investimentos; serviços; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual; defesa da concorrência; comércio eletrônico; direitos antidumping e compensatórios; meio ambiente; trabalho; e solução de controvérsias.

3.2 – Principais Capítulos e Temas

3.2.1 – Tratamento Nacional e Acesso aos Mercados: o Programa de Desgravação Tarifária

Abordado no Capítulo Três do texto final do Acordo, estabelece as regras principais que regem o comércio de mercadorias. Exige que cada país trate os produtos do outro de forma não discriminatória, prevê a eliminação progressiva das tarifas sobre "produtos originários" (conforme definido no Capítulo Quatro, que trata das Regras de Origem e Procedimentos) entre os dois países, e requer a eliminação de uma grande variedade de barreiras comerciais não-tarifárias que restringem ou distorcem os fluxos comerciais.

Com relação à desgravação tarifária, o Capítulo Três prevê a eliminação de todas as tarifas sobre bens originários negociados entre os países. A maior parte das tarifas seria eliminada tão logo o Acordo entrasse em vigor. As tarifas restantes seriam eliminadas durante um período de até 12 anos. Os Estados Unidos também concordaram em não aplicar a sua taxa de processamento de mercadorias sobre as importações de mercadorias originárias do Chile. O capítulo também prevê que as duas partes poderiam acordar em acelerar a fase de eliminação tarifária em um grupo específico de produtos, após o Acordo entrar em vigor.

Conforme ilustra Valls & Zeidan (2005), a oferta chilena de produtos sujeitos à liberação imediata correspondia a 89,13% dos bens negociados. Já com relação aos produtos norte-americanos este percentual era de 93,73% (já incluindo os produtos que já estavam sobre livre comércio antes do Acordo), conforme a tabela 3 abaixo. Em

termos de valor, significavam 87% do valor exportado do Chile para os Estados Unidos e 88,5% do valor exportado dos Estados Unidos para o Chile, valores estes constantes no cronograma do Acordo (tabela 4).

Tabela 3: Cronograma de Liberalização do Acordo Chile-Estados Unidos.

Oferta do Chile para os EUA			Oferta dos EUA para o Chile		
<i>Categoria</i>	<i>Nº de Produtos</i>	<i>%</i>	<i>Categoria</i>	<i>Nº de Produtos</i>	<i>%</i>
Imediata	7144	89,13%	Livre Comércio	3990	37,53%
3 anos	34	0,42%	Imediata	5975	56,20%
4 anos	402	5,02%	2 anos	1	0,01%
8 anos	225	2,81%	4 anos	200	1,88%
10 anos	11	0,14%	8 anos	139	1,31%
12 anos	180	2,25%	10 anos	55	0,52%
Ofertas Especiais	19	0,24%	12 anos	54	0,51%
TOTAL	8015	100,00%	Ofertas Especiais	217	2,04%
				10631	100,00%

Fonte: VALLS, Lia; ZEIDAN, Rodrigo. *Desvio de Comércio Provocado Pelos Acordos Bilaterais de Países Latino-Americanos com os Estados Unidos*. In Documento do Escritório da CEPAL/Brasília, LC/BRS/R.150, mar. 2005. (pag. 9)

Tabela 4: Desgravação das Importações em Valor do Acordo Chile-Estados Unidos. Participação (%). Ano 2001

Desgravação	Produtos Chilenos no Mercado dos EUA	Produtos EUA no Mercado do Chile
Imediata	87,00	88,50
2 anos	7,80	0,00
3 anos	0,20	0,20
4 anos	0,50	8,60
8 anos	0,00	2,20
12 anos	4,50	0,50
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: VALLS, Lia; ZEIDAN, Rodrigo. *Desvio de Comércio Provocado Pelos Acordos Bilaterais de Países Latino-Americanos com os Estados Unidos*. In Documento do Escritório da CEPAL/Brasília, LC/BRS/R.150, mar. 2005. (pag. 9)

3.2.1.1 – A Questão Agrícola

O Trade Promotion Authority (TPA) de 2002, que concedeu ao Executivo norte americano a tarefa de negociar acordos, impôs um monitoramento especial sobre

produtos agrícolas. Abaixo, alguns dos principais pontos sobre a questão agrícola, previstos no Acordo entre os dois países:

- 1 Compromisso de avançar nas negociações agrícolas da OMC;
- 2 Compromisso de eliminar subsídios após a entrada em vigor dos acordos bilaterais de livre comércio;
- 3 Permissão para reintroduzir os subsídios, caso o país importe de um terceiro produtos subsidiados.¹⁰

Cabe ressaltar que na definição de subsídios no caso supracitado são excluídos os programas de ajuda alimentar que incluem créditos agrícolas e que são freqüentemente utilizados pelos Estados Unidos. Também estão incluídas as medidas de apoio à produção doméstica. Também são permitidas salvaguardas automáticas no período de desgravação tarifária em função dos volumes importados (Valls & Zeidan, 2005).

Adicionalmente, também está previsto que o Chile deverá eliminar o *price band mechanism* (mecanismo de faixas de preço) para produtos como o trigo, a farinha de trigo, óleos vegetais e açúcar, em até 12 anos (para o açúcar, em especial, o texto prevê que o acesso de cada uma das partes ao mercado do outro será limitado ao montante de seu superávit comercial líquido).

Abaixo, as tabelas 5 e 6 mostram, de forma resumida, a comparação de ofertas de produtos agrícolas entre Estados Unidos e Chile, e o cronograma sugerido de desgravação. Estariam sujeitos à liberação imediata 86,9% dos produtos importados do Chile pelos Estados Unidos, e 67,9% dos produtos oriundos do Chile importados pelos Estados Unidos.

¹⁰ O Acordo prevê que não é necessário mostrar que a importação subsidiada de um terceiro país causa distorção no comércio, para a reintrodução do mesmo.

Tabela 5: Prazos de Desgravação das Importações Agrícolas do Chile Oriundas dos EUA. Ano 2001

Desgravação	Numero de Produtos	Part. Produtos	Participação no Valor Importado
Imediata	517	67,9%	55,60%
3 anos	6	0,8%	4,80%
4 anos	71	9,3%	24,80%
8 anos	73	9,6%	1,50%
12 anos	94	12,4%	13,30%
TOTAL	761	100,0%	100,0%

Fonte: **VALLS, Lia; ZEIDAN, Rodrigo.** *Desvio de Comércio Provocado Pelos Acordos Bilaterais de Países Latino-Americanos com os Estados Unidos.* In Documento do Escritório da CEPAL/Brasília, LC/BRS/R.150, mar. 2005. (pag. 9)

Tabela 6: Prazos de Desgravação das Exportações Agrícolas do Chile para os Estados Unidos. Ano 2001

Desgravação	Numero de Produtos	Part. Produtos	Participação no Valor Importado
Imediata	1514	86,1%	84,00%
3 anos	93	5,3%	0,60%
4 anos	66	3,8%	1,70%
8 anos	30	1,7%	0,00%
12 anos	56	3,2%	13,70%
TOTAL	1759	100,0%	100,0%

Fonte: **VALLS, Lia; ZEIDAN, Rodrigo.** *Desvio de Comércio Provocado Pelos Acordos Bilaterais de Países Latino-Americanos com os Estados Unidos.* In Documento do Escritório da CEPAL/Brasília, LC/BRS/R.150, mar. 2005. (pag. 9)

Para certos produtos agrícolas, existem cláusulas específicas para a aplicação de salvaguardas durante o período de desgravação tarifária, chegando ao prazo máximo de até 12 anos. Nos anexos referentes aos produtos sujeitos a cotas e/ou cronogramas de desgravação especiais, destacam-se os seguintes produtos agrícolas: carne bovina (a partir do 4º ano, ilimitado); lácteos (12º ano); açúcar (12º ano); tabaco (12º ano); abacates, alcachofras (12º ano) e produtos avícolas (10º ano). Existem também disposições especiais de desgravação para produtos como o vinho, amendoim e algodão, que estarão completos em 12 anos.

De acordo com Bastos (2001), uma característica importante dentro deste acordo (e em outros acordos bilaterais negociados pelos Estados Unidos) é a figura das “salvaguardas especiais”. Dentro das medidas protecionistas usualmente adotadas pelos Estados Unidos, este instrumento tem se destacado, pois diz respeito à possibilidade de

evitar prejuízos locais instituindo barreiras à importação de maneira mais automática e arbitrária do que nas salvaguardas permitidas pela OMC. Ainda segundo o autor, embora esta cláusula aumente a incerteza quanto ao acesso efetivo ao mercado para certos produtos, sua inclusão é condição para que o USTR aceite fechar os acordos.

Com relação aos efeitos do Acordo de Livre Comércio com o Chile dentro da pauta de importações agrícolas norte-americanas, de acordo com a tabela 7, baseada nas estatísticas da Organização Mundial do Comércio, pode-se perceber que não houve um aumento relevante, mesmo depois da desgravação de mais de 95% dos produtos, já que os produtos-chave da pauta ainda não sofreram sua desgravação completa, fato este confirmado pela participação destes itens dentro do valor total importado pelos Estados Unidos (tabela 6).

Tabela 7: Importação de Produtos Agrícolas Chilenos (em milhões de dólares) - 2001 a 2009

Período	Valor (US\$)	% Sobre Importações Agrícolas Norte-americanas	OBS
2001	2.212	3,20%	
2002	2.459	3,40%	Pré-Acordo
2003	2.722	3,50%	
2004	3.136	3,60%	
2005	3.419	3,60%	
2006	3.993	3,90%	Pós-Acordo
2007	3.968	3,60%	
2008	3.991	3,40%	
2009	3.620	3,60%	

Fonte: Elaboração própria, com base em *International Trade Statistics*, World Trade Organization (2002 / 2010).

3.2.2 – Investimentos

Tema tratado no capítulo 10 do Acordo, estabelece regras a fim de proteger os investidores de ambos os países, contra ações governamentais definidas, dentro de um conjunto de regras tidas como injustas ou discriminatórias, no caso de tentativa de investimento no território do outro país do Acordo.

As disposições e regras definidas neste capítulo refletem os padrões tradicionais normalmente incorporados por outros Acordos Regionais de Comércio assinados pelos Estados Unidos, relativos a este tema (como o NAFTA e outros acordos bilaterais de investimento assinados por este país), além de conter outros quesitos inovadores, conforme abaixo:

Conceitos-Chave. Neste capítulo, o termo “investimento” ganha uma definição mais abrangente, incluindo empresas, títulos públicos, debêntures, concessões públicas e contratos. O termo “*Investor of a Party*” (investidor de uma Parte) abrange ambos os países, bem como as empresas (e suas filiais) estabelecidas em cada uma das partes.

Princípios Gerais. Os investidores de um modo geral apreciam seis proteções básicas contidas na parte A deste capítulo: tratamento não discriminatório em relação aos investidores nacionais, bem como investidores oriundos da outra Parte; não necessidade de requisitos de desempenho (como níveis ou percentuais mínimos de exportação ou utilização de conteúdo doméstico, transferência de tecnologia, entre outros); livre transferência de fundos relacionados a um investimento; proteção à expropriação dos investimentos realizados, através de medidas normalmente adotadas pelo direito internacional; utilização de “padrão mínimo de tratamento”, de acordo com o direito internacional de costume, dispensado aos estrangeiros, como referência ao tratamento dado aos investimentos, e a liberdade de contratar mão-de-obra especializada sem atender à nacionalidade do país que recebeu o investimento.

Setores Cobertos e Medidas de Não Conformidade. Com exceção dos investimentos realizados em instituições financeiras, ou através delas (tratados no capítulo 11 do Acordo), este capítulo geralmente se aplica a todos os setores, inclusive o de serviços. No entanto, cada país pôde destacar nos anexos do capítulo setores ou medidas em particular que poderiam estar sujeitos a isenções das regras descritas no capítulo, no que diz respeito ao tratamento nacional, do tratamento da nação mais favorecida, requisitos de desempenho, ou questões relativas à contratação de diretores ou composição de conselhos de administração. Todas as leis e regulamentos locais atuais estariam isentos destas regras.

Controvérsias entre Estado e Investidores. O capítulo 10 fornece um mecanismo para os investidores de um país moverem uma ação contra o outro país. O investidor poderá mover tal ação caso a outra parte (no caso, o governo da outra Parte) tenha violado: qualquer uma das obrigações da secção A do capítulo; uma autorização de investimento; ou um acordo de investimento. Para tal, é necessário que a parte reclamante tenha incorrido em perdas e danos em razão de tal violação.

Ademais, o capítulo de Investimentos conta também com disposições inovadoras no que diz respeito ao acesso público às informações referentes aos processos de disputa em andamento. O texto final do capítulo exige, por exemplo, que as partes envolvidas devem tornar públicos todos os documentos e audiências, com exceções limitadas apenas aos negócios e informações legalmente reconhecidas como confidenciais.

Sendo este um dos capítulos mais importantes do Acordo, algumas considerações fazem-se necessárias.

De acordo com a tabela 8, baseada em dados da *Bureau of Economic Analysis*, pode-se perceber que mesmo após o Acordo ter entrado em vigor, não houve um aumento significativo de investimentos estrangeiros diretos originários dos Estados Unidos com destino ao Chile, apesar do investimento realizado pelos Estados Unidos ao redor do mundo tenha uma tendência crescente dentro dos números captados na tabela supracitada.

Já a tabela 9 aponta uma característica curiosa dentro destes investimentos realizados pelas empresas norte-americanas no Chile. Apesar do volume global de investimentos não se alterar significativamente ao longo dos anos, vê-se um forte movimento deste capital (proporcionalmente em relação ao total) em direção ao setor de mineração, notadamente de forma mais intensa a partir de 2007, dadas as garantias de preservação dos investimentos realizadas previstas neste capítulo do Acordo. Como o setor de mineração por definição demanda um período de tempo maior de retorno sobre os investimentos realizados, aliado ao fato de que o Chile é um dos países possuidores das maiores jazidas de cobre no mundo, a garantia dada no Acordo foi vista com bons olhos pelas multinacionais que possuíam autorização para a exploração deste minério

em território chileno. Passa a ser relevante o investimento das empresas norte-americanas na produção de produtos primários.

Tabela 8 - Participação do IED realizado no Chile x IED Total realizado

Período	IED Total dos EUA	IED dos EUA no Chile	% Sobre Total	OBS
1999	1.215.960	10.177	0,84%	
2000	1.316.247	10.052	0,76%	
2001	1.460.352	10.526	0,72%	Pré-Acordo
2002	1.616.548	8.928	0,55%	
2003	1.769.613	9.021	0,51%	
2004	2.160.844	10.804	0,50%	
2005	2.241.656	11.127	0,50%	
2006	2.477.268	10.927	0,44%	
2007	2.993.980	16.337	0,55%	Pós-Acordo
2008	3.232.493	16.286	0,50%	
2009	3.547.038	21.549	0,61%	
2010	3.908.231	26.260	0,67%	

Fonte: Elaboração própria, com base em *Bureau of Economic Analysis*, U.S. Department of Commerce. < <http://www.bea.gov/international/di1usdbal.htm>> .

Tabela 9 - IED Realizado no Chile x IED Realizado na Área de Mineração

Período	IED dos EUA no		%	OBS
	Chile	IED na Área de Mineração		
1999	10.177	3.160	31,05%	
2000	10.052	3.248	32,31%	
2001	10.526	2.030	19,29%	Pré-Acordo
2002	8.928	570	6,38%	
2003	9.021	751	8,33%	
2004	10.804	1.375	12,73%	
2005	11.127	1.166	10,48%	
2006	10.927	856	7,83%	
2007	16.337	5.447	33,34%	Pós-Acordo
2008	16.286	Não Divulgado	-	
2009	21.549	9.771	45,34%	
2010	26.260	12.924	49,22%	

Fonte: Elaboração própria, com base em *Bureau of Economic Analysis*, U.S. Department of Commerce. < <http://www.bea.gov/international/di1usdbal.htm>> .

Alguns críticos desta abertura, como o economista chileno Orlando Caputo Leiva, alegam que este tipo de mecanismo de integração pode ser especialmente perigoso para o Chile, pois o forte investimento estrangeiro das empresas norte-

americanas faria com que estas não só controlassem as importações chilenas dos Estados Unidos, mas também as exportações, conforme abaixo:

“A diminuição das tarifas alfandegárias nos EUA e no Chile, beneficiará as empresas nacionais dedicadas a exportar e também aquelas empresas nacionais que importam a custos elevados. Mas sem dúvida que as mais beneficiadas são as empresas norte-americanas que têm filiais no Chile, já que se vêem favorecidas pela diminuição e eliminação dos impostos às importações provenientes dos EUA para o Chile e fundamentalmente a partir das suas matrizes ou de outras filiais. Como também controlam grande parte das exportações chilenas para os EUA, a diminuição das tarifas nos EUA beneficia-as diretamente.” (Disponível em <http://resistir.info/chile/orlando_caputo.html> Acessado em 02 de Setembro de 2011).

Caputo também alerta que o investimento estrangeiro direto norte-americano no Chile iria por determinar a estrutura exportadora desta economia, pois o capital estrangeiro e as exportações são as bases dinâmicas da economia chilena nas últimas décadas, além do fato de que esta estrutura e característica do capital investido determinam que as exportações chilenas sejam basicamente de produtos primários, conforme presume a passagem abaixo:

“O aprofundamento da especialização de produtos primários faz parte de uma acentuação das localizações produtivas como parte da globalização da economia mundial atual. As filiais das empresas norte-americanas no Chile importam dos EUA produtos industriais, bens de alta tecnologia, serviços tecnológicos, etc., e exportam do Chile produtos primários, fundamentalmente.” (Disponível em <http://resistir.info/chile/orlando_caputo.html> Acessado em 02 de Setembro de 2011).

De forma inversa, este movimento passa a ser extremamente interessante para os Estados Unidos. Avaliando-se apenas o caso da indústria mineradora (o mais relevante dentro dos números), a exportação de maquinário intensivo em capital, tecnologia e alto valor agregado através do investimento direto de suas empresas locais, que como consequência acaba por determinar um aumento da importação de produtos primários oriundos do Chile, acaba tendo como efeito final uma melhora no perfil da balança comercial daquele país frente o seu parceiro comercial.

3.2.3 – Compras Governamentais

Composto pelo capítulo Nove do Acordo, fornece as regras gerais que proíbem os governos de cada país de discriminar produtos, serviços e fornecedores da outra Parte do Acordo em suas práticas de compra, exigindo procedimentos transparentes e justos na contratação dos mesmos.

Um ponto importante acerca deste tema se dá pelo fato do Chile não ser signatário do *Agreement on Government Procurement*¹¹ (GPA), da OMC. Este fato fez com que os Estados Unidos (país signatário) buscassem um texto com regras as mais próximas possíveis daquelas utilizadas para contratação dentro da OMC. Como resultado, tem-se um texto que, em linhas gerais, em muito se assemelha com GPA.

Abaixo, um resumo das principais linhas deste capítulo:

Princípios Gerais. O texto estabelece uma regra básica de “tratamento nacional”, o que significa que a aquisição de bens, serviços e fornecedores do outro país devam ser tratadas de uma maneira não menos favorável que aquela na qual o país de origem trata seus homólogos nacionais. O capítulo também veda qualquer tipo de discriminação contra fornecedores estabelecidos localmente que sejam filiais ou propriedade de empresas estrangeiras. Ademais, o capítulo também proíbe a imposição de quaisquer tipos de “compensações”, como conteúdo local, de licenciamento, investimento ou requisitos semelhantes, destinadas a favorecer a produção interna da demanda governamental.

Coberturas e Limites. O capítulo aplica-se a compras acima de limites determinados pelos ministérios, agências e órgãos, de acordo com a listagem elaborada por cada uma das partes, conforme tabela 10 abaixo (todos os limites estão sujeitos à correção monetária):

Tabela 10: Valores Mínimos Sujeitos às Regras do Capítulo Nove (milhares de dólares)

Tipo	<i>Nivel Federal</i>	<i>Nivel Subnacional</i>	<i>Outras Entidades</i>
------	----------------------	--------------------------	-------------------------

¹¹ Acordo com atualmente 40 países signatários e 23 países observadores (dentre eles, o Chile), com caráter jurídico e plurilateral, assinado dentro do âmbito da Organização Mundial do Comércio, e cujo conceito e princípio estão baseados na abertura, transparência e não discriminação.

Produtos e Serviços	US\$ 56,190	US\$ 460,000	US\$ 280,951 ou US\$ 518,000 (depende da entidade)
Serviços de Construção	US\$ 6,481,000	US\$ 6,481,000	US\$ 6,481,000

Fonte: Disponível em < http://www.sice.oas.org/tpcstudies/uscaftachl_e/CompStudy09.htm >

Transparência. O capítulo estabelece regras destinadas a garantir a transparência nos processos de licitação. Cada parte deve publicar as suas disposições legais, regulamentares e outras medidas que regem os contratos, inclusive quaisquer alterações nestas disposições, caso elas ocorram posteriormente. O capítulo também determina que as entidades e órgãos licitantes devam publicar as aberturas dos processos de licitação com devida antecedência, além de enumerar as informações mínimas que cada um destes avisos deva conter.

Regras de Licitações. São descritas normas para o estabelecimento de prazos para a licitação de contratos com o governo. O capítulo também exige que os órgãos licitantes devam fornecer todas as informações necessárias para a elaboração das propostas, incluindo os critérios que as entidades licitantes utilizarão para avaliar cada uma das propostas. Caso seja necessário, as entidades licitantes deverão informar as especificações técnicas dos bens ou serviços que serão objeto do contrato, de acordo com critérios e padrões internacionais de qualidade. Características específicas que favoreçam determinado fornecedor de um produto ou serviço são proibidas.

Sobre a Outorga da Licitação. O capítulo exige que para ser considerado vencedor da licitação, o proponente deve apresentar ao órgão licitante a proposta por escrito e, no momento desta apresentação, estar em conformidade com os pré-requisitos essenciais, além de ser apresentada por um fornecedor previamente classificado como qualificado. As entidades licitantes devem tornar públicas informações sobre o valor do contrato vencedor, dados do fornecedor vencedor da licitação, descrição dos bens ou serviços adquiridos, dentre outros. Cabe ressaltar que, caso o órgão público não tenha utilizado um processo licitação aberto na contratação de bens ou serviços, este deverá tornar pública as circunstâncias que justificaram tal decisão.

Conforme foi exposto no início da seção, em linhas gerais os pontos supracitados em muito se assemelham aos do GPA, com exceção dos pisos sujeitos às

regras e definições estabelecidas tanto no capítulo nove do Acordo quanto do acordo chancelado pela OMC, conforme tabela 11 abaixo:

Tabela 11: Comparativo de Valores Mínimos Sujeito às Regras - GPA / WTO x ARC USA - Chile

<i>Esfera</i>	<i>Tipo</i>	<i>GPA / WTO</i>	<i>ARC USA - Chile</i>
Federal	Produtos e Serviços	US\$ 130,000	US\$ 56,190
	Serv. de Construção	US\$ 5,000,000	US\$ 6,481,000
Estados / Províncias	Produtos e Serviços	US\$ 355,000	US\$ 460,000
	Serv. de Construção	US\$ 5,000,000	US\$ 6,481,000
Outras Entidades	Produtos e Serviços	US\$ 250,000 ou US\$ 400,000 (depende da entidade)	US\$ 280,951 ou US\$ 518,000 (depende da entidade)
	Serv. de Construção	US\$ 5,000,000	US\$ 6,481,000

Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/thresh_e.htm> e <http://www.sice.oas.org/tpcstudies/uscaftachl_e/CompStudy09.htm>

A tabela 11 mostra que apenas as compras governamentais de âmbito federal, no ACR entre Estados Unidos e Chile, ficaram abaixo dos valores mínimos estabelecido nas outras duas esferas, comparando-se com o GPA. Obviamente, quanto mais baixo for o valor limite, maior será o acesso de fornecedores estrangeiros aos processos de licitação.

Outra característica importante dentro deste tema se dá pelo fato de que, na elaboração lista de serviços que não estariam sujeitos ao texto do capítulo nove, foi adotado por parte dos Estados Unidos o método baseado na “lista negativa”, conforme tabela 12 abaixo:

Tabela 12: Serviços Cobertos no GPA e no ACR EUA - Chile

<i>Serviço</i>	<i>GPA/WTO</i>	<i>ACR Chile</i>
Compra de Serviços Militares no Exterior	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Processamento Automático de Dados, Telecomunicações e Transmissão	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Redes de Telecom, Serviços de Notícias Automatizadas, Serviços de Dados	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Serviços de Telecomunicações Básicos	<i>Incluído</i>	<i>Incluído</i>
Dragagem	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Centros de P&D Financiados pelo Governo Federal	<i>Excluído</i>	<i>Incluído</i>
Departamento de Defesa, Energia, Aeronáutica / Instalações Espaciais	<i>Incluído</i>	<i>Excluído</i>

Pesquisa e Desenvolvimento	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Serviços de Transporte	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Serviços de Utilidade Pública	<i>Excluído</i>	<i>Excluído</i>
Manut., Reparo, Reconstrução e Inst. de Equipamentos	<i>Incluído</i>	<i>Excluído</i>
Relativos a Navios, incluindo o reparo de navios não-nucleares	<i>Incluído</i>	<i>Excluído</i>

Fonte: **BALDWIN, Richard; HUFBAUER, Gary C.** *The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement*. In Institute for International Economics, 2006.

Todas estas áreas, por se tratarem de setores-chave da economia norte-americana, tanto pelo aspecto estratégico quanto pelo aspecto da segurança nacional, foram excluídos não só do Acordo com o Chile, bem como de todos os outros ARC dos quais os Estados Unidos fazem parte. Este tipo de expediente é facilitado devido à característica bilateral dos acordos, já que em uma esfera multilateral, como a OMC, costurar um acordo com tais exceções é muito mais complexo.

Considerações Finais

A mudança de postura na política comercial norte-americana, em especial durante o governo de George Bush (pai), evidencia de forma clara que a formação de uma área de livre comércio dentro do continente americano se mostrou, e ainda se mostra, um enorme desafio. Esta mudança de postura se faz necessária, ainda mais no presente momento, onde o grau de integração entre os países (com ou sem fronteiras) encontra-se em franca expansão. Consolidar a influência norte-americana no continente passa a ter um significado mais amplo, além dos aspectos econômicos.

É diante deste cenário que o Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Chile se consolida como um marco desta nova estratégia norte-americana de celebração de acordos bilaterais rivais ao invés de privilegiar acordos multilaterais. Dado o exposto, nota-se que neste nível de negociação, ou seja, fora do olhares da Organização Mundial do Comércio, é relativamente mais fácil para os Estados Unidos negociar pontos normalmente sensíveis, como questões de abertura de mercado e subsídios, diretamente com um parceiro com menor poder de barganha. Porém, este tipo de negociação tende a ser feita com países de menor poder econômico, já que negociar questões estratégicas como àquelas citadas no capítulo três com países maiores sem dúvida é uma tarefa muito mais complexa.

Outro aspecto importante deste tipo de Acordo firmado com o Chile se dá ao fato que, negociando diretamente com um país com menor poder de barganha, os Estados Unidos conseguiram avanços em agendas extremamente sensíveis e de difícil negociação dentro da OMC, como a questão de Acesso aos Mercados, onde conseguiram uma redução tarifária geral e reduções especiais para automóveis, carnes e cereais; na área de Investimentos, com a proteção dos recursos investidos pelas empresas norte-americanas e garantia de não expropriação de bens; e na área de Compras Governamentais, terminando por conseguir limites para compras diferenciados comparados àqueles estipulados nas negociações no âmbito da OMC.

Referencias Bibliográficas

BALDWIN, Richard; HUFBAUER, Gary C. *The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement*. In Institute for International Economics, 2006.

BASTOS, Pedro P. *A Política Comercial Estadunidense: A Estratégica de Liberalização Competitiva, Os Acordos Bilaterais e a ALCA*. In Economia Política Internacional, abril, 2001.

BATISTA JUNIOR, Paulo N. *A ALCA e o Brasil*. São Paulo: FGV. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003. 40 p.

BAUMANN, R.; CANUTO, O. e GONÇALVES, R. *Economia Internacional*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

FRANKEL, J. A. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.

GURGEL, Ângelo C.; BITENCOURT, Mayra B.; TEIXEIRA, Erly C. *Impactos dos acordos de liberalização comercial Alca e Mercoeuropa sobre os países membros*. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 56, n.2, p. 335-339, abr-jun 2002.

HORNBECK, J. F. *A Free Trade Area of the Americas: Major Policy Issues and Status of Negotiations*. In CRS Report for Congress, janeiro, 2005.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%A3o_aduaneira. Acessado em 23 Nov. 2010

NEVES, Renato Coelho Baumann das. *Algumas implicações do NAFTA para a participação do Brasil na ALCA*. Rio de Janeiro: IPEA. Diretoria de Estudos Macroeconômicos, 2001. 19 p.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coordenadores). *O Brasil e os Grandes Temas de Comércio Internacional*. In LIMA, Maria Lucia M. Pádua et al. (Org.), *Acordos Regionais de Comércio*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

TORRES, Igor G. *Acordos de Livre Comércio, Desnacionalização e Sistemas Financeiros. Os Casos Brasil, Chile e México*. In Tese de Doutorado UNB, 2006.

VALLS, Lia. *Histórico da Rodada Uruguaia do GATT*. In Estudos em Comércio Exterior Vol. I nº 3 – jul/dez 1997.

VALLS, Lia; ZEIDAN, Rodrigo. *Desvio de Comércio Provocado Pelos Acordos Bilaterais de Países Latino-Americanos com os Estados Unidos*. In Documento do Escritório da CEPAL/Brasília, LC/BRS/R.150, mar. 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. *Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução*. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2º Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).

<<http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/andean-trade-preference-act-atpa>> Acessado em 10 de abril de 2011.

<<http://www.embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=1578&submenu=&itemmenu=21>> Acessado em 17 de abril de 2011.

<<http://nt5000.aladi.org/siicomercioport/>> Acessado em 17 de abril de 2011.

<http://www.ustr.gov/webfm_send/2980> Acessado em 17 de abril de 2011

< <http://www.ustr.gov/countries-regions/americas/chile>> Acessado em 15 de agosto de 2011

< http://resistir.info/chile/orlando_caputo.html> Acessado em 02 de Setembro de 2011

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Ordem_Econ%C3%B4mica_Internacional#Sistema_Geral_de_Prefer.C3.AAncias>. Acessado em 9 Nov. 2009

<<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/e998676e21bea83b03256aa9004b735b/2871512cc5679d2883256b42005423d3?OpenDocument>>. Acessado em 9 Nov. 2009

<http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp> Acessado em 15 de setembro de 2010.

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.1.2-america-do-norte-cupula-das-americas>> Acessado em 13 de março de 2011.

<http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060522144949.pdf?PHPSESSID=9506d20db2ea0588229594df42d31f07> Acessado em 13 de março de 2011

<<http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon-final-port.pdf>> Acessado em 13 de março de 2011.