

# O alto preço da ida ao mercado

Por Laura Carlsen | Outubro 18, 2005

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) completou seu décimo aniversário no ano passado. Segundo a maioria das avaliações feitas nesse período, o acordo trouxe resultados nulos ou negativos para o México. A experiência vivida pelo México, único país em desenvolvimento dentre os signatários do Nafta, é ilustrativa do que poderá ocorrer a outras nações em desenvolvimento que negociam acordos de livre comércio, em especial com os Estados Unidos.

Passada uma década, verifica-se a existência de uma enorme lacuna entre as promessas e a realidade do Nafta. No início dos anos 90, os promotores do acordo garantiam que o Nafta elevaria o México à condição de Primeiro Mundo, deixando para trás décadas de total pobreza e subdesenvolvimento.

Isto, evidentemente, não aconteceu. A década completada pelo Nafta evidenciou as crescentes disparidades entre o México e seus parceiros mais ao norte em termos de crescimento, salários, nível de emprego, imigração, subsídios agrícolas e questões ambientais. Desde a entrada em vigor do acordo comercial, a pobreza e o desemprego aumentaram e a média do crescimento mexicano para o período foi pouco superior a 1 % per capita.

Estes péssimos resultados estão relacionados a vários fatores.

Em primeiro lugar, o Nafta não levou em consideração, de forma adequada, as assimetrias existentes entre os três países. Assim, o México passou a competir com sérias desvantagens que ele não tinha condições de superar. Este problema, em muitos casos, apenas se ampliou. Ao contrário da União Européia, o Nafta não ofereceu compensações ou fundos que financiassem ajustes ou ainda grandes programas de infra-estrutura. No México, o financiamento ao investimento era – e continua sendo – inexistente ou extremamente caro, tornando o crescimento difícil para companhias que não têm acesso a fontes de recursos estrangeiras.

Em segundo lugar, o Nafta levou a economia a liberalizar os investimentos e o comércio de modo a beneficiar setores interessados em participar da

economia global. A região sul do México, tradicionalmente empobrecida e dominada pela agricultura de subsistência, foi excluída, na prática, de seus benefícios. Ao mesmo tempo, a região sul foi exposta a um intenso fluxo de importações, que passaram a competir com a produção tradicional, com destaque para o milho. Assim, o Nafta não apenas deixou de aliviar a pobreza onde ela era mais aguda mas também ajudou a aprofundá-la. O acordo também destituiu o governo de muitas ferramentas que permitiriam integrar as várias regiões do país de uma forma mais uniforme, sob um plano nacional de desenvolvimento coerente. Isto levou a divisões regionais ainda mais profundas e uma grande migração dos estados do sul para outras partes do México e os Estados Unidos.

Além disso, o investimento no Nafta não foi compatibilizado com a economia nacional. Quase quarenta anos desde a sua criação e doze anos após o Nafta, as maquiladoras (empresas que importam peças da matriz e montam o produto final) utilizam uma média de apenas 3 % a 4 % de insumos nacionais. Ao mesmo tempo, o Nafta quebrou algumas cadeias produtivas plenamente estabelecidas a nível regional, como a da cevada e da cerveja, no norte do México, já que as indústrias cervejeiras começaram a importar o grão dos Estados Unidos.

## O acesso aos mercados falha na promoção do desenvolvimento

Uma das maiores decepções causadas pelo Nafta foi a frustração da expectativa de um maior acesso a novos mercados. O acesso ao mercado norte-americano – o maior do mundo – sempre foi um



Programa de Americas do IRC

[www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org)

Um mundo novo da análise, das idéias, e das opções da política



---

grande atrativo dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Nos anos 90, o governo mexicano estava convencido de que uma profunda integração da economia global era o único caminho para o desenvolvimento nacional, e que os Estados Unidos era o parceiro ideal, senão o único possível, para alcançar tal objetivo. O governo teve de fazer um grande número de concessões para conseguir o acesso a novos mercados, sob o argumento de que isto ajudaria a reorientar a economia mexicana de modo a se concentrar nos mercados estrangeiros, por suas vantagens absolutas e comparativas.

Temos observado com crescente freqüência que o acesso ao mercado norte-americano é uma compensação pequena se comparado às concessões que os governos latino-americanos têm sido obrigados a fazer nos acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Uma das razões desse fracasso é que os EUA escolhem quais aberturas pretende conceder, ao mesmo tempo em que exigem uma quase total abertura para os seus produtos. Os Estados Unidos têm por hábito manter dispositivos de proteção, como quotas e barreiras não-tarifárias, que raramente são franqueados a seus parceiros comerciais. Dado que os excedentes de produção dos Estados Unidos são produtos agrícolas básicos, o impacto de sua importação sobre as pequenas e médias indústrias mexicanas que produzem para o mercado doméstico - os custos sociais, econômicos e políticos das perdas de mercados domésticos para importados mais baratos e, freqüentemente subsidiados - é muito alto.

Além disso, no contexto atual, a vantagem de exportar para os Estados Unidos nos termos dos acordos bilaterais provavelmente vai durar pouco. Como os EUA negociam acordos bilaterais e a flexibilização das normas comerciais com países do mundo todo, seus parceiros que já tinham acesso privilegiado perdem vantagem competitiva. Um estudo recente indica, por exemplo, que o Acordo de Livre Comércio da América Central pouco ou nada fará para aliviar a difícil situação das indústrias têxteis da América Central, dado o fim do Acordo Multifibras (acordo relativo ao comércio internacional de têxteis) e a invasão de importados chineses no mercado global. Da mesma maneira, economistas do governo mexicano alertaram que o

país está perdendo sua habilidade de competir com produtos de outros países que disputam o mercado norte-americano e continuará a perder, já que outros países oferecem uma força de trabalho ainda mais barata e uma redução nos custos de transporte. Assim, até mesmo a limitada dinâmica de comércio e investimento criada pelo Nafta deverá diminuir consideravelmente nos próximos anos, segundo o próprio governo.

A agricultura ilustra bem a falácia do argumento de que o acesso aos mercados permite alcançar melhores níveis de desenvolvimento. Uma vez que o acesso ao mercado é uma via de duas mãos, a abertura do mercado norte-americano para as frutas e os vegetais mexicanos levou a um maior crescimento da hortifruticultura. Entretanto, isto ocorreu às custas da perda da invasão do mercado nacional por outros produtos. Enquanto o México teve um crescimento de 50% no valor de suas exportações de frutas e verduras para os Estados Unidos, seus ganhos foram superados e muito pelo custo da importação cada vez maior de grãos, sobretudo a de milho, que triplicou. Alguns setores nacionais foram virtualmente destruídos - um estudo recente indica que 99% da soja é importada e o cultivo do trigo caiu à metade. Como as importações respondem por 80% do arroz, 30% da carne de gado, suínos e frangos e a um terço do feijão consumidos no México, há uma crescente preocupação com a dependência alimentar.

Apenas um pequeno grupo de grandes proprietários rurais, concentrado no norte do país, lucra com as exportações de frutas e verduras. Enquanto isso, as importações de grãos devastaram o sustento de milhares de propriedades rurais em todo o país. Quase dois milhões de fazendeiros deixaram o campo desde a assinatura do Nafta, oito em cada dez vivem na pobreza, e 18 milhões ganham menos de 2 dólares por dia.

É difícil calcular e compensar as mudanças causadas pelo grande volume de importações. Planejadores mexicanos previram a necessidade de os produtores de milho de converter suas plantações, mas superestimaram o surgimento de empregos em outros setores e subestimaram a resistência cultural ao abandono das comunidades rurais. O resultado foi uma crescente emigração para os Estados Unidos, a pobreza rural, o

---

aumento da produção ilegal de drogas em algumas regiões e a piora das condições de trabalho no campo, sobretudo para as mulheres. Além disso, a liberação das importações de milho também teve um impacto sobre outras culturas. Como o preço do milho caiu, os pecuaristas converteram o milho em ração, provocando uma crise entre os produtores de sorgo. Da mesma forma, embora o México não importe a variedade branca de milho, as indústrias o substituíram pelo milho amarelo, mais barato, nos gêneros alimentícios que produzem, minando assim o mercado doméstico de milho branco.

A abertura do mercado aos produtos agrícolas norte-americanos, em vez de “nivelar o terreno” como sustentam os negociadores comerciais dos EUA, promove severas distorções no valor das mercadorias, já que as exportações norte-americanas são altamente subsidiadas. A Lei Agrícola de 2002 autoriza um aumento de 80% nos subsídios ao longo dos próximos dez anos. Os Estados Unidos se recusaram a discutir os subsídios agrícolas em todos os acordos bilaterais negociados até hoje.

Graças aos subsídios, os grãos, principalmente, são vendidos no mercado internacional com margens de dumping de 25% ou mais. Isto coloca a produção local dos países em desenvolvimento - onde esses grãos representam muito mais do que um mero produto comercial, mas itens essenciais à dieta local - numa desvantagem injusta. A dependência das importações daí decorrente também representa uma séria ameaça à segurança alimentar e à soberania.

Finalmente, o Nafta sequer garante, necessariamente, um acesso justo aos mercados. Na horticultura e outras culturas essenciais, o México enfrentou medidas protecionistas estabelecidas pelos Estados Unidos, como barreiras fitossanitárias duvidosas, reclamações antidumping e outros pretextos. O governo norte-americano também não tem receios quanto a proteger setores considerados politicamente estratégicos.

## **Novos acordos de Livre comércio: Cafta e Afta**

O Nafta foi negociado há mais de uma década. Desde então, muitos países da América Latina

observaram um crescimento de movimentos da sociedade civil contra o modelo de comércio proposto pelo acordo. Os governos de diversos países, com destaque para o Brasil, a Venezuela, a Argentina e o Uruguai, têm criticado o modelo e exigido modificações, ao mesmo tempo em que defendem modelos alternativos de interação regional, como o Mercosul. O Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca) está num impasse.

Nesse contexto, será que os Estados Unidos modificaram sua postura e seu estilo de negociação?

A resposta, com raras exceções, é “não”. Em vez de prestar atenção a essa onda de oposição, os Estados Unidos se entrincheiraram - e, na política econômica, tais trincheiras são os acordos de comércio bilaterais. Com os acordos de livre comércio, o governo norte-americano espera ganhar a força necessária para disparar ofensivas comerciais com força renovada nas organizações multilaterais mais amplas, como a Organização Mundial do Comércio e numa eventual Alca. Cada acordo de livre comércio no estilo do Nafta que é firmado não só obriga o país participante a adotar uma série de medidas favoráveis às grandes corporações, mas também estabelece um precedente para as negociações posteriores.

Neste verão o Congresso dos Estados Unidos ratificou o Acordo de Livre Comércio da América Central (Cafta). A negociação e a ratificação do acordo demorou muito mais do que o previsto pelo governo Bush. Alguns dos problemas encontrados ilustram bem o que aguardam as novas negociações.

No fim das contas, o Cafta é, de fato, um parente próximo do Nafta. Apesar de ter sido considerado um acordo menos importante em El Salvador, por exemplo, a sociedade civil organizada não conseguiu modificá-lo. Suas propostas foram totalmente esmagadas, seja pelos grupos negociadores de seus próprios governos, seja por vetos norte-americanos.

Protestos populares irromperam na maioria dos países envolvidos, promovidos por organizações de trabalhadores e produtores rurais. Os governos desses países pagaram um alto custo político. Da mesma forma como o governo Bush foi forçado a adiar a ratificação pelo Congresso norte-americano

---

pela falta dos votos necessários, os governos da América Central temem que a ratificação enfrente grande oposição nos seus próprios congressos e nas ruas. Na Guatemala, o debate sobre o Cafta tomou corpo quando um manifestante que protestava contra a ratificação foi morto pela polícia. A Nicarágua, a República Dominicana e a Costa Rica ainda não ratificaram o acordo, e o presidente da Costa Rica afirmou que não tomará uma decisão a respeito antes do fim do seu mandato, para passar a batata quente a seu sucessor. Protestos contra a privatização do setor de telecomunicações num país normalmente dócil quase obrigaram a Costa Rica a retirar-se do acordo.

Nos países andinos, a situação é ainda pior. A Bolívia sequer entra na discussão porque o debate sobre uma possível entrada no Acordo de Livre Comércio Andino (Afta) facilmente causaria a queda de mais um governo, encurralado entre as determinações do modelo econômico e a revolta de uma população cansada de promessas vazias. A Venezuela, sob o governo do arquiinimigo dos Estados Unidos, Hugo Chaves, descartou qualquer chances de estabelecer um acordo de livre comércio com os EUA. Tanto o Equador quanto o Peru enfrentarão possíveis plebiscitos sobre o tema e podem ser impedidos de participar pelos Estados Unidos, que – agindo abertamente muito mais como um defensor das corporações, do que como um governo – prometeu ajudar a resolver vários impasses envolvendo investimentos de grandes multinacionais norte-americanas.

Tanto no Cafta quanto no Afta, em vez de tomar o caminho da conciliação diante dos prováveis impactos negativos e desestabilizantes desses acordos, os negociadores norte-americanos têm preferido jogar pesado. Primeiro, eles ameaçaram retirar ou não renovar as preferências comerciais que hoje são concedidas a esses países – sob o Pacto Andino de Promoção do Comércio e Erradicação das Drogas, no caso dos países dos Andes, e da Iniciativa para a Bacia Caribenha e outros acordos firmados na América Central. Como muitas indústrias já direcionaram a sua produção para os mercados garantidos por esses acordos, a ameaça tem um peso real. Até mesmo dirigentes governamentais têm reclamado que, na realidade, os acordos de livre comércio obrigam essas nações a fazer

concessões em áreas não-comerciais, como a de propriedade intelectual e a de proteção ao investidor, só para garantir o acesso a mercados que eles já detêm.

Grupos de negociadores de diversos países protestaram pelo fato de que os Estados Unidos oferecem pouco e pedem muito em troca. O caso do arroz é particularmente pegajoso. O acordo centro-americano permite dez anos de importações livres de impostos, mas os produtores rurais argumentam que tal prazo pouco ajuda – os subsídios norte-americanos tornam a competição impossível, seja agora, seja no futuro. Os países andinos estão sendo pressionados a aumentar suas quotas de arroz norte-americano, embora um estudo da Comissão Econômica da América Latina recomende a total exclusão do arroz do acordo, devido ao papel central deste grão como fonte de alimento e emprego.

## Lições aprendidas

1. A ampliação do acesso ao mercado norte-americano traz, como contrapartida, a perda de mercados nacionais para os produtos importados. Isto frequentemente produz resultados negativos. Se também incluirmos nesse cômputo a redução na participação em outros mercados globais e regionais, o resultado é ruim tanto política quanto economicamente.
2. As concessões feitas aos Estados Unidos nas negociações de acordos de livre comércio podem ter efeitos deletérios no longo prazo. No México, houve uma degradação da vida econômica das pequenas propriedades rurais, as comunidades perderam conhecimentos tradicionais sobre o uso da terra e da biodiversidade, ampliou-se a dependência alimentar, surgiram obstáculos à construção e à consolidação do diálogo Sul-Sul e uma maior desigualdade de distribuição de renda. Também houve uma perda de soberania nacional, diversidade cultural e de importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.
3. Não basta estabelecer uma proteção extra e de salvaguardas para determinados produtos ou ainda liberalizar o mercado por períodos mais longos, uma vez que são muitos os problemas

---

causados pelas enormes importações. Um produto de importância estratégica não pode ser deixado à mercê das forças distorcidas do mercado. Além disso, os exemplos do sorgo e do milho branco, que substituíram as importações do milho amarelo, ilustram como a oferta de proteção a produtos específicos é insuficiente.

4. Os acordos de livre comércio firmados com o México, o Chile, a América Central, e, talvez também com a região andina, impedem o desenvolvimento de outras opções de integração econômica que poderiam ser vantajosas. O valor da integração regional não é meramente o de criar um bloco de comércio que compita e negocie de forma mais eficaz com os países desenvolvidos, mas a possibilidade de repensar a integração regional e desenvolver instrumentos conjuntos de produção e comércio sustentáveis. O ideal é promover a integração regional de um modo mais horizontalizado, entre nações que compartilham desafios e que têm o bem-estar e o desenvolvimento nacionais como objetivos principais. Assim, ela pode ser muito mais equitativa e sustentável do que o modelo de acordo de livre comércio atualmente imposto pelos Estados Unidos.
5. A estratégia de Washington de dividir para conquistar obriga outros países a ceder em outras áreas que não a do comércio para que possam garantir seu acesso ao mercado. É um modelo que beneficia a economia e os interesses de segurança nacional dos Estados Unidos e de grandes corporações. Por essa razão, os acordos de livre comércio com os Estados Unidos deveriam ser evitados. Outros países deveriam avaliar formas alternativas de integração econômica e buscar todas as suas opções. Isso porque os ganhos oferecidos pelo EUA são limitados e de curto prazo; o preço a ser pago será, provavelmente, a sustentabilidade e a estabilidade do país no longo prazo.

## Últimas advertências

A experiência mexicana oferece alguns sinais de alertas aos países que estão ingressando em negociações de livre comércio com os Estados Unidos.

A primeira diz respeito à necessidade de incorporar vozes até aqui silenciosas ao processo de debate e negociação. Grandes grupos industriais normalmente levam à mesa de negociações sua grande influência e argumentos convincentes – nós fazemos isto e aquilo, nós necessitamos de um mercado, os Estados Unidos oferecem o maior mercado do mundo, e assim nós precisamos de um acordo de livre comércio com livre acesso ao mercado. Mas o acesso ao mercado é uma via de mão dupla e os países em desenvolvimento pagam um preço por ele. O ganho de acesso ao mercado norte-americano pode ser suplantado pela perda do mercado doméstico em alguns setores importantes. Pequenos produtores, principalmente agricultores, são particularmente vulneráveis e são pouco ouvidos na formulação das políticas nacionais. A sua incorporação ao debate é necessária não só para ampliar a democracia e a transparência, mas também para que se consiga um acordo melhor. Os pequenos produtores detêm informações importantes sobre as estruturas produtivas e sociais de seus países.

Em segundo lugar, nem todos os custos são quantificáveis e entre os maiores custos dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos estão os custos políticos. Nas negociações norte-americanas de acordos de livre comércio, tudo é colocado à mesa – o comércio é um detalhe menor –, seja de forma implícita ou explícita. E, no centro da discussão, está o sempre renovado desejo norte-americano de alcançar uma hegemonia global. As políticas comerciais são instrumentos de controle hegemônico e hoje estão intimamente ligadas às políticas de segurança nacional. Os custos políticos de depender comercialmente dos Estados Unidos podem ser bem altos. A idéia de que “você está conosco ou está contra nós”, típica da guerra contra o terrorismo, faz com que as relações comerciais se convertam em mais um dispositivo de controle. O México aprendeu isto quando ocupava um assento como representante rotativo no Conselho de Segurança da ONU e sofreu pressões extremas para romper sua tradição de não-intervenção e apoiar a invasão dos Estados Unidos ao Iraque. Outro custo foi a deterioração das suas chances de conquistar uma maior integração econômica regional.

---

Finalmente, é importante lembrar que as análises de custo/benefício devem levar em conta que alguns setores produzem bens que não são valorizados no mercado internacional, mas que são vitais aos países em desenvolvimento e ao mundo. Entre esses bens estão a promoção da qualidade de vida, da diversidade cultural, da soberania alimentar, da proteção aos ecossistemas e à biodiversidade.

Para que esses valores sejam plenamente incorporados é preciso voltar a um princípio básico. Precisamos inverter a atual equação onde a política comercial direciona a política nacional de desenvolvimento – ou, em muitos casos, supera a política nacional de desenvolvimento, uma vez que muitos governos já não formulam verdadeiras políticas nacionais de desenvolvimento – e aceitar que a política comercial deve servir aos objetivos nacionais de sustentabilidade e equidade.

---

*Laura Carlsen é diretora do International Relations Center ([www.irc-online.org](http://www.irc-online.org)). Este texto baseia-se em apresentações feitas pela autora durante a Conferência Regional Asiática sobre Acordos Bilaterais de Livre Comércio, promovida em Kuala Lumpur entre 26 e 28 de agosto de 2005 e organizada pela Third World Network. Seus comentários a respeito do texto podem ser enviados ao email [laura@irc-online.org](mailto:laura@irc-online.org).*

Publicado pelo Programa de Americas do International Relations Center (IRC, em linha em [www.irc-online.org](http://www.irc-online.org)). ©2005. Todos os direitos reservados.

## **The Americas Program**

**“Um mundo novo da análise, das idéias, e das opções da política”**

Fundado em 1979, o IRC é um centro nonprofit pequeno mas dinâmico dos estudos da política cujo o objetivo overarching seja ajudar forjar uma agenda global nova dos casos para o governo de ESTADOS UNIDOS e povoar um que faz aos estados unidos um líder e um sócio globais mais responsáveis. Para mais informação, visita [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org) ou email [americas@irc-online.org](mailto:americas@irc-online.org).

### Citação recomendada:

Laura Carlsen, “O alto preço da ida ao mercado,” Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, Outubro 18, 2005).

### Posição da correia fotorreceptora:

<http://ircamericas.org/port/amport/2882>

### Informação Da Produção:

Escritor: Laura Carlsen, IRC

Tradutor: Regina Scharf

Disposição: Chellee Chase-Saiz, IRC