

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 507

# A Infra-Estrutura e o Processo de Negociação da ALCA

Pedro da Motta Veiga

AGOSTO DE 1997



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 507

# A Infra-Estrutura e o Processo de Negociação da ALCA\*

*Pedro da Motta Veiga\*\**

Brasília, agosto de 1997

---

\* **Este trabalho foi elaborado no âmbito do Convênio  
IPEA/CEPAL.**

\*\* **Consultor da Fundação Centro de Estudos do Comércio  
Exterior (FUNCEX) e do BID.**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
Ministro: *Antônio Kandir*  
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



**Presidente**  
*Fernando Rezende*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*  
*Mariano de Matos Macedo*  
*Murilo Lobo*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 160 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar  
CEP 70076-900  
E.Mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro — RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar  
CEP 20020-010  
E.Mail: [editorial@ipea.gov.br](mailto:editorial@ipea.gov.br)

---

# SUMÁRIO

---

## SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **7**
  - 2 INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL: SITUAÇÃO DAS REDES E TENDÊNCIAS DE POLÍTICA **8**
  - 3 A INFRA-ESTRUTURA NOS PROCESSO DE INTEGRAÇÃO **12**
  - 4 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA ALCA **17**
  - 5 A INFRA-ESTRUTURA E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ALCA **23**
  - 6 O SETOR EMPRESARIAL E A INFRA-ESTRUTURA NA ALCA **25**
  - 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS **27**
  - 8 ANEXO **29**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **38**
-



---

## SINOPSE

---

**O** trabalho discute o papel da infra-estrutura nos processos de integração econômica, bem como o gerenciamento do tema em diferentes acordos regionais (União Européia, NAFTA e MERCOSUL), à luz da oportunidade aberta pelo início das negociações com vistas a conformação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A prioridade concedida pelos países latino-americanos ao tema da infra-estrutura deverá constituir um dos principais incentivos para que as negociações avancem em *novas* áreas, tais como o comércio de serviços e os acordos de investimentos.



## 1 INTRODUÇÃO

A relevância da questão da infra-estrutura para os processos de integração parece quase óbvia. Quando a integração envolve países contíguos — como geralmente ocorre —, o suporte infra-estrutural é o principal meio para que *a geografia possa contar* e para que as preferências comerciais negociadas realizem plenamente seu potencial de criação de comércio e, especialmente, de atração de investimentos.

De fato, para que uma área de livre comércio — ou uma união aduaneira — possa ser vista, por investidores locais ou externos, como um mercado unificado, é fundamental que seu sistema de infra-estrutura confira a este espaço características de homogeneidade e de intercomunicação que assegurem, ao movimento de bens e serviços, fluidez e o mínimo possível de ruptura dos fluxos.

Para além das fronteiras políticas das áreas de integração, estas adquirem plenamente sentido econômico naqueles espaços onde as infra-estruturas garantem às atividades produtivas um *continuum* físico e regulatório que contribua para equalizar as condições de competição.

A experiência brasileira na negociação de temas de infra-estrutura em acordos de integração restringe-se ao processo sub-regional do MERCOSUL e concentrou-se na área de transportes. Os resultados dessas negociações atestam as dificuldades para superar não somente barreiras técnicas e burocráticas à integração das redes de infra-estrutura nacionais, mas também concepções regulatórias ancoradas no modelo de desenvolvimento protecionista dominante entre os anos 50 e 80.

O início das discussões acerca da conformação futura de uma Área de Livre Comércio das Amé-

---

ricas (ALCA) fornece a oportunidade para que se analisem as relações entre infra-estrutura e processos de integração, em um contexto todavia muito mais complexo — para o Brasil — do que o do MERCOSUL. Esta complexidade adicional deriva do fato de a negociação da ALCA envolver países que apresentam níveis de desenvolvimento muito superiores ao do Brasil e que se beneficiam de redes de infra-estrutura qualitativa e quantitativamente superiores às disponíveis nos países latino-americanos.

Este trabalho pretende avaliar, do ponto de vista do Brasil, a relevância do tema da infra-estrutura para a conformação da ALCA, levando em consideração a situação atual da infra-estrutura no país, a evolução recente da regulação doméstica desses setores, as experiências de negociação do tema em processos de integração e a estratégia global de negociação definida pelo MERCOSUL no processo da ALCA. É a partir desses fatores condicionantes que se busca mapear as oportunidades e ameaças associadas à inclusão do tema na agenda da ALCA, e definir uma estratégia de inserção da matéria na agenda, de forma a maximizar as oportunidades e incentivos para o Brasil e a reduzir as ameaças potenciais existentes.

Para tanto, o trabalho apresenta, no capítulo 2, alguns dados e elementos sobre a situação da infra-estrutura no Brasil, explicitando, ainda, as principais tendências de mudança no regime de regulação doméstica dos diferentes setores. No capítulo 3, discutem-se os principais modelos de tratamento da questão da infra-estrutura em processos de integração, com ênfase na experiência da União Européia e referências aos casos do NAFTA e do MERCOSUL. No capítulo 4, descreve-se e discute-se o processo de pré-negociação da ALCA, nos níveis intergovernamental e empresarial. O capítulo 5 trata principalmente das condições capazes de maximizar os incentivos positivos associados à inclusão, na agenda de negociações, do

---

tema da infra-estrutura. No capítulo 6, descreve-se a participação empresarial nas negociações da ALCA e no tratamento do tema da infra-estrutura. Finalmente, algumas breves conclusões são apresentadas no capítulo 7.

## 2 INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL: SITUAÇÃO DAS REDES E TENDÊNCIAS DE POLÍTICA

Os problemas macroeconômicos vividos pelo Brasil a partir do início dos anos 80 levaram os investimentos à estagnação, afetando de modo particularmente intenso as inversões em infra-estrutura, até recentemente sob responsabilidade quase exclusiva do setor público.

O investimento público com o proporção do PIB (a preços correntes) reduziu-se de 7,4%, em 1980/82, para 5,5%, em 1991/93 e, em todos os setores de infra-estrutura, o incremento dos gastos foi insuficiente para acompanhar o crescimento do PIB. Em energia elétrica, os investimentos feitos em 1993 foram cerca de 10% daqueles efetuados em 1980 e, no setor de transportes, as inversões praticamente desapareceram desde 1990 [Pinheiro (1996)].

A deterioração do quadro de infra-estrutura, no Brasil, ocorreu em um período em que se processava, nesses setores, uma radical transformação envolvendo a tecnologia, os modelos organizacionais de gestão e operação dos serviços, as regulações e a estrutura de oferta dos mesmos serviços. Por exemplo, no caso dos transportes, o desenvolvimento da intermodalidade resultou no crescimento da escala ótima de operações, aumentou o grau de concentração da oferta nos tráfegos internacionais, determinou o uso intensivo das ferramentas de telemática e determinou a emergência de novos fatores de competitividade no setor.

De uma maneira geral, essa transformação gerou, para os usuários de serviços de infraestrutura, reduções importantes em seus custos de produção, de comercialização e de transação, de tal maneira que uma oferta adequada de infraestrutura, em termos qualitativos e quantitativos, passou a ser identificada como uma importante vantagem comparativa para as empresas que dela possam se beneficiar.

Em função de seu quadro de instabilidade macroeconômica e de um ambiente regulatório adverso à entrada de capitais privados na oferta de serviços de infraestrutura, o Brasil ficou, em boa medida, à margem das transformações e emerge hoje da crise, identificando, em suas diversas redes de infraestrutura, fatores de desvantagens competitivas e fontes de custos adicionais frente a seus concorrentes externos.

Esta situação não afeta de modo uniforme as diferentes regiões e os diversos setores da economia. O déficit de infraestrutura é particularmente sensível nos setores que compõem a cadeia do *agribusiness*, cuja articulação com os mercados internacionais está no centro da dinâmica de acumulação de capital. Para tais setores, a logística de comercialização é um fator de competitividade fundamental, e a desvantagem dos produtores cresce com a distância em relação às regiões mais desenvolvidas do país.

A reversão do quadro será lenta e difícil, não somente em função do volume de investimentos requeridos (na casa das dezenas de bilhões de dólares), mas também porque a retomada dos investimentos impõe, em primeiro lugar, a superação dos complexos problemas relacionados à transição entre regimes regulatórios radicalmente distintos (modelagem da privatização, definições relativas à universalidade da prestação de serviços, remuneração dos operadores e regras de fixação e reajuste das tarifas, desenho das agências regu-

---

ladoras, etc.) e, em segundo lugar, o equacionamento das questões referentes à viabilização dos novos projetos de investimento (modelos de financiamento, mecanismos de seguro e garantia, etc.).

O Brasil vem redefinindo, ao longo dos dois últimos anos, o paradigma de planejamento que orienta a definição de projetos prioritários de infraestrutura, bem como o modelo regulatório aplicável aos seus diferentes setores. No que se refere ao primeiro aspecto, merecem registro as iniciativas envolvendo a construção do gasoduto Bolívia — Brasil e a utilização, no Brasil, do gás natural e de energia elétrica produzida na Argentina, assim como a discussão acerca da integração energética com a Venezuela — que confere a este país, do ponto de vista brasileiro, uma importante especificidade no contexto da negociação entre o MERCOSUL e o Pacto Andino.

Tais iniciativas sugerem a consolidação de um paradigma de investimentos em infraestrutura fundado em uma visão essencialmente geoeconômica, em que as fronteiras nacionais e as considerações de ordem geopolítica contam menos do que os critérios de eficiência dos investimentos e de busca de sinergia entre diferentes atividades e regiões.

No tocante ao segundo aspecto (modelo regulatório), a mensagem básica do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo federal é a “necessidade de atrair o investimento privado para o setor de infraestrutura, de forma não somente a concluir projetos iniciados e depois descontinuados por falta de verbas, mas também a reduzir o custo de implementação dos projetos de infraestrutura, permitindo assim maior incremento do estoque de capital para o mesmo volume de poupança” [Pinheiro (1996)].

As iniciativas do governo federal com este objetivo envolveram a extensão do programa de privatizações aos serviços de infraestrutura, a edi-

---

ção da Lei de Concessões e das emendas constitucionais que eliminam monopólios estatais diversos (indústria do petróleo, telecomunicações, distribuição de gás encanado e resseguros) e a discriminação contra empresas de capital estrangeiro operando no Brasil.

O processo de privatização está praticamente concluído no setor de transporte ferroviário, as primeiras concessões rodoviárias já foram licitadas e a modernização dos portos segue em ritmo lento, mas avançou o suficiente para estimular uma saudável competição entre eles. Na área de energia, o Congresso definiu os elementos essenciais da nova estrutura de regulação do setor elétrico (a Agência Nacional de Energia Elétrica — ANAEEEL) e há várias modalidades possíveis de participação do setor privado em novos investimentos. Encontra-se em análise no Congresso o substitutivo do Senador Elyseu Resende ao projeto do Executivo para a flexibilização do mercado de petróleo. Em telecomunicações, o Executivo aprovou sua proposta de *lei geral*, definindo as características da agência regulatória, redefinindo/reclassificando os serviços, estabelecendo as condições de interconexão e concorrência na rede básica, conceituando serviço universal e definindo os mecanismos de seu financiamento, reorganizando a TELEBRÁS e prevendo sua posterior privatização. A lei estabelece, ainda, a possibilidade de o Executivo restringir a participação do capital estrangeiro nas empresas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Embora a *lei geral* não tenha estabelecido prazos para a privatização e não tenha fornecido elementos acerca do modelo de estrutura setorial que se pretende implantar, recentemente o Ministro das Comunicações deu duas indicações sobre seus planos e objetivos nessas áreas: foi criada, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma comissão de supervisão do processo setorial de privatização, e definiu

---

se que o primeiro bloco de empresas de telefonia seria privatizado ainda em 1997. Afirmou o ministro, ainda, que às empresas vencedoras das licitações não será concedido prazo para o usufruto de situação de monopólio, uma vez que — após a privatização — será lançada licitação para a concessão de serviços de telefonia comercial nas mesmas áreas leiloadas.

No campo das negociações multilaterais, o Brasil participou das tratativas para o estabelecimento de um acordo sobre serviços de telecomunicações e tornou-se um dos seus 68 signatários, comprometendo-se — a partir de julho de 1999 — a eliminar quaisquer restrições à participação direta de investidores estrangeiros no capital das empresas que irão operar em telefonia celular (banda B) e em exploração de satélites.

Esse conjunto de iniciativas visa tão-somente estabelecer as precondições para a atração de investimentos privados em infra-estrutura: estabilidade e transparência de regras, definição das funções do Estado e estabelecimento de limites às suas intervenções, e níveis adequados de rentabilidade para os investidores. A *tradução* dessas medidas em novos investimentos e em ampliação de oferta de serviços de infra-estrutura ocorrerá de forma lenta, ao longo dos próximos cinco a dez anos.

*O novo modelo de gestão da infra-estrutura representa nítida ruptura com uma tradição marcada pelos seguintes elementos:*

- a preocupação com a dimensão geopolítica da infra-estrutura, dentro de uma visão de auto-suficiência da oferta doméstica e de afirmação do Estado nacional *vis-à-vis* a de seus vizinhos;
- a baixa prioridade em relação a questões com o a eficiência dos investimentos e seu custo, o que se traduz, antes de mais nada, na preferência por novos investimentos, em detrimento da manutenção e até da operação

da infra-estrutura existente [Villega e Maciel (1996)];

- a superposição, em empresas públicas, de funções regulatórias e de operação dos serviços; e
- a aversão à competição e ao capital privado, doméstico ou externo, na oferta de serviços de infra-estrutura.

É interessante e relevante para os objetivos deste trabalho observar que, com maior ou menor intensidade, tanto o diagnóstico de deterioração das redes de infra-estrutura, quanto as tendências de revisão do modelo de regulação e operação desses serviços — ambos aqui referidos ao Brasil — também se aplicam aos demais países do MERCOSUL e da América do Sul.

A abertura dos mercados de infra-estrutura aos investidores privados, inclusive estrangeiros, é, para estes países, o mecanismo essencial para recuperar o atraso — comum a praticamente toda a América Latina — em matéria de modernização dos serviços de infra-estrutura, esforço que requererá, para o período de 1996/2001, investimentos anuais equivalentes a US\$ 60 bilhões [Batista da Silva (1996)].

### 3 A INFRA-ESTRUTURA NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

*A inclusão do tema da infra-estrutura na agenda de processos de integração tem uma funcionalidade que é, no mínimo, tripla, conforme descrito a seguir.*

- Em primeiro lugar, se um dos efeitos potenciais dos esquemas de liberalização preferencial entre países contíguos é *fazer a geografia contar*, a sua concretização depende da superação dos obstáculos físicos, técnicos e regulatório-institucionais à movimentação de bens e serviços entre tais países. A integração das redes
-

de infra-estrutura aparece como condição essencial para a realização do objetivo.

- Em segundo lugar, em espaços economicamente integrados, a existência de assimetrias entre países e regiões, em termos de quantidade e de qualidade de serviços de infra-estrutura, se traduz imediatamente em diferenciais de competitividade e de atratividade para novos investimentos. Nesse sentido, a integração pode reforçar — e não atenuar — as disparidades de níveis de desenvolvimento entre países e regiões, ao desencadear lógicas cumulativas de polarização dos investimentos e ao potencializar os efeitos de aglomeração [Bliss e Braga de Macedo (1990) e Le Cacheux (1996)]. No entanto, um tratamento adequado do tema da infra-estrutura nos processos de integração pode contribuir para que seus efeitos dinâmicos se dêem no sentido de facilitar a convergência entre os desempenhos reais das economias, incentivando o *catching up* das indústrias das regiões periféricas ou, pelo menos, reduzindo os riscos de que se ampliem as disparidades entre países e regiões dentro da área de integração — o que significa dizer que o tema da infra-estrutura tem sua funcionalidade vinculada, nos processos de integração, à lógica das políticas compensatórias e às preocupações com a *coesão econômica e social* dos processos. Tal dimensão é particularmente relevante nos processos de integração fortemente marcados por assimetrias entre os países-membros, em termos de níveis de desenvolvimento, com o caso da ALCA.
- Em terceiro lugar, dadas as características dos investimentos em redes de infra-estrutura — volume, indivisibilidades, geração de externalidades, entre outras —, raramente o *espaço ótimo de planejamento* se confunde com as unidades nacionais e a lógica geopolítica dos Estados nacionais deve dar lugar à lógica geoeconômica, mais permeável a projetos supra-

**nacionais.**

---

### 3.1 A União Européia

A experiência da União Européia — reunindo países geograficamente pequenos — é certamente a mais rica, em termos de gestão da infra-estrutura dentro da agenda de processos de integração.

Até 1985, a infra-estrutura não era tema prioritário na agenda da Comunidade Européia. A única exceção era a precoce preocupação comunitária com os transportes terrestres, identificados com o elemento crítico na definição das condições de concorrência entre os países-membros.

De maneira geral, prevalecia o modelo de gestão pública das redes de infra-estrutura, onde empresas estatais monopolistas asseguravam a regulação e a provisão de serviços. Quando a Comunidade adotou, entre 1971 e 1976, as primeiras diretrizes de abertura dos mercados públicos, os setores de energia, de transportes e de telecomunicações foram excluídos das regras de liberalização.

Foi somente a partir de 1985, com a retomada do processo de construção do mercado unificado, que os temas infra-estruturais se integraram à agenda de negociações entre os países da Comunidade, sob impulso da Comissão (órgão executivo da Comunidade) e, sobretudo, das decisões da Corte de Justiça das Comunidades Européias [Stoffaes (1995)]. A integração à Comunidade de países de menor nível relativo de desenvolvimento — com o Portugal, Grécia e Espanha — constituiu um poderoso incentivo para que o tema da infra-estrutura ganhasse prioridade na agenda de negociação, associando-se seu tratamento e o de mecanismos comuns de financiamento a projetos infra-estruturais ao objetivo de integração das regiões periféricas ao centro dinâmico do bloco regional.

*Três têm sido os vetores de desenvolvimento do tema no processo de integração europeu, conforme resumido adiante.*

---

1. A liberalização dos mercados de serviços de infra-estrutura —trata-se de, gradualmente, desfazer “situações monopolistas julgadas excessivas e abolir direitos exclusivos ou especiais que os Estados-membros outorgaram a certas empresas” [Stoffaes (1995)]. Esse princípio geral de liberalização conviveu com diferentes modelos nacionais de relacionamento entre o setor público, as empresas operadoras e os consumidores, bem como com variados ritmos de liberalização dos mercados, conforme dados do Instituto Europeo-Latinoamericanas (IRELA (1994)). Enquanto o transporte rodoviário de mercadorias foi profundamente liberalizado, os setores de gás e eletricidade não haviam sido, até 1994, objeto de qualquer posicionamento com um por parte do Conselho da União Européia. Entretanto, a adoção do princípio geral de liberalização não excluiu a manutenção de “dispositivos de salvaguarda relativos à provisão e ao financiamento dos serviços universais”.
  2. A harmonização de normas e padrões, necessária para tornar efetivas a abertura dos mercados e a interoperação das redes nacionais, a qual teve como objeto as especificações técnicas para equipamentos (telecomunicações e transporte ferroviário), os princípios de tarifação dos serviços (fornecimento de eletricidade às empresas), a fiscalização e as disposições relativas à organização profissional e às condições de trabalho (transporte rodoviário de carga), e às condições de outorga de autorização para operar e fornecer serviços em determinados setores (telecomunicações).
  3. A preocupação central com a preservação dos interesses coletivos afetados pelas redes de infra-estrutura, que se traduz na centralidade das noções de *obrigação de serviço público* e de *serviço universal*, consagradas pela jurisprudência da Corte de Justiça européia.
-

O Tratado de Maastricht sobre a União Europeia — em vigor a partir de novembro de 1993 — prevê o estabelecimento e o desenvolvimento de redes de energia, de transportes e de telecomunicações transeuropéias, o que requer a concretização da interoperação *das redes existentes e financiamento de novas infra-estruturas* de interesse comum e, em especial, aquelas ligando as regiões periféricas às áreas centrais da Comunidade [Lafay e Unal-Kesenci (1994); Stoffaes (1995)].

Foi instituído, pelo Conselho da União, um *fundo de coesão*, a fim de contribuir financeiramente para a realização de projetos nos campos do meio ambiente e das redes transeuropéias de transportes. O fundo recebeu uma dotação de 15 bilhões de ecus para o período até o ano 2000, e os Estados ditos periféricos da União serão os principais beneficiários dos projetos financiados.

A experiência da União Europeia combina, portanto, uma diretriz genérica de liberalização, elevada capacidade para lidar com diferentes modelos de gestão e ritmos de abertura dos mercados nacionais, bem como permanente preocupação com a redução das assimetrias entre países e regiões, no que se refere à dotação de recursos de infra-estrutura.

Embora, com o passar do tempo, as diretrizes horizontais de liberalização e de harmonização venham se impondo frente às condicionalidades setoriais, o ritmo das negociações ainda varia muito entre os setores e se admitem, na prática, numerosas exceções a uma aplicação estrita das regras com unitárias de concorrência.

Nesse quadro, o papel de instituições supranacionais dotadas de razoável poder de *enforcement* junto aos Estados nacionais — caso da Comissão e da Corte de Justiça — é fundamental para assegurar a coerência global do processo de liberalização dos mercados e para estabelecer regras de convivência entre diferentes estruturas regulatórias e mo-

delos de articulação entre os Estados e os operadores.

### 3.2 Outros Processos de Integração: NAFTA e MERCOSUL

No NAFTA, o tema da infraestrutura é tratado essencialmente nos acordos horizontais sobre investimentos e sobre serviços. É curioso observar, no entanto, que boa parte dos setores de infraestrutura foram excluídos das negociações de comércio e de investimentos.

De fato, energia e transportes ferroviários foram excluídos por iniciativa mexicana, os transportes marítimos por iniciativa dos EUA, os serviços básicos de telecomunicações por decisão do Canadá e do México, e os transportes aéreos por consenso. A rigor, a liberalização do comércio e dos investimentos nos setores de infraestrutura no NAFTA somente alcançou o transporte rodoviário de carga — abrindo o mercado mexicano — e serviços não básicos de telecomunicações [UNCTAD/BIRD (1994)]. As negociações levaram, ainda, o México a flexibilizar em alguma medida sua posição tradicional no que se refere aos investimentos externos na indústria petroquímica e à participação de capitais dos EUA e do Canadá em projetos de infraestrutura ferroviária [OCDE (1996)].

Ao longo das negociações e como contrapartida à inclusão — por pressão dos EUA — de dois *side agreements* sobre meio ambiente e direitos trabalhistas, levou-se adiante a idéia de instituir um banco de desenvolvimento norte-americano, voltado para o financiamento de projetos infra-estruturais de interesse com um do México e dos EUA.

No MERCOSUL, os esforços de negociação de temas de infraestrutura concentraram-se nos segmentos de transportes. Os resultados podem ser considerados bastante limitados, não somente por-

---

que persistem obstáculos burocráticos, mas também porque permanecem em vigor restrições técnicas e regulatórias à liberalização do mercado sub-regional para os operadores locais [Castro e Lamy (1996)]. O crescimento exponencial dos fluxos de comércio intra-MERCOSUL, nos últimos anos, tem evidenciado a insuficiência dos esforços de integração no plano das infra-estruturas, tanto no que refere à integração física, quanto no que tange à obtenção de um grau mínimo de liberalização do acesso aos mercados nacionais para os operadores dos Estados-membros e de harmonização de normas e procedimentos que permita reduzir de forma expressiva os custos de transportes dentro da sub-região.

O MERCOSUL evidencia as dificuldades de implementação de diretrizes de liberalização de mercados e de harmonização de regras e padrões nacionais em processos de integração institucionalmente estruturados segundo uma lógica de negociações setoriais e com escassos mecanismos de estabelecimento e de *enforcement* de disciplinas supranacionais *vis-à-vis* das normas nacionais preestabelecidas. O resultado é um evidente descompasso entre, de um lado, a liberalização tarifária do comércio de bens dentro do bloco e, de outro, a persistência de inúmeros entraves infra-estruturais à circulação de mercadorias (barreiras não-tarifárias?) e de restrições à liberalização dos mercados de prestação de serviços.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) fez recentemente um inventário dos projetos de integração de infra-estrutura no MERCOSUL — aí incluídos Chile e Bolívia —, que se encontram em um nível de, no mínimo, estudo de pré-viabilidade [BID (1996)]. O trabalho do BID identificou 32 projetos de interesse de pelo menos dois países do bloco, com valor total estimado em cerca de US\$ 28 bilhões. O quadro 1 a seguir apresenta os investimentos previstos para cada modalidade de projeto.

---

**QUADRO 1****Projetos de Integração de Infra-estrutura no****MERCOSUL**

|                         |                                   |
|-------------------------|-----------------------------------|
| Transporte rodoviário   | entre US \$ 5 e US \$ 6,5 bilhões |
| Transporte ferroviário  | US \$ 1,23 bilhão                 |
| Hidroviás               | US \$ 660 milhões                 |
| Projetos hidrelétricos  | US \$ 14,5 bilhões                |
| Interconexões elétricas | US \$ 830 milhões                 |
| Gasodutos               | US \$ 4,1 bilhões                 |

Os principais investimentos em curso ou em processo de licitação para concessão envolvem a construção de gasodutos e de redes de interconexão elétricas, tornada prioritária em função das perspectivas de escassez de energia no Brasil, em futuro próximo. A fim de dar suporte regulatório aos esforços de interconexão energética entre Argentina e Brasil, os presidentes dos dois países firmaram, em abril de 1997, na Declaração do Rio de Janeiro, o compromisso “de definir normas que permitam transações de energia elétrica e de gás natural livremente contratadas entre empresas dos dois países, obedecendo ao princípio de simetria no tratamento, bem como à outorga de autorizações, licenças ou concessões de operação e exploração de gasodutos e redes de transporte de energia elétrica necessárias para as atividades de exportação e importação, evitando-se práticas discriminatórias”. A mesma Declaração prevê a necessidade de ajustes regulatórios para a concessão a capitais privados da construção, operação, manutenção e comercialização da energia do empreendimento de Garabi, na fronteira dos dois países.

Tais compromissos têm, como marco de referência, o Protocolo de Intenções sobre Cooperação e Interconexão Energética, assinado pelo Brasil e pela Argentina no início de 1996, e apontam para a necessidade de harmonizar regras e normas nacionais de forma a viabilizar empreendimentos de infra-estrutura de escopo supranacional. Nessa área, os resultados do MERCOSUL são ainda incipientes. De fato, há apenas dois

acordos quadripartites assinados em áreas de infra-estrutura, e ambos estão em estágio inicial de implementação, com o se vê a seguir.

— *Acordo de Transporte Multimodal*: o Brasil foi o primeiro país do MERCOSUL a implantar a expedição de manifestos de carga para o transporte multimodal, a partir de setembro de 1996. O Uruguai já incorporou o Acordo à sua legislação interna e está se preparando para implementá-lo, ao passo que, na Argentina e no Paraguai, encontram-se em debate projetos de lei para internalizar o Acordo, em termos regulatórios.

— *Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais*: o Acordo foi assinado em Fortaleza, em dezembro de 1996, pelos quatro países do MERCOSUL, além do Chile e da Bolívia, e regulamentará os serviços aéreos regulares de passageiros, de carga e correio, que não estão incluídos no escopo dos acordos bilaterais entre os países do bloco, e que continuarão vigentes. A concessão de direitos às empresas interessadas em operar novas rotas estará a cargo dos Estados-membros, e novos aeroportos serão habilitados para operações internacionais, possibilitando outras conexões e alternativas para o transporte aéreo.

Para enfrentar, ainda que parcialmente, o desafio do financiamento dos projetos supranacionais de integração das infra-estruturas, o MERCOSUL resolveu criar, também em Fortaleza, no mês de dezembro de 1996, um comitê especial integrado por representantes dos governos dos cinco países da chamada *Cuenca del Plata* (os quatro países do MERCOSUL e a Bolívia) para elaborar uma proposta técnica com o objetivo de transformar o *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA) em um mecanismo financeiro de desenvolvimento e integração, voltado essencialmente para projetos de infra-estrutura. Em fevereiro deste ano, a decisão de transformar o FONPLATA em uma instituição ou mecanismo financeiro foi oficialmente anuncia-

da pelos países-membros, discutindo-se atualmente o modelo institucional a ser adotado.

#### 4 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA ALCA

##### *a) As negociações intergovernamentais*

No Plano de Ação aprovado na Cúpula de Miami, além de fixarem em 2005 a data para a conclusão das negociações, os chefes de Estado do continente admitiram, conforme colocado neste trabalho, que o processo da ALCA avançaria em *duas vias*, e estabeleceram um cronograma de reuniões para acompanhar o programa de trabalho definido.

Em Denver, em junho de 1995, os ministros de Comércio reafirmaram a coerência da ALCA com as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC) e com os princípios do regionalismo aberto. Foram criados sete Grupos de Trabalho (GTS), prevendo-se o estabelecimento de outros quatro na reunião de Cartagena (março de 1996).<sup>1</sup>

Definiu-se, ainda, que o Acordo incluiria temas comerciais e os chamados *novos temas* da Rodada Uruguai, além de política da concorrência. A adesão ao Acordo seria necessariamente feita para o conjunto de direitos e obrigações, sob a forma de *single undertaking*.

Ao iniciar-se o *ciclo brasileiro* de reuniões — inaugurado em Florianópolis, em setembro de 1996 — a ALCA já tinha definido uma data-limite para a conclusão das negociações (o ano de 2005), os elementos básicos de seu escopo de abrangência (os

---

<sup>1</sup> Os onze GTS tratam do seguintes temas: acesso a mercado, regras de origem e procedimentos aduaneiros, normas técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, serviços, investimentos, política de concorrência, agricultura, subsídios, *anti-dumping* e direitos compensatórios, direitos de propriedade intelectual e economias menores. Na reunião ministerial de Belo Horizonte, foi criado o GT sobre solução de controvérsias.

---

temas dos GTS), alguns princípios fundamentais (decisões por consenso, competitividade com a OMC e *single undertaking*), e o embrião de uma sistemática de negociação (as reuniões de ministros e vice-ministros do Comércio) e da estrutura organizacional de apoio (os GTS e o Comitê Tripartite Organização dos Estados Americanos — OEA/Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID/Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — CEPAL). Ademais, admitia-se que a participação dos países nas negociações e sua adesão à ALCA ocorressem de forma individual, ou como membros de grupos sub-regionais (o MERCOSUL, por exemplo). A integração em duas vias, definida desde Miami, resguardava os interesses dos países do MERCOSUL, envolvidos em um projeto de união aduaneira, mas também preservava, para os EUA, a viabilidade da estratégia de extensão do NAFTA, inclusive como elemento de pressão durante o processo negociador.

Contudo, não se chegou a um consenso quanto à data de início das negociações efetivas, bem como em relação à *natureza e profundidade dos compromissos da ALCA* (Lande, 1996), que os negociadores dos EUA sugeriam dever ser necessariamente OMC — *plus* e, idealmente, NAFTA — *plus*.

A reunião vice-ministerial de Florianópolis marcou uma ruptura na história da ALCA: por iniciativa do MERCOSUL, abriu-se o debate sobre o processo de negociação a ser concluído em 2005. De acordo com a proposta do MERCOSUL, o processo de negociação seria conduzido em três etapas sucessivas, vinculando-se indissociavelmente a cada etapa um conjunto de temas.

Assim, a primeira etapa visaria à concretização de acordos de facilitação de negócios, em campos como procedimentos aduaneiros, medidas sanitárias, etc. A segunda etapa incluiria temas cuja negociação exigisse mais do que acordos de facilitação de negócios, sem implicar, no entanto, trocas de concessões em termos de acesso a mercado.

Estas estariam reservadas à terceira etapa — a se iniciar em 2003.

Inaugurada a discussão em torno do processo de negociações, mais cinco propostas se agregaram à do MERCOSUL, durante as reuniões de Recife (fevereiro de 1997) e Rio de Janeiro (abril de 1997): as dos EUA, do Canadá, da Comunidade do Caribe (CARICOM), do Grupo Andino e do Chile. O anexo apresenta detalhadamente o conteúdo de cada uma dessas propostas.

As propostas do MERCOSUL e dos EUA previam negociações em etapas: três, no caso do MERCOSUL, e duas, no caso dos EUA. Posteriormente à reunião de Recife, os EUA adotaram o modelo de negociação simultânea de todos os temas. Como visto, o quadro que se consolidou às vésperas da reunião de Belo Horizonte apresentava algumas importantes divergências e convergências.

No plano das divergências, a mais importante opunha a proposta do MERCOSUL a todas as demais e envolve o ritmo e a seqüência das negociações. De um lado, o MERCOSUL defendia que a cúpula presidencial, prevista para março de 1998, em Santiago, marcasse o anúncio do *lançamento* das negociações, ao passo que, nas demais propostas, esse evento marcaria o início efetivo das negociações. De outro lado, somente a proposta do MERCOSUL prevê negociações por etapas e vincula o tratamento de certos temas a determinadas etapas. Todas as demais propostas defendem o tratamento simultâneo de todas as áreas de negociações.

Menos explícita, mas também relevante, é a divergência entre as propostas norte-americanas (EUA e Canadá) e a do MERCOSUL quanto ao nível de abrangência do Acordo: enquanto os primeiros identificam a montagem de arranjos comerciais e de disciplinas hemisféricas ao estabelecimento de normas OMC — *plus*, o MERCOSUL rejeita uma adesão geral a esse tipo de compromisso.

---

Finalmente, a inclusão de temas trabalhistas e ambientais na agenda hemisférica — proposta pelos EUA — é rejeitada pelo MERCOSUL, que condiciona a inclusão de novos temas à comprovação de sua vinculação ao comércio e ao *amadurecimento* de seu tratamento, no plano multilateral.

Às convergências alcançadas nas reuniões anteriores, o *ciclo brasileiro* de negociações agregou, até a reunião ministerial de Belo Horizonte:

- a admissão da necessidade de uma estrutura de suporte permanente às negociações, embora ainda houvesse divergência quanto às funções específicas e à organização dessa estrutura; e
- o consenso sobre a relevância da participação do setor empresarial no processo de negociação, sancionada pela intensa mobilização privada em torno da preparação da reunião de Belo Horizonte.

A reunião ministerial de Belo Horizonte (maio de 1997), marcada por uma retórica de conflito e oposição entre os EUA e o Brasil, mais uma vez ratificou as convergências alcançadas. As contribuições específicas da reunião ao processo parecem se concentrar em quatro aspectos, descritos a seguir.

— Primeiro, concentraram-se em uma definição mais precisa da data de início das negociações: os ministros concordam que as negociações “deveriam iniciar-se em Santiago, em março de 1998, e [recomendarão] aos (...) Chefes de Estado e de Governo que assim o façam naquela oportunidade”. Embora esta não seja uma afirmação taxativa, a fórmula usada deixa pouca margem de dúvida quanto à data de início das negociações. Para tanto, os ministros de Comércio dos países do continente formularão, na reunião de San José da Costa Rica, em fevereiro de 1998, “com o se procederá às negociações, inclusive aspectos com o seus objetivos, enfoques, estrutura e localização”.

— Segundo, definiram -se *estruturas organizacionais de transição* entre a fase de pré-negociação e a etapa negociadora: os vice-ministros terão três reuniões na Costa Rica, para preparar a reunião ministerial de fevereiro de 1998, antecedente à cúpula presidencial de Santiago, em março. Paralelamente, os vice-ministros passam a constituir um Comitê Preparatório coordenando e dirigindo as atividades dos Grupos de Trabalho e recomendando aos ministros o modo de *reconfigurar* os GTS em grupos de negociação. Aos GTS — agora acrescidos do Grupo sobre Solução de Controvérsias — caberá submeter aos vice-ministros, em sua segunda reunião sob a presidência da Costa Rica, “diferentes alternativas técnicas no tocante a possíveis questões e enfoques de negociação em suas respectivas disciplinas”. Finalmente, o Comitê Tripartite continuará a apoiar tecnicamente os GTS e realizará estudo de viabilidade “para o estabelecimento de uma secretaria administrativa de caráter temporário para prestar apoio às negociações da ALCA”.

— O terceiro aspecto reside em uma ênfase reforçada às necessidades específicas das economias menores, em termos de “políticas internas adequadas, assistência técnica e cooperação, a fim de facilitar a participação efetiva daquelas economias no processo da ALCA”.

— Em quarto e último lugar, vale registrar a contribuição da reunião ministerial de Belo Horizonte quanto à qualificação feita à coexistência da ALCA com os acordos bilaterais e sub-regionais envolvendo países do continente. Uma vez que prevalece o princípio de *single undertaking* como o modelo de adesão ao Acordo, a coexistência será possível “na medida em que os direitos e obrigações assumidos nesses acordos ou não estejam previstos nos direitos e obrigações da ALCA, ou não os ultrapassem”. Tal qualificação sugere que tenha sido introduzido no processo de negociação um princípio de ordenamento das relações entre a ALCA e os demais acordos de integração no continente, em

---

todos os campos contemplados pelo acordo hemisférico. A definição desse princípio de ordenamento, baseado na prevalência das disposições da ALCA sobre as dos demais acordos em áreas comuns, responde ao reconhecimento pragmático das dificuldades para gerar disciplinas hemisféricas, a partir das diversas regras e normas bilaterais e sub-regionais, estabelecidas pelos acordos firmados nos últimos anos no continente. Além de responder a uma necessidade prática, a decisão confere à ALCA *status* político privilegiado enquanto mecanismo de estabelecimento de disciplinas *vis-à-vis* os demais acordos.

A divergência quanto à seqüência das negociações não foi superada e o tema deverá concentrar as atenções dos vice-ministros em suas próximas três reuniões, na Costa Rica.

Além disso, enquanto a importância da participação empresarial não suscita dissensões entre os países, a integração dos sindicatos de trabalhadores às negociações criou nova clivagem. Assim, Brasil e EUA foram permeáveis às demandas sindicais de participação, mesmo se, no caso do Brasil, não houver qualquer interesse em discutir os temas de relações trabalhistas, vinculando-os ao comércio, e se, no caso dos EUA, o objetivo dessa posição tiver sido neutralizar críticas domésticas ao processo de negociação. México, Peru, Costa Rica, Colômbia se opuseram às propostas de participação trabalhista.

Na Declaração Ministerial, os temas trabalhistas e de meio ambiente receberam pouca ênfase, referenciando-se o seguimento desses temas, na ALCA, à evolução dos trabalhos em âmbito multilateral.

*b) A participação do setor privado*

A mobilização empresarial em torno da preparação da reunião de Belo Horizonte consolidou a participação do setor privado como um elemento

---

central do processo de negociação da ALCA. A intensa participação empresarial começou a produzir uma dinâmica de negociação com razoável grau de autonomia em relação às negociações intergovernamentais e com elevada *taxa de convergência* entre as diferentes propostas nacionais (ou sub-regionais).

O caso brasileiro exemplifica as diferenças entre as posições empresarial e governamental. Os documentos empresariais do Brasil, preparados para o Fórum de Belo Horizonte, têm duas características essenciais:

- a) ratifica-se a proposta governamental de uma abordagem escalonada da negociação, mas avança-se na direção de um modelo em que a vinculação etapa-tema só é essencial para o caso das negociações de acesso aos mercados — que ocorreria necessariamente na terceira etapa —, perdendo relevância no restante dos temas; e
- b) a proposta do setor privado diferencia-se da governamental, ao defender a inclusão, nas primeiras etapas de negociação, de temas circunscritos, na visão do governo, à terceira etapa: serviços, investimentos e compras governamentais, entre outros.

É possível identificar na proposta empresarial brasileira o esforço para aproveitar a *oportunidade ALCA* para enfrentar questões relacionadas ao *custo Brasil*. Mesmo na área de acesso a mercados — a mais sensível, do ponto de vista brasileiro —, a proposta empresarial prevê uma série de iniciativas que, sem exigir o início do processo de *troca de concessões*, dão um conteúdo substantivo à primeira e à segunda etapa do processo negociador. Assim, por exemplo, cabe à segunda etapa “fixar regras básicas do *fair play* a nível do hemisfério, contemplando, no entanto, mecanismos, procedimentos e regras para o tratamento de assimetrias ou de impactos capazes de inviabilizar a integração regional”. É impres-

---

cindível, ainda, para o empresariado brasileiro, que nessa segunda etapa, a *preferência hemisférica* assumiu o *status* de objetivo político. Nesse sentido, dispositivos nacionais considerados incongruentes em relação às regras da OMC, bem como os mecanismos de natureza unilateral, deveriam ser abolidos entre os integrantes da ALCA. Mais ainda, segundo dados da Conferência Nacional da Indústria (CNI), a preferência hemisférica deveria orientar os atos administrativos de todos os órgãos envolvidos no intercâmbio regional.

A convergência dessas duas características na proposta empresarial sugere que o respaldo à postura de negociação do governo, embora inalterado no que respeita à idéia de somente discutir concessões de acesso a mercado na última fase das negociações, recebe agora uma qualificação. De fato, os documentos da CNI sugerem a viabilidade — e o interesse — de uma estratégia de *densificação* das duas primeiras etapas de negociação e de minimização das restrições impostas pela posição do governo a determinados temas e áreas de negociação.

*As conclusões dos workshops empresariais autorizam dois comentários:*

- a divergência quanto à seqüência das negociações — em etapas não simultâneas — também se manifestou entre os empresários; nesse caso, a posição favorável às negociações em etapas agregou não só os representantes do MERCOSUL, mas também os do Chile e do Grupo Andino; e
- a elevada *taxa de convergência* em áreas não estritamente comerciais, com o investimentos e políticas de concorrência, onde há consenso quanto à necessidade e viabilidade de se avançar rapidamente na direção de acordos hemisféricos abrangentes.

Mais recente, a participação do setor sindical nas discussões se deu a partir do Fórum Sindical dos Trabalhadores das Américas, reunido em

Belo Horizonte. O Fórum pleiteia sua integração formal ao processo de negociações e defende a inclusão futura no Acordo de cinco *cláusulas sociais*: o combate ao trabalho escravo; o combate ao trabalho infantil; o combate à discriminação racial; o direito de organização sindical; e o direito de organização coletiva dos trabalhadores (cf. *Gazeta Mercantil*, 13 de maio de 1997).

Dois anos e meio de *processo ALCA* lograram produzir um conjunto importante de convergências sobre pontos fundamentais de negociação. Além disso, o processo dá sinais crescentes de irreversibilidade, e a intensa agenda de negociações intergovernamentais e de reuniões empresariais assegura uma permanente mobilização dos agentes públicos e privados em torno da ALCA.

Embora o componente conflitivo, presente em toda negociação, continue a influenciar mais do que seria desejável as posições dos EUA e do Brasil em relação à ALCA, a evolução recente do processo autoriza expectativas otimistas quanto à *despolarização* das negociações e a uma ênfase crescente na dimensão cooperativa, nas futuras discussões.

*Pelo menos três fatores contribuem para validar tais expectativas:*

- 1) a participação crescentemente ativa de países, como o Canadá e o Chile, e de grupos de países, como o CARICOM e o Pacto Andino, ampliando o número de atores relevantes nas discussões intergovernamentais;
  - 2) a importância cada vez maior das propostas e das negociações do setor privado, caracterizadas por um elevado grau de convergência; e
  - 3) os efeitos que a própria dinâmica de negociações complexas e multi-temáticas geram sobre a formação das posições nacionais e de coalizões entre países e blocos, induzindo o surgimento de diversas *posições nacionais* dentro de cada país e de coalizões temáticas e setoriais entre países e blocos.
-

A convergência dos três fatores tende a criar um quadro favorável à superação de situações de impasse e de polarização, típicas de processos negociadores onde há poucos atores relevantes.

## 5 A INFRA-ESTRUTURA E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ALCA

Na atual configuração dos Grupos de Trabalho constituídos no âmbito inter-governamental para a discussão da ALCA, não há nenhum foro específico sobre o tema da infra-estrutura. No entanto, o tema *recorta* vários dos GTS estabelecidos, com ênfase nos Grupos de Serviços e de Investimentos — o tema da infra-estrutura também atravessa os GTS de economias menores, com pras governamentais e política de competição.

A prioridade concedida pelos EUA aos temas de serviços e de investimentos e a experiência do NAFTA sugerem que as posições daquele país favorecem um tratamento horizontal dessas questões, provavelmente nos marcos de um acordo abrangente sobre investimentos, no qual seriam previstas exceções setoriais. A dimensão compensatória que o tema da infra-estrutura adquire no processo europeu não parece merecer, na visão dos EUA, um lugar prioritário e capaz de conferir ao tema o privilégio de ser tratado como questão autônoma nas negociações e como objeto de um GT específico.

Para os países do MERCOSUL, em contraste, a concessão de prioridade, na agenda de negociações da ALCA, ao tema da infra-estrutura parece se justificar plenamente, na medida em que pode contribuir para gerar, nesses países, incentivos positivos para a integração. Isso somente ocorrerá se forem atendidos alguns pressupostos para o tratamento do tema nas negociações:

- é preciso reconhecer que esquemas de integração podem conviver com a diversidade de

ambientes regulatórios e de ritmos de liberalização dos mercados, cabendo tão-somente definir *a priori* os limites dessa diversidade e algumas disciplinas quanto à concessão de ajudas públicas aos operadores dos serviços de infraestrutura;

- deve-se dar destaque à agenda de *business facilitation* em infra-estrutura, não como uma estratégia de postergação das negociações ditas substantivas, mas em função de sua relevância para a realização do potencial de expansão de comércio associado à integração; por medidas de *business facilitation* deve-se entender os procedimentos aduaneiros, as medidas de harmonização para facilitar a difusão da intermodalidade nos transportes, a convergência de padrões e normas técnicas visando à compatibilização e a interoperação dos sistemas, etc; e
- é fundamental reconhecer e priorizar a dimensão compensatória da inclusão do tema da infra-estrutura na agenda da integração, ressaltando a importância do seu desenvolvimento na América Latina como meio de atenuar as assimetrias de competitividade existentes no continente, e de reduzir os efeitos potenciais de polarização vinculados à liberalização dos mercados nacionais de bens e serviços; nesse sentido, a inclusão do tema na agenda de negociações deveria resultar na avaliação de modalidades de mobilização coordenada de recursos financeiros e de mecanismos de garantia para novos investimentos em infra-estrutura, especialmente para aqueles projetos com previsíveis impactos supranacionais.

Pode-se pensar em uma iniciativa dessa natureza, envolvendo — no que se refere à canalização de recursos financeiros e à criação de mecanismos de garantia para os financiamentos — o BID, o Banco Mundial, o Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), a Corporación Andina de Fomento

---

(CAF) e outras instituições sub-regionais e nacionais (como o BNDES) de financiamento de investimentos em infra-estrutura. No que diz respeito às garantias concedidas aos investidores externos em projetos de infra-estrutura contra riscos políticos e outros, seria razoável trabalhar no sentido da instituição de mecanismos de arbitragem supranacionais ou — numa visão mais ambiciosa — de se prever a negociação de um acordo de proteção aos investimentos especificamente voltado para os setores de infra-estrutura, nos quais volumes de recursos, prazos longos de maturação e *sensibilidade política* convergem para aumentar os riscos vinculados à implantação e operação dos projetos.

## 6 O SETOR EMPRESARIAL E A INFRA-ESTRUTURA NA ALCA

Seguramente, o traço distintivo da ALCA em relação aos demais processos de liberalização — multilateral ou preferencial — de que o Brasil participou nos últimos anos, tem sido a forte participação da classe empresarial e, em especial, dos interesses da indústria.

Além de conferir maior legitimidade política ao processo de integração — o que é especialmente importante em um processo marcado por grandes assimetrias (de poder, inclusive) entre os participantes —, a atuação empresarial tende a atenuar as polarizações atribuíveis a uma lógica de negociação onde predominam considerações geopolíticas. Não por acaso, a *taxa de convergência* das diferentes posições empresariais nacionais levadas à reunião de Belo Horizonte é muito mais elevada do que a verificada no plano das negociações intergovernamentais. É indiscutível que as classes empresariais dos países da América Latina identificam na ALCA uma oportunidade não desprezível para a liberalização de setores e de atividades, cuja atual regulamentação onera seus custos de produção e

---

de comercialização. Isso parece verdade mesmo naqueles países, como o Brasil, em que a indústria mescla, na avaliação prospectiva da ALCA, a percepção de oportunidades com a identificação de forte ameaça associada à abertura do mercado doméstico à concorrência dos países mais desenvolvidos do continente. O tratamento do tema da infra-estrutura talvez seja, no âmbito da ALCA, o melhor exemplo.

A infra-estrutura recebeu dos empresários uma atenção prioritária desde o início das discussões do projeto ALCA. No âmbito do Foro Empresarial das Américas, foi criado um Grupo de Trabalho específico sobre o tema, e a posição empresarial brasileira, levada pela Confederação Nacional da Indústria à reunião de Belo Horizonte ressalta que, em vários países do continente, “os custos globais de infra-estrutura, tais como o do transporte no comércio exterior representam barreira ao crescimento do comércio, ao diminuir a competitividade dos produtos de exportação e aumentar o custo das mercadorias importadas”. Nesse sentido, “as discussões para a formação da ALCA podem constituir excelente oportunidade para levantar os problemas domésticos de infra-estrutura dos países, especialmente na América do Sul. O processo de integração seria visto como um disciplinador de políticas nacionais, um fator de pressão adicional para a correção de desequilíbrios internos”.

*No documento preparado pela CNI, três questões parecem estruturar a posição empresarial brasileira sobre o tema:*

- a harmonização de normas técnicas, de padrões e de regulações que afetam as condições de competição no setor;
  - o estabelecimento de condições (financeiras, regulatórias e de solução de controvérsias) adequadas à entrada de capitais privados e à manutenção da concorrência no setor; e
-

- o tratamento não discriminatório contra empresas estrangeiras na exploração de serviços de infra-estrutura.

De maneira geral, em todas as áreas de infra-estrutura contempladas pelo documento, prevalece uma visão de liberalização das condições de acesso aos mercados nacionais de serviços, tanto em termos de comércio quanto de investimentos, de eliminação de monopólios estatais e de esquemas de reserva de mercado público-privados, de desregulamentação e de ênfase na atuação dos governos na regulação, e no financiamento de projetos de infra-estrutura.

As conclusões do *workshop* sobre infra-estrutura do III Foro Empresarial das Américas inscrevem-se na mesma linha e guarda também absoluta compatibilidade com as diretrizes liberalizantes das conclusões dos grupos de serviços e de investimentos.

Reconhecendo a existência de graves problemas na oferta de infra-estrutura em diversos países do continente, o grupo propôs a identificação sistemática dos *gaps* de infra-estrutura com vistas à elaboração de um *livro branco* dos investimentos necessários no setor. Para superar tais *gaps*, as recomendações do grupo centram-se em três eixos: “abolição de práticas protecionistas nos serviços de infra-estrutura, abertura de monopólios ao capital privado e orientação prioritária dos fundos de desenvolvimento aos projetos de infra-estrutura sob responsabilidade privada”. No entanto, como observa o documento de conclusões da reunião, “nesta área, a efetiva participação do capital privado depende de estabilidade econômica e arcabouço jurídico com regras claras e objetivas capazes de proporcionar segurança aos investidores nacionais e estrangeiros”.

Talvez o melhor exemplo do sentido de oportunidade e, mais do que isso, de urgência conferido pelos empresários ao tema se encontre na observação de que “a efetivação das propostas aqui

formuladas não requer a conclusão integral dos acordos da ALCA, podendo, sempre que possível, ter início imediato”.

Na área de transportes, o documento do foro defende a ampla oferta de fretes, “regidos por concorrência aberta, equidade e transparência, com livre acesso para os operadores de transportes; a liberalização do transporte porta a porta, eliminando as reservas de carga rodoviária; a supressão das políticas de reserva de carga no transporte marítimo internacional entre os países da ALCA; a flexibilização dos acordos bilaterais de transporte aéreo entre os países do continente e a privatização das operações portuárias e aeroportuárias”.

Na área de energia, propugna-se: a formulação de uma política energética do hemisfério; a uniformização de produtos, equipamentos e materiais, visando à compatibilização dos sistemas de energia; programas de financiamento público às iniciativas dos investidores privados; e o livre acesso dos autoprodutores e produtores independentes às redes de transporte de energia elétrica.

Em telecomunicações, defende-se: a adesão dos países do continente ao Acordo Setorial da Organização Mundial de Comércio; a promoção da compatibilidade entre os sistemas de telecomunicações para assegurar sua interconexão e interoperação; a abertura à competição, considerando, entre outras, a proibição dos subsídios cruzados, etc.

O interesse dos países latino-americanos no tratamento do tema da infra-estrutura é seguramente, desde o início das negociações efetivas da ALCA, um dos principais incentivos para que se avance nas áreas de serviços, investimentos e soluções de controvérsias — áreas onde os EUA e o Canadá pretendem alcançar acordos hemisféricos com nível OMC — *plus* de disciplinas. Será difícil manter, frente a essa convergência de interesses, a posição oficial do MERCOSUL em relação à discussão desses te-

---

mas — com o eles envolvem acesso a mercado, é de se supor que sua negociação somente ocorreria na terceira fase, na metodologia apresentada pelo MERCOSUL.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista do MERCOSUL, a análise do quadro de ameaças e oportunidades associadas à inclusão do tema da infra-estrutura na agenda da ALCA revela a predominância das oportunidades, principalmente se os pressupostos definidos ao final da seção 4 forem assumidos pelos participantes na negociação.

Em primeiro lugar, com o sugerido pela posição empresarial, a eventual inclusão é funcional em relação às tendências dominantes no plano doméstico: liberalização dos mercados, atração de capitais privados com escassa restrição aos investidores externos e visão estratégica de planejamento em bases supranacionais (visão geoeconômica). As principais restrições brasileiras, em termos de acesso aos mercados, envolvem o setor de transporte, mas é previsível que os EUA não se empenhem por incluir o setor em um programa de liberalização. No caso das telecomunicações, o acordo da OMC acaba de ser assinado e caberia ao Brasil tão-somente avaliar o interesse de conceder preferências a seus parceiros do continente *vis-à-vis* do resto do mundo, a partir de julho de 1999.

Em segundo lugar, a relevância de novos investimentos em infra-estrutura para reduzir o chamado custo Brasil e a eliminação da discriminação constitucional em favor das empresas brasileiras de capital nacional parecem definir uma relação benefício/custo muito favorável à inclusão do tema da infra-estrutura como questão autônoma e prioritária na agenda da ALCA, ainda que isso implique antecipar, em relação ao cronograma proposto pelo MERCOSUL, o início das negocia-

ções sobre serviços e investimentos no âmbito continental.

No entanto, para que se maximizem os benefícios de tal inclusão e para que o Brasil possa — com indiscutível legitimidade política — capitanear uma iniciativa abrangente na área de infraestrutura no âmbito da ALCA, é necessário que o país dinamize as negociações sobre o tema no MERCOSUL, atuando como *locomotiva* do processo de aprofundamento da União Aduaneira e defendendo o uso dos investimentos infra-estruturais como política compensatória em favor dos países e das regiões menos desenvolvidas. Na agenda de negociações do MERCOSUL com os demais países da América do Sul, seria também fundamental incluir temas de infraestrutura de interesse comum, explicitando a prioridade concedida pelo Brasil a essa matéria.

---



















## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA DA SILVA, E.** *Infrastructure for sustainable development and integration of South America.* **A pr. 12, 1996.**
- BID — BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO.** *Mercosur. Documento de Programación Regional,* dic. 1996.
- BLISS, C. e BRAGA DE MACEDO, J. (eds.)** *Unity and diversity in the European economy: the community's southern frontier.*— **Cambridge: University Press, 1990.**
- CASTRO, N. e LAMY, P.** *Aspectos institucionais e regulatórios da integração de transportes no MERCOSUL.*— **Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n.444)**
- IRELA** *The single european market and its impact on Latin America.*— **Irela, Madrid: 1994.**
- LAFAY, G. e UNAL-KESENCI, D.** *Repenser l'Europe.*— **Paris: Economica, 1994.**
- LE CACHEUX, J. (ed.)** *Europe: la nouvelle vague. Perspectives économiques de l'élargissement.*— **Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.**
- MACHADO, J. B. e MOTTA VEIGA, P.** *A ALCA e a posição negociadora do Brasil.* **FUNCEX, fev. 1997.**
- OCDE.** *L'accès au marché après le Cycle d'Uruguay.*— **Paris: OCDE, 1996.**
- PINHEIRO, A. C.** *O setor privado na infraestrutura brasileira.* *Revista do BNDES, n.5, jun. 1996.*
- STOFFAES, C.** *Services publics, question d'avenir Commissariat Général du Plan.*— **Paris: Ed. Odile Jacob/Documentation Française, 1995.**
- VILLELA, A. e MACIEL, C.** *A infra-estrutura econômica no Brasil.*— **Campinas: UNICAMP, dez. 1996.**
- UNCTAD / BIRD.** *Liberalizing international transactions in services. A handbook.* **United Nations, New York e Geneva, 1994.**