

A TEORIA DOS JOGOS E AS NEGOCIAÇÕES DA ALCA

Mauro Salvo*

Resumo – Este artigo tem como objetivo analisar o histórico das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, levando-se em conta a abordagem da teoria dos jogos. Busca-se apontar os erros e acertos das decisões tomadas, principalmente pelo Brasil, além de identificar as estratégias adotadas para cada um dos jogadores (ou grupo deles) a fim de antecipar futuras decisões e caminhos a serem seguidos. Em suma, tentar-se-á aplicar a teoria dos jogos ao caso da ALCA com vista a responder determinadas perguntas, tais como: o Brasil adotou a estratégia correta? Quais concessões podemos ou devemos tomar e quais podemos ou devemos demandar? Como solucionar impasses e avançar no jogo? O Brasil tem chance de obter êxito nas negociações? Há um equilíbrio possível?

Palavras-chave – Relações internacionais. Teoria dos jogos. Estratégia. Negociação. ALCA.

Abstract – This paper analyses the history of negotiations leading to the formation of FTAA – Free Trade Area of Americas, taking into account the game theory approach. It will point out the rights and mistakes of decisions, mainly those took by Brazilian decisions makers. It also identifies the strategies taken by each of the players (or group of them) in order to anticipate further decisions and ways to be pursued. To summarize, we intend to apply the Game Theory to FTAA case in order to answer certain questions, such as: Did Brazil adopt the right strategy? Which concession could/must we give up and which could/must we ask for? How to solve impasses and to advance in the game? Has Brazil any chance of success in the negotiations? Is there a possible equilibrium?

Key words – International relations. Game theory. Strategy. Negotiation. FTAA.

Jel Classification – F1 Trade. F13 Commercial Policy; Protection; Promotion; Trade Negotiations; International Organizations.

1 Introdução

Acordos de livre comércio não são temas novos nas relações econômicas internacionais da América Latina, incluindo o Brasil. A ALALC (criada em 1960), a ALADI (de 1980), o Mercosul (de 1991) e mais recentemente a ALCA são exemplos de tentativas de integração regional. O tema ALCA ganha contornos mais acentuados pela amplitude espacial

* Analista do Banco Central do Brasil. Mestre em Economia pela UFRGS.
E-mail: msalvo@terra.com.br.

ANÁLISE	Porto Alegre	v. 18	n. 1	p. 5-21	jan./jun. 2007
---------	--------------	-------	------	---------	----------------

e econômica que possui e por estar agregando a maior potência econômica do planeta, os EUA. Além disso, o momento histórico reforça sua importância tendo em vista o crescimento do comércio internacional, bem como o sucesso alcançado por outros blocos comerciais, dos quais podemos destacar a APEC, o NAFTA e a UE (esta extrapolando os aspectos comerciais). Dentro deste contexto, Pecequillo (2004, p. 230) escreveu que a ALCA é certamente uma das maiores fontes de desafios e preocupações da política externa brasileira, combinando diversos temas em sua agenda: comércio e protecionismo, a autonomia política e diplomática e os impactos domésticos do acordo.

As negociações da ALCA geraram debates, dividindo as posições em três grupos:

- a) os que são favoráveis porque acreditam nos benefícios do livre mercado e da abertura econômica;
- b) os radicalmente contrários, que identificam esse processo de integração como uma nova forma de submissão dessas nações aos interesses norte-americanos;
- c) os indecisos.

Antes de iniciarmos a análise devemos esclarecer algumas premissas. Tendo em vista que trataremos do tema do livre comércio, é mister considerarmos a aceitação de que o comércio internacional pode trazer benefícios aos países que o praticam em termos de crescimento econômico, aumento do emprego, entre outros. Ou seja, estão implícitas a aceitação da liberdade econômica e da economia de mercado com suas implicações práticas e teóricas. Sem a qual restaria sem sentido prosseguirmos.

O objetivo proposto é mostrar um caminho, se este existir, para o Brasil auferir ganhos com um acordo comercial continental obtido através das negociações da ALCA. Por constituir-se uma situação em que a decisão de um jogador, ou agente, influencia a posição e as decisões dos demais, obrigando-os a algum tipo de interação, concluímos tratar-se de um caso passível de análise pelo prisma da Teoria dos Jogos.

Sendo assim, neste trabalho apresentaremos na seção seguinte os elementos do jogo. Na seção posterior identificaremos quem são os jogadores, que trunfos possuem para negociar, e quais os interesses de cada um deles, ou seja, o que esperam obter ao final do acordo. Na seção final, analisaremos o desenrolar do jogo, isto é, as negociações da ALCA, tentando identificar as estratégias dos jogadores e antecipar os lances e os resultados futuros.

2 Características de um jogo

A teoria dos jogos lida com a análise geral de interação estratégica. Ela nos fornece diversas possibilidades de análise; ela pode ser utilizada para estudar jogos de salão, negociações políticas e comportamento econômico. No entanto, apresentaremos nesta seção apenas a definições que nos serão úteis para o objetivo deste texto.

Consideraremos como sendo um jogo todas as situações que envolvam interações entre agentes racionais que se comportam estrategicamente. Por interações compreenderemos as ações de cada agente individualmente que afetam os demais. Um agente é qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos (empresas, governos, sindicatos, partidos, países, blocos comerciais etc), com capacidade de decisão para afetar os demais. Na teoria dos jogos são chamados jogadores, atores ou *players* (Fiani, 2004, p. 3).

Entenderemos por racionais os agentes que empregam os meios mais adequados aos objetivos que almejam, excluindo qualquer julgamento de natureza moral acerca dos seus objetivos. Levaremos em conta que cada jogador tenha ciência de que suas decisões afetam os demais, e vice-versa, conseqüentemente isso envolve um comportamento estratégico.

2.1 Tipo de jogo: competitivo ou cooperativo

Quando a necessidade de obter vantagens financeiras é alta e a necessidade de manter um relacionamento futuro é baixa, normalmente negocia-se de forma competitiva. Neste caso, os jogadores interagem para obter a maior fatia possível, aumentando sua parte em detrimento da parte do outro. Quando o que um jogador ganha é igual ao que seu adversário perde, chamamos jogo de soma-zero.

Quando a necessidade de obter vantagens financeiras continua alta, mas existe também a necessidade de preservar o relacionamento, negocia-se de forma cooperativa, partindo-se do princípio de que os recursos não são finitos e que é possível chegar ao acordo por meio da cooperação entre os negociadores com aumento do valor total do negócio, e conseqüentemente, da parte de cada um. Focaliza-se a busca de adição de valor por meio da cooperação e da troca de informações, em vez de extração de concessões de forma competitiva.

Negociar de forma cooperativa não significa ingenuidade; assim como abrir mão das metas e objetivos não significa ser “bonzinho”. Indica, sim, que os negociadores decidiram alcançar seus objetivos utilizando um processo diferente da negociação competitiva tradicional. Quando os negociadores decidem pela estratégia cooperativa, significa que estão preocupados em obter ganhos financeiros na negociação e manter ou mesmo fortalecer o relacionamento entre eles. Ao contrário do processo

competitivo, a negociação cooperativa é mais transparente; os riscos são compartilhados, a relação de confiança é maior (apesar de quase nunca ser total) e a informação é utilizada como ferramenta e não como arma. A negociação é vista como um problema a ser resolvido pelas duas partes e não como uma forma de extrair vantagens um do outro (Mello, 2003, p. 92).

Contudo, ao contrário do que parece, as negociações cooperativas não são um “mar de rosas”, em que os negociadores sejam amigos; porém, não existe tensão e tudo ocorre em um ambiente ameno e agradável sem problemas para serem solucionados. Os problemas existem, as diferenças de opinião e das necessidades de cada parte são reais e o processo precisa ser bem administrado para não se transformar em competição. Se no processo cooperativo as divergências continuam a existir, o que muda é a forma de solucioná-las. Em vez de se utilizar pressão e poder, utiliza-se criatividade como ferramenta, a flexibilidade como atitude e a comunicação sincera e genuína para se chegar ao melhor acordo (Mello, 2003, p. 92).

No caso da ALCA, o que foi dito acima sobre cooperação e competição pode ser aplicado; no entanto, cabe alguma cautela. Em primeiro lugar, não parece sensato classificar as negociações sobre a ALCA nem totalmente como competitivas e nem totalmente como cooperativas. Obviamente que a justificativa inicial é a de que a negociação deve ser, no mínimo, iniciada, pois todas as partes tendem a ganhar. Então, temos como prerrogativa a cooperação. Na terminologia da teoria dos jogos, dizemos que os jogadores acreditam tratar-se de um jogo do tipo ganha-ganha, no qual a cooperação os levará a posições melhores. Deve-se discutir, dessa forma, como se ocorrerá a cooperação e como será feita a partilha dos ganhos.

Seria ingenuidade acreditar que numa negociação entre países (jogadores) assimétricos, em termos de poder, como os membros da ALCA, os mais poderosos não queiram tirar proveito desta situação de superioridade para obter ganhos superiores. É exatamente neste aspecto que o jogo assume a sua face competitiva.

2.2 Tipo de jogo: seqüencial ou simultâneo

A essência de um jogo de estratégia é a interdependência das decisões dos jogadores. Essas interações surgem de duas maneiras. A primeira é seqüencial, cada jogador, quando for sua vez de jogar, precisa pensar mais além e avaliar como suas ações presentes afetarão as ações futuras dos demais e, conseqüentemente, suas próprias ações futuras.

O segundo tipo de interação acontece de forma simultânea. Os jogadores agem sem conhecer as ações correntes dos outros. No entanto, cada um deve estar ciente de que há outros jogadores ativos que, por

seu turno, estão igualmente cientes e assim por diante. Portanto, cada um precisa colocar-se figurativamente na posição de todos os outros e tentar calcular o resultado. Sua própria ação é parte integrante de todas as considerações que fizer.

Na prática, é possível haver num mesmo jogo lances alternados e lances simultâneos; isto significa que se deve empregar uma combinação de técnicas para analisar e determinar as melhores opções de ações. Este parece ser também o caso da ALCA. Na realidade, a qualquer momento um país pode fazer uma jogada afetando os demais, ou ser afetado pela ação de um outro país. Assim como uma jogada pode ser consequência ou resposta a uma jogada anterior de outro país. Em outras palavras, concessões, propostas ou contrapropostas podem ocorrer simultaneamente ou seqüencialmente.

2.3 Tipo de jogo: um único lance e lances repetidos finitos ou infinitos

Suponhamos que dois governos optassem por proteção como política de comércio internacional se eles pudessem considerar a política do outro país como dada. Ou seja, qualquer que seja a decisão do outro, o primeiro estará melhor com proteção. Muitos economistas argumentariam que o livre comércio é a melhor política da nação, independente do que outros governos fizerem. No entanto, os governos têm dificuldades políticas em evitar a proteção para alguns setores. Suponhamos também que ambos os países estariam melhores se tivessem optado pelo livre comércio.

Na teoria dos jogos, essa situação é conhecida como o “dilema dos prisioneiros”.¹ Cada governo, tomando a melhor decisão, optará por proteção. Ambos os governos estarão melhores se nenhum tiver proteção. Os governos falham no alcance do melhor resultado possível quando agem unilateralmente rumo ao que parece ser seus melhores interesses. Se os países agirem unilateralmente com proteção, haverá uma guerra comercial que trará desvantagens para ambos. Obviamente, esses países devem estabelecer um acordo para reprimir a proteção. Um tratado pode trazer vantagens a todos (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 243).

Na situação acima, os jogadores jogaram um único lance. A situação será diferente se o jogo for repetido seguidamente pelos mesmos jogadores. Se um jogador escolher burlar numa jogada, o outro poderá escolher burlar na próxima. Portanto, seu oponente poderá ser punido por mau comportamento. Num jogo repetido, cada jogador tem a oportunidade de estabelecer uma reputação de cooperação e, assim, encorajar o outro jogador a fazer o mesmo.

¹ Sobre o dilema dos prisioneiros, ver, por exemplo, Fiani (2004), ou, alternativamente, Berni (2004).

A viabilidade ou não desse tipo de estratégia irá depender de se o jogo será jogado por um número finito ou infinito de vezes. Se não houver um meio de garantir a cooperação no último lance será difícil assegurar a cooperação nos lances anteriores. Os jogadores cooperam porque têm a esperança de que a cooperação induza a mais cooperação no futuro. Mas isso exige que haja sempre a possibilidade de um jogo futuro (Varian, 2000, p. 535).

De modo geral, o que determina o equilíbrio entre cooperação e competição? Estando lutando pelo sucesso do conluio ou por seu oposto, precisamos primeiro entender de que forma o dilema dos prisioneiros pode ser evitado. Só então poderemos fomentar estas formas, ou neutralizá-las, conforme for mais adequado para cada caso (Dixit e Nalebuff, 1994, p. 83).

O problema subjacente é a motivação por parte dos jogadores no sentido de trapacear seja qual for o acordo. Portanto, as questões centrais são: como detectar estas traições? Que perspectiva de punição as desencorajará? (Dixit e Nalebuff, p. 88).

A confiança baseia-se na capacidade subsequente de punir aqueles que violarem o acordo. Um rompimento de cooperação traz consigo um custo automático, na forma de perda de ganhos futuros. Se este custo for suficientemente grande, a traição será desencorajada e a cooperação mantida (Dixit e Nalebuff, p. 91).

Para o caso das negociações da ALCA, parece caracterizado um jogo de lances repetidos infinitamente, visto que o jogo acabará somente quando houver consenso e este se dará somente quando os jogadores entenderem haver um equilíbrio. Ou seja, terem atingido posições na qual nenhum outro lance poderá levá-los a uma situação melhor. Estamos aqui considerando somente como jogo as negociações para firmar o acordo final que estabelecerá a área de livre comércio das Américas, isto é, não levando em conta o cumprimento do acordo, o qual seria um outro jogo.

No tocante a solução de controvérsias, ou seja, como será o jogo após a assinatura do acordo, alguns dos participantes, como o grupo Andino e o Mercosul gostariam que a ALCA se dotasse de um sistema inspirado na OMC, semijudicial, com a possibilidade de apelação, por exemplo. De sua parte, os EUA preferem o modelo do NAFTA, um sistema quase limitado à arbitragem. A questão da escolha do modelo está ligada de perto a outro problema fundamental, que é o de decidir quais seriam os dispositivos passíveis de serem decididos pelos mecanismos de solução.

3 Os jogadores, seus trunfos e seus interesses

Partindo-se do exposto na seção anterior, consideraremos como jogadores, para o caso da ALCA, países e blocos comerciais, principalmente o Brasil, os EUA, o Mercosul, o NAFTA e a UE. Em algumas passagens faremos referências a outros países, não citados acima, como Argentina, Chile, México, Canadá e outros menores.

3.1 O poder nas negociações

Para que a negociação se inicie é necessário que os agentes possuam algum tipo de poder, caso contrário a parte que o possui pode preferir impor sua vontade em vez de negociá-la. A seguir veremos alguns tipos de poder (Mello, 2003, p. 44-51).

Poder do risco: o negociador deve estar disposto a correr riscos para ganhar poder. Quanto maior a capacidade e a determinação para correr riscos, mais poder o negociador tem. Negociadores devem correr riscos, mas lembrando-se de que arriscar-se envolve uma mistura de coragem, capacidade de análise e bom-senso.

Poder da informação: na forma competitiva, os negociadores ocultam seus verdadeiros interesses, intenções e necessidades; a troca de informações é restrita e as informações nem sempre são verdadeiras ou confiáveis. A informação é uma forma muito preciosa de poder e é usada como arma. No caso da ALCA, temos uma situação a qual a teoria dos jogos chama de jogo de informações incompletas. Porém, algumas informações são conhecidas e outras podem tornar-se conhecidas durante as negociações, em decorrência das ações dos demais jogadores. A seguir alguns tipos de informações relevantes para direcionar as estratégias de negociação:

- O que eles realmente querem (suas expectativas)?
- A que pressões eles estão submetidos (tempo, por exemplo)?
- Qual a situação atual da outra parte?
- Quanto e que tipo de poder eles têm?
- Que tipos de acordo aceitaram no passado?
- Qual a conjuntura política internacional?
- Quem toma a decisão final?

Exemplo desse último item é o caso da negociação do governo americano com Congresso para a aprovação do chamado *fast track* (ou TPA – *Trade Promotion Authority*); este mecanismo garante que os acordos, uma vez concluídos, serão examinados em sua integridade; o Congresso pode apenas aprová-los ou rejeitá-los, sem emendas nem alterações. Sem isso, nenhum país se dispõe a negociar a sério com os EUA, já que se arrisca a pagar duplo preço, primeiro ao Executivo, depois ao Congresso.

Poder do tempo: todos os negociadores são, em maior ou menor grau, afetados pelo tempo, e esse fato atinge significativamente a estrutura de poder em uma negociação. O tempo pode favorecer a qualquer um dos negociadores.

- Como a maior parte das concessões tende a ocorrer no fim do prazo ou mesmo depois dele, recomenda-se paciência.
- Não é necessário obedecer cegamente aos prazos, mas avaliar os benefícios e prejuízos em cumpri-los ou ultrapassá-los.
- As pessoas podem não mudar, mas, com o passar do tempo, as circunstâncias mudam.

Poder da concorrência: todas as vezes que algo é objeto de disputa, ele torna-se valioso e seu valor será tanto maior quanto maior for a disputa. Isso se aplica a qualquer artigo, idéia ou serviço que seja objeto de uma negociação. Deve-se descobrir se a concorrência é real ou fictícia: ela somente representa uma ameaça se cada jogador que estiver negociando for igualmente competente para proporcionar ao outro negociador tudo que ele precisa ou deseja. No que concerne às negociações da ALCA, o Mercosul busca valorizar-se iniciando negociações também com a União Européia.

Carr (2001, p. 143) divide o poder político na esfera internacional em três categorias: poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião. No tocante às negociações da ALCA, prevalece o poder econômico; este será o aspecto enfatizado neste trabalho, embora inferências sobre as demais categorias possam ser efetuadas, ao menos no plano teórico.

Com base em dados retirados do livro *ALCA: o gigante e os anões*, de Vigevani e Mariano (2003), fica evidente o peso relativo dos EUA no futuro bloco. Em termos de PNB, em 1999, os EUA representavam 77% do bloco; Brasil 6,8%, Argentina 2,5%, Mercosul 9,6%, Canadá 5,4%, México 3,9% e NAFTA 86,3%. Com a desvalorização do real, em 1999, e do peso argentino, em 2001, estas economias e, conseqüentemente, o Mercosul, reduziram ainda mais seus pesos relativos. Resta evidente a assimetria do poder econômico dentro do bloco. Todavia, os demais jogadores possuem algum poder, pois como vimos acima, se não o tivessem, os EUA imporiam a sua vontade quando bem entendessem.

Como se observa pelos números acima, o Brasil é um dos principais protagonistas da projetada área de livre comércio das Américas, muito embora venha procurando favorecer uma abordagem de convergência progressiva por meio dos esquemas sub-regionais de integração (Almeida, 1998, p. 290).

3.1.1 As assimetrias

A questão das assimetrias deverá ser de alguma forma contornada para evitar que o processo de integração gere desequilíbrios ainda maiores, prejudicando Estados com menor capacidade competitiva e mercados por graves problemas econômicos e sociais. Nestes, as diferenças internas debilitam a capacidade negociadora, ao contrário do que acontece em países fortes, onde – como explica a teoria do jogo de dois níveis – as diferenças internas fortalecem o poder de barganha (Vigevani e Mariano, 2003, p. 74).

Tendo em vista as assimetrias, poderia-se perguntar qual o interesse dos EUA no processo de integração? Além das dúvidas existentes na própria sociedade norte-americana e no seu Congresso, o interesse no avanço das negociações reflete níveis de compreensão de qual deve ser o ordenamento internacional nas próximas décadas. Nesse sentido, a integração de mercados, mesmo marginais, e as possibilidades de complementação e integração empresarial e financeira são necessárias às estratégias de posicionamento no plano universal. Como veremos, teoricamente, esses objetivos em si mesmos não significam a inevitabilidade da existência de perdedores. Há a possibilidade abstrata de jogos de soma positiva (ganha-ganha). Além disso, cada governo e cada grupo social deverão ter em conta os cenários alternativos, isto é, a possibilidade de situações melhores sem a existência da ALCA. Tudo isso compõe o quadro das perplexidades existentes (Vigevani e Mariano, p.82).

Na tentativa de traçar cenários alternativos, um aspecto a ser levado em consideração é o peso das relações econômicas dos países do continente americano com os EUA. Na América Latina há países com elevada concentração de relações econômicas, não apenas comerciais, com os EUA, enquanto outros praticam um comércio exterior com relações econômicas bem mais diversificadas (Vigevani e Mariano, p. 82).

Essa análise, porém, deve ser mais bem considerada, pois alguns países, entre os quais o Brasil, que teve 18,9% de suas exportações dirigidas aos Estados Unidos em 2000, possuem com esse país uma significativa pauta de produtos manufaturados, alguns de maior valor agregado. Em situações como a brasileira, a mobilização de setores empresariais favoráveis a ALCA se manifesta com maior intensidade em cadeias com comércio de valor agregado mais alto, sem outros mercados alternativos, ou em cadeias produtivas que consideram possível, pela negociação da ALCA, derrubar barreiras (Vigevani e Mariano, p. 87).

A assimetria de riqueza e de poder entre os países pode tornar a relação cooperativa não apenas desigual, mas extremamente favorável ao mais poderoso. Deve-se concentrar a atenção na compreensão das razões pelas quais os mais frágeis participam de uma cooperação entre desiguais, objetivando vantagens que de outro modo consideram difíceis de ser alcançadas (Vigevani e Mariano, p. 88).

No tocante à liberalização ocorrida em nível mundial, a assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico dos países fez com que os benefícios da facilitação do comércio e dos ganhos de escala da produção acabassem se concentrando nos países mais ricos. Por isso, a desconfiança de que essa tendência possa se repetir com intensidade redobrada no caso da ALCA (Vigevani e Mariano, p. 88).

A inexistência de estudos detalhados dos impactos da ALCA dificulta a verificação de quais serão suas conseqüências sobre os Estados e para a sociedade.

3.2 Os interesses

A proposta americana insiste que o acordo deve ater-se, exclusivamente, aos aspectos comerciais e que os eventuais benefícios devem derivar do comércio, não da ajuda (Ricupero, 2003, p. 21).²

Na agricultura os objetivos oficiais são a eliminação progressiva de tarifas e outras barreiras de acesso a mercado. No entanto, os EUA ofereceram a menor concessão possível: uma redução de 15% escalonados ao longo de seis anos. Quase todos os produtos de prioritário interesse brasileiro estão nessa categoria. Nesse caso, se ao governo dos EUA quiser fazer uma oferta para reduzir a proteção, a autorização da TPA (*fast track*) não será suficiente (Ricupero, 2003 p. 37).

Washington encaminhou suas ofertas, que, no caso da agricultura, confirmaram alguns temores e desmentiram outros. No primeiro caso, foram excluídas, conforme se esperava, todas as concessões em matéria de subsídios de ajuda direta à agricultura ou mecanismos distorcidos das exportações agrícolas, como os créditos à exportação, por exemplo. Alegam os americanos que esses temas são de natureza sistêmica e só poderão ser resolvidos em negociações de que participem parceiros não – envolvidos na ALCA – a UE principalmente, mas também Japão, Suíça, Noruega e Coréia do Sul. Nesse particular, apenas as negociações da OMC poderiam modificar para melhor o teto máximo atingível, que é o decorrente da Rodada Uruguai. É interessante como esse raciocínio não se estende a temas que são tão ou mais sistêmicos do que a agricultura e o *antidumping*, tais como: serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos; estas são áreas nas quais o objetivo declarado dos americanos é uma ALCA que seja OMC-*plus*, isto é, que vá mais longe do que seria possível na OMC (Ricupero, 2003, p. 38-39).

² Nas negociações da ALCA, discute-se a possibilidade de estender às economias menores ou mais débeis mecanismos de assistência do gênero do adotado pelo Congresso americano. Este, com efeito, exigiu como condição para aprovar a autorização de negociar acordos comerciais de qualquer natureza, a adoção de um programa de bilhões de dólares, a fim de ajudar os trabalhadores americanos eventualmente prejudicados pelos resultados das negociações. A ajuda poderá ser dada de modo diverso: retraining, pensões, seguro médico etc. Não está ainda definido na ALCA que países se beneficiariam da assistência e em que condições ela seria administrada.

Quanto aos serviços, o objetivo é liberalizar o comércio com serviços. O setor serviços foi um dos primeiros a ser incorporado pela expansão das fronteiras do sistema comercial. A Rodada Uruguai teve efetivamente êxito em produzir um Acordo Geral Sobre Comércio de Serviço (GATS). Proposto pelos países avançados, o acordo encontrou, de início, forte resistência da parte dos países subdesenvolvidos. O problema apareceu de novo na ALCA, em que os americanos voltam a insistir no formato das listas negativas do NAFTA, ao passo que os brasileiros e outros advogam o modelo das listas positivas do GATS. Deficientes em capacidade de elaborar e aplicar normas regulatórias, os países em desenvolvimento acabam “engolindo” regulamentações sofisticadas para as quais não estão preparados (Ricupero, 2003, p. 45-47).

No que concerne aos investimentos, os americanos retomaram o tema com proposta ainda sob exame na OMC e que antes não havia chegado ao consenso na OCDE. A principal dificuldade é o risco de equivoocar-se na definição dos limites do investimento estrangeiro.

Quanto às compras governamentais os EUA propuseram na ALCA o que não lograram alcançar na OMC: regras estritas, que não permitam mais aos governos oferecer preferências às firmas nacionais. Aceitar essas regras implicaria abrir mão de práticas habituais em quase todos os países, inclusive nos EUA.

Nas questões relativas à chamada “defesa comercial”, o rascunho do capítulo da ALCA limita-se às medidas *antidumping* e anti-subsídios, isto é, às medidas compensatórias. O capítulo busca, assim, incorporar na ALCA os conceitos e definições da OMC. Portanto, é interessante notar que, num domínio no qual haveria interesse em avançar mais que na OMC por parte de países como o Brasil, vítimas freqüentes das ações *antidumping* ou anti-subsídios dos EUA, o limite que não se pode transpor é o estabelecido nos acordos de Genebra (Ricupero, 2003, p. 54).

Sobre o tema da propriedade intelectual, Ricupero (2003, p. 58-59) comenta:

Se a incorporação do assunto à OMC já era indefensável, sua aceitação na ALCA revela a fragilidade dos latino-americanos na própria constituição da agenda negociadora. Quem melhor demonstrou as ameaças de desequilíbrio da repetição de negociações como as de Trips foi o economista J. Michael Finger. Com efeito, ele revelou que, graças a Trips, os ganhos americanos em pagamentos de tecnologia foram 13 vezes maiores do que os auferidos pelos EUA na Rodada Uruguai com a redução de tarifas industriais. A contrapartida é que um país como a Coreia do Sul terá de pagar em *royalties*, sobretudo aos EUA e à Suíça, 19 vezes mais do que ganhou em tarifas industriais. Estima-se que as transferências adicionais do Brasil chegam a US\$ 560 milhões por ano. Em razão da impossibilidade de comparar e equilibrar coisas heterogêneas, Finger dá um conselho às nações subdesenvolvidas: não aceitem nunca trocar laranjas por maçãs, isto é, negociar temas comerciais de redução de tarifas e acesso a mercados em troca de direitos novos assumidos em propriedade intelectual. Ora, é isso exatamente o que aceitaram fazer na ALCA os países da América Latina e do Caribe.

Se as negociações se concentrarem excessivamente nas tarifas, a tendência será que a proposta da ALCA contribua muito mais para abrir o mercado do Brasil e dos demais latino-americanos às exportações americanas do que para melhorar de modo substancial o acesso brasileiro e dos outros países ao mercado dos EUA e do Canadá.

Para evitar esse desfecho indesejado, será necessário cumprir duas condições difíceis, se não improváveis, a saber:

- 1) que haja reduções proporcionalmente mais altas, e não meramente lineares, nas tarifas das exceções, dos picos (suco de laranja, têxteis, açúcar, etanol), a maioria dos quais protegidos pela blindagem das consultas criadas pela TPA;
- 2) que os EUA aceitem negociar na ALCA – o que até agora relutam em fazer – disciplinas mais justas para coibir o abuso do *antidumping*, dos direitos compensatórios, das salvaguardas e das barreiras não-tarifárias.

3.3 Uma estratégia

Uma estratégia iniciada pelos EUA foi a de tentar isolar o Brasil, celebrando acordos bilaterais com possíveis parceiros brasileiros. Isto anularia a estratégia brasileira de formar um amplo bloco para ganhar poder frente aos americanos. O aumento da discriminação é, de fato, a ameaça maior que deriva da tática americana de tornar bilateral a ALCA. Trata-se de uma ameaça crível, pois o peso do aumento das exportações de pequenos países para os EUA não os afetariam, todavia trariam ganhos para as economias menores. O NAFTA, os acordos com o Caribe, o Chile, a América Central representam, somados, 87,7% das importações totais dos EUA oriundas dos países da ALCA. Essa porcentagem poderá aumentar se houver acordo com os países andinos ou com alguns países do Mercosul. O aumento da autoconfiança oriunda da aprovação do TPA tem levado autoridades americanas não só a ameaças verbais de tornar bilateral as iniciativas, mas também a ações concretas nesse sentido. Dessa forma, espera Washington não apenas isolar os reticentes, como também aumentar a pressão em favor da aceitação de suas exigências.

Como se vê, o Brasil ficaria em posição delicada e teria de considerar seriamente uma das seguintes opções (Ricupero, 2003, p. 91):

- aceitar a “geometria variável” como meio de adiar ao máximo a liberalização do comércio brasileiro com os EUA e outros parceiros da ALCA, resignando-se nessa hipótese, a pagar o preço da discriminação;
- optar pela solução oposta, consistente em acelerar o desagravo e concordar com mudanças acentuadas em normas como maneira de evitar discriminações no acesso aos mercados dos EUA e dos demais países;

- realizar uma combinação judiciosa dos dois cenários antípodas acima, dosando aceleração ou adiamento da liberalização conforme a situação em cada setor e a possibilidade de reciprocidade americana, Será essa, quem sabe, a hipótese mais realista e provável?

4 O jogo lance a lance

Na realidade já foram comentadas diversas ações (lances) no jogo das negociações sobre a ALCA. Nesta seção comentaremos mais algumas ações divididas por temas.

4.1 *Negociar ou não*

De acordo com Krugman e Obstfeld (2001), existem pelo menos dois motivos pelos quais é mais interessante negociar um acordo mútuo do que adotar uma política unilateral. Primeiro, um acordo mútuo ajuda a mobilizar apoio ao comércio mais livre. Segundo, os acordos de comércio negociados podem auxiliar os governos no sentido de eles não entrarem em guerras comerciais.

Uma das regras básicas de negociação é de que não existem regras preestabelecidas, já que negociamos para estabelecer regras de convivência de todos os tipos, inclusive as comerciais. Depois, quando negociamos? Quando queremos mudar uma regra ou norma já existente.

Terceiro, qual é o objetivo da negociação? As pessoas negociam para obter um resultado melhor do que se não negociasse. Esse resultado pode ser expresso em termos de ganhos, evitar perdas ou minimizar perdas. Para o caso da ALCA podemos colocar da seguinte forma: caso o Brasil, ou qualquer outro país, abstenha-se de negociar, ele pode, em decorrência das mudanças de situação ou posições relativas, perder, ganhar ou mesmo ficar na mesma posição. Portanto, optar por não negociar implica em assumir o risco de perder, ou em outras palavras, deixar para aqueles que optaram por negociar decidirem seu destino. Parece racional não se abster de negociar num ambiente (jogo) de vários jogadores (*players*), pois o objetivo pode ser minimizar perdas.

Um segundo argumento é que em negociação quase nunca se conquista o que se merece, conquista-se aquilo que se negocia. Negociar significa movimentar independentemente da estratégia a utilizar (competitiva ou cooperativa). Se há disposição em negociar isso significa disposição em ceder. O que muda em função da estratégia é a forma e os motivos que levam a essa movimentação.

No que concerne às eventuais conseqüências caso o Brasil não integrasse a ALCA, poder-se-ia argumentar que, no mercado dos EUA, o país que teria mais condições de deslocar exportações brasileiras seria o México. Se assim for, as perdas maiores provavelmente já ocorreram devido à entrada em vigor do NAFTA.

Em negociações como as da ALCA, trata-se não apenas de ganhar acesso aos mercados dos outros parceiros, mas também de evitar perder ou ver reduzido esse acesso. Toda vez que se celebra um acordo preferencial, os que ficam de fora podem, em princípio, sair perdendo. É por isso que a não-discriminação e a cláusula NMF (Nação Mais Favorecida) encarnam a própria essência do sistema mundial de comércio.

4.2 O que negociar

De acordo com Vigevani e Mariano, 2003 (p. 139), a agenda brasileira com relação a ALCA foi aos poucos se estabelecendo e se adequando à realidade da situação: limitar os mecanismos unilaterais de protecionismo; obter acesso aos mercados, sobretudo para os setores em que a produção brasileira é mais competitiva; definir padrões adequados de proteção dos direitos humanos, sociais e de competição; possibilidade de estabelecer metas de ajuste nos setores mais sensíveis; negociar políticas compensatórias; e definir um ritmo mais lento para que as modificações necessárias sejam implementadas. Particularmente numa situação como a das negociações da ALCA, quando participam gigantes e anões, a capacidade de resistência pode se enfraquecer em razão dos riscos da não cooperação.

Para o Brasil e para a maioria dos outros países seria importante negociar além das tarifas alfandegárias. Como defende Ricupero (2003, p. 41-42), muitas vezes a proteção mais efetiva é obtida, não pelas tarifas, mas pelas chamadas barreiras não-tarifárias, como as salvaguardas, o *antidumping*, os direitos compensatórios etc, que os americanos se recusam a pôr em discussão para valer na ALCA. Note-se também que os EUA oferecem tarifa zero em aço, área na qual não são competitivos, mas se recusam remover as verdadeiras restrições nessa área: salvaguardas, *antidumping*, direitos compensatórios. Todavia, deve-se ter a cautela na incorporação de novos temas, como por exemplo, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos estrangeiros.

O Brasil tem condições de aspirar a certas coisas que estão fora do alcance dos demais, por uma questão de escala. Daí decorrem alguns princípios gerais de prudência e bom senso que deveriam orientar nossa postura negociadora. Primeiro, negociar coisas compatíveis e comparáveis. Segundo, explorar com espírito pragmático as oportunidades reais de acesso. O mercado da ALCA representa 50% das exportações brasileiras totais e 82% das exportações de produtos manufaturados. As negociações só valerão a pena se preservarem ou melhorarem essa situação. Terceiro, sincronizar e sintonizar as negociações da ALCA com as da OMC. Quarto, caso se confirme a tendência a tornar bilateral a ALCA, estarmos abertos à possibilidade de uma negociação direta com Washington (Ricupero, 2003, p. 89).

4.3 Que concessões fazer

As concessões constituem a linguagem da cooperação em uma estratégia competitiva, mostrando flexibilidade, boa vontade e entendimento do problema do outro negociador. No entanto, as concessões devem ser utilizadas com parcimônia para não sair prejudicado nesta e nas negociações futuras. Quem recebe a oferta de concessões muito grandes ou muito rapidamente pode ter duas atitudes. A primeira é de não se interessar mais pelo negócio e a segunda é de considerar que essa é apenas a primeira concessão e que outras do mesmo tamanho virão com um pouco mais de pressão. Portanto, não se faz concessões sem obter outra concessão em troca.

Com base no dito acima, o Brasil cometeu um erro relativo, o de ter aceitado, sem contrapartida, a proposta americana de partir-se do nível aplicado (mais baixo) das tarifas em vez do consolidado. Quanto ao episódio Ricupero (2003, p. 44-45) pondera:

O tempo dirá se terá válido a pena mais essa concessão brasileira para evitar a debandada de nossos vacilantes e duvidosos parceiros. Além do temor do esfacelamento do Mercosul, só há um argumento em favor da posição oficial: é que partir do nível aplicado (o mais baixo) convém a todos. Contra isso, há três argumentos: a) não na teoria, mas na prática, esse interesse existe de fato para quem propõe o acordo, os EUA, e não para os recalcitrantes, com o Brasil; b) o Brasil poderia ser flexível se os EUA mostrassem igual flexibilidade em áreas de nosso interesse, o que está longe de ocorrer; c) a “essência” de um acordo de livre-comércio exigiria a adoção da tarifa aplicada e a abolição do *antidumping*, com fizeram a Austrália, Nova Zelândia e os países do Mercado Comum Europeu, hipótese de que os americanos não querem nem ouvir falar.

4.4 Problemas políticos e econômicos domésticos

Na fase atual das relações políticas e econômicas internacionais o comércio é um aspecto relevante; porém, a lógica que alimenta o interesse dos atores empresariais e estatais dos países mais ricos está fundamentada no desenho geral do mercado e implica alianças empresariais, investimentos, incorporação de pequenos mercados que propiciem crescimento marginal da lucratividade e, sobretudo, controle de fatias decisivas de mercado que viabilizem estratégias globais. Explica-se, assim, o forte empenho demonstrado pelos EUA no que se refere à negociação da ALCA, dificilmente explicável pelo eventual peso das economias latino-americanas.

A capacidade de barganha em relação aos Estados Unidos vincula-se ao conjunto das negociações internacionais em curso e aos instrumentos alcançados nas fases preparatórias das negociações da ALCA.

O crescimento dos movimentos antiglobalização desde os últimos anos da década de 1990, aumenta a necessidade de negociação interna no Brasil. O mesmo se pode dizer em relação a todos os outros países americanos, o que representa maior poder de barganha nas negociações da ALCA, qualquer que seja sua evolução: em direção a um acordo a partir de 2005 ou a novas dificuldades intransponíveis. A teoria sobre a cooperação internacional sugere que, sendo maior o debate nacional, com posições diversificadas e mesmo antagônicas, maior será a capacidade de barganha externa, favorecendo a possibilidade de que os parceiros façam concessões. É verdade que essa tendência também se aplica de forma desigual e assimétrica. No contexto da ALCA, as dificuldades para obter apoio a uma política de integração estruturalmente desigual podem beneficiar o Brasil.

Do lado americano o problema em pauta é que quase todos os interesses prioritários brasileiros – em aço, agricultura, produtos sensíveis, *antidumping* – possuem sérias implicações de política doméstica em estados como a Flórida, os produtos agrícolas e os produtos siderúrgicos, cruciais para a reeleição. Muito raramente um país não terá problemas políticos e econômicos domésticos quando participa de um processo de integração comercial; portanto, cada país precisa encontrar formas de resolvê-los para avançar na integração.

5 Considerações finais

Como foram vistas, as negociações da ALCA são extremamente complexas, pois incluem jogadores com diversos interesses, diferentes tipos de poder, várias estratégias possíveis e um ambiente muito instável. Porém, podemos sintetizar da seguinte forma: os EUA, mais competitivos, querem aproveitar a ALCA para aumentar sua atuação em investimento, compras governamentais; os demais países desejam maior acesso ao mercado norte-americano e buscam, com a ALCA, eliminar barreiras não-tarifárias americanas. Encontrar um formato que agrade a todos constitui um desafio. Atualmente, as negociações caminham para um impasse, caracterizadas pelo não cumprimento do prazo e pela redução das ambições do acordo, a chamada ALCA-light. Ficou evidente que a teoria dos jogos, mesmo tratada de forma reduzida no texto, é um instrumento bastante válido para compreender a movimentação e as ações de cada jogador. Para finalizar, cabe destacar o papel das negociações nas relações internacionais, salientando que, no jogo das negociações da ALCA, nada está perdido, assim como nada está ganho, o jogo continua.

Referências

- ALMEIDA, Paulo R. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.
- BERNI, Duílio de Ávila. *Teoria dos jogos*. Rio de Janeiro: Reichmann e Affonso, 2004.
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora da UNB, 2001.
- DIXIT, Avinash K.; NALEBUFF, Barry J. *Pensando estrategicamente*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FIANNI, Ronaldo. *Teoria dos jogos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. *Economia Internacional: teoria e política*. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.
- MELLO, José C. M. F. de. *Negociação baseada em estratégia*. São Paulo: Atlas, 2003.
- PECEQUILO, Cristina S. *Introdução às relações internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- RICUPERO, Rubens. *A ALCA*. São Paulo: PubliFolha, 2003.
- VARIAN, H. R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. *ALCA: o gigante e os anões*. São Paulo: SENAC, 2003.