BRASIL E INTEGRAÇÃO REGIONAL: MERCOSUL E ALCA[*]

Cadernos Cedec nº 70
2001

Tullo Vigevani (UNESP e Cedec)
Karina L. Pasquariello Mariano (UNICAMP e Cedec)
Marcelo Passini Mariano (UNESP e Cedec)

---

[*] Trabalho discutido no Seminário Internacional "O Continente Americano e o Futuro das Integrações Regionais – 10 Anos de Mercosul", promovido pelo Gacint/USP e realizado no Memorial da América Latina, em 04 abril de 2001.

CADERNOS CEDEC N° 70

COORDENADOR EDITORIAL
Ronaldo Baltar

CONSELHO EDITORIAL

Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa

DIRETORIA
Presidente: Amélia Cohn
Vice-Presidente: Tullo Vigevani
Diretor-Tesoureiro: Paulo Eduardo Elias
Diretor-Secretário: Ronaldo Baltar

Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: Cedec, 2001

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. Como entidade civil sem fins lucrativos, reúne intelectuais e pesquisadores diferenciados no tocante à formação e às posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, o Cedec dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates. Em ambos os casos o foco incide sobre alguns temas centrais: os direitos e a justiça social, a constituição e consolidação da cidadania, as instituições e as práticas democráticas, as políticas públicas vistas da perspectiva do seu caráter público, as relações internacionais e a integração regional.

Suas atividades incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

SUMÁRIO

RESUMO **5**

INTRODUÇÃO **6**

OS DESEQUILÍBRIOS E AS DIVERGÊNCIAS **9**

AS NEGOCIAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DA ALCA **17**

A OPINIÃO PÚBLICA 22

CONCLUSÕES **28**

BIBLIOGRAFIA **31**

RESUMO

Este trabalho pretende demonstrar, de forma sucinta, como o Mercosul permanece sendo uma estratégia viável para o Brasil, assim como para os demais países que o integram, no âmbito das negociações da ALCA. Nelas, os resultados poderão ser desfavoráveis para a economia e para a sociedade brasileira, enfraquecendo também as possibilidades de adoção de políticas de desenvolvimento equilibradas dos outros países, ainda que os Estados Unidos façam concessões setoriais importantes, que venham a atrair governos e grupos sociais. Discute-se as diferentes lógicas dos processos de integração regional, mostrando como, embora com potencialidades positivas, as assimetrias podem levar a resultados negativos, sobretudo para os países mais frágeis.

INTRODUÇÃO

O final dos anos 70 e o início dos 80 trouxeram a percepção para o governo brasileiro, para suas classes dirigentes e suas elites, de que o modelo de desenvolvimento construído nos anos 30 e implementado de diferentes formas ao longo das décadas seguintes havia se esgotado. Encerrava-se assim um modelo que, de forma genérica, foi denominado "nacional desenvolvimentismo". Não se tratava contudo de um esgotamento em sentido absoluto, mas do reconhecimento de sua inadequação frente às sérias dificuldades colocadas pela evolução das relações econômicas e políticas internacionais, que ganhariam o nome impreciso de "globalização".

Até essa fase, coincidente em boa medida com o último governo militar (o de Figueiredo, 1979-1984), o Brasil detinha razoável capacidade de inserção autônoma no mundo e boas perspectivas de vir a se transformar numa potência, ainda que média. As diferenças e os antagonismos existentes na sociedade concentravam-se não nos fins, mas nas formas como este objetivo poderia ser alcançado.

A política brasileira de informática, de 1969 a 1987, apoiada por militares e pelo MDB de então, parece confirmar esta perspectiva. Araújo Castro, importante formulador da política exterior, afirmava que "no Brasil de hoje, a grande mística nacional é a mística do desenvolvimento. Estamos determinados a prosseguir em nosso caminho de progresso, a despeito de eventuais dificuldades e contratempos. Podemos renunciar a tudo, mas não podemos renunciar ao futuro" (ARAÚJO CASTRO, 1982a: 268). Mais, "O Brasil é um país condenado à grandeza e condenado a um grande envolvimento nas coisas de nosso mundo e nas coisas de nosso tempo" (ARAÚJO CASTRO, 1982a: 290).

Essa mesma perspectiva aplicava-se às relações com a América Latina e com os Estados Unidos. De acordo com a tradição diplomática brasileira, cujas raízes podemos encontrar em Rio Branco, reafirma-se a preocupação com a autodeterminação e autonomia frente à influência norte-americana. "(...) quero deixar bem claro que o Brasil não aceita nem admite que suas relações entre dois Estados soberanos constituam um mero capítulo do relacionamento dos Estados Unidos da América com a América Latina... somos solidários com o continente inteiro, mas não podemos ser responsáveis senão por nós mesmos e é sobre esta base, num plano de Estado a Estado, que pretendemos conduzir nossas relações com os Estados Unidos da América" (ARAÚJO CASTRO, 1982 b: 315).

A aposta e a confiança na capacidade de inserção autônoma e de liderança regional do Brasil forneceram aos governos militares razoável base de sustentação junto a setores das elites e, provavelmente, junto a alguns grupos populares para implementar a política segundo a qual os sacrifícios de hoje eram necessários para assegurar um futuro melhor.

A década de 80 revelou uma nova realidade, marcada pela globalização e pelas novas formas de inserção internacional; surgiram perspectivas diferentes para as políticas de desenvolvimento e de adequação tecnológica, particularmente para os países pobres. Esse cenário enfraqueceu sensivelmente na sociedade brasileira a crença no desenvolvimento auto-sustentado e autônomo e trouxe dúvidas sobre a possibilidade de que o país viesse a alcançar maior presença internacional.

A estratégia de inserção internacional traçada até então buscava aproveitar-se do cenário produzido pela Guerra Fria, especialmente do vácuo que os Estados Unidos haviam deixado na América Latina, por concentrar suas atenções na União Soviética. Como Lafer e Fonseca Jr. reconheceram, "é certo que um mundo de polaridades definidas é mais previsível, o que, em certas circunstâncias, representa um componente favorável às escolhas estratégicas de longo prazo" (LAFER e FONSECA JR., 1994: 49).

No início do governo Sarney (1985), as incertezas ocorriam também no plano doméstico. Agravada desde 1982, a situação econômica era difícil, com queda na taxa de investimentos, desordem macroeconômica e alta inflação, instabilidade de preços e perda de competitividade por atraso tecnológico. Além disso, o Brasil sofria forte pressão para conseguir honrar os compromissos da dívida externa, sendo obrigado a gerar *superávits* crescentes na balança de pagamentos, sobretudo depois que a tentativa de realizar uma moratória fracassou.

Diante do quadro de incertezas decorrentes do fim dos governos militares, do reinício da vida democrática nos países do Cone Sul e de um cenário econômico deteriorado, Argentina e Brasil passaram a ver na integração econômica regional uma nova oportunidade para enfrentar os desafios propostos pelo sistema internacional. Depois da assinatura da Ata de Iguaçu, em novembro de 1985, que deu início a uma nova fase no relacionamento entre os dois países, os encontros formais e informais entre seus funcionários durante o primeiro semestre de 1986 criaram o clima que possibilitou tirar as declarações presidenciais do papel, afirmando um diferencial substantivo em relação ao passado.

Embora os resultados dessa aproximação tenham sido muito importantes, inclusive para a consolidação da democracia nos dois países, desde o início a sociedade e atores públicos e privados relevantes estiveram ausentes das negociações realizadas. Inconformados com a débil participação social no processo, alguns grupos, como os sindicalistas, chegaram a questionar se

ele seria de fato democrático, e passaram a demandar espaços concretos de intervenção. Os governos procuraram atender a essa reivindicação criando, ao longo do processo de integração, órgãos constituídos por atores sociais; no entanto, por serem de caráter apenas consultivo, eram na verdade pouco influentes.

Para o Brasil, a aproximação com a Argentina foi, desde o princípio, uma estratégia de inserção internacional combinada a um processo de transformações internas em busca da estabilidade democrática do sistema político e de alternativas para o desenvolvimento econômico. Utilizar as vantagens comparativas dos dois países era uma forma bastante razoável de reduzir custos no processo de adaptação competitiva global. O estabelecimento de uma área preferencial de comércio foi uma alternativa para esses países que, apesar das resistências oferecidas nos anos iniciais da rodada Uruguai do GATT, deveriam abrir suas economias, deixando para trás décadas de protecionismo, sem romper, no entanto, com a perspectiva de impulsionar a competitividade, a inserção internacional e o desenvolvimento por meio de um mercado interno ampliado. Depoimentos de atores significativos naquelas negociações, como Caputo (1990), Lavagna (1999), Ricupero (1987), Guimarães (1992), confirmam este enfoque.

Para a Argentina, o acesso ao mercado brasileiro foi importante para garantir às empresas locais uma produção em maior escala, justificando investimentos e modernização. Para o Brasil, ao lado da questão econômica, buscava-se o fortalecimento de sua posição no cenário mundial, marcado por grandes mudanças e indefinições: início da Rodada Uruguai do GATT, crise do sistema bipolar no horizonte e a negociação de novos temas (direitos autorais, meio ambiente, direitos humanos, dentre outros).

Se no final dos anos 80 as incertezas serviram para impulsionar a aproximação entre Argentina e Brasil, o atual cenário internacional tem estimulado discordâncias em seus posicionamentos. Por um lado, as crises do final da década de 90 e neste início de século XXI estabeleceram um descompasso nas suas políticas econômicas, o que no caso argentino vem representando um aprofundamento dos problemas e das dificuldades para a retomada do crescimento. Tal panorama desestabilizou as negociações do Mercosul, acirrando alguns conflitos e criando outros, baseados especialmente em tentativas de aplicar medidas protecionistas. Outro elemento de desestabilização nessa relação é a proposta de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em princípio, seria um acordo de livre-comércio incluindo o Mercosul, o NAFTA e os demais países das Américas, análogo ao que está sendo negociado entre o Mercosul e a União Européia. Contudo, ele está gerando no Brasil um acalorado debate sobre sua conveniência e capacidade de gerar benefícios concretos. Em

geral, teme-se que a ALCA venha a acarretar o desmantelamento do Mercosul. Para setores importantes das elites argentinas, são outros os interesses de seu país.

O governo brasileiro compartilha uma visão pessimista em relação à ALCA, ao mesmo tempo em que é pressionado externamente a levar adiante as negociações. Este tipo de situação pode ser analisado através do modelo de Putnam (1993) do *Two-Level Games*, no qual os Estados atuam simultaneamente em duas arenas: a doméstica e a internacional. As estratégias de uma esfera devem levar em conta as da outra. Esse modelo supõe que a atuação internacional do Estado envolva ao mesmo tempo dois processos de negociação: um voltado para os atores externos e outro para os domésticos. O pressuposto é que os acordos e compromissos assumidos internacionalmente necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados; nesse sentido, os governos seriam obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa implementação. Segundo Putnam, para as relações externas de um país, em princípio, diferentes atitudes internas podem fortalecer as posições nacionais.

No caso do Mercosul, a sintonia entre o regional e o nacional foi facilitada até agora pela predominância de interesses na integração que garantem no plano interno uma coalizão de apoios capaz de sustentar esse processo mesmo nos momentos de crise. Trata-se agora de saber se será possível alcançar uma coalizão favorável nas negociações em torno da ALCA. Aparentemente não. Isso, por um lado, poderá favorecer a capacidade negociadora brasileira e, por outro, acentuar as divergências no Mercosul.

Nesse sentido, consideramos necessárias a análise e compreensão de dois aspectos da questão: a relação de equilíbrio ou de assimetria existente entre os negociadores, e as razões do fortalecimento na opinião pública de posições contrárias à integração com os Estados Unidos, ainda que sujeitas a mudanças.

OS DESEQUILÍBRIOS E AS DIVERGÊNCIAS

Como apontamos, o contexto internacional facilitou a aproximação entre Brasil e Argentina, e posteriormente com o Uruguai e o Paraguai, para a constituição do Mercosul. Mas outro fator igualmente importante deve ser considerado: a existência de uma relação razoavelmente equilibrada em termos de poder. Argentina e Brasil são países de dimensões médias, com economias relativamente pobres e desenvolvimento análogo, ao menos se comparado aos padrões internacionais. No Uruguai e Paraguai, embora não exista equilíbrio no que se refere às suas dimensões, eles contam com nível de desenvolvimento semelhante.

Sob a ótica da teoria liberal intergovernamentalista das relações internacionais, a cooperação é considerada um meio eficaz para a consecução dos objetivos do Estado, não importando muito a quantidade do benefício a ser auferida. Certamente, quando os ganhos de alguns desestabilizam a balança de poder entre os países, os custos da participação tornam-se maiores que os da não participação e, assim, a cooperação perde sentido. De qualquer forma, segundo esta teoria, não cooperar pode ser mais prejudicial do que cooperar e não receber os benefícios esperados, uma vez que, com a não-cooperação, os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não conseguiriam isoladamente, ainda que relativamente menores que os alcançados pelos demais participantes.

No entanto, no caso dos acordos em negociação para a criação da ALCA, o desequilíbrio entre os participantes é tão grande que gera resistências por parte daqueles que temem as conseqüências dessa cooperação. Os intergovernamentalistas e os neofuncionalistas apontam para a possibilidade de que a integração possa ter impactos negativos sobre as sociedades envolvidas, principalmente nos aspectos econômicos, afetando os interesses dos grupos que as compõem, sejam eles organizados ou não.

A lógica cooperativa mostrou-se em geral acertada e trouxe benefícios – embora distribuídos de forma setorial e espacialmente heterogênea– para o Brasil e para os demais países membros do Mercosul. Nesse sentido, é importante assinalar o papel desempenhado pelo comércio intrabloco no desenvolvimento da região. Ele cresceu significativamente e de forma contínua até 1998, ainda que alternando seus benefícios, sobretudo como conseqüência das mudanças da política cambial brasileira e da decisão argentina pela paridade a partir de 1990.

Setorialmente houve prejuízos nos casos em que os níveis de produtividade eram muito diferentes, como no trigo, por exemplo. No plano espacial, foram evidentes os benefícios proporcionados ao Rio Grande do Sul pelo comércio intrabloco; ele passou a figurar recentemente como o segundo Estado exportador brasileiro. Quanto aos estados nordestinos, não foram homogêneas as interpretações sobre o impacto exercido pelo Mercosul naquela região: para alguns, a cadeia produtiva não foi beneficiada de forma proporcional (GUEDES DE OLIVEIRA, 1998); para outros, o Mercosul tem sido benéfico, particularmente no tocante à exportação de bens intermediários (SICSÚ e KATZ, 2000; LIMA e OLIVEIRA JÚNIOR, 2000).

As teorias intergovernamentalistas e neofuncionalistas consideram prudente atenuar os impactos negativos de um processo de integração regional, a fim de evitar que a oposição por eles provocada possa impedir ou obstaculizar seu andamento, tendo em vista a capacidade

proporcionalmente maior de mobilização dos negativamente afetados. Com esse objetivo, os governos são constantemente coagidos a encontrar soluções para os conflitos que possam surgir. Ao mesmo tempo, suas ações devem estar coordenadas com os demais países para evitar desentendimentos prejudiciais ao avanço e aprofundamento do processo. No Mercosul, a agenda de negociações foi gradativamente ampliada devido ao surgimento de conflitos baseados em impactos negativos sobre alguns setores (como o açucareiro na Argentina). A não existência de mecanismos compensatórios vem dificultando o alcance de possíveis soluções. Se esta situação se deve ao caráter do Mercosul e ao fato de serem seus integrantes países pobres, ela não pode, em hipótese alguma, inibir a discussão de ações que no futuro possibilitem a criação desses mecanismos.

Esta é uma diferença substancial em relação à ALCA, na qual a possibilidade de aplicação de mecanismos compensatórios e de políticas voltadas ao desenvolvimento não entra na pauta de negociação, já que não se trata de um processo que visa criar formas de integração produtiva entre os países, mas que tem por objetivo a liberalização comercial por meio da redução das tarifas alfandegárias.

Para compreender as diferenças para o Brasil e para os demais países do Cone Sul entre o Mercosul e a possível integração na ALCA, retomemos questões gerais relativas aos processos de integração. Há uma ampla literatura sobre o tema. Cabe recordar que os processos de integração não devem ser objeto de leituras meramente mecanicistas; torna-se necessário que sejam bem fundamentadas e adequadas a cada caso.

No caso europeu, no início a comunidade, o mercado e a união foram construídos entre países relativamente homogêneos (República Federal Alemã, França, Itália, Benelux), incorporando em seguida países de menor desenvolvimento – Portugal e Grécia –, numa perspectiva de longo prazo de equiparação, para a qual foram desenvolvidas políticas e fundos compensatórios de grande significado, assim como um horizonte de longo prazo de patamares sociais e trabalhistas semelhantes.

No caso do NAFTA, a área de livre comércio é constituída por países de níveis econômico, político e cultural muito diferentes. O relativo êxito dessa experiência deve-se a razões de caráter econômico: a ampla complementaridade das economias, com aproximadamente 80% do comércio exterior do Canadá e do México voltados para os Estados Unidos, o alto fluxo de capitais e de tecnologia entre eles, assim como a integração empresarial e das cadeias produtivas. Devemos acrescentar ainda razões políticas e sociais de forte impacto, sobretudo a questão das migrações e a necessidade, para os Estados Unidos, de

fortalecer seu espaço econômico frente à competitividade dos outros países da OCDE, num contexto no qual os rumos da globalização não estão definitivamente estabelecidos.

Num processo de integração como o do Mercosul, entre países com níveis de desenvolvimento relativamente semelhantes, a integração viabilizou a sobrevivência e, em alguns casos, o fortalecimento de setores produtivos que a globalização e o desgravamento tarifário unilateral ou acordado no quadro da OMC teriam inviabilizado. No caso brasileiro, o exemplo mais conhecido é o de bens de capital. No caso argentino, o fato de o Brasil ter-se tornado o parceiro comercial mais importante, responsável por quase 30% de seu comércio exterior, absorvendo não apenas produtos primários, mas também uma gama variada de produtos industriais, inclusive sofisticados, de difícil acesso aos mercados dos países da OCDE, também comprova o papel positivo da integração. No caso do Uruguai, suas exportações de leite e de arroz ganharam maior escala como resultado do Mercosul, ainda que não exclusivamente.

As empresas transnacionais apropriaram-se das novas possibilidades com maior dinamismo, facilitando o intercâmbio de produtos com maior conteúdo tecnológico, o que pode ser evidenciado no setor automotivo, mas também no de eletroeletrônicos e outros. Esta perspectiva não pode ser superdimensionada, mas à medida que o mercado comum for consolidado, a integração das cadeias produtivas ganhará importância, de forma que a integração, no plano econômico, se justificaria pela especialização e pelas economias de escala.

Nas economias capitalistas, a alocação de recursos e a estratégia empresarial dependem dos interesses privados, determinados pela realização do lucro. Na globalização, a estratégia das grandes empresas é menos dependente dos vínculos locais. Embora essa menor dependência também ocorresse no passado, sua combinação com a manutenção do interesse pelo local ganha novas dimensões. O mercado local é importante, desde que articulado com o global. Dessa forma, a possibilidade de integração das cadeias produtivas depende tanto do interesse das empresas, quanto da capacidade dos governos e da sociedade de estimular a produção nacional ou regional, de forma a incorporar tecnologia.

Frente a essa evolução da lógica empresarial, a existência de um projeto nacional e de políticas de desenvolvimento econômico e social torna-se ainda mais relevante que no passado. Não se trata de contrapor duas lógicas – a das empresas, por um lado, e a dos Estados e da sociedade, por outro –, mas de reconhecer que, deixado livre, o mercado se rege de acordo com suas próprias motivações, não tende a igualizar benefícios, e pode levar ao acúmulo de poder nas mãos daqueles que já o detêm. A ação indutora dos governos pode e deve ter um papel de relevo. Não se trata apenas de poder regulamentador e de controle, como apregoam alguns

liberais, mas de uma ação concreta, resultante da vontade social, no sentido de atribuir ao Estado a capacidade de promover o desenvolvimento.

Frente a um processo de integração que se propõe ir além da lógica do livre-comércio, alguns objetivos concretos, algumas ações dos Estados, deveriam ser levadas adiante por meio de mecanismos supranacionais ou, se isso não for desejável, por meio de ações internacionais de caráter intergovernamental, partindo do pressuposto de que o interesse de um dos parceiros é parte do próprio interesse nacional. Essa questão não é de tratamento fácil.

Também aqui temos uma diferença essencial entre o que poderia ser o Mercosul e o que poderá ser a ALCA. Por um lado, e seguindo a teoria de Haas (1956) sobre as comunidades de segurança, pode haver uma coincidência de interesses nacionais determinados por razões extra-econômicas. Por outro, pode haver formas de integração a partir da existência de um poder hegemônico. Entre essas alternativas, existe uma série de possibilidades. A lógica do interesse nacional não é contrária à integração: a) pode explicitar-se pela possibilidade de que ela venha a fortalecer o próprio poder, absoluto ou relativo; b) pode explicitar-se pela possibilidade que ela oferece de fortalecer seu próprio poder pela cooperação.

Uma teoria que vem se fortalecendo nos debates sobre a integração regional é a chamado construtivista, que valoriza as idéias, valores e a capacidade de alguns grupos – os chamados epistêmicos – de fazerem valer suas concepções. A combinação das diferentes perspectivas teóricas é decisiva para a compreensão dos processos de integração. De todo modo, o que a experiência histórica claramente sugere é que o interesse nacional é um dos componentes da integração. Isso não é diferente seja no caso do Mercosul ou no debate sobre a ALCA. Portanto, a questão passa pela discussão sobre qual interesse nacional está subentendido.

É importante assinalar que o livre-comércio, que abstratamente pode interessar a todos, inclusive aos trabalhadores, também pode ser utilizado, conforme comprovado pela história, como instrumento de poder. Não apenas porque sua adoção é sempre acompanhada de instrumentos aplicados assimetricamente, acima do próprio comércio, às vezes necessários (padrões trabalhistas, meio ambiente), às vezes discriminatórios (super 301, antidumping, não reconhecimento das diferenças de níveis de desenvolvimento, das necessidades de segurança vital), mas porque sua própria lógica reproduz a concentração do poder e da riqueza nos segmentos que já os detêm. De acordo com o pensamento liberal do século XVII, o Estado deve existir para promover o bem comum e o interesse de todos.

No caso do Mercosul, a partir de 1990, quando os governos Menem e Collor de Mello promoveram ampla abertura comercial, pareceu enfraquecer-se a capacidade dos Estados de

utilizar o bloco para fortalecer políticas de desenvolvimento. Provavelmente, as dificuldades que ocorreram no Mercosul ao longo da década de 90, e ainda não resolvidas, tenham a ver com a crença de que o fim do protecionismo, as privatizações e o incentivo à entrada de capitais poderiam resolver por si sós as debilidades nacionais e os desequilíbrios sociais existentes, sem que fosse necessário recorrer a políticas públicas adequadas.

A integração regional foi utilizada especificamente como mecanismo de aceleração da abertura, como ficou demonstrado por ocasião da discussão das diretrizes para o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC), no ano de 1994, sobretudo nos meses que antecederam a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. É certo que as caraterísticas do Mercosul, sobretudo o fato de ser integrado por países pobres, com fortes desequilíbrios macroeconômicos internos, não permitem a criação de fundos para o desenvolvimento regional nem a alocação de recursos para resolver situações de perdas setoriais. Mesmo assim, a perspectiva de funcionamento de um mercado regional coloca em tese essa possibilidade. A ausência de debate sobre esse objetivo enfraqueceu o Mercosul junto à população e às elites, revertendo expectativas e levando parte das empresas transnacionais a projetar outros cenários.

A utilização de fundos especiais, como o já existente há quase 30 anos para a Bacia do Prata, eventualmente complementado com recursos do BID, poderia abrir possibilidades novas de políticas de desenvolvimento e de apoio à competitividade industrial (SIMOENS, 2000). A inexistência na Argentina de instrumentos de apoio ao desenvolvimento, como o BNDES no Brasil, constitui-se em obstáculo de difícil solução. Nessas condições, os grupos negativamente afetados pela integração acabam ganhando um peso desproporcional àquele que efetivamente têm, tanto no plano econômico quanto no político. Apesar disso, no caso do Mercosul, os interesses estratégicos e geopolíticos, a continuidade territorial, e a percepção, ainda que parcial, de semelhanças existentes nas formas de inserção internacional, favoreceram a consolidação da integração.

Nenhum desses elementos está presente nas negociações da ALCA, tampouco estão em debate políticas de apoio ao desenvolvimento. Aqui, o foco central de interesse para os países latino-americanos, com exceção do México, é o acesso ao mercado dos Estados Unidos por meio de uma área de livre comércio. Como se sabe, o mercado norte-americano é o maior e mais dinâmico do mundo. Trata-se, portanto, de uma questão nada desprezível e que não pode ser desconsiderada.

A existência do Mercosul possibilitou aos seus membros um diálogo com os Estados Unidos em níveis razoáveis, no início da década de 90, mesmo após o presidente Bush lançar, em junho daquele ano, a denominada "Iniciativa para as Américas". Em junho de 1991, menos

de três meses depois de assinado o Tratado de Assunção, estes países assinaram o Acordo 4 + 1, conhecido como o Acordo do Jardim das Rosas, que estabelecia, de forma aceitável para todos, o marco sob o qual se desenrolariam a partir daí as negociações entre as partes.

Amorim e Pimentel, referindo-se à reunião, afirmam que "é importante notar que, em todo o processo, os quatro países que viriam a conformar o Mercosul mantiveram amplas consultas entre si e que suas propostas finais foram objeto de um consenso firme, o que lhes possibilitou negociar de forma integrada com os representantes norte-americanos... Evitou-se a presença de cláusulas que representassem intromissão exagerada em políticas nacionais, em assuntos como propriedade intelectual e investimentos... Ficou assim evidenciado que apesar da alta importância atribuída pelos quatro à conclusão do Acordo-Quadro com os Estados Unidos, a prioridade básica de formar um mercado comum no Sul do continente não foi afetada" (AMORIM e PIMENTEL, 1996: 115).

Naquela ocasião, os quatro países do Mercosul, atuando em conjunto, conseguiram estabelecer o princípio da negociação em bloco, contrariando a preferência norte-americana de negociar de forma bilateral. Este mesmo posicionamento pauta a atuação do Mercosul no âmbito das negociações para a constituição da ALCA, proposta lançada em dezembro de 1994 durante a reunião presidencial em Miami, ainda que essa posição tenha sido debilitada pelos diferentes interesses existentes nos quatro países, mas sobretudo pela capacidade de atração dos Estados Unidos, determinada pelo seu peso e poder.

As relações entre os países do Mercosul, desde o fim do período de transição – 31 de dezembro de 1994 –, enfrentaram reiteradas dificuldades que, na prática, inviabilizaram alcançar alguns dos objetivos previstos pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Em síntese, pode-se afirmar que a ocorrência de sucessivas tensões, sobretudo nas relações entre Argentina e Brasil, vem dificultando a passagem de uma área de livre comércio para uma união alfandegária plena, decisiva para alcançar em seguida a fase de mercado comum. Ao contrário, vêm se adensando vozes favoráveis ao retorno a uma área de livre-comércio.

A questão da ALCA não é de menor importância neste debate. As controvérsias entre os Estados do Mercosul podem ser atribuídas a razões conjunturais, a interesses setoriais ou a relações com outros países ou blocos, inclusive com o Bloco Andino. Uma análise mais acurada sugere que, subjacentes a essas controvérsias, existem nas elites desses países percepções distintas sobre sua inserção no mundo, particularmente uma compreensão diferente sobre como pensar o próprio destino nacional e a própria política de desenvolvimento.

A tradição brasileira de universalismo e de autonomia, de *global trader*, como sugere Campos Mello (2000), somada aos interesses de alguns setores empresariais, assim como de uma parte das forças políticas e sociais, acaba pesando quando se trata de preservar uma política de relativa independência frente ao interesse dos Estados Unidos em acelerar as negociações para a criação da ALCA, levando a uma posição de resistência à adesão. Guadagnin, deputada do Partido dos Trabalhadores, ao mesmo tempo em que critica a política do governo, afirma que "se a ALCA for criada nos termos propostos pelos Estados Unidos e Canadá, o Brasil mais uma vez se dobrará a interesses que ferem nossa soberania" (GUADAGNIN, 2001: 5).

A tradição e os interesses existentes no Brasil levaram-no a adotar posições francamente divergentes em temas importantes, como agricultura, barreiras não alfandegárias, acesso a mercados, utilização dos mecanismos antidumping, e tratamento dos investimentos no setor de serviços, dentre outros. Ao mesmo tempo, e em comparação aos parceiros regionais, o país parece menos comprometido com o Mercosul, fortalecendo a percepção de que ele entende ser possível preservar seus próprios interesses mantendo posições autônomas frente aos demais parceiros. O Brasil se manteve indefinido quanto aos cenários possíveis, levando a uma espiral de contradições de difícil controle, e que ficaram mais evidentes em janeiro de 1999, quando o país foi levado a desvalorizar sua moeda, em flagrante contradição com a política argentina, que desde 1990 havia optado pela paridade fixa. Mesmo as concessões à TEC, por ocasião da crise argentina de março de 2001, não sinalizam suficientemente quanto o país aposta no Mercosul.

Inversamente, a paridade do peso, ao mesmo tempo em que aumenta os riscos recessivos na Argentina, também debilita o Mercosul, tendo em vista o grau de interdependência alcançado entre os dois países – paradoxalmente, a conseqüência virtuosa da integração. Assinale-se que, ao menos no que se refere às políticas cambiais, os governos agiram de acordo com as expectativas do povo e das elites: no caso argentino, favoráveis à paridade; no caso brasileiro, reivindicando uma desvalorização.

O recrudescimento das tensões comerciais entre Argentina e Brasil coincidiu com o término do regime de adequação, em janeiro de 1999, e foi alimentado pela desvalorização do Real. Alguns diferenciais de competitividade vieram à tona, tendo como causa não apenas as diferentes políticas macroeconômicas adotadas, mas também a defasagem tecnológica de uma parte das empresas, particularmente as argentinas. Nestas circunstâncias, depois da reunião de Miami de dezembro de 1994, o ritmo alcançado pelas negociações para a constituição da

ALCA acabou repercutindo sobre o próprio processo de integração do Cone Sul, levando a novas interrogações para os países e para as sociedades.

Para uma parte importante das elites argentinas, os benefícios da relação cooperativa com o Brasil são altos, mas as vantagens do melhor acesso ao mercado norte-americano também não podem ser desprezadas. Como analisado por Brunelle (2000), na fase atual das relações políticas e econômicas internacionais, o comércio é um aspecto relevante, mas 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 da lucratividade e, sobretudo, controle de fatias decisivas de mercado que viabilizem estratégias globais.

Explica-se assim o forte empenho demonstrado pelos Estados Unidos no que se refere à negociação da ALCA, dificilmente explicável pelo eventual peso das economias latino-americanas. Estados Unidos, Canadá e México representaram, em 1998, 84,8% do PIB de todo o continente, dos quais 75,7% apenas dos Estados Unidos. Ainda assim, esse empenho só não se manifesta mais intensamente devido à ausência do *fast track*, o que, por sua vez, reflete as conhecidas resistências empresariais e sociais existentes naquele país.

AS NEGOCIAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DA ALCA

É neste contexto que devem ser compreendidos os problemas que enfrentam o Mercosul e o Brasil nas negociações da ALCA. Este trabalho pretende demonstrar, de forma sucinta, como o Mercosul permanece sendo uma estratégia viável para o Brasil, assim como para os demais países que o integram, em particular no âmbito daquelas negociações. Nelas, os resultados poderão ser desfavoráveis para a economia e para a sociedade brasileira, enfraquecendo também as possibilidades de adoção de políticas de desenvolvimento equilibradas dos outros países, ainda que os Estados Unidos façam concessões setoriais importantes, que venham a atrair governos e grupos sociais. De todo modo, os resultados alcançados no caso do NAFTA, e que lhe garantem apoio político e social no México, dificilmente serão transferidos ao conjunto da América Latina, com população de 400 milhões de pessoas, não computados os mexicanos.

A primeira questão abordada nas análises sobre a ALCA refere-se à disparidade existente entre a economia norte-americana e a dos demais países do continente, evidenciada pela mera apresentação dos dados: o Brasil participa com 7,2% (US$778,3 bilhões) e a Argentina com 3,1% (US$334,4 bilhões) no PIB continental (DUPAS, 2000: 7). Portanto, o

Mercosul representa 10,3% do PIB continental (US$1,162 trilhões), quantia pequena, mas não de todo desprezível na região.

Como discutimos acima, de acordo com a teoria e a experiência histórica da integração regional, as diferenças eventualmente existentes entre os países não representam por si sós óbices intransponíveis para a constituição de blocos econômicos. Pelo contrário, a capacidade de atração de um país poderia servir de estímulo para o desencadeamento de formas cooperativas melhores que as existentes, através da adoção de mecanismos hegemônicos ou da adequação a regras que estabeleçam certos níveis de igualdade e garantias, até mesmo legais.

A teoria política liberal clássica ensina que, nesses casos, são necessários pesos e contrapesos, formas de divisão do poder, objetivos estes possíveis no Estado nacional, mas difíceis de serem alcançados onde teoricamente não há hierarquia, ou quando ela é definida pelos níveis de poder, ainda que o desenvolvimento das relações internacionais nas décadas de 80 e de 90 tenha estimulado uma ampla discussão, crítica e inovadora, a esse respeito (BULL, 1995).

Na América Latina, existem países com elevada concentração de relações econômicas, não apenas comerciais, com os Estados Unidos, enquanto outros praticam um comércio exterior bem mais diversificado. As relações externas, porém, implicam níveis de complexidade maior, que incluem fluxos de capitais, tecnologia, relações culturais e valores, migrações, peso político e estratégico. Nesse sentido, deve-se ter em conta que os laços existentes entre a maior parte dos países e os Estados Unidos são mais amplos que os que surgem da leitura das estatísticas comerciais.

A assimetria de riqueza e de poder entre os países pode tornar a relação cooperativa não apenas desigual, mas extremamente favorável ao mais poderoso. Nesse sentido, a teoria realista de relações internacionais aplicada à integração é um instrumento não desprezível de análise (GRIECO, 1991). Além da consideração óbvia de que os Estados são levados à cooperação por interesses e pelos novos estímulos decorrentes da globalização – que efetivamente cria redes de interesses e intersecções bem maiores que no passado –, deve-se concentrar a atenção na compreensão das razões que levam os mais frágeis a participar de uma cooperação assimétrica.

Paradoxalmente, a cooperação assimétrica oferece importantes atrativos numa conjuntura em que o conceito do uso da força sofre acentuado declínio. Esse tema clássico no pensamento político (MAQUIAVEL, 1967) é pertinente tanto no debate atual sobre integração regional quanto no debate específico sobre a ALCA. No caso da integração americana, pequenos ou grandes acréscimos de vantagens poderão pesar positivamente no posicionamento

de setores das elites e em setores populares, como sugere a experiência mexicana (PASTOR E WISE, 1994).

A inexistência de estudos detalhados sobre os impactos da ALCA dificulta a verificação de quais serão suas conseqüências sobre os Estados em geral. De todo modo, na impossibilidade de uma avaliação mais profunda, ganha crescente significado a análise do comportamento dos Estados e dos setores envolvidos no próprio processo negociador. Dificuldades ocorridas no relacionamento bilateral entre alguns Estados (caso Bombardier-Embraer) sugerem o risco de que acordos gerais possam dar guarida à reprodução de mecanismos iníquos e não previstos, como os evidenciados na OMC, a partir de Marrakesh. Numa estrutura estabelecida para uma lógica cooperativa, com potencialidades teoricamente positivas num quadro de maior equilíbrio e simetria, podem ser desencadeadas formas perversas de reprodução de relações de poder, nas quais os mais frágeis e naturalmente menos preparados e menos competitivos, acabam sendo negativamente afetados.

Para a compreensão do debate em torno da criação da ALCA, é necessário levar em consideração não apenas os índices de riqueza e de poder absoluto, mas também os níveis sociais e os índices de riqueza médios da população. Parte importante da capacidade nacional de poupança – e portanto da possibilidade de alavancar desenvolvimento e de dar sustentabilidade à reprodução e ao aumento do bem-estar – resulta da riqueza das famílias. Os estudos clássicos de economia política demonstram que à medida que cresce a renda das famílias, nas economias capitalistas, ou a riqueza das unidades produtivas e do Estado, numa economia de planejamento central, aumenta proporcionalmente a taxa de poupança (NARDI, 1973).

Sabemos que esta tendência está sujeita a inúmeras outras variantes que podem inviabilizá-la. Nos países americanos, as diferenças de níveis de renda individual são muito acentuadas. Em grandes linhas, elas seguem a mesma assimetria constatada nos níveis de riqueza nacional: em primeiro lugar, os Estados Unidos, com uma renda *per capita* de US$29.810, seguidos pelo Canadá, com renda *per capita* de US$19.700. Entre os países latino-americanos, Argentina (US$9.160), Uruguai (US$6.290), Chile (US$5.200) e Brasil (US$4.660), a Venezuela (US$4.500) têm rendas médias razoáveis quando comparadas às de outros países do Terceiro Mundo.

Na América Latina, porém, além de uma distribuição regional e social com altos índices de desigualdades, que termina por não estimular a poupança em razão da pobreza, do alto nível de consumo supérfluo ou da exportação de capitais, a renda alcançada não é suficiente para estimular fortes políticas de investimento num quadro de crise do Estado e de abdicação de

ações específicas de apoio à produção. Dessa forma, a ALCA, se não for acompanhada de políticas de investimento e de desenvolvimento, alavancadas pelos Estados e por organismos de fomento, como deveria ser o BID no projeto de seus idealizadores – Prebisch e Herrera (PREBISCH, 1965) –, poderá induzir à acentuação dos mecanismos de concentração que já ocorre sem a área de livre-comércio.

Não se trata de afirmar que o livre-comércio por si só acarrete essa conseqüência; ele pode trazer benefícios inegáveis, mas que certamente não resultarão do livre agir das forças econômicas. A alocação dos recursos envolve muitos fatores, além dos clássicos capital, trabalho e recursos naturais: a estabilidade política e social, as taxas de poupança interna ou adquirida, o meio propício à difusão da tecnologia, os interesses setoriais e corporativos, são todos estímulos importantes, também alocados de forma assimétrica no continente.

O fato de os Estados Unidos terem apresentado, desde a iniciativa Bush de 1990, e durante todo o período do governo Clinton, uma economia com forte crescimento, contrastando com a estagnação japonesa e as dificuldades européias, estimula o interesse pela possibilidade de acesso a esse mercado. Um pequeno aumento da fatia de mercado norte-americano para os produtos do continente – viável através da criação da área de livre comércio –, seria suficiente para estimular poderosamente alguns setores em alguns países latino-americanos, embora pouco alterasse os parâmetros das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos.

A relação com os Estados Unidos, portanto, não pode ser medida pela importância do comércio bilateral. Seu significado reside nas possibilidades dinâmicas que propicia, que são reais e constituem um fator de convergência de interesses e de eventual fortalecimento de setores que, na América Latina, são favoráveis à ALCA. Esta relação pode ser claramente percebida em alguns países, e tem impacto também sobre setores específicos do empresariado brasileiro, tendendo provavelmente a ampliar-se com o avanço das negociações. Para o Brasil, no caso dos produtos manufaturados, o peso das exportações para os Estados Unidos, superadas apenas pelas exportações à área da ALADI, indica que a atratividade desse mercado não pode ser desconhecida, pelas possibilidades que oferece. Ao mesmo tempo, o acesso preferencial aos mercados através da eliminação de tarifas pode constituir, de fato, uma forma de rebaixamento unilateral, já que as tarifas alfandegárias norte-americanas são tradicionalmente menores que as praticadas pelos países latino-americanos.

Ao mesmo tempo, uma questão que vem ganhando até mais importância que a própria liberalização do comércio, é a da necessidade de mudanças substanciais nas leis de alguns países, em particular nas brasileiras. Isso tem relação direta com as novas formas de regulamentação de algumas áreas, cada vez mais significativas economicamente, como

serviços, compras governamentais, investimentos, propriedade intelectual que, nos Estados Unidos, não necessitariam de qualquer modificação. De outra parte, boa parte das dificuldades surgidas resultam exatamente da negativa, particularmente dos Estados Unidos, de aceitar o princípio da mudança de sua legislação, como sucede com relação à discussão sobre as regras do antidumping. Esta questão nada mais faz do que reproduzir o debate surgido no quadro da OMC, no qual a super 301 – artigo da Lei de Comércio dos Estados Unidos, de 1984, que obriga a administração a aplicar sanções, ilegal no quadro da Organização – não foi revogada, apesar do tempo transcorrido desde Marrakesh.

A utilização dos pressupostos da teoria dos regimes internacionais exige adequação às regras e procedimentos considerados universais, sem análise específica de seus impactos. Nas relações assimétricas, inexistindo uma disponibilidade cooperativa plena, o procedimento considerado universal tende, como conseqüência natural da relação de poder, a ser aquele utilizado pelo mais forte. Na formulação de Proner, "a liberalização do setor de serviços é, para os países de economias menores, uma arriscada liberalização. A concorrência será praticamente insignificante porque os setores financeiros, transportes e telecomunicações, estão dominados pelas grandes tecnologias e fornecidos pelos mega grupos econômicos. Mais do uma negociação cautelosa, é preciso que os países subdesenvolvidos não cedam às pressões dos grupos e de governos para liberalizar esse setor sem garantias de reciprocidade" (PRONER, 2000: 44).

Diferentemente dos demais países latino-americanos, o Brasil tem muito a perder, pois, ainda que intensamente inserido no circuito global e prevalentemente voltado para o mercado interno, possui um parque industrial mais desenvolvido. Um dos principais objetivos dos representantes do país nos Grupos Negociadores tem sido a tentativa de alcançar a eliminação das barreiras não tarifárias impostas a produtos brasileiros nos Estados Unidos, inclusive negociando caso a caso quando ocorrem mais fortemente manifestações de protecionismo, de forma a garantir competitividade de acordo com as regras de mercado. A acentuada preocupação do Brasil com a viabilização da entrada de produtos primários, semi-manufaturados ou industriais de baixo valor agregado, como suco de laranja, sapatos, aço e têxteis – certamente necessária –, corre o risco, no entanto, em razão da concentração de esforços nessa direção, de levar ao enfraquecimento de ações que viabilizariam políticas de desenvolvimento, políticas industriais e, em particular, de ações destinadas à inovação tecnológica e à criação de áreas competitivas por meio da produção de bens de alto valor agregado. Isso indica que a possibilidade de obter alguns benefícios poderá ter como contrapartida concessões em setores que a longo prazo são estratégicos.

Também nesse caso, de negociações assimétricas, como as da ALCA, não há incompatibilidade teórica entre a integração, mesmo continental, e o interesse nacional. O debilitamento da posição brasileira reside na fragilidade das políticas estatais. A não existência de instâncias de discussão sobre políticas de desenvolvimento e sobre os impactos sociais nos debates sobre a ALCA acentua o risco apontado: a concentração de esforços em áreas que, mesmo beneficiadas, poderão sê-lo em prejuízo de outras, com impactos negativos no longo prazo.

O fato de que o debate contemporâneo de relações internacionais tenha como eixo central a possibilidade, até certo ponto negada pelos realistas clássicos (CARR, 1979), de jogos de soma positiva, portanto de vantagens para todos os jogadores envolvidos, não significa que a questão tenha sido definitivamente encerrada com solução igualmente positiva, seja no plano teórico, seja no concreto. A possibilidade teórica de resultados de soma positiva existe mesmo nos casos de ampla assimetria entre atores. O que estamos aqui discutindo são, portanto, políticas concretas, cujos desdobramentos, até pelo caráter sigiloso das negociações, podem implicar perdas para uma ou algumas das partes.

A opinião pública

A proposta de criação da ALCA foi feita pelos Estados Unidos durante a Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. O compromisso assumido pelos governos foi finalizar até 2005 as negociações para o estabelecimento de uma área de livre-comércio hemisférica. Criaram-se os Grupos Negociadores encarregados de tratar das questões técnicas e do levantamento de informações para as negociações, iniciadas formalmente em abril de 1998, durante a Segunda Cúpula das Américas, realizada em Santiago.

A supervisão geral das negociações é de responsabilidade dos ministros de Comércio de cada país, que se reúnem no mínimo a cada dezoito meses. No Brasil, essa supervisão é realizada pelo Ministério das Relações Exteriores. As negociações, no entanto, são conduzidas pelo Comitê de Negociações Comerciais, composto pelos vice-ministros de Comércio – no Brasil, pelo subsecretário geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior – através dos Grupos Negociadores. Atualmente existem nove Grupos, que tratam dos seguintes temas: acesso a mercados; investimentos; serviços; compras governamentais; solução de controvérsias; agricultura; direitos de propriedade intelectual; direitos compensatórios e de antidumping; e políticas de competição.

Em alguns dos temas existem divergências entre a posição brasileira e a norte-americana. Na questão dos investimentos, por exemplo, o Brasil quer rever os acordos assinados no âmbito da OMC, enquanto os Estados Unidos são contrários. A situação se inverte no caso dos direitos de propriedade intelectual: os Estados Unidos querem um acordo mais amplo que o existente na OMC, o que levaria o Brasil – que se opõe à exigência – a ter que reformular sua legislação. Neste caso, a ação de convencimento por parte dos Estados Unidos extrapola o quadro da ALCA, levando a controvérsia ao âmbito da própria OMC, evidenciando um caso exemplar de recurso a meios legítimos, no qual a relação de poder é expressamente exercida.

Alguns temas, no entanto, pelas formas como parece estruturar-se a ação brasileira – intensamente mobilizada para a obtenção de ganhos de curto e médio prazos –, assumem caráter estratégico para o Brasil, como é o caso da agricultura. Embora o principal destino das exportações agrícolas brasileiras e argentinas seja a Europa (Tabelas 1 e 2), a inclusão da negociação sobre a eliminação de subsídios agrícolas no âmbito da ALCA poderia ter efeito exemplar, com reflexos nas negociações da chamada Rodada do Milênio da OMC, aumentando a pressão sobre a União Européia no sentido de estabelecer uma área de livre-comércio entre esse bloco e o Mercosul e aceitando a inclusão do tema dos subsídios e da política agrícola na Rodada, como anteriormente acertado.

A posição norte-americana a esse respeito tampouco está definitivamente estabelecida, sendo objeto de muitas controvérsias, nas quais a preocupação com o aumento efetivo da riqueza e, ao mesmo tempo, com os riscos do desvio de comércio induzem à manutenção de espaço para o protecionismo. Segundo alguns estudos, o impasse sobre o desvio e sobre o aumento efetivo da riqueza só poderia ser resolvido com o entendimento de que os blocos regionais deveriam ser abertos, além de constituírem um passo para acordos de caráter internacional geral (BURFISHER e JONES, 1998).

Tabela 1: Relação entre produtos básicos, semi-manufaturados e manufaturados, exportados pelo Brasil de acordo com regiões de destino, 1998

Regiões/Países	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Total
Aladi	6.08	3.78	90.14	100.00
Mercosul	6.58	3.29	90.13	100.00
Demais Aladi	5.07	4.78	90.15	100.00
Estados Unidos	9.73	19.95	70.32	100.00
União Européia	46.01	15.45	38.54	100.00
Ásia	46.75	29.54	23.71	100.00
Demais	25.89	24.46	49.65	100.00
Total	25.70	16.07	58.22	100.00

Fonte: Balança comercial brasileira/SECEX/MDIC/Brasil. In: VALLS, 2000.

Tabela 2: Percentagem de exportações brasileiras por setores para regiões de destino - 1998

Regiões/Países	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados
Aladi	6.23	6.20	40.78
Mercosul	4.49	3.59	27.17
Demais Aladi	1.73	2.61	13.61
Estados Unidos	7.38	24.19	23.54
União Européia	52.17	28.01	19.29
Ásia	20.21	20.42	4.52
Demais	14.02	21.18	11.87
Total	100.00	100.00	100.00

Fonte: Balança comercial brasileira/SECEX/MDIC/Brasil. In: VALLS, 2000.

As negociações em curso, que ganharam novas definições nas reuniões de abril de 2001 – a ministerial em Buenos Aires e a de chefes de Estado em Quebec –, visam estabelecer as regras para o funcionamento da ALCA que, conforme decidido pela reunião presidencial de Santiago de 1998, terá início em 2005. Nessa data deveria constituir-se uma zona de livre-comércio continental, na qual seriam realizadas reduções tarifárias ao longo do tempo, buscando chegar à tarifa zero em prazos a serem ainda definidos.

A redução total pode levar décadas para completar-se, o que não é incompatível com uma área com essas características. Os Estados Unidos provavelmente terão que fazer concessões no tocante ao período de transição, já que a adaptação a um mercado livre de barreiras alfandegárias é mais lenta para os países mais frágeis e menos competitivos. O NAFTA, criado em 1993, terá as tarifas reduzidas a zero somente em 2010. O mesmo ocorre

com o Mercosul, constituído em 1991, no qual Paraguai e Uruguai manterão tarifas mais elevadas até 2006, além dos casos em que não há acordo, como no do açúcar.

Conforme estabelecido nas negociações para a constituição da ALCA, a área de livre-comércio terá início apenas se as negociações forem encerradas com êxito, numa lógica de *single undertaking,* que poderia favorecer a capacidade de barganha dos países menos poderosos ao conceder-lhes, em princípio, certo poder de veto. A crença na capacidade negociadora dos países mais frágeis poderia aparentemente ser fortalecida no caso de concessões norte-americanas no tema relativo às barreiras não-alfandegárias. Assim ganharia impulso a idéia de que as negociações no quadro da ALCA podem levar a resultados adequados.

Analisando as barreiras aos produtos e serviços brasileiros nos Estados Unidos, Barbosa aponta as dificuldades existentes: "Nas mais diversas oportunidades e em todos os níveis de Governo, o Brasil tem procurado fazer ver às autoridades norte-americanas o caráter inteiramente injustificável das barreiras impostas às nossas exportações, que chegam a afetar, segundo levantamento da FUNCEX, cerca de 80 bens e serviços brasileiros. A retirada de barreiras pelos Estados Unidos sobre apenas nove produtos brasileiros implicaria ganho para o Brasil de cerca de US$831 milhões" (BARBOSA, 2000: 8, 9). Tendo em vista as resistências setoriais e regionais existentes nos Estados Unidos, o risco reside no recrudescimento do protecionismo sob outros disfarces.

Nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, o tema da ALCA surge vinculado a outros, mais gerais. Além das questões propriamente políticas ligadas ao bilateralismo e à liderança regional do Brasil, as divergências resultam da existência de interesses claramente distintos. No caso do comércio, os Estados Unidos praticam há muito tarifas reduzidas, sendo sua média da ordem de 2,1%, enquanto a brasileira, após uma década de políticas liberais, alcançou em 2000 a média de 14%, ainda que tendendo a reduzir-se no curto prazo.

Ao mesmo tempo, a alíquota zero para produtos da ALCA teria proporcionalmente pouco impacto na economia norte-americana. A América Latina, embora importante para a totalidade do comércio exterior dos Estados Unidos, tem presença reduzida no que se refere aos produtos dinâmicos. No caso dos produtos que afetam interesses setoriais e corporativos norte-americanos – como no caso do aço e do suco de laranja brasileiros – o governo daquele país protege o mercado com medidas não tarifárias (antidumping, direitos compensatórios, medidas fitossanitárias, dentre outras).

Uma vez que o início da rodada do Milênio da OMC poderia levar a zona de livre-comércio a perder sentido – já que a eliminação de tarifas em nível mundial abrangeria as

liberalizações regionais –, o empenho na criação da ALCA também pode ser visto como interesse no aprofundamento de regras que serviriam de modelo para outras negociações, mais importantes. Para o Brasil, e de certo modo para o Mercosul, esses objetivos são relevantes mas não centrais. O interesse brasileiro reside basicamente na finalização das negociações que ficaram interrompidas em Marrakesh, onde se estabeleceu o compromisso de se rediscutir os pontos nos quais não foi alcançado consenso. Para os países do Mercosul, o tema da agricultura é o mais relevante. Nas áreas de serviços e de direitos autorais, não haveria pressa. Em temas como direitos trabalhistas e meio ambiente, prevalecem diferentes pontos de vista.

No Brasil, a percepção da opinião pública sobre a ALCA tem evoluído negativamente porque se vislumbra um cenário de negociação no qual o governo detém pouca capacidade de barganha em relação aos Estados Unidos, agravada pelas dificuldades encontradas pela liderança do país em agregar apoios latino-americanos na resistência às pressões da principal economia do continente. Estas dificuldades são acentuadas no núcleo mais importante, o Mercosul.

Mas quando pensamos em opinião pública, no que se refere às questões de política externa em geral e dos Estados Unidos em particular, é necessário levar em conta o modelo elaborado por Almond (1950) para explicar as influências existentes no processo de tomada de decisão. Embora elaborado para outra realidade, seu modelo expõe de forma clara os diferentes níveis de participação, interesse e influência presentes em uma sociedade frente às relações internacionais.

A concepção básica desse modelo é a de um conjunto de círculos. Nele, o centro é formado pela "liderança", representada pelos atores que integram a estrutura burocrática governamental e que participam efetivamente das negociações e da tomada de decisões. Em torno desse círculo há um outro, formado pelas elites relacionadas ao tema da política externa e que são formadoras de opinião. O círculo seguinte é constituído por um público interessado no assunto e que se mantém informado sobre ele; trata-se da platéia das discussões promovidas pelas elites. Finalmente, o círculo externo representa o público geral, normalmente alheio às questões de política externa, exceto nos momentos em que elas ganham maior espaço nos meios de comunicação, como no caso de guerras e conflitos, ou quando suas conseqüências atingem a vida cotidiana do cidadão comum.

Essa classificação aponta para o fato de que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas em sua vida. A questão do Mercosul atesta a veracidade desta afirmação: à medida que esse processo se aprofunda e acarreta impactos nos diferentes grupos e classes sociais, crescem o

interesse e a preocupação da comunidade nacional com relação ao seu andamento e conseqüências.

No caso da ALCA, a questão permanece ainda bastante concentrada no círculo central – formado pelos órgãos governamentais federais que participam de fato das negociações que estão ocorrendo – e no círculo em torno dele, onde estão os grupos sociais e econômicos diretamente envolvidos e que se percebem como os possíveis afetados, positiva ou negativamente, por esse processo de integração. Fazem parte deste segundo círculo os partidos políticos, os governos subnacionais e municipais, o empresariado, acadêmicos e sindicalistas.

Este segundo círculo ainda não definiu uma posição clara em relação à ALCA, embora se mantenha em princípio cético quanto aos possíveis benefícios dela decorrentes, o que aumenta a necessidade de negociação interna no Brasil. Bem utilizado, o conceito de *Two Level Games* pode proporcionar maior poder de barganha nas negociações da ALCA, seja para obter maiores concessões, seja para inviabilizar o acordo – caso esta alternativa seja considerada de interesse nacional. O suposto desta teoria é que quanto maior a dificuldade de um governo para obter apoio de grupos relevantes da sociedade para formar uma coalizão de sustentação a uma medida que está sendo negociada externamente, menores tendem a ser as pressões de seus parceiros para que faça grandes concessões.

Embora os pressupostos teóricos apontem nesse sentido, dificilmente os Estados Unidos minimizarão suas pressões para que o Brasil ceda em algumas questões que aquele país considera centrais para os seus interesses. Assim, deve ser considerada a possibilidade de o Brasil resistir sozinho a esses constrangimentos, o que não será fácil. Tradicionalmente, a formulação de política externa brasileira é pouco influenciada pela sociedade; em geral, o governo toma suas decisões, e só depois tenta obter apoio. No entanto, tendo em vista o impacto gerado pelas negociações para a criação da ALCA, particularmente ao longo de 2000 e 2001, talvez fosse oportuno inverter esse quadro, submetendo o assunto previamente a uma análise com o objetivo de alcançar acordos e, eventualmente, um voto no Congresso Nacional.

Assim sendo, seria possível imaginar um cenário no qual o governo do Brasil busque utilizar a opinião pública – neste momento desfavorável ao acordo – como instrumento de barganha frente às pressões dos Estados Unidos para conseguir vantagens nas negociações, cedendo em pontos que considera de menor importância (mesmo que no longo prazo possam representar grandes perdas) e aplicando no plano doméstico algum tipo de compensação para determinados grupos relevantes, garantindo assim seu apoio. O outro cenário possível seria o do lento esvaziamento das negociações, seja pela resistência brasileira, seja pela inviabilidade interna nos Estados Unidos.

CONCLUSÕES

A compreensão sobre as origens dos dilemas brasileiros em política exterior no início do século XXI talvez possa ser encontrada nas diferentes interpretações sobre o contexto internacional feitas nos anos 80 quando comparadas às do final dos anos 90 e início do novo século. No final dos anos 70 e na primeira metade dos 80, o grande debate, que arrebatava sobretudo os internacionalistas, prendia-se às possíveis interpretações sobre o declínio norte-americano. Para muitos, tratava-se de sinalizar normativamente as formas de evitá-lo. Ao mesmo tempo, a *perestroika* e a *glasnot* sinalizavam o início do declínio soviético.

Nestas condições, o Brasil e a Argentina buscaram novos modos de inserção num mundo em mudança, o que levou à transformação de suas relações para modalidades francamente cooperativas, finalmente desembocando no Mercosul. Essa mudança pode ser parcialmente atribuída à crise pela qual atravessava a economia norte-americana em virtude da concorrência do Japão e da Europa, que naqueles anos parecia colocar em dúvida a hegemonia dos Estados Unidos.

No final da década de 90 e início do século XXI, a recuperação desse país era inquestionável, colocando novos dilemas para o Brasil. Lafer qualifica a situação afirmando que "o Mercosul, para nós, é destino, é parte das nossas circunstâncias. A ALCA não é destino, da mesma maneira como o Mercosul é destino, é opção" (LAFER, 2001). Em outros termos, a cooperação com os argentinos é uma necessidade histórica criativamente interpretada através da integração, enquanto que a cooperação mais intensa com os Estados Unidos seria uma imposição da realidade.

A proposta do presidente Bush, no início dos anos 90, de estabelecer acordos de livre-comércio com os países do continente – a Iniciativa para as Américas –, era uma estratégia destinada a consolidar a posição dos Estados Unidos num contexto de imprevisibilidade, garantindo padrões de influência numa conjuntura de reorganização sistêmica, na qual predominavam incertezas quanto à forma de finalização da Rodada Uruguai do GATT e aos rumos que tomariam as relações internacionais. Era importante afirmar perspectivas e referências. Não se tratava, ao menos na América Latina, de uma nova configuração das alianças, mas de assegurar capacidade de manobra num mundo em mudança. A análise de Amorim e Pimentel (1996) sobre o Acordo do Jardim das Rosas confirma que o Mercosul atendia à preocupação do Brasil e da Argentina de se posicionarem de forma coesa.

Já no governo Collor de Mello, o Brasil mostrou-se reticente com relação à implantação de uma área de livre comércio continental, posição esta consolidada no governo Itamar Franco. Eram evidentes os sinais de que o Mercosul não era considerado pelos Estados Unidos a melhor opção para as políticas dos países que o integravam, conforme manifestado ao longo dos anos 90, inclusive no período final da administração Clinton. A proposta para a criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) apresentada pelo governo Itamar Franco, em 1993, elaborada por Nogueira Batista e resgatada em 2000 pelo governo Cardoso, comprova as tensões nas quais se debatem o governo e a sociedade no Brasil para a formulação de políticas mais claras frente à ALCA.

Buscando sua autonomia, lidando com sua própria percepção de país com vocação universalista, mas preocupado ao mesmo tempo com os riscos de isolamento, a partir da reunião de Miami de dezembro de 1994 o Brasil adere formal e concretamente às negociações para a criação da ALCA. As dúvidas quanto ao futuro do Mercosul, sobretudo após a grave crise iniciada em janeiro de 1999, consolida a adesão do país às negociações da ALCA, sem aparente possibilidade de alternativa, ao mesmo tempo em que crescem na sociedade os sinais de oposição ao processo.

O aprendizado de outras negociações, particularmente as relativas à Rodada Uruguai do GATT e depois na OMC, vem fortalecendo a convicção de que a ALCA não deve ser considerada irreversível se não houver consenso mínimo em relação aos pontos considerados inegociáveis. Ainda assim, o fato de que a sociedade, os grupos organizados e, particularmente, o Parlamento não participem ativamente do debate, nem mesmo em nível de informação consistente, aumenta os riscos de fragilidade na negociação. Alguns fatos que acabaram se tornando de amplo conhecimento público parecem sugerir novas possibilidades de popularização das discussões sobre a integração hemisférica, como indicam o já mencionado exemplo do conflito Bombardier-Embraer e o recurso dos Estados Unidos à OMC contra o Brasil no tocante às patentes farmacêuticas.

Em geral, os estudos produzidos sobre a ALCA conferem-lhe um tratamento que não difere substancialmente daquele dedicado aos problemas relativos ao comércio internacional. Ainda assim, por se tratar de uma negociação que vai além da discussão sobre a desgravação tarifária, a utilização do mecanismo do *single undertaking* poderá ser apropriada pelos países latino-americanos com maior capacidade negociadora, particularmente pelos integrantes do Mercosul, para obrigar a discussão dos temas da própria agenda. Para Valls, "alguns exemplos seriam: a relação entre temas de investimentos, políticas industriais e transferência de tecnologias; mecanismos compensatórios que possam ser introduzidos na presença de crises

provocadas por movimentos especulativos de capitais e/ou de quedas acentuadas de preços de *commodities*. Em suma, seria imaginar que no âmbito da ALCA é possível resgatar o debate sobre desenvolvimento e comércio" (VALLS, 2000: 15).

As análises de longo prazo, como as realizadas pela CEPAL, que apontam ter ocorrido no período de 1970 a 2000 importante retrocesso da participação brasileira no comércio internacional, com aumento do peso dos setores intensivos em recursos naturais e conseqüente enfraquecimento relativo dos setores intensivos em tecnologia e dinâmicos, evidenciam as dificuldades a serem enfrentadas pelo debate sobre desenvolvimento e comércio, ausente da agenda internacional há anos. Em conclusão, a capacidade de produzir um projeto nacional continua sendo estratégica para a integração entre países de estágio semelhante no Mercosul, e ambos – o projeto nacional e o Mercosul – instrumentos necessários para uma negociação que vise resultados eqüitativos.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, Gabriel. *The American people and foreign policy*. New York, 1950.

AMORIM, Celso e PIMENTEL, Renata. "Iniciativa para as Américas: 'O acordo do Jardim das Rosas'". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), vol. II, Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados/NUPRI/USP/FAPESP, 1996.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. "O Brasil e o mundo de 1974". Palestra na Escola de Estudos Internacionais Avançados da Johns Hopkins University, Washington, 30 janeiro 1974. In: AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982a.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. "Relações Brasil - Estados Unidos da América à luz da problemática mundial". Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra, Washington, 22 junho 1974. In: Amado, Rodrigo. Op. Cit.. 1982 b.

BARBOSA, Rubens. "Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano". Washington: Embaixada do Brasil, nov. 2000.

BRUNELLE, Dorval. "O Mercosul a cinco anos do lançamento da ALCA: a ALCA é compatível com acordos sub-regionais?". Fórum Continental ALCA: atores sociais e políticos nos processos de integração, promovido pelo REBRIP, CUT , CEDEC, FASE, São Paulo, 29 novembro 2000.

BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. Londres: Macmillan, 1995.

BURFISHER, Mary E. e JONES, Elizabeth A. (eds.). "Regional trade agreements and U. S. agriculture". *Agriculture Information Bulletin*, Washington: U. S. Department of Agriculture, n° 745, out. 1998.

CAMPOS MELLO, Flavia. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000 (Tese de doutorado).

CAPUTO, Dante. Palestra proferida no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), São Paulo, mar. 1990.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

DUPAS, Gilberto. "Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e política de bloco no continente americano". Trabalho apresentado no "Seminário Acadêmico Preparatório da Reunião de Presidentes Sul-americanos", Brasília, ago. 2000.

GRIECO, Joseph M. "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism". In: BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1991.

GUADAGNIN, Ângela. "A vaca louca e a defesa da Embraer". *Linha Direta*, São Paulo: Diretório Regional do PT de São Paulo, ano XI, n° 486, 17 a 23 fevereiro 2001.

GUEDES DE OLIVEIRA, Marco Aurélio. "Mercosul: convergencialismo intergovernamental". Recife: UFPe/Núcleo de Estudos sobre Política Internacional, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. "O progresso nos processos de integração na América Latina: Mercosul". Brasília, 1992 (mimeo).

HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1956.

LAFER, Celso e FONSECA JR., Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas". In: FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de política externa brasileira II, vol. 1*. Brasília: IPRI e Paz e Terra, 1994.

LAFER, Celso. ALCA não é destino, é opção. *O Estado de S. Paulo*, 03/03/01.

LAVAGNA, Roberto. Entrevista a Alcides Costa Vaz. Buenos Aires, 16 abril 1999. In: COSTA VAZ, Alcides. *A construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000 (Tese de doutorado).

LIMA, João Policarpo R. e OLIVEIRA JÚNIOR, Enildo Meira de. "Integração regional, Mercosul e os bens intermediários do Nordeste". In: COSTA LIMA, Marcos e MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Editora Cortez/Clacso, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O princípe*. Rio de Janeiro: Tecnaprint, 1967.

NARDI, Giuseppe di. *Economia della produzione*. Bari: Francesco Cacucci Editore, 1973.

PASTOR, Manuel e WISE, Carol. "The origins and sustainability of Mexico's free trade policy". *International Organization*, Cambridge: The MIT Press, vol. 48, n° 3, Summer 1994.

PREBISCH, Raúl. "Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano". *Política Externa Independente*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, ano I, n° 1, maio 1965.

PRONER, Caroline. "O setor de serviços na ALCA". Fórum Continental ALCA: atores sociais e políticos nos processos de integração, promovido pelo Rebrip, CUT, Cedec, FASE, São Paulo, 29 novembro 2000.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics. The logic of Two-Level Games". In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K. e PUTNAM, Robert D. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. California: University of California Press, 1993.

RICUPERO, Rubens. O que mudou na política externa. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 04/01/87.

SICSÚ, Abraham e KATZ, Frederico. "Nordeste e Mercosul: reflexões iniciais sobre conjuntura e perspectivas". In: COSTA LIMA, Marcos e MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Editora Cortez/Clacso, 2000.

SIMOENS, Luiz Afonso. "Os organismos financeiros internacionais e as políticas de integração latino-americanas". Palestra promovida pela Fundap, PUC-SP e Cedec, São Paulo, 15 junho 2000.

VALLS, Lia. "O futuro do Mercosul/Brasil diante da ALCA: riscos e oportunidades". Fórum Continental ALCA: atores sociais e políticos nos processos de integração, realizado pela Rebrip, CUT, Cedec, FASE, São Paulo, 29 novembro 2000.