

# VIVIAN MULLER REGINA SIMÕES

convidadas



Piracicaba

análise

## ALCA

### Controvérsias, Riscos e Oportunidades

#### Introdução

Hodiernamente, o cenário das relações internacionais econômicas encontra-se pautado pelos processos de globalização e regionalização, sendo que este último intenta contrapor-se aos efeitos nefastos causados às economias menores pelo primeiro. Desta maneira, os processos de regionalização, ou mesmo os processos de preferências comerciais, justificam uma abordagem profunda de seus impactos nos Estados que se encontram contextualizados por processos internacionais desta natureza, tal qual é o intento deste estudo. Focando principalmente as atuais tendências do desenrolar dos acordos econômicos, o projeto propõe estudar e acompanhar as negociações que visam à formação da ALCA, bem como sua repercussão para o Brasil e o MERCOSUL.

O projeto de integração das Américas, principalmente a latina, não é recente, ao contrário. O século XIX já se pautava por diversas tentativas de integração política, sendo que a mais notável foi o Congresso do Panamá, em 1826, que se encontrava embasado pelos ideais de Simon Bolívar. O conjunto de idéias "bolivarianas", consubstanciado inicialmente na Carta da Jamaica, de 1815, ensejava a possibilidade do estabelecimento de um agrupamento regional de Estados latino-americanos, através do fomento político entre os mesmos, buscando a melhoria das economias. Não se tratava, entretanto,

de uma espécie de regionalismo econômico, uma vez que as propostas não incorporavam a idéia de integração econômica, mas uma união política, que não se consolidou. Muito embora o fracasso aparente, o substrato ideológico – tido como antecedente remoto do regionalismo econômico hemisférico – foi resgatado seguidas vezes para justificar posteriores

iniciativas de integração, tal qual é o caso da ALALC, na década de 1970, da ALADI, na década seguinte, e da ALCA, cujas negociações se iniciaram em 1994.<sup>45</sup>

Muito embora o ensejo inicial das negociações para a formação da ALCA remeta, para justificar a sua formação, ao ideário "bolivariano" de libertação econômica para um desenvolvimento igualitário dos Estados, é patente no histórico deste processo atual que o bloco não tem esse objetivo, mas que sua formação implicaria tão-

somente um corredor de livre circulação de alguns produtos e acesso razoavelmente aberto a mercados. A proposição dessa nova tentativa de integração hemisférica teve iniciativa estadunidense, que, à época, após o término da Guerra Fria, encontrava-se em um cenário internacional unimultipolar, segundo a

***"Doutrinariamente, a integração que se intenta com a ALCA é aquela que busca meramente o imediatismo das relações econômico-comerciais, denominada de integração em si, pois não abrange uma visão multidimensional de integração"***

<sup>45</sup> SIMÕES, A. J. F. *A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, INTAL – ITD – STA. Documento de trabalho n. 9. Buenos Aires, 2002. 40p. Disponível na Internet em: <http://www.iadb.org/intal>. Acesso em: 28/06/2003.

denominação atribuída por Samuel Huntington,<sup>46</sup> e tentava aplicar os planos da doutrina Monroe, almejando alinhavar sua hegemonia comercial no continente. Atualmente, com o vigor tomado pelos blocos regionais e pelos acordos preferenciais de comércio entre as mais distintas economias, a hegemonia americana encontra-se incitada a abrir mão de certos dogmas de sua política internacional e a rever sua postura imperialista, ao menos no que tange às questões econômico-comerciais.

Doutrinariamente, a integração que se intenta com a ALCA é aquela que busca meramente o imediatismo das relações econômico-comerciais, denominada de integração em si, pois não abrange uma visão multidimensional de integração, delimitando seu objeto na movimentação comercial e no aquecimento da economia. Por outro lado, a título de fundamentação, temos a integração cooperativa, que visa ao desenvolvimento sadio dos membros como base de sua política de integração, o que possibilita ao bloco constituído deste caráter tornar-se uma comunidade regional, como é o caso da União Européia, e o objetivo final do MERCOSUL.<sup>47</sup>

A Conferência de Miami, de 1994, abriu em definitivo o processo negociador para a formação do bloco das Américas, que estimou para o início de 2005 a conclusão dos trabalhos pelos diferentes comitês que o compõem e que tem como objetivo negociar os temas que lhes são pertinentes, levando em conta uma proposta detalhista e minuciosa de abertura comercial, tangenciando pontos vitais para as economias maiores, como é o caso dos Estados Unidos e do Brasil. Destarte, desde novembro de 2003, praticamente toda negociação elaborada desde a referida conferência foi substancialmente alterada no que concerne ao teor dos temas negociais, bem como a forma de negociação e de elaboração do futuro acordo.

Em 1998, na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, por proposição estadunidense, as negociações passaram a ter caráter universalizador, isto é, orientadas pelo Princípio do Consenso ou do Compromisso Único. A partir de 2003, as delegações, guiadas pelo novo contexto internacional, que possibilitava maior atuação das nações na busca de seus interesses ou dos blocos de integração cooperativa nos quais estavam inseridos, chegaram à conclusão de que a postura até então adotada não era mais suportada, inclusive pelos Estados Unidos, gerando com isso o que se denominou de ALCA Light.

Neste contexto negociador de fomento da ALCA é que implementamos a discussão disposta a seguir. A problemática figura-se entre a análise do histórico de intencões de configuração geopolítica e geoeconômica de integração hemisférica anteriores para as Américas, e, fundamentalmente, no processo atual no qual nos encontramos envolvidos, isso tudo se levando em consideração a amplitude da esfera negocial da ALCA, os fluxos comerciais/econômicos envolvidos, e a possibilidade substancial de perdas sociais – inclusive no que tange à esfera de desenvolvimento humano sustentável. Essas questões afiguram-se justificativas demasiado relevantes para a atualidade, pois seus impactos serão sentidos em todas as escalas sociais.

Embora tudo até aqui exposto, sinalizamos no sentido de que em termos de negociações internacionais, principalmente quando envolvem interesses econômicos particulares de cada Estado, historicamente disputados, e tendo como fundo um cenário mundial tão articulado, a afirmação de certeza dos resultados pode ser perigosa, principalmente em um estudo de caráter científico.

**"A ALCA aparenta agora não ter um único viés, mas aponta para vários 'microbloco' em temas específicos e de abordagens distintas"**

#### **Síntese Inicial da Situação Negocial**

Como proferimos anteriormente, a partir da Reunião Ministerial de Miami, de novembro de 2003, após quase dez anos de especulações e da elaboração de duas minutas vastamente caracterizadas por incertezas de todo gênero, as delegações acordaram pela viabilidade de tornar o esquema ALCA mais simplificado possível, o que se denominou vulgarmente de ALCA Light, ou ALCA Flexível. Da Reunião supracitada restou resolvido que o Acordo será dividido em dois níveis, isto é, um Acordo Geral, que será compartilhado por todos os Membros de igual forma, pois tentará ao máximo não ferir as economias menores por ser estritamente simples nas propostas; e subseqüentes Acordos Temáticos ou Compromissos Suplementares de caráter mais profundo a serem negociados de acordo com os interesses dos países que deles serão signatários, em forma bi ou plurilateral.

No que se refere ao conteúdo e ao nível de ambição do Acordo Geral, estes ainda serão definidos, sendo que caberá, conforme delimitou-se na Reunião, ao Comitê de Negociações Comerciais, CNC, elaborar essas delimitações. Perdura indefinição nas negociações com relação a acesso a mercados na fase inicial de atuação da ALCA, sendo que se distingue dois grupos distintos: o G-14, liderado pelos Estados Unidos, que defende que o Acordo Geral limite-se a pautar o substancial do comércio; e, por outro lado, um grupo encabeçado pelo MERCOSUL, que defende a abrangência de todos os produtos comerciáveis pelos trinta e quatro membros.

<sup>46</sup> HUNTINGTON, S. O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

<sup>47</sup> MÜLLER, V. C. *Direito Comunitário: a função judicial no Mercosul*. UNIMEP – CNPq/PIBIC. GONZALEZ, E. T. Q. (O). Piracicaba, 2003. Artigo científico disponível na Internet em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4873>>.

A Reunião de Miami, de 2003, recebeu a significativa expressão de "ALCA de geografia variável", isso pelo fato de que, como expusemos anteriormente, o Acordo final tratará os compromissos a serem adquiridos de forma bifásica para a constituição do bloco. De fato, por essa característica ímpar, a ALCA aparenta agora não ter um único viés, mas aponta para vários "microblocos" em temas específicos e de abordagens distintas, desde que sejam respeitados os princípios do Acordo Geral e as normas da Organização Mundial do Comércio, OMC, sobre negociações suplementares.

Segundo Torrent,<sup>48</sup> o projeto ALCA teve início de fato na Reunião Ministerial de Miami, e está sendo organizado desde a XVII Reunião do CNC, realizado em Puebla, México, entre 02 a 06 de fevereiro de 2004. Seguindo nesta mesma senda, o Chanceler Celso Amorim externou que "a ALCA nunca esteve tão perto de ser criada. Antes, o ambiente conduzia a um impasse de última hora".<sup>49</sup> Ainda, salientou em outra oportunidade que "o que acontecia antes era uma falsa negociação".<sup>50</sup> O embaixador brasileiro Adhemar Bahadrian, co-presidente do CNC, por sua vez, caracterizou a atual formatação do Acordo Geral como objetivo, flexível, pragmático e criativo,<sup>51</sup> mostrando, com isso, maior viabilidade para a sua consecução.

#### **A Quem Interessa a ALCA Light?**

A priori, pode sugerir um obscuro e até indefinido a quem interessou uma mudança tão drástica nos rumos de tal processo negociador que perdurou por quase uma década. Porém, uma análise aprofundada do cenário internacional atual, embasada por uma carga histórica forte sobre relações internacionais, pode facilmente jogar luz sobre quem seriam os maiores interessados.

Primeiramente, é evidente a constatação de que o cenário econômico-comercial internacional hodierno encontra-se caracterizado por múltiplas nuances, inviabilizando qualquer acordo que vise apenas ao fomento econômico, em detrimento das diversas articulações de uma nação. Essa negativa de engessamento é válida para a maior potência comercial – produtora e consumidora –, como para a menor das economias do bloco em questão. Fundamentalmente, a ALCA Light agrada aos Estados

Unidos e ao Brasil, por motivos diversos, tenha-se claro.

#### **Os Motivos dos Estados Unidos**

Pelo lado do atual governo estadunidense, a proposta da ALCA como está sendo discutida agora é, a curto e médio prazo, excelente. O descontentamento do empresariado de setores protegidos por medidas protecionistas ou subsidiados pelo governo dos EUA com relação à negociação de temas protegidos para aquela sociedade, como medidas compensatórias, antidumping e subsídios, agricultura, siderurgia, etc., refletiu-se nas constantes negativas do Congresso norte-americano em permitir ao Executivo assinar o Acordo da ALCA na forma em que se encontrava. O jornal Valor Econômico<sup>52</sup> salientou sobre esse particular, reafirmando tal idéia, dizendo que

*"Além das restrições legais internas (o mandato para negociação de acordos, Trade Promotion Authority, aprovado pelo Congresso dos EUA, limita os negociadores em vários aspectos), será muito difícil que se aceite num ano eleitoral [2004] a retirada de proteções sobre algumas indústrias agrícolas americanas. Mas pelo menos agora não estamos num jogo de faz-de-conta. Há seis anos os negociadores não conseguiram chegar a um acordo, mas agora os motivos estão colocados sobre a mesa", afirmou o embaixador brasileiro (Adhemar Bahadrian)."*

Um segundo motivo, dentre os três mais aparentes, é o desinteresse do atual governo em se utilizar das estratégias comerciais para buscar uma hegemonia global; o plano estratégico atual é a atuação hegemônica pela ideologia do terror mundial. Essa motivação é bastante patente se analisarmos as estratégias de inserção internacional através do processo elaborado por Nye<sup>53</sup>, sobre o jogo de xadrez tridimensional, jogado simultaneamente. Na teoria deste cientista político, que encontra respaldo do ex-chanceler Celso Lafer, as relações internacionais são pautadas em três níveis: o militar, o econômico-comercial e o diplomático.

É de conhecimento que a diplomacia estadunidense é insuficiente em seus designios, conforme restou comprovado no episódio do desrespeito à Resolução do Conselho de Segurança da ONU de número 1441, de 2002, e as demais a ela ligadas, que resultou na tomada do poder soberano do Iraque pelos EUA, através de sua hegemonia militar. Neste caso didático, a diplomacia americana

<sup>48</sup> TORRENT, Ramon. *Apud* BOUZAS, R.; VEIGA, P. M. Como pensar a arquitetura da ALCA light? In *Revista de Comércio Exterior*. Ano XVIII, n. 78, jan/mar de 2004. p. 07.

<sup>49</sup> RELNET. *A Palavra Internacional do Brasil*. Edição de 15 jan. 2004. Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim à Revista Época. Brasília, 05 jan 2004.

<sup>50</sup> RELNET. *A Palavra Internacional do Brasil*. Edição de 29 jan 2004. Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim à Revista Veja. Brasília, 28 jan 2004.

<sup>51</sup> BOUZAZ, R; VEIGA, P. M. Op. Cit. p. 08.

<sup>52</sup> RELNET. *Resenha Econômica n. 11/2004*. Matéria do Jornal Valor Econômico de título 'Impasse na ALCA expõe limites para abertura e ameaça cronograma'.

<sup>53</sup> NYE, J. S. *O paradoxo do poder americano*. Trad. Luiz A. O. de Araújo. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

não só foi ineficaz como também aleivosa ao levantar hipóteses infundadas e acobertadas por documentação falsa para justificar interesse difuso do qual se arvorava.

Com relação às questões de comércio e economia, reafirmamos o que já apontamos anteriormente: que o mundo contemporâneo está pautado pelo pluralismo nesta esfera, despontando diversas potências, como é o caso do Japão, da Alemanha, da China, da Índia, e da própria América Latina. Resta ao EUA buscarem a hegemonia mundial por que tanto primam pela força militar, através de justificativas de combate ao terrorismo e ao narcoterrorismo.

Pinheiro<sup>54</sup> aponta que "a noção de hegemonia, de Antonio Gramsci, vai na direção de que a reprodução da dominação é baseada em mecanismos de sistemas culturais que persuadem os dominados de estarem obedecendo

'espontaneamente', sem intervenção de força externa por parte daqueles mecanismos, exceto nos momentos de crise de autoridade". De fato, a hegemonia, qualquer que seja seu objeto, seja comercial, militar, etc., leva em consideração, sempre, em primeiro plano, a dominação ideológica. No particular belicoso, é o fazer com que se faça o que aparentemente vai resultar em maior proteção ao bairro no qual se vive, à cidade na qual se estruturam as famílias, ao Estado ou ao mundo todo. A primeira dominação é impreterivelmente ideológica.

Aparentemente, há alguns anos esta vem sendo a estratégia de inserção internacional prioritária para os EUA, pois seu poderio bélico é incontestável. Criar a idéia de que o mundo está vivendo em constante alarme em virtude do terrorismo está sendo uma excelente estratégia para manter-se presente em todos os continentes do globo. Mesmo internamente, as campanhas para presidência daquele país giram em torno do quesito segurança interna e internacional: *qual dos dois candidatos conseguirá ser mais incisivo na sua coerção ideológica do medo?*

Um último, porém relevante, motivo é o desinteresse dos EUA em criar atrito com o Brasil. Neste sentido, o periódico *The New York Times*, em matéria assinada por Christopher Marquies,<sup>55</sup> definiu os aliados latino-americanos, sublinhando-se principalmente o Brasil, como não mais dóceis e confiáveis para os EUA, mostrando o desconforto

estadunidense com relação às atuais posturas da diplomacia brasileira.

### **Os Motivos do Brasil**

Para o Brasil, o Acordo tal qual estava sendo proposto pelos EUA e aceito pelas economias da América Central, por pressão estadunidense, não se mostrava vantajoso pelo fato de que o país não é uma potência comercial internacional no seu sentido *lato*, assim não interessando um acordo que só visasse à esfera comercial, mais ainda, o comércio pautado pelos interesses norte-americanos. Muito embora não seja uma superpotência comercial, o *The New York Times*<sup>56</sup> traçou um esboço do país e concluiu que

*"um país industrial de médio porte e uma superpotência agrícola, o Brasil não depende do comércio com os EUA na mesma proporção que a maioria dos países latino-americanos. Brasília está interessada em cimentar um bloco sul-americano bem estruturado do que comprar a idéia do arranjo hemisférico dominado por*

*Washington".*

A diplomacia brasileira vem enfrentando com firme disposição as negociações no entorno da formação da ALCA, não se esquecendo de alinhar entendimentos com os países do MERCOSUL para fortificar interesses dos Estados em desenvolvimento. Essa demonstração de fortalecimento do bloco do Cone Sul foi sentida em fevereiro em Puebla, onde os quatro países negociaram juntos, sem nenhuma dissensão. Visualizando um cenário global e multifacetado, o grupo formado pelos Estados do Sul, fortes no setor agrícola, liderados pelo Brasil, Índia e China, está agregando força neste nicho negocial contra os Estados do Norte que subsidiam seus produtores. Isso se refletiu com grande força na OMC, e respingou nas negociações para a formação da ALCA. A posição brasileira<sup>57</sup> até o presente momento é de que o país optou por transferir para a OMC o debate o tema, bem como investimentos, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais.

Desta forma, são evidentes as múltiplas possibilidades de acesso a grande mercados para o Brasil no G-22, bem como o interessante estágio do MERCOSUL e sua possibilidade de integração, caso a ALCA se mostre muito nefasta aos seus interesses de desenvolvimento sustentável. O embaixador Graça Lima<sup>58</sup> sublinha que

<sup>56</sup> THE NEW YORK TIMES. *Brazil's moments*. January 24, 2004. Disponível na Internet em: <<http://nytimes.com>>.

<sup>57</sup> BRASIL. *Revista Brasil*: Prestação de Contas do Governo Federal. 2003. Disponível na Internet em: <[http://www.brasil.gov.br/balanco/revista/revista\\_42-47.pdf](http://www.brasil.gov.br/balanco/revista/revista_42-47.pdf)>. Acesso em 12/09/04.

<sup>58</sup> Embaixador Graça Lima Apud CASTRO, T. *O Processo de Formação da ALCA e a Posição brasileira*: Implicações Jurídico-Diplomáticas. Artigo científico disponível na

<sup>54</sup> PINHEIRO, P. S. *Estado e Terror*. USP. Mimeografado. p. 198.

<sup>55</sup> MARQUES, Christopher. *Latin American allies*: docile and reliable no longer. The New York Time, January 9, 2004. Disponível em: <<http://nytimes.com>>.

"interessa-nos negociar um programa de liberalização comercial em âmbito continental na medida em que sejam contemplados os interesses dos 34 países do hemisfério, se alcance o equilíbrio de ganhos e concessões e contribua para promover a prosperidade entre os povos".

### **Agricultura, o Tema que Pode Travar as Negociações**

As diferenças substanciais entre os países do MERCOSUL e os EUA sobre o tratamento dado à questão agrícola são um enorme entrave à formação da ALCA. Tanto que o Brasil já se posicionou no sentido de remeter as discussões na OMC à temática, pela incongruência de tratamento entre eles. O fato é que, como bem salientou o Embaixador Bahadrian,<sup>59</sup> "no hay hipótesis alguna de hacer un acuerdo sobre las reglas básicas - del ALCA - si no hay un esfuerzo por solucionar el problema mayor, que es el agrícola".

Assim, resta concluso que a problemática gerada pela questão agrícola pode, ainda, travar as negociações e atrasar a data prevista para a entrada em vigor da ALCA, mesmo ela já tendo sido simplificada ao máximo.

### **Esforço de Síntese Final**

Essa modificação radical das negociações responde a interesses múltiplos no cenário internacional, tanto de ordem política quanto econômica. Obviamente, da forma atual, a ALCA mostra-se menos impactante aos olhos da economia interna, mas devemos buscar uma análise de todos os atores e situações internacionais envolvidos direta ou indiretamente, o que nos leva a concluir que, futuramente, os impactos podem não ser apenas de ordem econômica, mas também social. É interessante salientar que um acordo dessa amplitude pode pôr em risco fatores sociais imprescindíveis para o desenvolvimento do Brasil, como é o caso dos impactos econômicos sentidos na agricultura, caso o Acordo celebrado desfavoreça a entrada dos produtos desta cadeia de produção, o que ocorre também com a siderurgia. Isso, conseqüentemente, abalaria a economia doméstica, causando impacto no desenvolvimento social.

### **Conclusão**

De acordo com os objetivos determinados, pode-se concluir, resumidamente, que a situação atual das negociações é pautada por uma nova

estrutura mais flexível e aparentemente mais compatível com a realidade econômica e políticas dos seus signatários. O Brasil externou, através de seu Chanceler,<sup>60</sup> com relação às oportunidades antevistas com a conclusão do Acordo, que "para nós, a ALCA é basicamente uma negociação com os Estados Unidos e o Canadá. Para o resto, não precisamos da ALCA" e, com relação aos possíveis riscos para o País, que "na negociação de tarifas, temos que evitar uma redução desequilibrada, que dificulte a entrada de nossos produtos agrícolas nos Estados Unidos e facilite a entrada dos produtos manufaturados deles no Brasil. Mas o maior risco era mesmo transformar a ALCA num instrumento que tirasse nossa liberdade de regulamentação da economia".

No que concerne aos impactos na economia e no comércio brasileiro, os resultados das pesquisas recentes são díspares, oscilando entre posições otimistas e pessimistas, isso devido à metodologia adotada por cada estudo, exigindo cautela na leitura dos dados. Nota-se, também, que a maioria dos estudos não oferecem informações detalhadas por produto, mas sim por impacto no bem-estar social e no desgaste da democracia.

Com relação aos temas de natureza sistêmica e normativa, ou seja, investimentos, serviços e propriedade intelectual, não há expectativa de serem tratados no âmbito da ALCA, mas serão levados à discussão na OMC, o que é legalmente correto, com base no Direito Internacional Público.

Salienta-se que, como tratado no decorrer do trabalho, o enfoque deve certamente girar em torno das formas e políticas de acesso a mercados e nas políticas tarifárias. Porém, para que seja possível auferir ganhos é necessário que o Brasil esteja bem preparado para identificar com clareza a sua agenda para cada um dos temas em negociação, apresentando com clareza as suas posições e perseguindo seus objetivos utilizando táticas adequadas.

---

**AS CONVIDADAS:** Vivian Muller é bacharelada em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP e Regina Simões é doutora em Economia pela Universidade de São Paulo, USP. Docente da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP.

Internet em: <[http://buscalegis.cj.juizfsc.br/arquivos/processo\\_formacao\\_alc.htm](http://buscalegis.cj.juizfsc.br/arquivos/processo_formacao_alc.htm)>. Acesso em 07/09/2003.

<sup>59</sup> RELNET. *Resenha Econômica n. 10/2004*. Matéria do Jornal La Nación, da Argentina, de título "Sin acuerdo en la reunión por el ALCA". 06/02/2004.

<sup>60</sup> RELNET. *A Palavra Internacional do Brasil*. Edição de 15 jan. 2004. Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim à Revista Época. Brasília, 05 jan 2004.