

A Alca e a Renúncia ao Desenvolvimento

Fátima V. Mello¹



¹ Assessora da Área de Relações Internacionais da FASE e mestre em Relações Internacionais (IRI-PUC/RJ). Alguns argumentos contidos neste artigo foram apresentados por expositores do Fórum Continental “ALCA: Atores Sociais e Políticos nos Processos de Integração”, organizado pela FASE, CUT, CEDEC, INESC e DIEESE, em novembro de 2000 em São Paulo.

As negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estão entrando em uma fase decisiva e, ao invés de sua implantação começar a vigorar a partir de 2005, alguns governos do continente (como EUA e Argentina) já começam a defender uma antecipação para 2003. A participação do Brasil em um acordo de livre comércio desta natureza terá inúmeras e profundas implicações, não apenas econômicas, mas também políticas.

Este artigo pretende analisar o significado da vinculação do Brasil à ALCA. A hipótese aqui defendida é que a ALCA significará para o Brasil muito mais do que uma associação a um acordo de livre comércio, que por si só produzirá a perda da capacidade de sofisticação e aprimoramento de nosso parque produtivo: significará a abdicação a um projeto de desenvolvimento nacional, a impossibilidade de construção de uma democracia substantiva e o fim das pretensões de exercício de uma liderança na sub-região.

A ALCA e os Impasses para o Brasil e Mercosul

A ALCA é um dos elementos da estratégia de poder global dos EUA. Sua formação começa a ganhar contornos concretos a partir do início dos anos 90, quando o então Presidente George Bush (o pai) anunciou a Iniciativa Para as Américas, que incluía um pacote de medidas de remoção das barreiras comerciais e aos investimentos das grandes corporações “do Alasca à Terra do Fogo”. A Iniciativa considerava que os programas de ajuste estrutural, aplicados ampla e indiscriminadamente na região ao longo dos anos 90, dariam as condições para o avanço da agenda prevista na Iniciativa. Em 1994 os EUA obtiveram uma expressiva vitória na implantação da Iniciativa com a criação do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, envolvendo EUA, Canadá e México). Atualmente a agenda dos EUA em relação à ALCA pode ser

definida como o interesse em estender o NAFTA para o restante do continente.

A estrutura e formato das negociações começaram a ser delineadas no final de 1994, quando realizou-se a I Cúpula das Américas, em Miami, quando os 34 Chefes de Estados (exceto Cuba) entraram em acordo sobre um amplo Plano de Ação. A ALCA seria um dos itens entre outros ligados a direitos humanos, democracia, desenvolvimento sustentável tratados na reunião. O fato é que, desde então, o único ponto do Plano de Ação que de fato avançou foram precisamente as negociações para a formação da ALCA. Além da Cúpula de Miami, os Chefes de Estados do continente reuniram-se em Santiago, em 1998 - onde paralelamente houve a Conferência dos Povos das Américas -, e se reunirão em Quebec, em abril de 2001, onde também ocorrerá a II Conferência dos Povos das Américas.

As negociações para a constituição da ALCA avançam com base em reuniões dos Ministros de Comércio do continente - já houve cinco, e a sexta será realizada em Buenos Aires, em abril de 2001, onde está prevista a apresentação de uma primeira minuta do acordo -, em uma Comissão de Negociações Comerciais que supervisiona as negociações, e em nove Grupos de Negociação - Acesso a Mercados, Agricultura, Investimentos, Serviços, Compras Governamentais, Solução de Controvérsias, Direitos de Propriedade Intelectual, Subsídios, Anti-dumping e Medidas Compensatórias, e Políticas de Concorrência. Sobre as reuniões ministeriais, é importante ressaltar que a V Reunião Ministerial (realizada em Toronto em novembro de 1999), que a princípio não teria grande importância, acabou se tornando um divisor de águas pois, com o fracasso da inauguração da Rodada do Milênio em Seattle um mês depois, Toronto encerrou a fase discursiva das negociações da ALCA e deu início à fase de redação do acordo através dos Grupos de Negociação. Além destas instâncias, há ainda



três outras com caráter não-negociador: Grupo Consultivo sobre Economias Menores, Comitê sobre Comércio Eletrônico e um Comitê de Representantes Governamentais Sobre a Participação da Sociedade Civil, que vem a ser o único mecanismo existente na estrutura da ALCA para a participação da sociedade e onde esta participação só é permitida sob a forma de encaminhamento de contribuições e sugestões por escrito ao Comitê.

No âmbito nacional, em 1996 foi criada a SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA), uma instância que reúne periodicamente empresários, representantes de Ministérios, sindicatos, algumas ONGs e

poucos parlamentares, mas que está longe de ser uma esfera de consulta com a densidade necessária, sendo definida por muitos como um mero espaço de divulgação de informações sobre as negociações.

A estratégia negociadora do Brasil na ALCA tem sido a de tentar protelar a entrada em vigor do acordo, sob o argumento de que o Brasil precisa preparar sua indústria para ganhar mais competitividade de forma a poder enfrentar melhor uma situação de tarifa zero com os EUA, e para tal necessita ter tempo para reduzir as assimetrias econômicas e tecnológicas. O problema deste tipo de argumento é que não existem hoje políticas públicas e investimentos que visem a redução destas assimetrias. É por este motivo que o empresariado nacional encontra-se apreensivo em relação à ALCA, e o próprio presidente da FIESP, Horácio Lafer Piva, afirma que “uma nova abertura precipitada da economia brasileira pode levar boa parte das empresas nacionais à falência”. Segundo ele, “a indústria brasileira desaparecerá se o país entrar bruscamente na ALCA”². Preocupação semelhante é expressa por Hélio Jaguaribe: “Uma extensão do NAFTA à América do Sul - como seria o caso da ALCA - consistiria, apenas, em sucatear a indústria sul-americana, fazendo a região reverter, como até 1930, à condição quase exclusivamente de produção de produtos primários”³.

Os negociadores brasileiros na ALCA focalizam o que chamam de “interesse nacional” na tentativa de obtenção de melhores condições de acesso ao mercado norte-americano, mesmo sabendo que os EUA se manterão fechados precisamente aos produtos que interessam ao setor exportador brasileiro (especialmente aço, suco de laranja e calçados), e também que atualmente o problema central do acesso ao mercado dos EUA não são as tarifas, mas as

² Jornal Valor Econômico, 14/12/2000.

³ Jornal do Brasil, 10/09/2000.

barreiras não-tarifárias (como, por exemplo, as normas fitossanitárias). Dentro desta lógica negociadora, instrumentos como as cláusulas sociais e ambientais são vistas como restrições ao acesso desimpedido aos mercados.

A ALCA apresenta riscos significativos também em relação à sobrevivência do Mercosul. Embora exista formalmente a possibilidade de convivência de um acordo sub-regional dentro de um bloco comercial maior – há uma exceção no GATT que permite que uma união aduaneira do tipo do Mercosul possa negociar entre seus países membros as condições de comércio de forma diversa a um acordo do tipo ALCA –, na realidade não são poucas as ameaças que a ALCA representa ao futuro do Mercosul. Atualmente os riscos são enormes. Entre eles: o fantasma da dolarização; a tendência de queda da produção frente à maior competitividade dos produtos norte-americanos em um cenário de ampla liberalização; o fato das barreiras não-tarifárias serem os grandes obstáculos à exportação de produtos do Mercosul para os EUA; e o recente acordo do Chile com os EUA, que produz fissuras no poder de barganha do Mercosul.

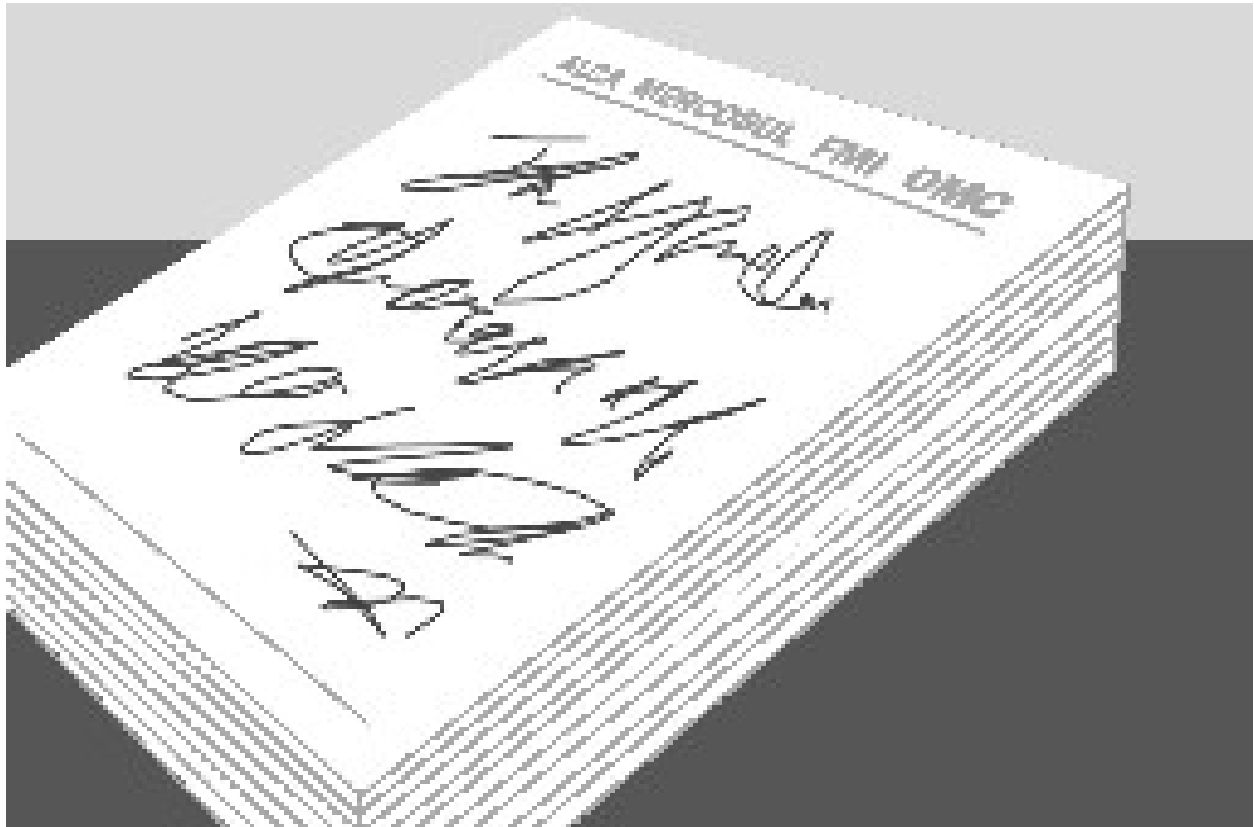
**O EMPRESARIADO NACIONAL
ENCONTRA-SE
APREENSIVO EM RELAÇÃO À
ALCA, E O
PRÓPRIO PRESIDENTE DA
FIESP, HORÁCIO LAFER PIVA,
AFIRMA QUE
“UMA NOVA ABERTURA
PRECIPITADA
DA ECONOMIA BRASILEIRA
PODE LEVAR
BOA PARTE DAS
EMPRESAS NACIONAIS À
FALÊNCIA”**

**É RELEVANTE
NOTAR QUE HÁ ENORMES
DISPARIDADES
ENTRE OS PAÍSES
INTEGRANTES DO MERCOSUL
EM TERMOS
DE PIB E, MAIS IMPORTANTE
AINDA, NO QUE
SE REFERE AOS
ÍNDICES DE
DESENVOLVIMENTO
HUMANO E DE BEM-ESTAR
SOCIAL**

Lia Valls Pereira⁴ argumenta que o impacto da ALCA dependerá muito do próprio Mercosul, e do que seus países membros esperam dele. Se o acordo sub-regional for restrito a negociações comerciais, terá dificuldades em resistir à ALCA; para sobreviver, o Mercosul deverá ser um projeto de desenvolvimento para a sub-região, o que deverá abranger diversas outras dimensões além da comercial. Nesta perspectiva há muito a fazer para aprofundar a dimensão institucional, social, cultural, política e de harmonização pelo alto das normas e da legislação nas áreas trabalhista, ambiental e de enfrentamento das desigualdades sociais na sub-região. A este respeito é relevante notar que há enormes disparidades entre os países integrantes do Mercosul em termos de PIB e, mais importante ainda, no que se refere aos índices de desenvolvimento humano e de bem-estar social. É interessante notar que o Brasil, embora seja detentor do maior PIB do bloco, está entre os países que apresentam os piores indicadores sociais⁵.

⁴ Pereira, Lia Valls, “O Futuro do Mercosul/Brasil Diante da ALCA: Riscos e Oportunidades”, paper preparado para o Fórum sobre a ALCA, mimeo, Rio de Janeiro, novembro de 2000.

⁵ Mello, Fátima – “O Brasil no Mercosul e na ALCA: Diagnóstico e Indicações para a Atuação da Fundação Heinrich Böell”, mimeo, Rio de Janeiro, 2000.



Na verdade, o Mercosul resulta de quatro décadas de tentativas de consolidação de processos de integração regional na América Latina. Em 1960, inspirada no ideário da CEPAL, a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) visava alavancar o desenvolvimento econômico na região através da substituição de importações. Mas a instauração de ditaduras militares em países da região, aliada à permanente desconfiança, por parte dos vizinhos, acerca das pretensões brasileiras de tornar-se a potência hegemônica regional inviabilizaram os objetivos da ALALC. Duas décadas depois, em 1980, a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) recolocou os objetivos da integração e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina lançou as sementes da criação do Mercosul em 1995. O importante é observar que “o acordo bilateral Argentina-Brasil era de natureza fundamentalmente desenvolvimentista, em que a idéia de

preferências comerciais e de promoção de complementariedades intra-setoriais se confundiam com a própria idéia de integração. Este modelo, contudo, não se reproduziu no Mercosul, cujas políticas econômicas passaram a se voltar, prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global”⁶. Ou seja, na base dos problemas do Mercosul encontra-se a forma como os governos dos países membros têm conduzido a formação do bloco: ao invés de apostarem na complementariedade, investem na lógica de competitividade, da desregulamentação econômica e financeira, e na adesão ao receituário das instituições financeiras multilaterais.

Frente à fragilidade das economias da região e aos impasses políticos e econômicos criados pela

⁶ Camargo, Sônia – “União Européia e Mercosul: Convergências e Divergências”, IRI Textos, No 22, setembro de 1999, IRI-PUC/RJ.

adesão ao receituário neoliberal, que inviabilizam a retomada do desenvolvimento, os governos da América do Sul têm tentado elevar seu poder de barganha nas negociações da ALCA através do fortalecimento de um bloco sul-americano que uniria o Mercosul ao Pacto Andino e que constituiria, até 2002, uma área sul-americana de livre comércio, sob a hegemonia brasileira. No entanto, tal iniciativa só poderá ter consistência se os países da região puderem reconstruir uma agenda de desenvolvimento voltada ao atendimento das necessidades de seus mercados internos e ao enfrentamento das desigualdades sociais e das ameaças às democracias. Isto implica reconstruir a capacidade de formulação de políticas públicas, investir nos setores produtivos mais dinâmicos e resguardar áreas estratégicas, como a segurança alimentar, da competitividade norte-americana.

**FRENTE À FRAGILIDADE DAS
ECONOMIAS DA
REGIÃO E AOS IMPASSES
POLÍTICOS
E ECONÔMICOS CRIADOS
PELA ADESÃO AO
RECEITUÁRIO NEOLIBERAL OS
GOVERNOS DA
AMÉRICA DO SUL TÊM
TENTADO ELEVAR
SEU PODER DE BARGANHA
NAS NEGOCIAÇÕES
DA ALCA**

Problema semelhante se coloca para as relações entre o Mercosul e a União Européia. Embora o estreitamento das relações - estabelecido como objetivo em acordo firmado em 1995 - possa ser encarado como benéfico para ambas regiões do ponto de vista geopolítico (para a UE seria uma maneira de relativizar a influência dos EUA no Cone Sul, e para o Mercosul representaria um aumento de seu poder de barganha junto aos

EUA), na verdade nossa sub-região reproduz um padrão com a UE de dependência e de profundas assimetrias. Partindo de premissas muito próximas à lógica da ALCA - criação de uma área de livre comércio com a retórica de que a liberalização produziria crescimento e que este, por sua vez, reduziria automaticamente a pobreza; deve-se lembrar que a retórica da abertura só é válida para os mercados do Cone Sul já que, como é sabido, EUA e UE mantêm protegidos diversos setores produtivos -, o acordo Mercosul-UE reforça o perfil primário-exportador do Mercosul, com uma pauta de exportações intensiva em uso de recursos naturais e em exploração da mão-de-obra. Enquanto os países da América Latina em geral, e do Mercosul em particular, são bastante dependentes da UE (no caso brasileiro a UE absorve cerca de 29% de nossas exportações), nossa região não tem importância alguma do ponto de vista comercial para os europeus (o Brasil, por exemplo, absorve apenas cerca de 0,8% das exportações da UE)⁷. Apesar disso, este acordo interessa à UE não apenas como instrumento de disputa hegemônica com os EUA, mas também porque a interessa ter acesso ao nosso mercado de bens, de serviços e de aquisição de empresas. Do ponto de vista do Brasil, apesar das limitações já mencionadas, um acordo com a UE poderia ser vantajoso pois, além de oferecer uma margem de manobra em relação à ALCA, contribui para a manutenção da posição brasileira de *global trader*, ou seja, de um certo equilíbrio do comércio exterior com as distintas regiões⁸.

⁷ Gonçalves, Reinaldo - "Globalização, Estado-Nação e Processos de Integração" in Fórum da Sociedade Civil Para o Diálogo Europa, América Latina e Caribe, REBRIP, 1999.

⁸ Em 1997, 20.5% das exportações brasileiras destinavam-se ao NAFTA, 27.4% à UE, e 17.1% ao Mercosul, enquanto a origem das importações eram 27.7% do NAFTA, 26.6% da UE e 15.7% do Mercosul. Gonçalves, Reinaldo, "As Relações Brasil-Estados Unidos e a Formação da ALCA", in ALCA e Meio Ambiente, FASE, 2000.

A Necessidade de Democratização do Processo Decisório e a Construção de Alternativas

Somado aos enormes riscos econômicos, tanto a ALCA como o acordo Mercosul-UE representam graves ameaças à construção da democracia. O avanço das negociações ocorre em meio a um quadro de preocupante fragilização das democracias no continente, não só ao sul do Rio Grande mas também nos EUA - vide os impasses ocorridos na recente eleição presidencial.

A dinâmica negociadora de acordos de livre comércio permite aos nossos diplomatas atuarem em nome de um “interesse brasileiro”, como se este interesse fosse único e a sociedade não fosse permeada de conflitos de interesses. Sem admitir que os interesses nacionais são múltiplos, os negociadores seguem funcionando segundo a lógica do realismo clássico, que dissocia totalmente a política externa da dinâmica doméstica. Ao separar estas duas esferas, os formuladores da política externa brasileira deixam de lado a complexidade do jogo democrático, atuando de acordo com o velho modelo onde as questões internas seriam objeto de debate da sociedade e do Parlamento, enquanto as ações externas seriam prerrogativa do Estado, que agiria como ator exclusivo em defesa do chamado interesse nacional.

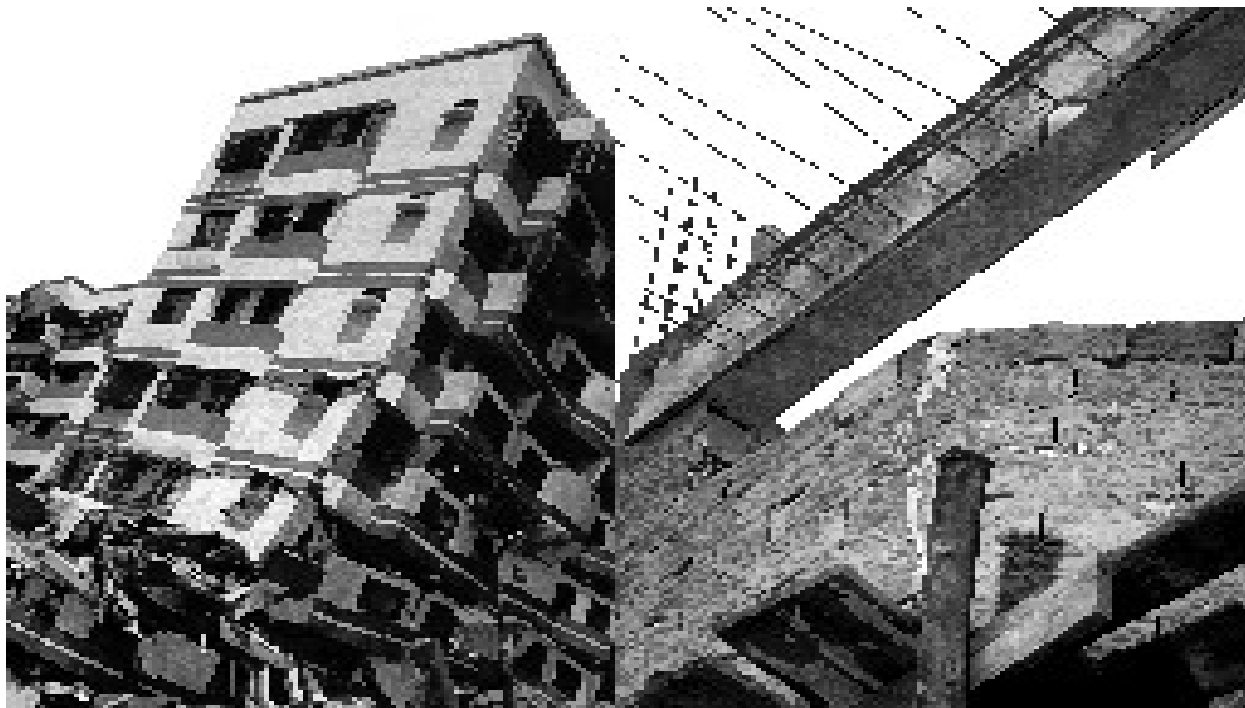
**ENQUANTO OS PAÍSES DA
AMÉRICA LATINA
EM GERAL, E DO MERCOSUL
EM PARTICULAR,
SÃO BASTANTE
DEPENDENTES DA UE...
NOSSA REGIÃO NÃO
TEM IMPORTÂNCIA
ALGUMA DO PONTO
DE VISTA
COMERCIAL PARA OS
EUROPEUS**

A estrutura negociadora da ALCA favorece exatamente este velho e autoritário modelo de política externa. As negociações são secretas, concentradas exclusivamente nas mãos dos Poderes Executivos, e o acordo vai sendo construído sem um mínimo de transparência – alguns analistas afirmam que a ALCA consegue ser menos transparente do que as negociações no âmbito da OMC. O acordo se forja segundo o modelo de *single undertaking*, ou seja, nada será acordado até que tudo esteja acordado. A atuação dos Parlamentos é absolutamente marginal - seu papel só é previsto no momento final de ratificação do pacote por inteiro em 2005 ou, quem sabe, já em 2003. Obviamente que este papel marginal não é válido no caso do Legislativo dos EUA; este sim, tem um papel central na evolução das negociações. Pode-se inclusive afirmar que o ritmo e o futuro da ALCA dependem da autorização ou não do Congresso norte-americano para que o Executivo possa negociar.

Um primeiro passo, portanto, para que se possa formular alternativas democráticas de integração é o estabelecimento de uma relação direta entre as políticas interna e externa. Uma política externa democrática só é possível se for permeável à sociedade, se for capaz de espelhar a dinâmica e os conflitos domésticos, e se houver claros limites à autonomia estatal nas negociações. “Mecanismos de controle político externos à agência diplomática são imprescindíveis para a conciliação, em contextos democráticos, dos recursos de autoridade e de representação necessários à credibilidade da política externa junto aos interlocutores e parceiros externos”⁹.

O fim da dissociação entre o interno e o externo só faz sentido se estiver ancorado em uma reconstrução da capacidade de formulação de um projeto nacional de desenvolvimento. É este projeto que deve orientar nossa política externa. Uma agenda externa democrática deve partir da premissa de que o comércio e a integração não

⁹ Lima, Maria Regina Soares de – “Diplomacia e Democracia”, in Jornal do Brasil, 10/09/2000.



devem ser um fim em si mesmos, mas um meio para se alcançar o desenvolvimento¹⁰. Nesta perspectiva, o problema brasileiro para se inserir em esquemas de integração deixa de ser a tentativa de redução de assimetrias exclusivamente do ponto de vista econômico e tecnológico, mas passa a ser também e, sobretudo, o enfrentamento das desigualdades sociais, da fragilidade de nossa democracia e da insustentabilidade de nosso padrão produtivo. A necessidade de priorização de políticas redistributivas no plano interno deve se refletir em nossas opções externas.

Observa-se que em décadas anteriores nossa política externa esteve ancorada seja no ideário do nacional-desenvolvimentismo, do modelo substitutivo de importações, seja nas doutrinas dos regimes militares como a diplomacia do interesse nacional, o pragmatismo responsável de Geisel ou o chamado universalismo de Figueiredo. Em um contexto de total distinção entre a política interna e a externa, o Brasil reprimia as demandas por democracia e justiça dentro de suas fronteiras, enquanto pregava no plano internacional uma democratização das relações Norte-Sul, o direito ao desenvolvimento do Terceiro Mundo (sobretudo no

período Costa e Silva) e tentava diversificar as relações comerciais de forma a não ficar na dependência exclusiva dos EUA (traço marcante do período Geisel). Já nos anos 90, a transição para a democracia veio acompanhada da falência da capacidade de formulação de um projeto nacional em um contexto de abertura comercial e financeira irrestrita e de perda de nossa competitividade no mercado internacional. A nosso ver, no entanto, existem caminhos que podem nos libertar da armadilha do projeto autoritário de Brasil Potência *versus* uma rendição a esquemas de tipo ALCA. O grande desafio que se coloca pela frente é precisamente a construção de um projeto nacional que concilie democracia e desenvolvimento, de forma a superar definitivamente a tradição autoritária e excludente que marca a formulação da política externa no Brasil, e que seja capaz de orientar os rumos a serem seguidos pelos nossos negociadores oficiais a partir do jogo complexo da dinâmica democrática no âmbito doméstico.

¹⁰ Aliança Social Continental, “Alternativas Para as Américas - elaboração de um acordo dos povos das Américas”, mimeo, 1998.