

---

# O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina\*

María Julieta Cortes\*\*

**A** idéia de liberalizar o comércio entre os países do continente americano foi apresentada na I Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. Este projeto, entretanto, não se originou da administração Clinton, pois em junho de 1990, o então presidente dos Estados Unidos, George Bush, proferira um discurso na Casa Branca em que apresentava a proposta Iniciativa das Américas, nome pelo qual ficou conhecida a estratégia do presidente norte-americano para as relações dos EUA com os países da América Latina e do Caribe. A Iniciativa estruturava-se tendo como base três eixos: inversões, dívida e comércio. Em relação às inversões, propunha a criação de incentivos para que fossem eliminadas as barreiras

---

\*Artigo recebido em dezembro de 2003 e aceito para publicação em abril de 2004. Tradução de Márcia Cavalcanti Ribas Vieira.

\*\* Professora de Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosario, Argentina, pesquisadora do Centro de Estudos em Relações Internacionais de Rosario (CERIR) e doutoranda em Relações Internacionais pela Universidad del Salvador, Argentina.

às inversões estrangeiras nos países latino-americanos. Quanto ao segundo eixo, estabelecia a necessidade de se diferenciar a dívida pública da dívida privada, outorgando novas funções ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, tendo como pano de fundo o Plano Brady. No tocante ao terceiro eixo, a Iniciativa de Bush defendia uma integração comercial, criando a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), “uma zona de livre comércio que vai do Alasca à Terra do Fogo”, e concebia a integração como um conjunto de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e cada um dos países da região.

“[...] é importante considerar as conseqüências do modelo de integração tal como os Estados Unidos propunham. [...] a negociação unilateral sendo substituída por uma operacionalização dos conceitos da teoria dos *hub and spokes* (eixos e raios), que foi muito discutida no âmbito do conjunto de acordos integracionistas que despontaram nos anos 90. No marco deste sistema, um país central, o ‘hub’, gozaria de uma preferência especial no mercado de cada país raio, o ‘spoke’, através de uma série de acordos bilaterais diferentes. Os países raio, entretanto, não teriam acesso preferencial a cada um dos outros mercados, mais grave, teriam que competir entre eles pelas preferências dentro do mercado do país eixo. Em outras palavras, o que seria muito bom para o país eixo não o seria tanto assim para os países raio” (Busso, 2001:66).

Era nesse contexto que o presidente Bush pretendia expandir a economia de mercado na região, sob pretexto de que a liberalização comercial seria uma das bases para o crescimento econômico.

Da I Cúpula das Américas, ocorrida entre 9 e 11 de dezembro de 1994, participaram 34 chefes de Estado e governo de todo o continente americano, à exceção de Cuba. A agenda da reunião compunha-se de variada gama de assuntos, desde a cooperação em matéria educativa e segurança até o combate ao narcotráfico, a proteção ao meio ambiente e a qualidade da democracia. O livre comércio foi considerado como um elemento de prosperidade para os povos, sendo estabelecido um prazo de dez anos para a eliminação progressiva

das barreiras comerciais e das inversões no espaço continental, preven-  
do-se a implementação da ALCA para 2005.

### **A ALCA como Processo**

Para determinar as modalidades das negociações, cuja data-limite era o ano de 2005, foram necessários quatro anos de discussões, travadas nas reuniões ministeriais. Finalmente, os presidentes, reunidos na II Cúpula das Américas, abriram oficialmente a negociação da ALCA.

Durante a fase preparatória do processo da ALCA realizaram-se reuniões ministeriais em Denver, Estados Unidos, em junho de 1995; em Cartagena das Índias, Colômbia, em março de 1996; em Belo Horizonte, Brasil, em maio de 1997; em São José, Costa Rica, em março de 1998; em Toronto, Canadá, em novembro de 1999; em Buenos Aires, Argentina, em abril de 2001; e em Quito, Equador, em outubro de 2002.

Nesse contexto, cabe ressaltar a importância da reunião de Belo Horizonte, em que foram reafirmados os princípios a serem seguidos, entre os quais se destacava a consideração do consenso como princípio fundamental para a adoção de decisões na ALCA. Ao mesmo tempo, estabelecia-se o princípio do “*single undertaking*”, que permitia que posições minoritárias e legítimas fossem consideradas pela maioria. Este princípio foi adotado nas negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio [GATT] e assinalava que “nada está decidido até que tudo esteja decidido”. Por outro lado, o princípio de “*building blocks*” viabilizava a coexistência da ALCA com acordos bilaterais e blocos sub-regionais de integração preexistentes, a partir dos quais os países poderiam negociar na ALCA de forma individual ou como membros de um processo de integração.

Na reunião de São José foi recomendado aos chefes de Estado e governo que iniciassem as negociações, sendo estabelecidos os princípios e objetivos gerais para a condução das mesmas. Concordou-se que a cada dezoito meses seria realizada uma reunião ministerial e foram criados três comitês: O Grupo Consultor de Pequenas Economias, o Comitê Conjunto de Comércio Eletrônico e o Comitê de Representantes para a Participação da Sociedade Civil. Este visava demonstrar a transparência do processo de negociação, ampliar o apoio do público em geral e facilitar a participação da comunidade empresarial, grupos de trabalhadores, acadêmicos e demais pessoas que quisessem apresentar a sua opinião sobre assuntos de interesse para a conformação da ALCA. Neste ponto é preciso indicar que a ALCA vai além do comércio de mercadorias, razão pela qual se estabeleceram grupos de negociação em diferentes áreas, como agricultura, serviços, inversões, compras governamentais, propriedade intelectual, subsídio, *antidumping*, tarifas compensatórias e solução de controvérsias. Finalmente, confirmou-se o princípio de rotação, tanto na presidência da ALCA, como na sede das negociações, e dos presidentes e vice-presidentes dos grupos de negociação, e também em outros comitês e grupos.

Na VII e última reunião ministerial, ocorrida em Quito, definiu-se o calendário e a agenda de negociações para 2003, e também foram nomeados os presidentes dos diferentes grupos de trabalho. Por sua vez, Brasil e Estados Unidos assumiram a co-presidência das negociações, que deveriam estender-se até 2004. Esta é uma experiência que enfrenta importantes desafios, tais como: obter êxito nas negociações, espelhar a posição de todos os países e evitar a tentação de um entendimento bilateral, excludente de outros países.

As negociações para o lançamento da ALCA começaram formalmente na II Cúpula das Américas, realizada entre 18 e 19 de abril de 1998, em Santiago do Chile. Ali foi acordado que o processo de negociações iniciado seria transparente e coerente com as regras da

Organização Mundial do Comércio (OMC), e consideraria as diferenças dos níveis de desenvolvimento e de extensão das economias dos países americanos, com o objetivo de facilitar a participação plena de todos eles.

Na III Cúpula das Américas, celebrada em Québec, Canadá, em abril de 2001, foi estabelecido o mês de janeiro de 2005 como data-limite para o fechamento das negociações. Ali se previu a IV Reunião de Cúpula de Presidentes das Américas, a realizar-se no ano de 2005, em Buenos Aires, Argentina, na qual deverão ser fechados, inclusive, os trabalhos em prol da integração comercial continental. Finalmente, assinalou-se que o acordo da ALCA deverá ser firmado até dezembro de 2005, devendo ser implementado logo após sua aprovação pelos parlamentos nacionais.

### **A Iniciativa para as Américas e o Mercosul como uma Resposta do Brasil**

Para realizar uma análise do Brasil e de sua resposta à Iniciativa das Américas de Bush, considero oportuno mencionar a conjuntura brasileira no início dos anos 90. Em 17 de dezembro de 1989, foi eleito presidente da República Federativa do Brasil Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto popular a assumir o cargo após 22 anos de governos militares (cabe lembrar que o presidente anterior, José Sarney, assumira o cargo em decorrência da morte do presidente eleito, Tancredo Neves, antes da posse, tendo sido ambos escolhidos em eleições gerais indiretas).

Ao chegar à Presidência do Brasil, a situação do país caracterizava-se pelo esgotamento do modelo de crescimento econômico baseado na industrialização com substituição de importações, do que decorriam profundo estancamento econômico, elevado índice de inflação e sus-

pensão dos pagamentos pelos serviços da dívida. Cabe lembrar que, no modelo brasileiro, o Estado tinha um papel fundamental como motor da economia, propulsor de desenvolvimento e fonte de poupança e de inversões, enquanto o setor privado desempenhava uma função complementar. Havia sido criada uma base industrial importante, apoiada em sólidas barreiras protecionistas, e acumulava-se a maior dívida externa do mundo entre os países em via de desenvolvimento. Essa situação fora afetada por diferentes fatos ocorridos ao longo dos anos 70 e 80, como a crise do petróleo, o aumento das taxas de juros internacionais, a recessão mundial generalizada e outros acontecimentos, que afetaram diretamente as economias latino-americanas, provocando a queda de preços das matérias-primas e a crise da dívida externa. No Brasil, a desordem macroeconômica de grandes proporções foi caracterizada pela falta de inversões, incapacidade de poupança, erosão dos salários (que foram congelados, do mesmo modo que os preços), deterioração do Estado-nação e atraso no crescimento. Assim, se observava uma crise generalizada, tanto no âmbito econômico, como no político e no social. Nessa conjuntura, o objetivo do presidente Collor centrou-se na necessidade imperiosa de construir um novo Estado, de ampliar a competitividade internacional do Brasil e de melhorar suas condições de acesso aos mercados, créditos e tecnologias.

O governo Collor teve um forte impacto no Brasil, tanto em relação às questões de ordem interna como em relação à política externa. Embora tenha iniciado o período de consolidação democrática e implementado políticas de abertura comercial, liberalização, privatizações e renegociação da dívida externa, a prioridade passou a ser o combate à inflação.

O programa desenvolvido pelo presidente foi de corte neoliberal (receita importada do Consenso de Washington: desregularização e privatização, abertura comercial e Estado mínimo).

---

**O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

“O Brasil entrou em uma nova fase em sua luta constante pelo desenvolvimento. O processo de substituição de importações, que nos habilitou a construir um amplo parque industrial, precisou ser revisto. O país começou a privilegiar as linhas dinâmicas do comércio e das inversões internacionais, convencido de que, em uma economia crescentemente interligada, a auto-suficiência torna-se sinônimo de ineficiência” (Rezek, 1991:17).

A equipe do presidente, integrada em sua maioria por tecnocratas, queria reduzir o tamanho do Estado para torná-lo eficiente, com o propósito de inseri-lo no cenário econômico internacional por intermédio de uma economia competitiva. Para isso, era preciso alcançar a estabilidade macroeconômica – exigia-se uma política fiscal austera que deveria eliminar o déficit público e o endividamento externo –, liberalizar o comércio exterior e normalizar as relações com o FMI, o Clube de Paris e os bancos credores.

Em 1991, quando o governo Collor reiniciou os pagamentos dos juros da dívida aos credores privados, foi redigido um memorando de entendimento em que o Brasil resolvia quitar os pagamentos atrasados até 31 de dezembro de 1990, desvinculando a dívida oficial dos compromissos externos do setor privado. Desse modo, surgiu uma distensão nas relações com os credores públicos bilaterais, como também foram concluídos novos acordos com o FMI, o Clube de Paris e os bancos comerciais, com os quais se negociou o adiamento dos prazos de pagamento em até trinta anos. Em meados dos anos 90, os agentes brasileiros voltaram a ter acesso ao mercado internacional de capitais por intermédio de novos instrumentos financeiros (bônus, notas) e, assim, pôs-se em marcha o processo de privatização (começando pelos setores da siderurgia, petroquímica e indústrias fertilizantes). Somando-se a isto, o aumento da inversão estrangeira direta permitiu que surgissem novas empresas, com capacidade de participação do sistema econômico internacional. Nos anos 90, o Brasil apresentava-se ao mundo como uma nação democrática, como um país subdesenvolvido e em processo de reformas econômicas, desta-

cando-se a importância da base industrial nacional e a diversificação do seu comércio exterior.

Em matéria de política externa, as prioridades do governo Collor foram: “1- Atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momento internacional. 2- Construir uma agenda positiva com os Estados Unidos. 3- Descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil” (Hirst e Pinheiro, 1995:6), às quais se somariam as negociações com a Argentina em relação ao processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Foi nesse contexto que se difundiu a proposta de Bush da Iniciativa para as Américas, que despertou bem pouco entusiasmo e não foi considerada vantajosa quanto aos eixos de inversões e de dívida externa. No aspecto comercial, vislumbrava-se a intenção dos Estados Unidos de consolidar seu poderio ao longo do continente.

“O Brasil foi o único país que não disse sim à oferta de Bush. A diplomacia brasileira criticou a falta de amplitude da proposta, sobretudo pela não-inclusão da questão da transferência de ciência e tecnologia, já que era uma referência direta ao embargo de tecnologias sensíveis, em razão da desconfiança das potências ocidentais em relação aos programas nucleares brasileiros; e, assim, esse era um sinal para que a negociação fosse fechada antes mesmo de ser iniciada” (Albuquerque, 2002:176).

Cabe lembrar que, no espaço sul-americano, já vinha ocorrendo uma aproximação entre o Brasil e a Argentina quando os seus respectivos presidentes, José Sarney e Raúl Alfonsín, assinaram, em 29 de julho de 1986, o Programa de Integração e Cooperação entre a Argentina e o Brasil (PICAB). Anos depois, em julho de 1990, Menem e Collor, os novos presidentes eleitos da Argentina e do Brasil, deram uma nova dimensão ao processo de cooperação, mediante a assinatura da Ata de Buenos Aires, que previa a criação de um mercado comum para o ano de 1995. Ambos os presidentes instruíram os ministros das Relações Exteriores, durante a organização de uma reunião binacional em nível ministerial, para que dessem uma resposta conjunta à estratégia da administração Bush. A eles juntaram-se os ministros do Chile e do Uruguai.

---

**O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

Na mencionada reunião, realizada em Brasília nos dias 1<sup>o</sup> e 2 de agosto de 1990, cuja importância fundamental se centrou na discussão sobre o avanço do processo de integração econômica nesses quatro países, chegou-se à conclusão de que o Brasil e o Uruguai, com o Paraguai e sem o Chile, constituiriam o seu próprio processo de integração e que, a partir daí, levariam a cabo as negociações comerciais com os Estados Unidos. O Chile, por sua vez, preferiu seguir seu próprio caminho, considerando que a abertura de sua economia lhe permitiria obter maiores vantagens nas negociações. Além do mais, os ministros reunidos fizeram uma referência positiva, de um ponto de vista político, à Iniciativa para as Américas, resgatando:

“a) a novidade conceitual do tratamento integrado proposto pelo Presidente Bush para os assuntos da dívida, comércio e inversões; b) o aspecto positivo da intenção de reduzir parte da dívida oficial; c) a receptividade em relação a um processo de liberação comercial na América; e d) o interesse em incluir uma dimensão tecnológica à iniciativa” (Amorim e Pimentel, 1996:113).

Em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção e como resultado das negociações, constituiu-se o Mercosul, do qual participavam Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo seu objetivo último a conformação de um mercado comum por meio de um programa de liberalização comercial e da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

Quanto ao surgimento do Mercosul é preciso levar em consideração que ele foi conseqüência da crise dos modelos de inserção internacional dos seus principais sócios, Argentina e Brasil, da necessidade de se construir uma associação de países da região que permitisse fazer frente à crescente vulnerabilidade externa e da necessidade de ampliar e fortalecer o mercado regional, assim como de consolidar os processos democráticos surgidos na década de 80. Os países-membros manifestaram a vontade de que o Mercosul se transformasse em um espaço apto para a participação econômica dos atores domésticos e

para a inclusão da região na ordem econômica internacional, caracterizada pelos princípios do liberalismo internacional.

Uma vez estabelecido o Mercosul – embora este ainda não estivesse formalizado como entidade internacional –, e no marco da liberalização comercial continental, os quatro Estados-membros aceitaram uma reunião com os Estados Unidos, sob o esquema 4+1. Nela, o país do Norte esforçou-se por mostrar as vantagens que acarretariam às economias do Cone Sul as iniciativas propostas, fossem elas comerciais, financeiras ou relativas à dívida. Por sua vez, os países do Mercosul – que mantiveram ao longo do processo inúmeras consultas para alcançarem propostas consensuais – buscaram um maior comprometimento da parte dos Estados Unidos quanto à liberalização comercial e à transferência de tecnologia, manifestando suas reservas em relação ao projeto organizado pela administração Bush.

“A comparação entre o acordo-modelo proposto pelos Estados Unidos e o acordo 4+1, finalmente assinado em 19 de junho de 1991, no Rose Garden da Casa Branca, revelou que, embora não tivesse sido possível, como os quatro queriam, um instrumento que traduzisse os aspectos mais criativos da Iniciativa para as Américas, nem por isso deixou-se de levar em conta posições específicas destes mesmos países em relação a assuntos comerciais e inversões. Evitou-se a presença de cláusulas que representassem uma intromissão exagerada nas políticas nacionais em relação à propriedade intelectual e inversões e se conseguiu um maior equilíbrio para os assuntos mencionados na Agenda de Ação Imediata. Também foram eliminados artigos que poderiam ser interpretados como legitimação de práticas unilaterais e se conseguiu uma referência, ainda que restritiva, à questão do acesso à tecnologia. O mais importante tenha sido, talvez, a capacidade revelada pelos quatro signatários do Tratado de Assunção de manterem uma frente de negociação única [...]” (*ibidem*).

Mesmo assim, o Acordo assinado entre os Estados Unidos e os países do Mercosul estabeleceu a criação de um Conselho de Comércio e Inversões, prevendo a realização de uma primeira reunião em Washington, em 12 de novembro de 1991<sup>1</sup>.

---

**O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

É importante notar a reação do Brasil e da região em face da proposta norte-americana. Por um lado, os esforços pela criação do Mercosul, e, por outro, a proposta conjunta dos países-membros, baseada em um consenso firme, permitiram que o Acordo 4+1 fosse negociado de forma integrada com os representantes norte-americanos. No entanto, essa posição não se manteve tão forte ao longo da década. O Brasil, ao contrário da Argentina, sempre buscou a negociação via Mercosul. A posição argentina, durante a primeira administração Menem (1989-1994) e no esquema de “relações carnais” com os Estados Unidos, manifestou uma postura pró-ALCA, com independência do Mercosul e dos compromissos contraídos no esquema 4+1. No segundo período Menem (1995-1999),

“[...] a Chancelaria está acompanhando os crescentes interesses do setor empresarial vinculado economicamente ao Brasil [...]. Não obstante, a associação com o Brasil cresce de importância para a economia argentina, já que inclui uma crescente porcentagem de seu comércio intra-industrial” (Moneta, 2002:101).

## **O Brasil e o Processo da ALCA**

Em 17 de dezembro de 1991, realizou-se em Brasília a I Cúpula do Mercosul, na qual os presidentes do bloco aprovaram o Protocolo de Brasília, estabelecendo a negociação, a arbitragem e a conciliação como mecanismos de solução de controvérsias extrajudiciais. Em 14 de outubro de 1992, os países do Mercosul aprovaram o cronograma de Las Leñas para cumprir os compromissos estabelecidos no Tratado de Assunção, prevendo o estabelecimento da União Alfandegária para 31 de dezembro de 1994. O Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, modificou parcialmente o Tratado de Assunção e conferiu personalidade jurídica internacional ao Mercosul. A partir de 1<sup>o</sup> de janeiro de 1995 – coincidindo com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência –, entrou em vigor a União Alfandegária,

embora permanecessem válidas listas nacionais de exclusão para os produtos sensíveis, as quais seriam eliminadas entre 2001 e 2006.

Anteriormente, em 29 de setembro de 1992, assumira a Presidência interina do Brasil Itamar Franco, depois do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, acusado de corrupção. Itamar Franco chegou ao governo em um ambiente desfavorável para o Brasil, caracterizado por uma crise de natureza política, econômica, social e institucional.

“O grande desafio para o novo presidente está, portanto, em readquirir plenamente a autoconfiança da nação na capacidade de realizar seus grandes destinos. A pesada herança de recessão, do desemprego, da inflação e da desorganização do Estado legada por Collor solapou a confiança das elites e da classe média na capacidade do país de se governar e até de manter a ordem pública, um sentimento de insegurança que se evidencia dramaticamente no fenômeno da emigração de capitais e de pessoas, revertendo as tendências históricas do Brasil” (Batista, 1993:131).

No que se refere à política externa e ao tema deste artigo, cabe ressaltar que se observou uma expansão, na projeção latino-americana, da presença externa brasileira, manifestando-se não apenas no Mercosul, mas também em outras propostas, entre elas a Iniciativa Amazônica lançada pelo presidente Itamar Franco, em dezembro de 1992, no marco da reunião do Grupo do Rio ocorrida em Buenos Aires. Por meio dela, o Brasil aspirava à criação de uma zona de livre comércio entre os países amazônicos – Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Em março de 1993, começaram as negociações com a Bolívia para regularizar a compra de gás natural boliviano, por meio da construção de um gasoduto de 3.000 km; assinaram-se acordos de cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) e criou-se uma Comissão de Vizinhança com a Colômbia, em janeiro de 1994.

Outra proposta brasileira que deve ser mencionada foi a de promoção oficial da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), apre-

sentada na Reunião do Grupo do Rio, em Santiago do Chile, em outubro de 1993. A ALCSA, considerada uma iniciativa de caráter comercial – e não um projeto político – reuniu o Mercosul, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Alguns setores brasileiros alegaram que a proposta da ALCSA contrariava o aparecimento do Acordo Norte-Americano de Livre Comércio [NAFTA], formado por Estados Unidos, Canadá e México, embora assinalassem que:

“A ALCSA não é um antídoto contra o NAFTA. Consiste, sim, em uma proposta adicional que aponta para a convergência negociada dos diferentes esforços de integração regional. [...] Para a maioria dos países sul-americanos, o estabelecimento de vínculos mais estreitos com o Brasil significaria acesso ampliado a um grande mercado, dentro de um regime de igualdade e reciprocidade, ao contrário do que ocorre nas relações com os Estados Unidos, que são a potência hegemônica no hemisfério” (Barbosa, 1994:112-113).

Antes de avançar na administração Cardoso, convém fazer algumas referências à postura do Brasil diante da I Cúpula das Américas e às reservas que apresentou ao projeto de integração proposto pelos Estados Unidos, considerando que, para se dar início a um processo de negociação comercial, é preciso chegar a um acordo sobre o método de negociação. “As críticas brasileiras se concentraram nos aspectos políticos da Cúpula – o caráter genérico e unilateral da agenda, a temática invasora das soberanias nacionais, a ausência de compromissos específicos sobre o desenvolvimento econômico e outros problemas reais do continente [...]” (Albuquerque, 2002:177).

A estratégia do Brasil era adiar a negociação de modo a ganhar tempo, afirmando que teria mais a perder do que a lucrar com essa proposta de integração. A análise baseava-se na relação existente entre a vulnerabilidade externa brasileira e o déficit de sua balança de pagamentos, conseqüência do saldo negativo na sua balança comercial com os Estados Unidos.

Em um primeiro momento, o Brasil não se comprometeu com as pré-negociações da ALCA, atitude que manteve até a Cúpula de Santiago do Chile, em abril de 1998,

“[...] a posição defensiva assumida pela ALCA pode ser vista, de outro ângulo, como uma posição defensiva em relação à política regional e global do país. Portanto, eu não diria que se trate exatamente de estar presenciando uma nova polêmica entre Brasil e Estados Unidos, mas sim de uma busca de negociação dos limites da adesão brasileira a essa área de livre comércio” (Pinheiro, 1998:61).

Sob o guarda-chuva do Mercosul, promoveu-se a cooperação inter-regional com a União Européia, considerada uma fonte de oportunidades para as exportações da região e também uma alternativa à ALCA, tanto para os países da região como para a União Européia, em face do projeto hegemônico norte-americano. Em dezembro de 1995, assinou-se o Acordo-Marco de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a União Européia, fortalecido pela consolidação das democracias e pela estabilidade econômica que vinham alcançando os países-membros do Mercosul.

Embora os países do Cone Sul estivessem concentrados em suas próprias estratégias integracionistas, o processo de integração continental prosseguiu com as reuniões ministeriais. Nesse panorama, o Brasil teve que aceitar que o processo de negociações estava aberto e que sua falta de comprometimento com o mesmo não se transformaria em fator determinante para deter sua marcha. Por sua vez, o Brasil foi, em maio de 1997, o país anfitrião da III Reunião Ministerial e não queria que esta se transformasse em fracasso. A partir do momento em que houve o aumento do comprometimento do Brasil com as negociações da ALCA, teve início uma série de debates sobre a posição que o Brasil deveria assumir no processo de integração continental.

### **A ALCA Não É Prioritária para o Brasil**

As privatizações dos anos 90, a abertura comercial e o fluxo de capital estrangeiro permitiram certo crescimento da economia brasileira,

embora com desequilíbrios manifestos, como a vulnerabilidade externa, a exclusão social e a falta de desenvolvimento equilibrado. O efeito da abertura comercial chegou a ser positivo para algumas empresas do país, gerando um aumento de eficiência comprovado pelos ganhos em produtividade e a desconcentração industrial pela transferência de empresas do centro para as regiões Sul e Nordeste do país. O aumento das importações, entretanto, foi superior ao das exportações, em consequência, sobretudo, das barreiras impostas pelos mercados desenvolvidos à entrada dos produtos brasileiros.

No Brasil existe um amplo consenso em relação às dificuldades de negociação na ALCA, por causa das tendências protecionistas que se vêm manifestando nos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, há coincidências de opiniões na consideração de que o Brasil não pode, nem deve, abrir seu mercado sem uma contrapartida por parte dos Estados Unidos.

“O Brasil, pela sua escala e complexidade, é um país que tem interesses globais e que, portanto, não deve criar adesões excludentes. No entanto, precisa estabelecer uma escala de prioridades. Esta poderá ser implementada através do conceito de parcerias operacionais. [...] identificam-se pela existência ou possibilidade de operações diplomáticas no curto e médio prazo. Algumas o são por meio dos fatores geográficos, históricos ou culturais, desde que permanentes: a América Latina, com seu núcleo no Cone Sul, os Estados Unidos e a Europa. Outras, podem ganhar um novo sentido estratégico, como é o caso do Japão, em função do papel que deve desempenhar no sistema internacional, baseando-nos em seu atual incontestável poderio econômico-financeiro. Também existem relevantes nichos de oportunidades, no complexo mundo do Oriente Próximo, da Ásia e da Oceania e um importante trabalho a ser feito no continente africano [...]” (Lafer, 1993:290-291).

Essa consideração do Brasil como *global trader*<sup>2</sup>, com interesses comerciais em todas as regiões do mundo, permite-lhe questionar se a ALCA seria relevante para o seu comércio exterior e se não prejudicaria seus interesses em outras regiões do mundo.

O ex-ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, assinalou que o objetivo prioritário do Brasil era a sua inserção competitiva no sistema internacional, centrada na necessidade de “conciliar inserção ao processo de globalização, com a manutenção de uma diversificação de parcerias político-econômicas, uma relativa margem de autonomia e o questionamento pontual de certas regras da ordem internacional” (Vizentini, 1997:2).

Desde a chegada de Cardoso à Presidência, o Brasil vem desempenhando um papel global e participando dos grandes temas internacionais relativos a questões de natureza política, econômica, de meio ambiente e segurança, mostrando assim que as novas preocupações da política exterior brasileira giram em torno da necessidade de melhorar as relações comerciais, tanto bilaterais como multilaterais. Segundo Celso Lafer<sup>3</sup>, a prática do universalismo brasileiro seria algo natural, dadas as circunstâncias geográficas do país<sup>4</sup>.

As discussões sobre política externa, durante a gestão de Cardoso, mantiveram-se estreitamente ligadas ao interesse nacional vinculado ao desenvolvimento econômico, e estabeleceu-se como objetivo a inserção competitiva na economia mundial por meio da liberalização do comércio e da integração regional. No caso do Brasil, considerou-se que a política externa do país se fundamenta na

“[...] prevalência do interesse público e nacional sobre o privado e particular. [...] O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e a avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos.” (Rego Barros, 1999:105-107)

A política externa deve incorporar um conjunto de objetivos macroeconômicos, como a redução da crescente vulnerabilidade e dependência externa da economia, e a formulação de uma base econômica ampliada que contribua para dar credibilidade à expansão comercial

externa e ao avanço na reformulação de entidades econômicas internacionais. Todos esses aspectos se refletem na importância outorgada ao comércio externo brasileiro como propulsor do crescimento econômico do país, e nas prioridades estabelecidas pelo Itamaraty, tais como: a consolidação do Mercosul; um maior e melhor entendimento com os Estados Unidos; a concreção de acordos com a União Européia; a diversificação dos sócios (tanto em relação aos países desenvolvidos como em relação aos emergentes), principalmente com os países vizinhos Argentina, Colômbia, Bolívia e Venezuela; as negociações multilaterais em matéria econômica; e a conformação de blocos para negociação na OMC. Como se pode observar em relação aos interesses brasileiros explicitados nos discursos, a ALCA não se apresenta como uma prioridade, embora este assunto tenha sido incluído na agenda externa imposta, e a respeito da qual mesmo o governo anterior tivera sérias reservas.

A decisão de aderir ou não à ALCA foi e é pensada com análises tanto econômicas como políticas e sociais<sup>5</sup>. Não há, assim, uma posição em relação à ALCA baseada em um único critério. Com a intenção de construir um espaço de coordenação das posições (sejam governamentais ou do setor privado), de centrais sindicais, universidades, organizações não-governamentais e parlamentares, criou-se, em 1996, a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA). Este âmbito de discussão permitiu a realização de mais de trinta reuniões, seminários, debates e mesas de diálogo, nos quais a ALCA foi objeto de controvérsia. Cabe lembrar que no Brasil a responsabilidade pela coordenação das negociações comerciais é do Itamaraty, e estas são implementadas pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão colegiado integrado pelos Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e pela Casa Civil da Presidência.

Os estudos desenvolvidos permitiram concluir que as oportunidades para o Brasil na ALCA se relacionam ao aumento das exportações

para os Estados Unidos e Canadá, e que, com o processo de integração, 79 produtos brasileiros se beneficiariam, dentre eles açúcar, café, aço e calçados<sup>6</sup>. O problema apresenta-se justamente nas restrições que os Estados Unidos impõem à importação desses produtos.

Outra das vantagens que o Brasil obteria, com a entrada na ALCA, diz respeito à possibilidade de instalação de filiais de empresas norte-americanas no país, dado que o alto índice de desemprego, a baixa qualificação dos trabalhadores e a desvalorização do real, a partir de janeiro de 1999, tornaram a mão-de-obra muito mais barata do que nos Estados Unidos.

Por sua vez, em um primeiro momento, o setor privado teve presença muito tímida, embora, com o transcorrer das reuniões, os empresários começassem a participar do Fórum Empresarial das Américas, considerando a necessidade de atuar de maneira organizada e gradual no processo,

“[...] o apoio do setor privado à posição negociadora brasileira de gradualismo nas negociações vai mais além do que uma simples preocupação com uma segunda onda de abertura comercial. Há nesse processo um sentido claramente instrumental por parte do empresariado. O apoio ao gradualismo no processo da ALCA está intimamente relacionado às pressões empresariais domésticas por reformas estruturais na economia brasileira, ou seja, em troca do apoio à já aceita redução do ritmo de negociação no processo da ALCA o setor privado espera que o governo acabe com as reformas econômicas propostas, sobretudo a reforma tributária, para diminuir, desse modo, a incidência do denominado custo Brasil na indústria e, conseqüentemente, nas exportações brasileiras, ampliando as condições de competitividade nacional e internacional para a ALCA” (Santana, 2001:173-174).

Por outro lado, as centrais sindicais brasileiras auto-excluíram-se do processo negociador da ALCA, tendo definido o projeto como refratário. Os sindicalistas consideraram a ALCA um projeto de corte neoliberal, que acarretaria a eliminação de postos de trabalho e a redução de salários e de direitos sociais, o que afetaria a qualidade da democracia.

## **A ALCA como Política Unilateral dos Estados Unidos a partir de uma Perspectiva Brasileira**

Um dos pressupostos anti-ALCA mais importantes e de maior consenso no Brasil é o que diz respeito à necessidade de se dar ou não continuidade à negociação com os Estados Unidos, já que se considera que não se obterão benefícios para o país na integração comercial com uma economia dez vezes mais poderosa. Diante disso, o ex-chanceler Celso Lafer assinalou: “a disparidade de poder não é, por si só, um impedimento para relações mutuamente vantajosas” (Lafer, 2002). O Brasil precisa utilizar mecanismos inovadores para fortalecer a sua inserção no mercado norte-americano. A estratégia do Brasil é chegar, com ou sem a ALCA, ao gigantesco mercado estadunidense e atrair capitais com alto valor agregado e com alta tecnologia.

A postura de conceber a ALCA como um sinal a mais da unilateralidade norte-americana no continente tem força própria. Considera-se que os Estados Unidos pretendem aumentar seu superávit, com custos para o Brasil (a balança comercial com os Estados Unidos é desfavorável para o Brasil, crescendo para US\$ 18,6 bilhões entre 1996 e 2000) e demais países do Cone Sul, sob pretexto de ampliação comercial. Somando-se a isto, a negociação da ALCA permitiria aos Estados Unidos dividirem e delimitarem a integração no Cone Sul para manter sua hegemonia na região.

O maior interesse dos Estados Unidos concentra-se no Mercosul – apesar das suas imperfeições –, pois este tem um PIB de US\$ 1 bilhão e representa 10% do mercado da América. Por sua vez, não deve ser negligenciado o fato de terem triplicado as exportações norte-americanas para o Brasil na década de 90, passando de US\$ 5 milhões em 1990 para US\$ 15,3 bilhões em 2000.

A percepção brasileira é a de que a administração norte-americana aspira a consolidar medidas ultraliberais, forçando a abertura unilateral das economias latino-americanas, o que lhe permitiria obter vantagens comerciais por meio da redução das barreiras às suas exportações e aos seus capitais. Por sua vez, o Congresso norte-americano não se mostra disposto a fazer concessões, como eliminar os elevados subsídios à agricultura, e a rever a legislação *antidumping*, que afeta a venda de produtos manufaturados, como os siderúrgicos, exportados pelo Brasil, além de também estabelecer limites para a negociação de carnes, azeite de soja e outros vegetais, frutas, legumes, açúcar, suco de laranja, cacau, chocolate, derivados de café e chá, algodão, cigarros etc., produtos igualmente exportados pelo Brasil. Os Estados Unidos assinalam, ainda, sua intenção de proibir, na negociação da ALCA, a incorporação de cláusulas que especifiquem conteúdos domésticos, licenciamento de tecnologia, compromisso de inversões, livre circulação de trabalhadores e políticas de imigração.

Nesse contexto, o Brasil corre o risco de dismantelar a sua indústria e os serviços nacionais, em consequência do alto grau de competitividade dos setores norte-americanos e da sua inserção no mercado livre de barreiras e impostos, o que aumentaria o déficit na balança comercial. O ex-chanceler Celso Lafer lembrou que “O Brasil ainda é um dos países mais fechados do mundo: dos 142 países-membros da OMC, menos de um quarto tem grau de abertura (comércio exterior como proporção do PIB) inferior ao do Brasil e nenhum deles se destaca pelo nível de abertura ou pelo ritmo de crescimento econômico” (*idem*). Cabe ressaltar que o Brasil, considerado como um país emergente em relação à sua abertura, ganha apenas da Malásia, Ucrânia, Equador, Índia, Arábia Saudita, China e Usbequistão. O Brasil pretende identificar as oportunidades e adequar os compromissos de negociação às necessidades e interesses dos produtores nacionais, analisando os custos de participação ou não no processo.

Um sinal a mais da unilateralidade latino-americana evidenciou-se com a aprovação, no Congresso norte-americano, do *Trade Promotion Authority* (TPA), nova denominação do *fast track*, pela qual se autoriza o presidente George W. Bush a negociar acordos comerciais com países ou blocos, que não podem ser modificados pelo Congresso em seus aspectos parciais, ou seja, a Câmara pode aceitá-los ou recusá-los, mas não pode estabelecer emendas. Foi dito expressamente que o presidente não está autorizado a negociar em algumas áreas que foram consideradas sensíveis, e que não poderá alterar a legislação *antidumping* norte-americana; o estabelecimento de restrições refere-se à transferência de tecnologia e ao uso de patentes.

O TPA, na forma em que foi aprovado, não apresenta benefícios para o Brasil e é contrário aos interesses prioritários das exportações brasileiras, já que elimina a possibilidade de rever os subsídios agrícolas e preserva a legislação *antidumping*, que afeta a venda dos produtos manufaturados para os Estados Unidos. Nessa conjuntura, o presidente Fernando Henrique Cardoso defendeu a necessidade de fortalecer o Mercosul, assinalando que “se persistem as condições estabelecidas no TPA, não haverá ALCA” (Cardoso, 2001). Em referência à disputa entre os Estados Unidos e o Brasil pela conformação da ALCA, o ex-presidente Cardoso assinalou:

“O Brasil não tem força para tanto. O mundo não deve ser pensado em termos de hegemonia. O que acontece é que o Brasil não aceita uma hegemonia absoluta de qualquer outro país e também não queremos impor a nossa. E, além de não termos força, não temos aspirações nesse sentido. O Brasil tem uma atuação a nível global. Os Estados Unidos não são o nosso primeiro cliente; é a Europa, em segundo lugar os Estados Unidos, que é mais ou menos equivalente à América Latina, e depois a Ásia. É melhor para o mundo, inclusive para os Estados Unidos, que exista uma redistribuição mais significativa de poder no plano mundial e nessa redistribuição queremos participar junto com outros países da região.” (*idem*)

## **O Mercosul e a Região como Área Prioritária**

Uma vez que o Mercosul é prioritário, a condição de *global trader* estimula o Brasil a buscar sócios nos países asiáticos, a incrementar o seu comércio com outros países potenciais como a China, Rússia, Índia e África do Sul, e também a estabelecer acordos comerciais com países vizinhos (Colômbia, Chile, Venezuela, México). O Brasil vem trabalhando para que a convivência com os seus vizinhos se traduza em cooperação e integração. A política externa do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso indicava, por exemplo, “autonomia pela integração, ou seja, em vez de uma autonomia isolada, uma autonomia articulada com o meio internacional.” (Lampreia, 1998:11)

No marco das negociações da ALCA, o Brasil alertou os países vizinhos sobre a necessidade de se ter em mente que essa estratégia integracionista poderia transformar a América Latina naquilo que foi a União Européia para a Espanha, Grécia e Portugal, países que, ao participarem do processo de integração europeu, se viram beneficiados com políticas de desenvolvimento. No continente americano, entretanto, a ALCA não leva à integração de seus povos, mas simplesmente à liberalização do comércio entre os mesmos, sem que sejam desenvolvidas políticas compensatórias nem sejam destinados fundos para o desenvolvimento regional.

O comércio do Brasil com o continente representa 70% das exportações industriais totais do país, razão pela qual o principal problema que poderia surgir na implementação da ALCA seria a competição norte-americana pelos mercados da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, com os quais tem tratamento preferencial para exportar os seus produtos. Segundo um estudo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a ALCA representa mais ameaça do que oportunidade para o Brasil, pelo fato de este se ver ameaçado de per-

der, no hemisfério, o mercado de 176 produtos exportados por suas empresas. O motivo é claro e remete ao fato de que a participação dos produtos norte-americanos e canadenses nos países latino-americanos passaria a competir em condições de igualdade com os produtos brasileiros, principalmente nos setores de máquinas e equipamentos, veículos, papel e celulose e produtos químicos.

O Brasil destaca a superioridade do Mercosul sobre a ALCA, alegando que o processo de integração regional não está composto por economias tão desiguais como seria no caso da ALCA, situação que traria certo potencial de destruição de indústrias nacionais e do emprego, em função das diferenças reais de escala e produtividade. Sublinha, assim, que o Mercosul tem um importante valor estratégico, não apenas de integração comercial, mas por envolver variáveis políticas, sociais, militares e culturais. Por tudo isso, o Brasil aposta nas negociações dentro do esquema de integração regional.

Nesse contexto, tanto na administração Fernando Henrique Cardoso como no novo governo Lula, assinala-se a necessidade de fortalecer o Mercosul – defendendo sua ampliação e preservando áreas de preferência sub-regional em um cenário de liberalização mais amplo – não deixando que se evidenciem as fragilidades do processo, o que poderia ser utilizado pelos Estados Unidos para pressionar os países-membros a negociar bilateralmente o esquema de integração.

“Se o Mercosul fracassasse, seria difícil para os demais países da América do Sul conseguir resistir à pressão norte-americana de adesão à ALCA, com todas as desvantagens que esta implica para eles. O Brasil, como um dos quatro países semicontinentais subdesenvolvidos do mundo, junto com China, Índia e Rússia, poderia estabelecer um acordo estratégico com esses países e entrar em negociações com a União Européia, gerando deste modo novas forças para rejeitar a ALCA, mesmo que esta absorva os demais países sul-americanos.” (Jaguaribe, 2001:99)

Uma constante na política externa é a idéia de garantir a paz e estimular o desenvolvimento na América do Sul. Mantendo a proposta de

coordenação de políticas no âmbito sul-americano e no contexto de comemoração dos 500 anos do descobrimento do Brasil, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso convocou uma Reunião de Presidentes da América do Sul. Na Cúpula de Brasília, realizada entre 31 de julho e 1<sup>o</sup> de agosto de 2000, estiveram presentes os presidentes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O encontro dos presidentes representou um estímulo para a convivência dos países sul-americanos, os quais caracterizaram a região como lugar que privilegia os valores da democracia, da paz, da cooperação solidária, da integração e do desenvolvimento econômico e social. Nesse marco, reafirmou-se o compromisso com o fortalecimento da OMC e o apoio ao processo de integração hemisférica, sempre que este se estabeleça em bases equitativas e não discriminatórias.

Com o avanço das negociações da ALCA e tendo em vista o fortalecimento do potencial negociador da região, Brasil e Mercosul manifestaram a necessidade de que seja efetuado a curto prazo um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina das Nações (CAN), acelerando os trabalhos sobre o intercâmbio de listas de oferta para redução tarifária, com prazos e ritmos separados. Ambos os blocos começaram a superar diferenças, cedendo em questões que obstaculizavam o processo, como as relativas aos produtos sensíveis e ao prazo de redução das tarifas de importação para estes. Um acordo com características similares é o que buscam alcançar, por sua vez, a Argentina e o Brasil com o México.

Por outro lado, o Brasil resgata a importância do Chile na região, onde os dois países são atores centrais; o primeiro por ser a maior economia da América do Sul e o segundo por ter a economia mais competitiva. O Chile, do mesmo modo que a Bolívia, adere à zona de livre comércio com o Mercosul, embora com algumas especificidades. Por exemplo, fechou os mercados para a entrada de trigo e derivados e, como contrapartida, abriu o mercado para os produtores lei-

teiros do Mercosul, e outorgou quotas adicionais para o arroz e a carne. A importância do Chile para o Mercosul confirma-se por ser ele um país da Bacia do Pacífico, enquanto os países do Mercosul representam uma importante via para a sua saída para o Atlântico.

Nesse contexto, o Brasil também propôs aos seus sócios do Mercosul o início das negociações para um acordo comercial com os países da América Central (trata-se dos Estados-membros do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua).

### **A Posição do Governo Lula**

Em 3 de outubro de 2002, realizaram-se eleições presidenciais no Brasil, sendo eleito o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. A vitória de Lula transformou-se em um fato histórico, tornando-se o presidente mais votado da história do país (52 milhões de votos contra os 32 milhões alcançados por seu principal rival, José Serra) e o segundo a receber mais votos na história das democracias ocidentais (depois de Ronald Reagan). Além disso, é a primeira vez que um dirigente de esquerda assume a Presidência do Brasil e que um cidadão oriundo do estado nordestino de Pernambuco ocupa o cargo mais alto da hierarquia do país.

No contexto da campanha presidencial, e em referência à política externa brasileira, Lula defendeu a necessidade de fortalecimento do Mercosul, considerando-o como um trampolim para o país em suas relações com o resto do mundo, e insistiu na necessidade de coordenar políticas macroeconômicas para o estabelecimento futuro de uma moeda comum. Quanto a isto, e em alusão às questões comerciais de que o Brasil precisaria tratar no decorrer dos próximos anos, Lula defendeu a disposição de negociar com firmeza em todos aqueles âmbitos nos quais estivessem comprometidos interesses nacio-

nais brasileiros. Em relação à ALCA, afirmou que o Brasil não se anexaria incondicionalmente aos Estados Unidos.

Uma vez assumida a Presidência, Lula continuou mantendo o mesmo discurso em relação à ALCA e às demais questões comerciais, enfatizando a importância das negociações e considerando que estas iriam trazer oportunidades para o acesso aos mercados e para a possível correção de distorções. Segundo Lula,

“[...] vamos nos sentar à mesa de negociações, vamos discutir item por item as coisas que precisam ser discutidas na ALCA. Agora, a única coisa que não abrimos mão é de sermos respeitados e não vamos permitir que as nossas empresas sucumbam a tecnologias de outras empresas mais avançadas que as nossas. [e acrescenta] se quisermos competir, fazer livre comércio, nós precisamos ter o mesmo tratamento. Nós precisamos ser respeitados e as nossas indústrias e a nossa agricultura precisam sobreviver.” (*La Insígnia*, 12/3/2003)

A esse respeito cabe ressaltar que, em seu discurso de posse, o presidente Lula afirmou que as relações com a República Argentina seriam prioritárias para a política exterior de seu país, embora tivesse assinalado que seus esforços não se esgotariam aí, mas se concentrariam no fortalecimento do Mercosul e na consolidação de relações com os demais países que conformam o âmbito sul-americano.

“A convergência de interesses no Mercosul baseia-se em quatro pontos: a prioridade das questões agrícolas, a defesa comercial e o balanço no acesso dos bens e serviços; a articulação das negociações da ALCA – ou do 4+1? –, com as da UE e da OMC; a preservação da identidade e a preferência econômica em um Mercosul de dimensão sul-americana; e a funcionalidade das negociações com as estratégias nacionais de transformação produtiva e social. Na prática, esta é a posição que desde o início dos anos 90 sustentaram os diferentes governos do Mercosul” (Peña, 2002).

Neste ponto, observa-se a postura brasileira, que finalmente coincide com a da Argentina (Carbone, 2003), de negociar a ALCA via Mercosul.

---

**O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

A partir da administração Lula, considera-se a ALCA uma política unilateral dos Estados Unidos, lembrando, por um lado, que as ofertas feitas por este país são limitadas, e, por outro, tendem a ser mais atraentes para as economias menores do hemisfério, gerando uma negociação segmentada, desequilibrada e favorável aos interesses norte-americanos<sup>7</sup>. Como consequência, a partir do ponto de vista do Brasil, vislumbra-se uma difícil e lenta negociação. A administração brasileira sustenta que uma oferta mais ampla da parte dos Estados Unidos permitiria a obtenção de maior apoio dentro do Brasil. Ao mesmo tempo, esclarece que as propostas realizadas não se referem a produtos que interessam ao Brasil<sup>8</sup>, nem aos demais países do Mercosul.

Em referência às diferenças comerciais entre Brasil e Estados Unidos, o chanceler Celso Amorim assinalou:

“O Brasil entende que está tratando com um país com valores semelhantes aos nossos e que é também uma democracia importante, a maior potência do mundo e o maior mercado também [...]. As divergências devem ser tratadas com maturidade e naturalidade. Certamente temos diferenças no âmbito comercial, mas não podemos deixar que cada uma dessas diferenças se transforme em um conflito” (Amorim, 2003b)<sup>9</sup>.

É por isso que, no encontro dos dois presidentes em junho, manteve-se, sem alterações, o ano de 2005 como a data-limite para o fechamento das negociações.

### **A Negociação da ALCA via Mercosul**

Podemos mencionar como antecedente de uma negociação coordenada a reação do Brasil e da região em face da proposta norte-americana da Iniciativa para as Américas. Resgatam-se, por um lado, os esforços concentrados na criação do Mercosul, e, por outro, a proposta conjunta dos países-membros, baseada no consenso firme,

permitindo a negociação integrada com os representantes norte-americanos no Acordo 4+1.

Neste novo século, a postura brasileira é ressaltar a extensão do seu mercado, o maior da área, para criar vínculos mais fortes entre o Brasil e os demais países da região. “O Brasil precisa exercer certa liderança (no âmbito do Mercosul), no melhor sentido da palavra. Essa liderança envolve um determinado grau de generosidade, pois precisamos ter consciência da nossa ‘responsabilidade’” (Amorim, 2003c).

A administração Lula sustenta que não há prazos definitivos para a apresentação de listas e que o país dará prioridade a uma negociação equilibrada. A possibilidade de negociar em bloco e com cautela o ingresso na ALCA, camuflando as discrepâncias no interior do Mercosul, levou o presidente Lula a propor aos sócios do bloco regional uma apresentação à ALCA de “ofertas convergentes” para as áreas de compras governamentais e de inversões, tentando dessa maneira aumentar o poder de negociação dos países nessas áreas sensíveis. É bom lembrar que o bloco do Cone Sul ainda não apresentou ofertas, no prazo previsto (15 de fevereiro de 2003), para as compras governamentais e inversões. O Brasil e a Argentina também não o fizeram para serviços, embora o Paraguai e o Uruguai, seduzidos pela proposta norte-americana, tenham concluído apresentações separadas nessa área. Por sua vez, nem os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) nem os países da CAN apresentaram ofertas para compras governamentais, argumentando que tinham deficiências técnicas para a apresentação de listas nessa área.

Nesse contexto, tanto a administração de Fernando Henrique Cardoso como o governo Lula ressaltaram a necessidade de fortalecer o Mercosul e de encontrar pontos de coincidência com os países da CAN. Recentemente, o Brasil e o Mercosul manifestaram a necessidade de concluir, a curto prazo, um acordo de livre comércio com a

CAN, acelerando os trabalhos sobre o intercâmbio de listas de ofertas para a redução tributária, com prazos e ritmos diferentes. Um avanço importante nessa matéria foi a assinatura, no mês de agosto, de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e o Peru. Dessa maneira, o Peru é o terceiro país da América do Sul a assumir sua condição de país associado ao Mercosul, junto à Bolívia e ao Chile. Este acordo e as declarações do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que assinalou que seu país acompanhará a decisão do governo peruano, abrem caminho para que, antes do fim do ano, seja efetivada uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a CAN.

Assim, o Brasil aponta para uma negociação bem-sucedida no seio da ALCA. Esta significa para o Brasil:

“[...] preservar o espaço para decidir de forma autônoma nossas políticas socioambientais, tecnológicas e industriais e obter melhores condições de acesso para os setores nos quais somos mais competitivos – e que enfrentam as mais elevadas barreiras protecionistas. O governo do presidente Lula não vai aderir aos acordos que sejam incompatíveis com os interesses brasileiros, mas vai analisar de forma soberana todas as alternativas para a promoção de nosso comércio e a aceleração de nosso ‘desenvolvimento’” (Amorim, 2003a).

### **Uma Nova Estratégia**

Quanto à estratégia interna, o governo Lula abriu o debate sobre a ALCA para conhecer a opinião dos diferentes setores da sociedade brasileira a respeito do projeto de integração hemisférica. O chanceler Celso Amorim visitou a Central Única dos Trabalhadores (CUT) para fazer uma sondagem sobre a posição da mesma diante da ALCA. Este gesto pode ser considerado como uma inovação no manejo da política externa do governo Lula.

Mesmo assim, o chanceler foi interpelado por um novo bloco relançado no Congresso Nacional que se autodenominou Frente Parlamentar de Acompanhamento às Negociações da ALCA. A audiência

com Amorim teve como objetivo receber informações sobre as negociações e as propostas feitas pelos Estados Unidos para a abertura comercial e a reciprocidade na mesma. Essa Frente Parlamentar indicou a necessidade de se realizar um novo plebiscito. Entidades civis, personalidades do meio artístico, religioso, sindical e cultural apoiaram essa postura apresentada pelo senador Saturnino Braga (PT-RJ), ressaltando sua preocupação com a soberania do país e a defesa dos interesses brasileiros nas negociações da ALCA.

A estratégia externa do governo Lula está baseada, por um lado, na consideração de que o Brasil tem condições de alcançar vantagens nas negociações da ALCA. Por outro, continua sustentando que a estrutura de negociações definida em 1998, na reunião de São José, deve ser reformulada. A nova proposta, elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores, denomina-se “três trilhos” (três vias) e estabelece três vias separadas de negociação, as quais podem ser realizadas paralelamente em foros e prazos diferentes.

A primeira via denominou-se “A ALCA possível”. Esta implica tratar de forma bilateral – entre os países e os Estados Unidos, ou entre os blocos regionais e os Estados Unidos – a abertura dos mercados para a maioria dos produtos, a redução de tarifas para as mercadorias e a notificação dos mecanismos alfandegários utilizados pelos países-membros. Nesta via não são considerados temas controvertidos como as garantias ou subsídios.

A segunda via consiste em deixar para a Organização Mundial do Comércio a resolução de assuntos complicados, como a abertura agrícola, as compras governamentais, os serviços, a propriedade intelectual e as inversões. Uma vez resolvidos na OMC, esses assuntos seriam incorporados à ALCA.

A terceira é a hemisférica, a ALCA propriamente dita, e propõe uma “ALCA em médio prazo”, isto é, de integração hemisférica, para ser alcançada entre os anos 2005 e 2015. Aqui se incluem as definições

pertinentes aos sistemas de origem, harmonização de mecanismos alfandegários, barreiras não tarifárias, garantias e solução de controvérsias.

Esta proposta inovadora, que desagrega as negociações da ALCA em três vias, foi apresentada pelo Brasil tanto para os seus sócios do Mercosul, quanto para os negociadores norte-americanos na reunião ministerial de maio de 2003, realizada em Wye Plantation. Foi colocada na 14<sup>a</sup> reunião do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA, realizada em El Salvador, em julho de 2003. Apesar de a proposta brasileira ter recebido o apoio dos sócios no Mercosul, esta foi recusada pelo Chile, México, Colômbia e alguns países da América Central. Mesmo assim, os Estados Unidos demonstraram o seu desconforto com a nova proposta da administração Lula de negociar a ALCA pelas três vias; eles recusaram, principalmente, a idéia de transferir a discussão de certas questões para o âmbito da OMC, considerando isto uma demonstração a mais do protecionismo brasileiro.

Apesar das diferentes opiniões sobre essa nova possibilidade de negociação, nenhuma decisão ainda foi tomada, devendo esta ser tratada na reunião ministerial a ser realizada em Miami no mês de novembro de 2003, na qual estarão representados todos os países do continente americano, à exceção de Cuba.

Como se pode observar, o Brasil está amplamente comprometido com as negociações da ALCA. A administração Lula sustenta que serão defendidos os interesses brasileiros para que a ALCA não se transforme em um processo de subordinação econômica aos Estados Unidos que afete a estrutura produtiva do país. O Brasil aposta no estabelecimento de relações com os diferentes países do continente “fundadas no equilíbrio, na cooperação e nos mecanismos compensatórios que favoreçam um desenvolvimento harmônico” (Programa de Governo, 2002:13).

## **Considerações Finais**

Nos anos 90, o Brasil iniciou um processo de reformas econômicas diante do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, reivindicando uma recomposição da política externa de acordo com o novo projeto. Nesse contexto, propôs elevar a competitividade da sua economia a padrões internacionais, começando assim a abertura gradual do mercado interno caracterizada por um aumento das importações em relação às exportações, devido em grande parte às barreiras protecionistas impostas pelos países desenvolvidos. O Brasil precisa ascender aos grandes mercados, atrair inversões diretas e fomentar a liberalização do comércio internacional em bases recíprocas, pois isso permitiria ao país a eliminação dos obstáculos às suas exportações para poder continuar importando.

A criação da ALCA, programada para 2005, apresenta questionamentos no Brasil por ser considerada tanto como uma fonte de oportunidades como de ameaças. Para o Brasil, as negociações não são fáceis, dada a tendência protecionista dos Estados Unidos (subsídios agrícolas e medidas *antidumping* que afetam diretamente as exportações brasileiras), a vulnerabilidade externa brasileira e as complicadas negociações com o FMI. Apesar de o Brasil ser estruturado para pôr em prática as referidas negociações, suas vantagens comparativas e os fatores recentemente mencionados diminuem sua capacidade negociadora.

O enfoque brasileiro tende a considerar a ALCA uma tendência unilateral dos Estados Unidos para ampliar seu superávit comercial com prejuízos para o Brasil e demais países do Cone Sul, sob o pretexto de ampliação comercial e sem o estabelecimento de mecanismos compensatórios que possam equilibrar as disparidades existentes entre as economias dos países do continente.

As opções para o Brasil não estão fechadas. Por um lado, a sua condição de *global trader* o capacita para a diversificação de parcerias, seja em âmbitos regionais, seja com países de outras regiões economicamente relevantes, ressaltando a relação com os seus pares continentais: Índia, África do Sul, Rússia e China. Por outro lado, o Brasil aposta na consolidação do Mercosul e no estabelecimento de acordos comerciais, tanto com a União Européia quanto com os seus vizinhos do Sul. Segundo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, “o Mercosul é um destino, a ALCA uma opção”.

Diferentemente da ALCA, que é considerada um projeto geoestratégico da potência hegemônica, o Mercosul é um projeto político, expressando a convergência de interesses de países diferentes com objetivos comuns, os quais buscam alcançar o desenvolvimento econômico sustentável e a inserção participativa na economia internacional. Na gestão de Lula, considera-se que o Mercosul deve ser visto como:

“[...] um projeto nacional e como tal, uma das principais prioridades da política comercial externa brasileira. [...] O Mercosul é um projeto estratégico. [...] uma região que pode se transformar em uma área de convergências de políticas ativas no âmbito industrial, agrícola, social e científico-tecnológico, que pode promover uma aproximação cultural efetiva, uma articulação de universidades e centros de pesquisa.” (Programa de Governo, 2002:15)

Apesar das fraquezas e das crises econômicas que afetam os países-membros, o Mercosul gera expectativas econômicas a médio prazo.

Até o momento, o Mercosul apresentou-se como um bloco nas negociações da ALCA, embora não existam posições homogêneas entre os países-membros. É possível que com o TPA, os Estados Unidos negociem acordos bilaterais com os países da América Latina, os quais fariam a região perder força diplomática nas negociações. Nesse contexto, a prioridade para o Brasil, manifestada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Guayaquil, Equador, nos dias 26 e 27

de julho de 2002, e pelo atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é fortalecer o Mercosul e chegar a acordos com os países da CAN para fortalecer a estratégia negociadora da região perante a ALCA.

Essa postura se manifestou com a recusa do Brasil e dos países do Grupo do Rio à convocação para uma nova Cúpula de Presidentes das Américas no México, em 2003. Eles recusaram qualquer possibilidade de antecipar o cronograma de negociações da ALCA, querem manter as datas como estão para fortalecer a posição negociadora, a partir da ampliação do bloco sul-americano. A proposta foi feita pelos Estados Unidos e Canadá, manifestando, ambos os governos, dúvidas sobre a capacidade argentina para organizar a reunião prevista para o ano de 2005 na Cúpula de Québec. Por sua vez, considerou-se que as intenções do governo norte-americano foram centradas em testar o compromisso do governo Lula e do presidente argentino Néstor Kirchner. Apesar disso, a administração de Luiz Inácio Lula da Silva mudou a posição do governo anterior e aceitou participar da próxima reunião de presidentes a ser realizada no México em outubro de 2004.

O desafio da diplomacia brasileira está centrado na criação de convergências entre a ação política e a ampliação de oportunidades comerciais, na necessidade de uma perspectiva integrada, capaz de fomentar os interesses governamentais, empresariais e não-governamentais do Brasil. Celso Lafer, em sua gestão no Itamaraty, deu prioridade à modernização e especialização crescente dos setores encarregados das questões econômicas, comerciais e de integração. O Itamaraty conta com áreas específicas para a continuidade das questões referentes ao acesso aos mercados, disputas comerciais, defesa comercial e garantias, propriedade intelectual e novos temas (comércio eletrônico, serviços, inversões).

Hoje em dia, o Brasil se vê envolvido em negociações importantes e que afetarão sua economia futura. A clareza nos objetivos e a capaci-

dade negociadora brasileira determinarão os benefícios ou prejuízos que alcançará a economia do país, fundamental para seu desenvolvimento interno e sua sustentação, assim como para a busca de uma posição privilegiada no sistema internacional.

---

## **Notas**

- 1.** O Conselho estará integrado por representantes dos Estados Unidos e dos países-membros do Mercosul, os quais se revezarão na presidência quando for a sua vez. As delegações estarão presididas por representantes do Ministério das Relações Exteriores dos países do Mercosul e por representantes do Escritório do Representante Comercial (USTR) dos Estados Unidos.
- 2.** No artigo 5º estabeleceram-se os objetivos do Conselho, entre eles: a) perseguir a meta de uma crescente abertura de mercados entre os Estados Unidos e as partes sul-americanas; b) acompanhar o desenvolvimento das relações de comércio e de inversões, identificando oportunidades para sua liberação; c) temas de comércio e inversões que sejam de interesse para as partes; e d) identificar e concentrar esforços com o objetivo de remover obstáculos ao fluxo do comércio e inversões.
- 3.** *Global trader*: “é um país que, tradicionalmente, apresenta um elevado grau de diversificação nos seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportações mais importações) é diversificada, abarcando um grande número de setores produtivos.” (Barbosa e Panelli, 1994:307)
- 4.** Celso Lafer assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores do Brasil no início de 2001, após a renúncia de Luiz Felipe Lampreia. Cabe lembrar que Lafer já tinha ocupado esse cargo durante os últimos meses do governo Collor de Mello.
- 5.** O Brasil, em virtude da sua superfície, é o quinto país do mundo. Sua extensão territorial (8.511.965 km<sup>2</sup>) representa 1,6% da superfície total do planeta, sendo isto mais de 20% do continente americano e quase 48% da América do Sul. É detentor de uma posição estratégica na América do Sul, já que faz fronteira com dez países e convive harmoniosamente com todos eles (os únicos países com os quais não faz fronteira são Chile e Equador).

**6.** Realizou-se no Brasil, entre 1º e 7 de setembro de 2002, um plebiscito para se conhecer a opinião da população sobre a adesão do Brasil à ALCA. A consulta realizou-se em 3.894 municípios e participaram aproximadamente 10,5 milhões de pessoas, das quais 98% se manifestaram contra a assinatura do tratado. O plebiscito foi organizado por uma série de entidades, entre elas, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores, a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e movimentos sociais e políticos de esquerda.

**7.** Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Calçados, a ALCA abriria para o Brasil um mercado potencial de 1,2 bilhão de pares de calçados/ano, o que representaria algo em torno de US\$ 12 bilhões. Até 2002, o país exportava 170 milhões de pares de calçados dos 600 milhões que produz. Deste total, 120 milhões vão para os Estados Unidos. Se o Brasil pudesse duplicar a quantidade exportada, seriam criados 680 mil postos de trabalho.

**8.** Os Estados Unidos propuseram a eliminação de 85% das tarifas dos produtos importados do Caribe, de 64% dos países da América Central, de 68% dos membros da CAN e de 50% para os países do Mercosul. Entre os setores norte-americanos beneficiados, encontram-se: o químico; o de equipamentos de construção civil e minerais; o de equipamentos elétricos; os produtos da área de energia; os produtos ambientais, de tecnologia de informação, de equipamentos médicos, de papel, de aço; e produtos derivados da madeira. O grande problema dessa oferta é que os Estados Unidos exigem reciprocidade para a eliminação de tarifas e a maioria desses produtos para os quais se pede liberalização imediata não tem uma competitividade similar por parte dos produtos brasileiros.

**9.** A indústria brasileira apresentou um relatório ao governo referindo-se àqueles produtos que poderiam entrar de maneira imediata em uma zona de comércio hemisférica e àqueles que precisam ser preparados para se tornarem competitivos em relação aos demais países do hemisfério. Como exemplo, assinalou-se que os setores de calçados, vestimentas, siderurgia, café, cervejas e refrigerantes não precisavam fixar data para serem negociados, sobretudo com os Estados Unidos. Em ordem progressiva, mostrou-se que os setores da agricultura, autopeças, embalagens e metalurgia necessitam de um a dois anos para ingressarem de maneira competitiva na ALCA. Em relação à indústria de armamentos, cimento, cosméticos, madeiras, têxteis (fibras sintéticas), *softwares* e informática, esclareceu-se que levariam de dois a três anos para se adaptarem de forma a poder competir. Os setores de bens de capital, brinquedos, componentes eletrônicos, papel e celulose reivindicaram cinco anos. Quanto ao setor automotivo, os fabricantes assinalaram que não há desenho nem equipamento para que o país possa competir em igualdade de condições com os Estados Unidos. Seriam necessários de oito a dez anos para que o Brasil alcançasse um padrão com-

---

**O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

patível com o de exigência internacional. Finalmente, apontou-se que a abertura incondicional levaria algumas empresas à falência, gerando um alto índice de desemprego.

---

**Referências Bibliográficas**

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (2002), “El ALCA en la Política Exterior Brasileña”. *Política Exterior*, nº 85.

AMORIM, Celso. (2003a), “A ALCA Possível”. *Folha de S. Paulo*, 8 de julho.

\_\_\_\_\_. (2003b), “Entrevista”. *O Estado de S. Paulo*, 5 de janeiro.

\_\_\_\_\_. (2003c), “Brasil Protege os Pequenos para Lidar com a ALCA” (entrevista). *Gazeta Mercantil*, 7 de fevereiro.

\_\_\_\_ e PIMENTEL, Renata. (1996), “Iniciativa para as Américas. O Acordo do Jardim das Rosas”, in J.A.G. Albuquerque (org.), *Diplomacia para o Desenvolvimento. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais/Universidade de São Paulo, vol. II.

BARBOSA, Rubens Antonio. (1994), “O Brasil e suas Opções Internacionais: A Articulação entre o Universal e o Regional”. *Política Externa*, vol. 3, nº 3.

\_\_\_\_ e PANELLI, César Luis Fernando. (1994), “O Brasil como Global Trader”, in G. Fonseca Júnior e S. H. N. de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo, IPRI / Paz e Terra, vol. 1

BATISTA, Paulo Nogueira. (1993), “A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?”. *Política Externa*, vol. 1, nº 4.

BUSSO, Anabella. (2001), “Las Relaciones Argentino-Americanas a Finales del Gobierno de Menem y en los Inicios de la Gestión De La Rúa. Entre la Continuidad y los Condicionamientos Domésticos”, in *La Política Exterior Argentina 1998-2001. El Cambio de Gobierno ¿Impacto o Irrelevancia?* Rosario, Edições CERIR.

CARBONE, Florência. (2003), “Argentina e Brasil Unificam sua Voz”. *La Nación*, 5 de fevereiro.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001), “Aprendemos a Viver em Crise”. *Qué Pasa?*, agosto.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. (1995), “A Política Externa do Brasil em Dois Tempos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, nº 1.

JAGUARIBE, Helio. (2001), “Argentina y Brasil ante Alternativas Históricas”, in A. Ferrer e H. Jaguaribe, *Argentina y Brasil en la Globalización ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LAFER, Celso. (1993), “A Inserção Internacional do Brasil”, in *A Inserção Internacional do Brasil: A Gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty, Textos Básicos*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

\_\_\_\_\_. (2002), “Suspeitas, Interesses e as Negociações da ALCA”. *Folha de S. Paulo*, 30 de junho.

LA INSIGNIA. (2003), *Brasil: Discursos durante Viagem ao Estado de São Paulo. Íntegra*, 12 de março. Disponível na internet em <[www.lainsignia.org/2003/marzo/ibeã035.htm](http://www.lainsignia.org/2003/marzo/ibeã035.htm)>.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1998), “A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 2.

MONETA, Carlos J. (2002), “Integración, Política y Mercados: Mercosur y ALCA”, in G. Couffignal (dir.), *América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio*. Buenos Aires, Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL)/Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

PEÑA, Felix. (2002), “Comércio Exterior (suplemento).” *La Nación*, 22 de outubro.

PINHEIRO, Leticia. (1998), “Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma Disputa Mercosul-USA?”, in R. Sennes (org.), *Brasil e a Política Internacional*. Santiago do Chile, FLACSO, Colección Paz y Seguridad en las Américas, Debate nº 2.

PROGRAMA DE GOVERNO. (2002), *Coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos*, 23 de julho.

---

### **O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

REZEK, Francisco. (1991), “Discurso do Senhor Ministro Francisco Rezek no Simpósio da Sociedade Teuto-Brasileira em Bonn, em 8 de julho”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano 17, nº 69.

REGO BARROS, Sebastião do. (1999), “Formulação e Coordenação da Política Externa”, in *Política Externa em Tempo Real: A Gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty (3 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998): discursos, palestras e relatório*. Brasília, FUNAG, pp. 105-107.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. (2001), “Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira”. *Contexto Internacional*, vol. 23, nº1, pp. 167-196.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (1997), “A Diplomacia aquém de suas Potencialidades”. *Carta Internacional*, nº 47.

---

## **Resumo**

### **O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina**

A proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançada por George Bush (pai), e seu novo impulso, dado por Clinton, foram recebidos com muita cautela no Brasil. A partir de 1990, o governo Collor de Mello, diante do esgotamento do modelo de desenvolvimento interno baseado na substituição de importações, pleiteou uma recomposição da política externa adaptada ao novo projeto. Desse modo, iniciou-se a abertura paulatina do mercado interno, acompanhada de um incremento nas importações superior ao das exportações. Nesse contexto, o Brasil propôs a liberalização do comércio internacional em bases recíprocas. No presente trabalho, e tendo como marco de referência o projeto ALCA, identificam-se no Brasil posturas favoráveis e contrárias ao mesmo, que resumem os inúmeros debates em torno da melhor forma de se defender os interesses nacionais brasileiros: privilegiar a ALCA ou o Mercosul?; a negociação via acordos bilaterais ou conjunta com os sócios do Mercosul, via Acordos 4+1?; o recomeço do Mercosul e a concretização de acordos com a União Européia ou a busca de novas parcerias (associações) no sistema internacional? Em seguida, consideram-se as posições assumidas pelas administrações de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Por último, analisa-se a atitude assumida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva diante do

---

**María Julieta Cortes**

projeto de integração continental em seus primeiros onze meses de governo (janeiro-dezembro de 2003).

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira – Integração – ALCA – Mercosul

---

## **Abstract**

### **Brazil and the FTAA. A Study from Argentina**

Brazil cautiously received former president George Bush's proposal and Clinton's new impulse on FTAA (Free Trade Area of the Americas). Due to the weakening of an internal development pattern based on import substitution, Collor de Mello's government put forward a recomposition foreign policy according to a new project, since 1990. Hence, a slow opening to the internal market began. This was accompanied by an import increase, which surpassed exports. Framed within this context, Brazil held the liberalization of international trade with reciprocal bases. This research work exhibits an approach substantiated on the FTAA project. Brazilian positions towards the matter proved to be both supportive and opposite to the approach; thus generating a series of debates in order to defend Brazilian national interests. Should FTAA be favoured? Should Mercosur be privileged? Should bilateral agreements negotiation prevail? Should a Mercosur partnership in accord with 4+1 agreement pervade? Should there be a Mercosur re-founding with concrete terms with the European Community or should the government seek new partnerships in the international system? The government's attitude towards these issues during Fernando Collor de Mello, Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso's administrations are being dealt with in this work. Finally, Luiz Inácio Lula da Silva's position as regards the continental integration project in the first eleven months of his administration (January-December 2003) is also being considered.

**Key words:** Brazilian Foreign Policy – Integration – FTAA – Mercosur