

O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo¹

AMÂNCIO JORGE DE OLIVEIRA

Introdução

INDEPENDENTEMENTE dos resultados, as negociações da Alca representaram um ponto de inflexão indiscutível para a política externa brasileira. Não há precedentes de um tema internacional tão debatido e que tenha mobilizado de forma tão sistemática a sociedade civil organizada brasileira. A Alca fez transbordar, para a sociedade, a discussão sobre comércio internacional, antes restrita ao círculo fechado da diplomacia, das elites empresariais e de especialistas acadêmicos. O Ministério das Relações Exteriores institucionalizou canais de participação de entidades não-governamentais; universidades e institutos realizaram expressiva quantidade de estudos, empresas e instituições de classes criaram estruturas de acompanhamento e de articulação com o governo; o Legislativo promoveu debates públicos de alto nível².

Não há exagero em dizer que o amadurecimento da sociedade brasileira em política externa é, em grande medida, uma espécie de externalidade positiva das negociações hemisféricas. Esse amadurecimento não foi suficiente, contudo, como se pretende mostrar neste artigo, para evitar um nítido enviezamento do debate sobre o tema no Brasil. O olhar míope esteve quase que integralmente voltado para os elementos de risco e quase nunca para os de oportunidade. Com efeito, é falso o diagnóstico de que no Brasil houve polarização de posicionamentos de grupos de interesse sobre a Alca. Na realidade, ainda que tenha havido posições divergentes, no debate público a vocalização foi quase que exclusivamente contrária ao acordo. Fruto, em grande medida, dos sinais emitidos pela própria diplomacia à sociedade brasileira.

Este artigo tem como objetivo principal tratar das razões pelas quais o Brasil deveria adotar uma postura ofensiva nessas negociações, destacando-se, por um lado, os custos da não-participação e, de outro, os benefícios potenciais advindos de uma integração dinâmica. Parte-se do pressuposto de que, ao contrário do que muitos defendem, são restritos os graus de liberdade do governo brasileiro em optar pela não-adesão. Um indicador disso é que, a despeito das diversas manobras protelatórias e do pouco entusiasmo da diplomacia brasileira com a Alca, o Brasil jamais teve condições de abortar esse processo, que seguiu seu curso mesmo nos momentos em que o país não o desejava. O projeto Alca não foi uma escolha brasileira, mas, à medida que se apresenta, força o país a escolhas custosas numa ou noutra direção. O outro indicador, como veremos mais adiante, é a

adoção de uma postura pragmática pelo governo petista. Da mesma forma que desvios de rotas abruptos são custosos em política macroeconômica, reorientações em política internacional importantes também embutem custos.

O artigo está dividido em três partes principais. A primeira apresenta a evolução das negociações e a posição brasileira, tanto no plano governamental como privado. Trata-se, nessa seção, da agenda de negociações e dos principais temas sensíveis e a estratégia/postura do governo FHC. A segunda discute a evolução do debate sobre a Alca no Brasil em face da mudança de governo. São discutidas as orientações do governo petista e suas estratégias negociadoras. A última parte traça cenários e faz um balanço dos principais riscos e benefícios potenciais da Alca, bem como uma análise sobre os custos político e econômico da não-participação do Brasil nessa área de livre comércio.

A política externa brasileira e a Alca

Como já se disse, a política externa brasileira percorreu, no tema Alca, o ciclo da tripla negação que Freud atribuía à censura em relação à hipótese da sexualidade infantil: “primeiro, ela não existe; segundo, ela é danosa; portanto, não deve ser mencionada” (Albuquerque, 2001, p. 16). De fato, nas fases iniciais das negociações da Alca, que coincidiram com o ingresso de Fernando Henrique Cardoso à presidência, a primeira reação da diplomacia brasileira foi a de negar a consistência e a viabilidade do projeto de integração hemisférica. A segunda reação foi marcada por uma certa apatia e desmobilização, ainda na crença de que o distanciamento brasileiro ajudasse a esvaziar o processo. Na medida em que as negociações ganharam determinado dinamismo, a tática da não-participação perdeu razão de ser. A diplomacia brasileira desenvolveu uma estratégia e passou, então, a negociar de fato.

Em síntese, o Brasil utilizou-se, até onde foi possível, de uma “estratégia de contenção” fundamentada em três pilares. No primeiro defendeu, com êxito, uma metodologia de negociações que resguardasse o equilíbrio do processo fortemente assimétrico pelo diferencial entre os EUA e os demais participantes. Graças a esses esforços, definiu-se que as negociações da Alca fossem feitas com base no princípio do *single undertaking*, contrariamente à proposta norte-americana de adoção do modelo *early harvest* (colheita breve); que as negociações fossem feitas com base nos blocos já constituídos (*building blocs*), em contraposição ao *hub-and-spoke*, e que prevalecesse o princípio da Cláusula da Nação mais Favorecida Regional. O segundo pilar foi fortalecer a integração sub-regional; e o terceiro foi a estratégia da diversificação de parcerias.

O início do governo Fernando Henrique Cardoso coincidiu com o começo das negociações da Alca, dado que a Cúpula de Miami fora realizada em dezembro de 1994 e o novo governo tomou posse em janeiro de 1995. As linhas mestras das estratégias adotadas pelo Brasil nas negociações da Alca foram estruturadas ao longo dos dois mandatos de FHC.

É possível dizer que, durante o governo FHC, existiram duas orientações diplomáticas, ou duas fases, claramente distintas no curso das negociações da Alca. Na primeira fase, que pode ser demarcada da Cúpula de Miami (1994) à Cúpula de Québec (2001), prevaleceu uma postura fundamentalmente protetória, de oposição e reativa aos acontecimentos. Contudo, durante a Cúpula de Québec, pela primeira vez, a diplomacia brasileira abandonou a postura defensiva e a substituiu por uma atuação mais propositiva, passando a dizer efetivamente o que queria das negociações e em que condições, iniciando assim a segunda fase da orientação diplomática comercial do governo FHC (Albuquerque, 2001, p. 16).

Na primeira fase, prevaleceu o discurso de que a Alca era um projeto distante; não necessariamente benéfico para o país, e que nada tenha de inexorável, sobretudo porque o Executivo norte-americano não tinha conseguido o *fast track*, atualmente denominado *Trade Promotion Authority* (TPA). Na base desse discurso, estavam alguns princípios de política externa brasileira, tais como: a defesa de uma inserção internacional diversificada, identificada pelo auto-reconhecimento do país como *global trader*; a negação de alinhamentos automáticos com qualquer uma das grandes potências mundiais; a defesa do multilateralismo e o fortalecimento da integração sub-regional a partir do Mercosul.

Com base nesses princípios, a diplomacia brasileira buscou fortalecer os vários fóruns alternativos à Alca: Mercosul-Bolívia; Mercosul-Chile; Mercosul-Comunidade Andina, entendimentos entre a União Européia e o Mercosul, iniciados com o acordo-quadro de 1995; e a OMC, fórum multilateral considerado pela diplomacia brasileira a melhor opção em termos de inserção internacional.

As incertezas quanto às reais possibilidades reais de a Alca vingar tornaram propícia a estratégia diplomática brasileira de apostar na proteção da integração hemisférica. A partir da Cúpula de Santiago (1998), o contexto das negociações foi mudando paulatinamente, de forma a tornar ineficazes posturas protetórias.

Duas mudanças foram cruciais. Primeiro, a despeito de o Executivo norte-americano continuar mostrando-se incapaz de obter o *fast track*, o processo foi tomando força, e a hipótese de esgotamento e paralisia saiu do cenário. Segundo, a Cúpula de Santiago deu início ao processo de negociações formais e são constituídos os grupos de negociações.

Uma a uma, as opções estratégicas brasileiras foram demonstrando dificuldades para deslançar: a crise no Mercosul, o fracasso do lançamento da Rodada do Milênio (em Seattle), as dificuldades nas negociações União Européia-Mercosul e instabilidades na região andina que tornariam ainda mais custosa a expansão do Mercosul para a América do Sul, que chegou a ser batizado de Alca (Área de Livre Comércio Sul-Americana).

O avanço desses dois fatores – progresso nas negociações hemisféricas e a retração da viabilidade das outras opções estratégicas – foi importante para a mudança da postura brasileira no processo de negociação da Alca. Qualitativa-

mente, essa mudança, que começa a ser operada no encontro de Belo Horizonte (Reunião Ministerial, maio de 1997), foi na direção de um maior engajamento nas mesas de negociação e de críticas “por dentro” do processo negociador. Nessa fase, as críticas foram particularmente dirigidas aos EUA e eram de duas ordens principais.

A primeira foi quanto ao problema da *reciprocidade* dos EUA em termos de concessões efetivas, em prol da integração continental. Uma vez que os EUA já possuíam níveis elevados de liberalização tarifária, os ganhos efetivos com a Alca seriam representados apenas por garantias efetivas de redução de barreiras não-tarifárias ao produto brasileiro e pela revisão da legislação *antidumping* e medidas compensatórias – instrumento do unilateralismo norte-americano em comércio internacional. A outra ordem de críticas deu-se sobre a tendência norte-americana de tentar promover, no âmbito da Alca, regulamentação mais rígida do que as existentes no âmbito da OMC (do tipo OMC-*plus*).

A partir da Cúpula de Québec (2001), o Brasil consolidou uma postura mais propositiva, tornando mais evidentes os seus interesses nas negociações. Resumidamente, a partir desse momento, tornou-se possível dizer em quais temas, do ponto de vista substantivo, os interesses brasileiros eram ofensivos ou defensivos.

Do lado ofensivo, a agenda demandante era: 1. acesso a mercado para produtos agrícolas, particularmente via eliminação de barreiras não-tarifárias (cotas, barreiras sanitárias e fitossanitárias), picos tarifários e subsídios à produção; 2. eliminação do uso abusivo de ações *antidumping* e de direitos compensatórios; 3. liberalização continental no setor de têxtil, em que o Brasil é competitivo internacionalmente. No campo dos interesses defensivos estavam: a abertura de determinados setores da indústria e a inclusão, na pauta de negociações da Alca, dos *side agreements* (vinculação dos temas meio ambiente e cláusula trabalhista às disciplinas de comércio).

Quanto à metodologia, o Brasil defendeu que as negociações se baseassem no princípio do *single undertaking* (pacote único), pelo qual “nada fica acordado antes que tudo fique acordado”. Em outros termos, o acordo de qualquer um dos temas ou grupo de negociações não seria levado adiante ou implementado antes de se chegar a um acordo sobre os demais. Isso traduz uma preocupação brasileira quanto ao equilíbrio do processo negociador e o temor de que se avançasse apenas nos temas de maior interesse dos norte-americanos e dos canadenses.

Na fase final, o governo FHC mudou de postura e passou a ser mais assertivo. Começou a ser demandante nas negociações. Uma mudança substantiva no debate ocorreu com a conquista do Trade Promotion Authority (TPA) por parte dos EUA, em novembro de 2001. O governo brasileiro fez uma série de críticas sobre a discricionariedade do TPA quanto a temas considerados delicados (agricultura, meio ambiente, cláusulas trabalhistas etc.). Mas a partir deste instante a postura diplomática brasileira mudou de forma significativa.

O setor privado: organização e posicionamento

Em que pese a necessidade de aprimoramento, a metodologia de articulação entre o governo e o setor privado brasileiro, em processos de negociações internacionais, deu um salto qualitativo significativo justamente nas negociações da Alca. Essa interação vinha sendo feita de forma não sistemática em processos anteriores ao das negociações da Alca³, como encontros *ad hoc* e com o engajamento mais claro de apenas algumas lideranças empresariais ou representantes de entidades de classe, particularmente da indústria e do setor de agronegócios. Esse padrão de interação refletiu, em grande medida, o modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno.

A maior abertura à economia mundial e a experiência negativa quanto ao formato de condução do processo negociador do Mercosul, de caráter quase exclusivamente intergovernamental, contribuíram para a decisão do empresariado brasileiro de atuar nas negociações da Alca de forma mais organizada e efetiva. Naturalmente, a estruturação da participação do empresariado não se deu imediatamente após o início das negociações da Alca (Miami, 1994), mas sim como um processo gradual. Um fator que contribuiu para a adoção dessa nova postura foi o fato de terem sido criados na Alca mecanismos institucionalizados de participação do setor empresarial, os Fóruns Empresariais das Américas (FEAs)⁴, diferentemente do que ocorrera nas negociações do Mercosul.

A entidade mais abrangente de representação do empresariado brasileiro nos FEAs é a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Criada em 1996, a Coalizão tinha como objetivo coordenar as ações empresariais em dois níveis: na recepção e organização das demandas empresariais dos mais diferentes setores e na transformação dessas demandas em instrumento de pressão junto ao Governo no processo de formulação e condução das negociações hemisféricas.

Com o objetivo de ampliar a eficácia em termos de mobilização e coordenação, a Coalizão sofreu, em outubro de 2000, um processo de mudança e passou a ter a seguinte estrutura: 1. Conselho de Orientação Estratégica, composto pelas mesmas confederações que já faziam parte em 1996 (Confederação Nacional da Agricultura [CNA], Confederação Nacional dos Transportes [CNT], Confederação Nacional das Instituições Financeiras [CNIF], Confederação Nacional da Indústria [CNI] e Confederação Nacional do Comércio [CNC]), mais a Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB) e o Conselho de Empresários da América Latina (CEAL); 2. o Comitê Gestor, formado por executivos indicados pelos presidentes de cada uma das organizações-membros do Conselho de Orientação Estratégica e 3. a Secretaria Executiva, a cargo da área técnica de uma das organizações embros do Conselho.

Neste esquema proposto, o Conselho teria a prerrogativa de: 1. formular estratégias para ampliar a influência do setor empresarial sobre as posições brasileiras em matéria de negociações internacionais; 2. liderar a representação de

interesses do setor empresarial brasileiro nas negociações internacionais; estimular a capacitação de representantes empresariais; 3. assegurar que a Coalizão Empresarial Brasileira representasse, de fato, a mais ampla gama dos interesses empresariais; 4. apresentar aos ministros das áreas envolvidas nas negociações as posições e recomendações empresariais e 5. representar a Coalizão nos mais importantes foros empresariais (Coalizão Empresarial Brasileira, 2000).

Criada especificamente para representar o empresariado nas negociações da Alca, a Coalizão passou a ser o vetor de participação do setor privado também nos demais fóruns, como na Organização Mundial de Comércio e nas negociações Mercosul-União Européia. A presença nas reuniões de trabalho, que em geral antecedem encontros importantes com o governo, e o envio de *position papers* são as formas mais comuns de as empresas atuarem na Coalizão. Em princípio, qualquer empresa pode se credenciar e participar. Observa-se, contudo, uma assimetria na participação, uma vez que os mais engajados são os setores da indústria, sobretudo os mais protecionistas (eletroeletrônicos, máquinas e equipamentos, entre outros), ou setores dos agronegócios, que têm postura mais ofensiva.

Seguindo a tradição, representantes do setor de serviços, particularmente de telecomunicações e de serviços financeiros, têm estado ausentes desses canais. O risco embutido nessa assimetria de participação é que o Governo, por falta de subsídios do setor privado, não tenha condições de elaborar boas demandas aos parceiros comerciais ou de consolidar boas ofertas negociadoras, o que vem, de fato, ocorrendo. Como consequência, há sempre o risco de que os setores de serviços venham a ser utilizados como moeda de troca nos processos de negociação.

Além do Fórum Empresarial das Américas e da Coalizão Empresarial Brasileira, existem outros quatro canais de participação do setor privado nos processos de negociações: a Seção Nacional da Alca (Senalca); a Seção Nacional da Europa (Seneuropa); Comitê Empresarial Permanente (CEP) e o Fórum Empresarial Mercosul-Europa (MEBF).

Esse nível de amadurecimento da interlocução entre governo e iniciativa privada foi, em última análise, um salto qualitativo importante nas negociações da Alca. Uma das preocupações com as sinalizações ambíguas no início da gestão do governo do PT era precisamente a desmobilização da estrutura de acompanhamento do setor privado em torno da Coalizão Empresarial Brasileira.

Os interesses setoriais do Brasil

Embora ainda seja necessário um mapeamento setorial mais amplo dos impactos da Alca no setor industrial brasileiro, é possível identificar grupos de setores com maior ou menor potencial de ganhos. O grupo potencialmente beneficiado é constituído pelos segmentos em que o Brasil tem vantagens competitivas absolutas ou relativas e que, simultaneamente, encontram barreiras às exportações, como o caso da agroindústria, têxteis, calçados e siderurgia. No pólo oposto, estão os setores que têm uma lógica de produção voltada para o mercado

interno e com alto custo de investimentos, tais como eletroeletrônica, química industrial e bens de capital.

No que se refere aos padrões de demanda, diferenciam-se os setores demandantes daqueles com agenda fundamentalmente defensiva. Os primeiros são, evidentemente, os potenciais beneficiados da integração hemisférica, caso as demandas venham a ser contempladas.

Quanto ao nível de engajamento setorial, muitas vezes a falta de estruturação e envolvimento de um setor não significa que ele nada tem a ganhar ou perder no processo de negociações. Na realidade, esse comportamento pode ser decorrente de aspectos políticos e questões relacionadas à representação de classe. A inclusão dessa dimensão é importante na medida em que a dinâmica das negociações aponta para a possibilidade de trocas intertemáticas e intersetoriais.

Os temas sensíveis e riscos principais

O maior desafio do Brasil nas negociações da Alca não é, em si, a assimetria de poder com os Estados Unidos, mas a assimetria associada a uma agenda temática extremamente ambiciosa que, em muitos aspectos, supera a complexidade dos avanços conquistados no âmbito da OMC. Não apenas em acesso a mercados, o que seria evidente dado que acordos regionais são, por definição, OMC-plus, mas também o que temas que incidem sobre regulamentação doméstica e figuram como muito delicados, principalmente em se considerando desafios para o desenvolvimento econômico e social do país. Cabe ressaltar os principais.

Investimentos – O capítulo sobre regras de investimentos internacionais⁵ figura como um dos mais delicados das negociações da Alca, tanto para o Brasil como para os EUA, por razões distintas. Para os EUA, um acordo de investimentos na Alca visaria, como no Nafta, a garantir aos investidores privados um ambiente de negócios marcado pela “certeza jurídica”. Para o Brasil, o tema é delicado, sobretudo para um governo de corte desenvolvimentista como o do PT, pelo potencial de restringir políticas industriais.

Há claras divergências entre a posição brasileira e a norte-americana nesse capítulo das negociações. Os Estados Unidos enfatizam que um acordo de investimentos no âmbito da Alca deve respeitar dois princípios fundamentais: o da proteção total (*full protection and security*) e o da liberdade. O tema da indenização trata de regras indenizatórias em caso de expropriação e estatização de empresas estrangeiras; o da liberdade relaciona-se aos acordos de Trims da OMC, no sentido de preconizar liberdade de remessas de lucros e rejeitar os mecanismos de performance (desempenho de exportações, transferência de tecnologia etc.), além do tratamento não discriminatório.

Agronegócios – O Brasil é demandante na área de agricultura. Maior acesso ao mercado agrícola norte-americano é, para os negociadores oficiais brasileiros, a condição *sine qua non* para o avanço nas negociações do acordo. São de

quatro tipos as barreiras no mercado agrícola: barreiras tarifárias (*ad valorem*, específicas e mistas), cotas tarifárias, picos e escaladas tarifárias e barreiras não-tarifárias (sanitárias e técnicas). Outro tema delicado na área agrícola, de grande interesse do Brasil, é a remoção de subsídios aos produtores agrícolas nos EUA, subsídios consolidados pela nova “Lei Agrícola” dos EUA, a *Farm Bill* (2002).

Serviços – O setor de serviços representa um tema de grande sensibilidade para o Brasil nas negociações da Alca. Trata-se de um setor em que os Estados Unidos são extremamente competitivos e altamente, pelo fato de o Brasil ter um mercado potencial expressivo.

Por outro lado, como já foi dito, as negociações em serviços não envolvem propriamente tarifas, e sim aspectos regulatórios domésticos. A tensão básica entre Brasil e Estados Unidos nas negociações em serviços é quanto ao método. Os Estados Unidos defendem que as negociações sejam feitas com base em listas negativas (*top down approach*), isto é, que os países apresentem apenas a lista de setores para os quais gostariam de receber salvaguarda, ficando os demais automaticamente abertos. Pela metodologia de listas positivas, defendida pelo Brasil, a liberalização em serviços incide apenas sobre aqueles setores ofertados pelos países. Na medida em que no Brasil vários setores de serviços não têm marco regulador maduro, a negociação por meio de lista negativa é, na visão dos negociadores brasileiros (também compartilhada por representantes da iniciativa privada) prejudicial ao país.

Outro elemento de divergência entre Brasil e EUA no capítulo de serviços é quanto à modalidade de negociações. O Brasil pressiona para que as quatro modalidades⁶ de serviços sejam tratadas no capítulo de serviços. Os Estados Unidos, por seu lado, defendem que o módulo três (presença comercial) seja tratado no capítulo de investimentos, mais rigoroso no que tange a regras de proteção ao investidor estrangeiro. Os norte-americanos argumentam ainda que a Cláusula da Nação Mais Favorecida é importante, mas insuficiente como mecanismo para ampliar a liberalização em serviços e para evitar discriminação. A ênfase norte-americana recai, desse modo, sobre a eliminação de restrições comerciais e a não-imposição de presença como condição para prestação de serviço, isto é, na liberalização de serviços transfronteiriços. Serviços financeiros são um exemplo desse tipo de demanda.

O governo do PT e as negociações da Alca: política externa e pragmatismo

A mudança de um governo de centro para um governo de esquerda gerou incertezas quanto aos rumos das negociações da Alca. A apreensão foi maior na medida em que, entre a posse do novo governo e o início das propostas negociadoras, havia apenas 45 dias e pouco tempo de preparação das novas burocracias: o novo governo tomou posse em 1º de janeiro e o limite para apresentação das propostas iniciais era 15 de fevereiro de 2003. De um lado, estavam aqueles que

acreditavam que o PT ampliaria a resistência ao projeto de integração hemisférica e que os interesses dos dois governos – Estados Unidos e Brasil, co-líderes do processo – de orientações ideológicas tão distintas dificilmente viriam a convergir⁷. De outro, aqueles que defendiam que prevaleceria postura mais pragmática e que o curso do processo negociador não se alteraria de forma significativa.

As teses da primeira vertente foram reforçadas pelos discursos de campanha, em que o então candidato Luis Inácio Lula da Silva tipificou a Alca como um projeto de “anexação”, e não de integração⁸. Os trechos abaixo, de artigo⁹ assinado pelo candidato, expressam clara resistência ao projeto em negociação:

[...] O Brasil, se depender da nossa vontade, não vai sofrer nenhum *processo de anexação*. O caminho é bem outro: temos de reafirmar nossa soberania e realizar as nossas potencialidades em nível mundial [...] [grifo meu].

[...] A cada dia novos estudos demonstram que praticamente todos os setores da economia do Brasil perdem mais do que ganham aderindo à Alca, nas condições até agora propostas, principalmente no segmento de produtos industrializados e de serviços [...].

O contraste de disposição para com a Europa¹⁰ e o esforço de contraposição via diversificação de relação ficam evidentes nos trechos a seguir do mesmo artigo:

[...] Sem o Brasil a Alca não existe. Vamos combater o protecionismo dos Estados Unidos, tentar abrir mercado para os produtos brasileiros e, sobretudo, defender nossa soberania. [...] Reforçar o Mercosul significa atrair os países andinos para dentro do acordo, estreitar os laços com a União Européia, e ampliar o comércio com a China, Índia, com a Ásia de modo geral, com a África do Sul, e com todos os países onde haja espaço para crescer [...].

O tema Alca, diga-se, foi um dos mais destacados ao longo da campanha eleitoral. No discurso petista, também esteve presente a necessidade de o Brasil intensificar acordos bilaterais com grandes países e potências regionais¹¹, com finalidade claramente contra-hegemônica e no sentido de reforçar o multilateralismo nas arenas econômica, política e estratégico-militar.

O que se verificou, contudo, foi que o PT buscou adotar postura mais pragmática que chegou ao poder. A primeira evidência foi a mudança de discurso. A expressão “anexação” foi abandonada e, em seu lugar, passou a ser dito que o Brasil “endureceria” e teria postura “mais ousada” nas negociações. Outra evidência de pragmatismo: membros do próprio partido, como o senador (deputado na época da campanha) Aluizio Mercadante, passaram a considerar publicamente a possibilidade de uma negociação de tipo “4+1”, entre Mercosul e EUA.

Em meados de fevereiro de 2003, apresentou-se um quadro de encrudescimento das negociações. Os Estados Unidos, ferindo o princípio do equilíbrio das negociações, fizeram ofertas diferenciadas aos países. Apresentaram as propostas iniciais nos grupos de negociação, de acordo com o cronograma estabelecido. A estratégia é evidente nos capítulos de acesso a mercado para bens indus-

triais não-agrícolas e para produtos agrícolas, sobre os quais os EUA apresentaram propostas diferenciadas para os distintos grupos de países. Na área agrícola, a proposta norte-americana foi escalonada; o Mercosul receberia o mais baixo percentual (50%) de produtos que receberiam isenção de impostos imediata, enquanto aos países andinos foram oferecidos 68%, aos países da América Central, 64%, e aos países do Caricom, 85%. Semelhante discricionariedade foi feita na área de bens não-agrícolas: Mercosul (58%); países andinos (61%); países da América Central (66%) e Caricom (91%).

A única justificativa sustentável para a metodologia adotada pelos EUA teria sido critérios políticos. Evidentemente, o critério “nível de desenvolvimento dos países” não encontrava respaldo. Para ficar num único exemplo, o nível de desenvolvimento industrial ou agrícola da Colômbia é amplamente superior ao do Paraguai. A reação brasileira foi negativa, como não poderia deixar de ser. Afinal de contas, a razão mesma de ser de uma negociação multilateral, como no caso da Alca, que comporta 34 países, é “multilateralizar” os benefícios do livre comércio, e não conferir preferências de forma discricionária.

O Brasil, com o intuito de evitar a “bilateralização” do processo de negociações, já havia invocado, em fases anteriores, o exemplo do que ocorrera na Reunião Ministerial de Quito (Equador, novembro de 2003): o princípio da Cláusula da Nação Mais Favorecida Regional, pela qual o melhor benefício concedido por um país a outro deveria ser, automaticamente, estendido aos demais parceiros. Os Estados Unidos já haviam proposto, aliás, numa fase anterior, que as propostas fossem feitas de país a país reservadamente (sem que ou outros tivessem acesso). Mais um sintoma de uma opção bilateralista norte-americana.

O Brasil, por seu lado, apresentou no prazo determinado apenas duas das cinco áreas estabelecidas pelo calendário: acesso a mercado de bens agrícolas e não-agrícolas. Não foram apresentadas as propostas na área de serviços, investimentos e compras governamentais. A Argentina acompanhou o Brasil no atraso da proposta de serviços, mas Paraguai e Uruguai seguiram o cronograma estabelecido, reabrindo a discussão sobre coordenação intrabloco e ampliação do poder de barganha nas negociações via Mercosul. Como visto anteriormente, esses constituíam temas sensíveis para o Brasil nas negociações e eram objeto de demandas importantes por parte dos EUA.

O fato é que, em momento algum, foi considerada pela burocracia brasileira, ou ao menos divulgada, a possibilidade de o Brasil vir a abandonar as negociações. Contudo, pelo discurso do Itamaraty, ficou clara a disposição de solicitar que o término das negociações fosse adiado para 2007, dois anos depois, portanto, do prazo previamente estabelecido. A disposição em solicitar o adiamento, porém, não era unívoca na burocracia. Dois ministérios chefiados por empresários de setores exportadores (internacionalistas por definição) – Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MIDC), com Luiz Fernando Furlan, e o Ministério da Agricultura, com Roberto Rodrigues – posicionaram-se de forma cautelosa. Já

Ministério da Fazenda, seguindo a tendência da gestão anterior, emitiu sinais positivos sobre a iniciativa. Em parte devido ao fato de que, para essa burocracia, os impactos macroeconômicos da Alca e a possibilidade de *lock-in* das reformas, nos moldes do que ocorrera no México, justificavam maior interesse brasileiro no projeto da integração hemisférica.

A despeito da visão mais favorável à Alca dessa parcela da burocracia brasileira, a visão prevalecente no governo, em meados do primeiro semestre de 2003 (período de revisão das ofertas apresentadas pelo cronograma oficial), foi a de manter a cautela. Ao lado da tentativa de adiar para 2007 o prazo de encerramento das negociações, o Itamaraty sinalizou interesse em negociações do tipo “4+1”, entre Mercosul e Estados Unidos, durante uma visita do representante de comércio dos Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick.

Em tese, a opção do Itamaraty pelo “4+1” visava a limpar a agenda de negociações, carregada no quadro da Alca, de modo a viabilizar um acordo hemisférico futuro. Uma forma, portanto, de superar o impasse no processo negociador. Impasse esse decorrente da divergência entre ambos os países, Estados Unidos e Brasil, quanto ao fórum adequado para tratar os temas mais sensíveis da agenda.

Em última análise, os temas de interesse do Brasil na Alca deveriam, na ótica norte-americana, ser negociados no âmbito da OMC. Notadamente, eram os casos das regras de comércio (*antidumping*, medidas compensatórias, salvaguarda, subsídios em agricultura etc.). Temas que beneficiariam, diferentemente do que ocorre em tarifas e acesso a mercados, os parceiros norte-americanos de forma multilateral. Do lado oposto, para os temas em que os Estados Unidos eram demandantes na Alca, tais como regras sobre investimentos, direito da propriedade intelectual, serviços e compras governamentais, o Brasil elegeu a OMC como fórum adequado de negociações. Acesso a mercados de bens não-agrícolas talvez fosse a única área de convergência de interesses, ainda assim limitados.

Nesse contexto, as negociações “4+1” figuravam como uma possibilidade de focalização¹² da agenda de negociações, com redução desta e diminuição do número de *players*, que tornava o processo mais complexo. Ademais, com o “4+1” o Brasil procurava traduzir a prioridade conferida pelo novo governo e vitalizada pela eleição de Néstor Kirchner na Argentina. Seguindo-se, em certa medida, a mesma linha adotada nas negociações Mercosul-União Européia, em que até por demanda da própria União Européia descartou-se a possibilidade de que as negociações fossem feitas isoladamente por qualquer um dos parceiros.

Boa tese em princípio, o formato de negociações Mercosul-EUA impunha alguns questionamentos. Em primeiro lugar, quanto à capacidade de barganha do Brasil. Seria difícil imaginar que o Brasil obtivesse concessões maiores do que num acordo multilateral no marco hemisférico, bem como imaginar que os Estados Unidos estivessem realmente dispostos a “limpar” a agenda, retirando, por exemplo, o capítulo de investimentos. Em segundo lugar, era preciso levar em

conta o custo político da iniciativa brasileira. O Brasil, desde o início das negociações, defendeu, como se viu anteriormente, regras de negociações que permitissem o equilíbrio do processo negociador, considerando-se, evidentemente, os interesses dos 34 países envolvidos, inclusive os de menor porte. Na qualidade de país co-presidente do processo de negociações, ao lado dos EUA, o Brasil sinalizar para o interesse na bilateralização do processo parecia estranho. Ainda mais porque a diplomacia brasileira fez questão de evitar que as negociações fossem feitas por meio do *hub-and-spoke*, ingresso um a um no Nafta. Por fim, e mais importante, faltava os Estados Unidos, que acabou por revelar desinteresse pela proposta.

Paralelamente, e em certa medida com o objetivo de estabelecer contraponto às negociações da Alca, o governo petista empenhou-se em oxigenar as negociações birregionais Mercosul-União Européia. A despeito de o tema agrícola ser igualmente objeto de impasse, declarações do governo brasileiro, no primeiro semestre de 2003, davam conta da possibilidade do acordo Mercosul-União Européia chegar a termo já em 2004, ou seja, antes mesmo do término das negociações da Alca e a OMC. Além de demonstrar mais disposição de estabelecer acordo com a Europa do que com os EUA¹³, a agenda e a metodologia de negociações mostraram-se bem mais palatáveis. Exemplos eram os capítulos de serviços e investimentos, cuja arquitetura aproximava-se mais da OMC do que do Nafta.

A possibilidade de preservação do Mercosul, no quadro das negociações Mercosul-União Européia, era maior do que no âmbito hemisférico. Outro fator que jogava a favor da cartada européia. Também nesse sentido, a eleição de Néstor Kirchner na Argentina contribuiu para que esta consolidasse essa disposição favorável a um acordo com a Europa. O que não representou, contudo, nenhum tipo de propensão a descartar as negociações da Alca.

O PT migrou, desse modo, de uma postura bastante politizada sobre a Alca durante a campanha presidencial para uma postura mais pragmática no curso das negociações. Em boa medida, em função dos próprios constrangimentos criados pelo processo, a exemplo da negativa norte-americana de atrasar o calendário das negociações em dois anos. Com isso, a estratégia prevalecente foi a de buscar a focalização das negociações, concentrando-as nos temas de acesso a mercados e jogando para o âmbito da OMC pontos mais delicados da pauta.

É possível dizer que a política externa brasileira para as negociações da Alca não sofreu alteração tão substantiva com a transição de governo, como se poderia supor, mesmo levando-se em consideração os constrangimentos políticos internos de “vender a Alca” no Brasil em função das inúmeras manifestações públicas contrárias à iniciativa, tais com o plebiscito, e protestos de alas partidárias mais radicais. Sofreu, no máximo, ajustes finos de estratégias induzidos pelas circunstâncias. O mesmo se pode dizer de outras arenas de negociações – birregionais Mercosul-UE, bilaterais, sub-regionais etc. –, nas quais houve mais mudança de grau de assertividade do que alterações drásticas de rotas. O que corrobora a tese deste trabalho.



Embarque de mercadorias para o exterior no porto de Santos, em São Paulo.

Das custas da não-participação e dos incentivos positivos

Embora existam vozes dissonantes, são notadamente majoritários os argumentos que mostram os riscos que o Brasil correria caso viesse a aderir à Alca. Parte desses riscos foi evidenciado na seção dos temas sensíveis. É preciso chamar a atenção, contudo, para que se possa fazer um cálculo do balanço dos riscos e perspectivas aos incentivos para o Brasil de aderir ao acordo hemisférico: incentivos negativos (custos da não-participação) e incentivos positivos (benefícios potenciais). Sucintamente, esses incentivos poderiam ser resumidos nos parágrafos a seguir.

O risco do isolamento político – O isolamento vem sendo apontado com o mais significativo risco que o Brasil correria caso decidisse não aderir ao acordo. Tomando-se o termo “isolamento” ao pé da letra, é realmente pouquíssimo provável que isso venha a acontecer. O peso político, econômico e estratégico do Brasil na América do Sul e Latina desautorizam esse cenário. Contudo, ao matizarmos a concepção de isolamento, veremos que esse é um risco real.

A capacidade do Brasil em atrair para sua esfera os países da região, via Mercosul, já se mostrou limitada. Além disso, uma investida política, contudo, por parte dos Estados Unidos, no moldes do que aconteceu com o Chile, pode de fato reorientar os interesses estratégicos dos países sul-americanos para os EUA de forma bastante contundente. Ademais, não se pode descartar o risco do fracasso das negociações da Alca ser depositado “na conta” do Brasil¹⁴. A estratégia de consolidar a liderança na América do Sul, que ganhou ainda maior projeção no atual governo, perderia efeito nesse cenário de maior assertividade por parte dos norte-americanos¹⁵.

Bilateralismo e perdas de preferências – O risco de impasses nas negociações multilaterais, como no âmbito da OMC ou Alca, é notoriamente instar os países a optar pela intensificação de acordos bilaterais. Conforme já se tinha observado anteriormente, a resposta da diplomacia brasileira ao possível fracasso do lançamento de uma nova rodada de negociações da OMC, foi em busca de novos parceiros em esquemas bilaterais. Há dúvidas quanto a qual seria o comportamento dos EUA em face de um fracasso das negociações da Alca. É razoável supor uma nova ofensiva bilateralista nos Estados Unidos no hemisfério, aprofundando uma realidade já existente. Na prática, isso significaria a retomada da metodologia de *hub-and-spoke* (centros e raios), de adesão progressiva ao Nafta, ferrenhamente combatida pelo Brasil desde os princípios das negociações.

Há que se notar que os Estados Unidos já mantêm uma rede de acordos de preferências: além do Nafta e do acordo bilateral com o Chile (em fase de ratificação pelos legislativos dos países), o país tem acordos de preferência tarifárias com os países do Caribe (CBI) e com países andinos (ATPA). A intensificação de acordos bilaterais de livre comércio envolvendo os EUA, tanto nas Américas como extracontinentais, poderia deslocar exportações. Isso pode, como decorrência, trazer impactos no campo da “integração seletiva” das cadeias produtivas e nos investimentos diretos estrangeiros. O investidor levaria em conta, na decisão dos investimentos, a presença de acordos preferenciais com os EUA, como de fato se verificou no caso mexicano. Este seria, sem sombra de dúvida, o mais arriscado dos cenários para o Brasil. Avanços nas negociações multilaterais (OMC), assinatura simultânea da Alca e do Mercosul-União Européia, assinatura de uma Alca minimalista (ou focalizada) são cenários claramente menos custosos para o Brasil.

Benefícios sistêmicos – Os argumentos contra a Alca têm enfatizado, na maior parte das vezes, os riscos para os setores menos competitivos de um novo choque de abertura e exposição à competição norte-americana e canadense. Em tese, essa linha de argumentação peca ao tomar a integração como um processo estático. Sem levar em consideração, portanto, nem os efeitos dinâmicos da integração para o conjunto da cadeia produtiva¹⁶, nem os seus efeitos sistêmicos.

No nível sistêmico, é possível identificar os efeitos benéficos potenciais da Alca em dois planos. Em primeiro lugar no plano das reformas estruturais. A Alca poderá funcionar como um elemento de *enforcement* (pressão) ou de catalização para as reformas estruturais do país. A exemplo do que ocorreu no México, cujas elites se valeram do Nafta como instrumento para aprofundar e/ou impedir retrocessos nas reformas estruturais. Vale ressaltar que esse vínculo entre reformas estruturais e integração tangenciou, em vários momentos, o debate sobre a Alca no Brasil. A título de exemplo, uma parcela do empresariado brasileiro chegou a considerar a integração como possível elemento decisivo para enquadrar o governo a levar adiante a reforma tributária¹⁷. O raciocínio continua atual e válido para outros campos, como em infra-estrutura, outro gargalo importante da competitividade internacional do Brasil.

O segundo plano relaciona-se ao vínculo entre integração regional e investimentos diretos estrangeiros. Se, por um lado, como discutido anteriormente, um acordo sobre regras de investimentos pode restringir a margem de manobra governamental para formulação de políticas industriais, por outro essas mesmas regras e os efeitos macro do acordo poderiam servir como fator de atratividade para investimentos internacionais¹⁸. Vários elementos, além de regras de proteção aos investimentos¹⁹, competiriam nesse sentido, tais como amadurecimento de padrões regulatórias, ganhos de autonomia das agências reguladoras, diminuição do risco-país e estabilidade das regras.

Conclusão

O artigo procurou mostrar dois elementos freqüentemente pouco ressaltados nos debates sobre a Alca no Brasil. Primeiramente, o fato de que existe uma série de incentivos para o ingresso do Brasil na Alca, tanto negativos (os custos do não-ingresso) como positivos (os benefícios potenciais). O debate no Brasil tem sido marcadamente enviesado, ao ressaltar exclusivamente o viés dos custos.

Esse enviesamento é causa e consequência de outro fenômeno: a desmobilização de parcelas significativas dos setores econômicos, de modo que o debate fica monopolizado pelos setores de corte mais protecionista. Parte dessa desmobilização deve ser atribuída ao próprio governo (tanto FHC como Lula), pelas sinalizações ambíguas dadas ao longo do processo de negociação. Na prática, o empresariado só se engaja efetivamente quando o governo dá um sinal inequívoco de que há possibilidade de o acordo ocorrer. O que não aconteceu em momento algum ao longo do processo. O risco é que vários setores venham ser pegos de surpresa caso as negociações avancem de fato.

O segundo elemento destacado neste artigo foi a postura pragmática adotada pela nova gestão, em mãos de um partido de esquerda. Era de se esperar uma postura mais claramente refratária, na linha do discurso que se verificou ao longo da campanha eleitoral, em que a Alca foi, por diversas vezes, tipificada pelo então candidato à Presidência Luis Inácio Lula da Silva como um “projeto de anexação”, e não de integração. Disposição a um acordo de tipo “4+1”, entre Mercosul e EUA, e propostas de focalização²⁰ das negociações foram indicadores nesse sentido. Tal postura pragmática é, em parte, fruto da percepção de que o simples fato de o processo de negociações ganhar dinamismo impinge custos ao país, seja qual for a escolha. A situação mimetiza a transição de governo na área macroeconômica, em que as escolhas não são fruto exclusivo do desejo, mas imperativo das circunstâncias.

Em determinadas ocasiões, o governo do PT parecia recuperar, no âmbito da política externa brasileira, o discurso esquecido pela agenda neoconservadora da política macroeconômica. Aos poucos, contudo, parece ter assimilado que, em política internacional, assim como em áreas da política doméstica, como políticas macroeconômicas, as margens de manobra são estreitas e há pouco espaço para guinadas bruscas. As mudanças, como a de assumir posturas mais assertivas de

liderança na América do Sul, vão sendo realizadas, mas dentro de um processo “gradual e seguro”. Como se a política externa no governo Lula fosse um pouco mais (e melhor) da desenhada no governo anterior. Os ganhos, por exemplo, em termos de liderança internacional, regional e global são função do imenso prestígio que goza o novo presidente, numa linha da diplomacia presidencial também operada por Fernando Henrique Cardoso.

Essa avaliação refere-se, evidentemente, aos primeiros meses da política externa da nova gestão. Tudo indica que a tônica do pragmatismo responsável deverá dominar essa área crescentemente sensível para todo e qualquer governo. Pragmatismo responsável não significa aceitar a Alca a qualquer custo, mas decidir fazendo um cálculo maduro que leve em conta os incentivos, positivos da integração e negativos dos custos da não-adesão. E não apenas dos riscos, como vem sendo perpetuado no debate brasileiro. Remeter para o plano multilateral os temas sensíveis para o Brasil e “limpar” agenda da Alca é um indicador de ousadia. Espera-se que a ousadia de se adotar uma postura mais internacionalista prevaleça, pois a fatura de um possível isolamento cedo ou tarde virá.

Notas

- 1 Agradeço a Profa. Janina Onuki pela leitura e sugestões à versão inicial deste artigo. Muito me valiu também de inúmeros debates sobre o tema na Prospectiva, particularmente com o Dr. Geraldo Forbes e Ricardo Sennes, pelo o que sou grato. Registro, contudo, que as idéias aqui contidas são de caráter inteiramente pessoal e de minha responsabilidade.
- 2 Vale citar o seminário “O Brasil e a Alca”, realizado nos dias 23 e 24 de outubro de 2001, na Câmara dos Deputados, cujos resultados foram publicados em livro organizado por Marcos Cintra e Carlos Henrique Cardim (Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2002).
- 3 Como no caso das negociações do Mercosul e Rodada Uruguaí do GATT.
- 4 O primeiro Fórum Empresarial das Américas (FEA) foi realizado em Denver, 1995. Participam dos FEAs entidades empresariais credenciadas de todos os países participantes das negociações da Alca. A participação do empresariado brasileiro é coordenada pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Os Fóruns ocorrem simultaneamente aos encontros ministeriais da Alca e espelham os grupos de negociações. As conclusões dos trabalhos do FEA são levadas para os ministros a fim de subsidiar os entendimentos em nível governamental. O último Fórum realizado foi em novembro de 2002, em Quito (Equador).
- 5 Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema ver Luciano Coutinho (1998).
- 6 Definição dos quatro “modos de prestação”: MODO 1 (transfronteiriços): nem o prestador nem o consumidor se movem; MODO 2 (consumo no exterior): consumidor se desloca para país do prestador; MODO 3 (presença comercial): pessoa jurídica se instala localmente para prestar um serviço; MODO 4 (movimento temporário de pessoas): indivíduos deslocam-se, por tempo limitado, para país estrangeiro a fim de prestar um serviço.

- 7 Havia ainda, no próprio partido, vozes ainda mais contrariamente enfáticas, como de Francisco Campos, à época secretário de Mobilização do PT, conforme se vê pela expressão a seguir: “O sensato é o Brasil se retirar das negociações. Não haverá Alca sem a participação do Brasil” (*Folha de S.Paulo*, 17/6/2002).
- 8 O termo anexação não esteve presente apenas nos discursos, mas sim explicitado no próprio capítulo sobre política externa do programa de governo do partido (“Política Externa para a Integração Regional e Negociação Global”, item 18): “[...] A persistirem essas condições a Alca não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas conseqüências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa [...]”.
- 9 Luis Inácio Lula da Silva. “O Brasil e a Alca” (*Folha de S.Paulo*, 3/8/2002).
- 10 É pouco compreensível à menção, exceto por razões de natureza estritamente ideológica e um discurso dirigido para o terreno doméstico, ao protecionismo norte-americano em contraponto à clara benevolência com a Europa, cujo protecionismo na área agrícola comprovou-se, reiteradamente, mais agressivo e discriminatório que o norte-americano.
- 11 Igualmente presente no capítulo sobre política externa do programa de governo: “[...] Ao mesmo tempo, nosso governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial”.
- 12 Para primeiros elementos de uma proposta sobre a idéia de focalização nas negociações da Alca ver Pedro Motta Veiga e Maria Reis Castilho, “As relações comerciais Brasil-EUA no contexto da Alca”, trabalho apresentado no *XV Fórum Nacional*, Rio Janeiro, maio 2003.
- 13 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri). “As percepções das elites sobre a Política Externa Brasileira e o Mercosul”, 2002.
- 14 Otaviano Canuto, em palestra no Ibemec (11/5/2003) defendeu a tese de que o Brasil deveria adotar uma estratégia agressiva na negociações da Alca, de forma a colocar o ônus de avançar nas propostas nas mãos dos nossos parceiros. Numa reunião do Comitê de Negociações Comerciais, realizado em Puebla (México) vários países latino-americanos reclamavam da postura brasileira de tentar protelar as negociações da Alca em dois anos. Um indicador de que o risco político de isolamento está presente.
- 15 Kennet Maxwell (*Folha de S.Paulo*, 1º/5/2003) avalia que os países vários da América do Sul optariam por negociar diretamente com os EUA caso lhes fossem oferecida a chance de um acordo bilateral. Essa perspectiva torna vulnerável a estratégia brasileira de apostar em uma franca polarização entre EUA e Brasil num cenário de não-constituição da Alca.
- 16 Otaviano Canuto (Oesp, 1º/6/2003), por exemplo, chama a atenção para o fato de que a proteção de alguns setores da economia leva a economia como um todo a sofrer, graças ao impacto negativo dessa proteção em termos de insumos componentes e bens de capital. Isso acaba por restringir a competitividade internacional da

- economia. Motta Veiga (2003, p. 15) acompanha a avaliação de Canuto e aponta o potencial de a Alca gerar efeitos dinâmicos tais como novos fluxos de investimentos, ganhos de especialização e escala e incremento da produtividade.
- 17 É curioso o fato de a carga tributária ser apontada como o principal fator de risco para o Brasil na Alca, pois as empresas brasileiras não teriam como competir com as estrangeiras. Nunca é demais lembrar que esse é um problema que cabe exclusivamente ao Brasil resolver e deveria ser nesse ponto, e não em demandas protecionistas, que o empresariado brasileiro deveria se concentrar.
- 18 Canuto, já citado, chama a atenção para o fato de que o risco de ser aprisionado (no país) pesa muito mais para o investidor do que o atrativo para o mercado interno. Nesse sentido, segundo o economista, o Brasil deveria sinalizar aos investidores estrangeiros que eles não seriam aprisionados no país.
- 19 Trabalhos conclusivos não comprovam a correlação direta entre fluxos de investimentos e acordos de proteção aos investimentos. O argumento aqui é a estabilidade das regras do jogo, determinada pelo conjunto de fatores citados, e que representa variável importante na decisão dos investimentos internacionais.
- 20 Veiga, já citado, apresenta a focalização como uma das alternativas para superar os impasses entre Brasil e EUA nas negociações. Sugere a definição de um núcleo básico de áreas temáticas que todos os países deveriam ser signatários – como, por exemplo, acesso a mercados de bens industriais, serviços e agricultura – e assinatura opcional dos demais capítulos. Os EUA deverão resistir a proposta, segundo o autor, na medida em que defendem a arquitetura da Alca inspiradas no acordo Nafta, por exemplo, quanto ao capítulo de investimentos.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. “As relações externas entre os Estados Unidos e o Brasil: um obstáculo importante para a integração hemisférica?”. *RBCE*, n. 56, Rio de Janeiro: Funcex, jul.-set. 1998, pp. 35-40.
- _____. “Alca: do pesadelo à realidade”, *Carta Internacional*. São Paulo, abr. 2001, p. 16.
- COUTINHO, Luciano. “A Área de Livre Comércio das Américas: riscos e oportunidades da integração continental assimétrica e acelerada”. Paper apresentado no Seminário *Alca: Riscos e Oportunidades para o Brasil*. São Paulo, IPRI/Funag, 8 maio 1998.
- MACHADO, João Bosco M. e VEIGA, Pedro da Motta. “A Alca e a estratégia negociadora brasileira”. *Cidade?*, Funcex, jul. 1997, 68 p.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Política externa para a integração regional e global*. Programa de Governo, 2003.
- SILVA, Luis Inácio Lula. “O Brasil e a Alca”. *Folha de S.Paulo*, 3/8/2002.
- VEIGA, Pedro da Motta. “Brasil frente a Alca: oportunidade de mudança”. *Carta Internacional*, ano V, n. 58, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, São Paulo, dez. 1997, p. 15.
- CINTRA, Marcos e CARDIM, Carlos Henrique. “O Brasil e a Alca”. Brasília, Centro de Documentação e Informação, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta e CASTILHO, Maria Reis. “As relações comerciais Brasil-EUA no contexto da Alca”. Trabalho apresentado no *XV Fórum Nacional*, Rio Janeiro, maio 2003.

RESUMO – O OBJETIVO deste trabalho é analisar o posicionamento do governo do Partido dos Trabalhadores diante das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Procura-se mostrar que, entre a campanha eleitoral e a participação efetiva nas negociações, a postura do partido sofreu mudanças graças aos constrangimentos inerentes ao processo negociador. Além disso, o texto tenta analisar potenciais incentivos positivos da adesão e negativos da não-adesão do Brasil à Alca. Incentivos esses pouco explorados no debate sobre a política comercial brasileira.

ABSTRACT – THE MAIN purpose of this article is to analyse the position of Brazil’s Work Party about the Free Trade Area of the Americas (FTTA). The paper intend to show that the party’s position changed between elections run and the beginning of negotiation process because constraints of the process. The paper intend also to foster comprehension toward incentives, positives and negatives, about the Brazilian decision take of the FTAA. Incentives, by the way, little focused in Brazil’s debate about this theme.

Amâncio Jorge de Oliveira é diretor da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais e do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni). Foi Policy Public Schollar do Woodrow Wilson Center for International Schollars (EUA).

Texto recebido e aceito para publicação em 6 de junho de 2003.