

A ALCA E O BRASIL

Paulo Nogueira Batista Jr.

Março/2003

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Abrangência da iniciativa dos EUA.....	5
3. A posição do governo Fernando Henrique Cardoso	7
4. A Alca interessa ao Brasil?.....	8
5. As propostas dos EUA para a Alca	12
6. Esvaziamento da política econômica nacional	19
7. Uma negociação desequilibrada.....	20
8. <i>Trade Promotion Authority</i>.....	24
9. O mito do isolamento	27
10. Alca e FMI	29
11. Uma visão matizada do poder dos EUA	31
12. Considerações finais	33
Bibliografia	35

A ALCA E O BRASIL

Paulo Nogueira Batista Jr.¹

1. Introdução

Juntamente com 33 outros países americanos, o Brasil vem participando desde 1994 de entendimentos sobre a eventual formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Na cúpula de Miami, em dezembro daquele ano, decidiu-se formar até 2005 uma zona de livre comércio que incluiria todos os países do Hemisfério Ocidental exceto Cuba². Desde então, as negociações avançaram consideravelmente.

Só nos últimos dois ou três anos, entretanto, é que teve início uma discussão mais intensa a respeito desse tema no Brasil. A sociedade brasileira começou a se dar conta de que a Alca pode ter conseqüências graves para o futuro do país. Não obstante, a negociação da Alca tem implicações que a grande maioria dos brasileiros ainda desconhece.

Como se procurará mostrar ao longo deste trabalho, essa negociação comporta sérios riscos e benefícios duvidosos para o país. Com a Alca, o mercado brasileiro ficaria aberto, por acordo internacional, para as demais economias integrantes da área. Esse acordo teria como um dos seus signatários a maior potência do mundo em termos econômicos, políticos e militares. A agenda de negociações, formulada basicamente pelos EUA, inclui não só a remoção de obstáculos ao comércio de bens, mas a fixação de regras comuns para temas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros.

Em muitos círculos influentes, a Alca é apresentada como uma decorrência “inexorável” de tendências ou realidades internacionais. Segundo algumas versões, a Alca faria parte de um suposto movimento geral de formação de blocos econômicos regionais. Apela-se, não raro, para o argumento de que não haveria condições objetivas de se opor à iniciativa dos EUA. O Brasil não poderia, afirma-se, enfrentar o poder norte-americano, abandonar uma negociação em curso e ficar isolado nas Américas.

¹ Pesquisador-visitante do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) e professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-EAESP). O autor agradece os comentários do embaixador Alvaro Alencar.

² Na ocasião, os chefes de Estado e governo de 34 países das Américas resolveram “começar imediatamente a construir a ‘Área de Livre Comércio das Américas’ (Alca), na qual barreiras ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas”. Resolveram, também, “concluir as negociações da ‘Área de Livre Comércio das Américas’ no mais tardar até 2005”. Summit of the Americas, Declaration of Principles, 1994a, p. 2.

Esse tipo de argumentação é familiar. Em países como o Brasil, propostas duvidosas, às vezes claramente nocivas, mas que atendem aos interesses das forças hegemônicas no plano internacional, logo adquirem o status de “inevitáveis” ou “inexoráveis”.

Pouco se discute o aspecto essencial que é, afinal, se interessa ou não ao Brasil, e em que condições, participar de uma área de livre comércio que inclua os EUA. O governo Fernando Henrique Cardoso dava, às vezes, a impressão de que o seu objetivo era ganhar tempo por meio de cautelosas manobras de obstrução. Não discordava abertamente das concepções básicas dos EUA, mas também não se engajava de corpo e alma. Apesar da relutância brasileira, o governo e grandes corporações dos EUA, os iniciadores e principais impulsionadores do projeto, conseguiram colocar a negociação em andamento e procuram torná-la, aos poucos, mais difícil de interromper.

O objetivo deste estudo, concluído em março de 2003 no âmbito do Instituto de Estudos Avançados da USP, é discutir a Alca do ponto de vista do interesse nacional brasileiro. O trabalho está organizado da seguinte maneira. Na seção 2, descreve-se o alcance da iniciativa dos EUA, mostrando que a Alca foi projetada para ser muito mais do que uma área de livre comércio tradicional, restrita à liberalização do comércio de mercadorias. A seção 3 comenta brevemente o posicionamento do governo Fernando Henrique Cardoso em relação a essa negociação.

Na seção 4, discute-se se é recomendável para uma economia em desenvolvimento como a brasileira participar de áreas de livre comércio com economias desenvolvidas como a dos EUA. A questão é examinada sob o ponto de vista das condições estruturais da economia do Brasil e da capacidade competitiva das empresas brasileiras.

A seção 5 apresenta as propostas dos EUA para a Alca nas áreas de investimento, acesso a mercados, compras governamentais, propriedade intelectual e serviços, ressaltando o seu caráter abrangente e ambicioso. A seção 6 avalia as implicações da Alca, tal como concebida pelos EUA, em termos de esvaziamento da política econômica nacional.

Nas seções 7 e 8, mostra-se que os EUA adotam uma abordagem basicamente desequilibrada e assimétrica em relação a Alca e questões correlatas. Avalia-se que, com o recrudescimento do protecionismo norte-americano, evidenciado em diversas ações do Executivo e do Congresso, a negociação da Alca é cada vez menos promissora para o Brasil.

O temor de que a não participação na Alca deixaria o Brasil isolado na América é considerado ilusório na seção 9. Argumenta-se que não têm fundamento as suposições de que estaria em curso uma tendência à formação

de blocos econômicos regionais e que ao Brasil caberia escolher entre a marginalização e a adesão a um bloco pan-americano, comandado pelos EUA.

Na seção 10, reconhece-se que a dependência financeira externa, em especial a necessidade de recorrer ao FMI, constrange em alguma medida a atuação do Brasil no campo comercial. Examinam-se possíveis vinculações entre as negociações da Alca e a execução do acordo do Brasil com o FMI. A experiência recente, brevemente comentada, sugere existir o risco de que o Fundo seja utilizado como alavanca para remover resistências do Brasil à agenda comercial dos EUA.

As hesitações e a relativa passividade do governo Fernando Henrique Cardoso nas negociações da Alca são atribuídas, na seção 11, a uma superestimativa do poder que têm os EUA de impor os seus interesses. Argumenta-se que a capacidade de reorientar as negociações comerciais do Brasil aumentará com o fortalecimento do balanço de pagamentos do país e a diminuição da sua vulnerabilidade externa. A seção 12 apresenta as considerações finais.

2. Abrangência da iniciativa dos EUA

A Alca tem origem em proposta lançada pelo presidente George Bush, pai do atual presidente dos EUA, em 1990. Na época, era conhecida como Iniciativa Bush ou Iniciativa para as Américas e tinha como um de seus objetivos centrais criar uma área de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo³.

Desde o início, a Alca foi concebida como projeto de grande envergadura. Se vier a ser criada, ela não será uma área de livre comércio tradicional, isto é, não envolverá apenas a remoção de restrições tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens dentro das Américas – objetivo, em si mesmo, extraordinariamente problemático do ponto de vista brasileiro (tanto mais que, como veremos adiante, os EUA deram diversas indicações de que não têm planos de abrir seu mercado na maior parte dos setores de interesse do Brasil). Já no Plano de Ação, anunciado na cúpula de 1994, em Miami, definiu-se que a Alca incluiria acordos sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços; agricultura; subsídios; investimento; direitos de propriedade intelectual; compras governamentais; barreiras técnicas ao comércio; salvaguardas; regras de origem; *antidumping* e direitos compensatórios; padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários;

³ Batista, 1990, p. 159-171; Garcia, 1999, p. 246-265; e Schott, 2001, p. 9-11.

mecanismos de solução de controvérsias; e políticas de defesa da concorrência⁴. É possível, ou até provável, que normas trabalhistas e ambientais também venham a ser incluídas em um eventual acordo, por pressão de setores importantes do Congresso e dos sindicatos dos EUA.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre na União Européia, o esquema de integração regional proposto pelos EUA não inclui temas como a unificação monetária e a criação de um banco central comum, programas de financiamento para países e regiões mais atrasados e a livre circulação de trabalhadores. Nesses aspectos, assim como em outros, a Alca seguiria o modelo da Área de Livre Comércio da América do Norte, conhecida pela sua sigla em inglês – Nafta, que inclui os EUA, o Canadá e o México. Presume-se provavelmente que uma eventual unificação monetária das Américas se daria, caso a caso, por adesão unilateral dos demais países ao dólar dos EUA, como ocorreu com o Equador em 2000 e El Salvador em 2001⁵. A remoção, ou mesmo diminuição, das barreiras à entrada nos EUA de trabalhadores latino-americanos também não é objeto de negociação. Os EUA querem que a Alca assegure ampla liberdade para os investimentos e para o comércio de bens e serviços, mas não aceitam discutir propostas de liberalização dos mercados de trabalho nas Américas⁶.

Mesmo assim, a liberalização proposta é acompanhada de importantes ressalvas e exceções, que favorecem setores pouco competitivos da economia norte-americana e preservam os instrumentos de defesa comercial a que os EUA costumam recorrer. Como se sabe, o grande benefício esperado pelos partidários da Alca é a ampliação do acesso ao mercado norte-americano. Contudo, sempre houve dúvidas quanto à real disposição dos EUA de abrir o seu mercado nos setores de interesse do Brasil. Em 2001 e 2002, essas dúvidas aumentaram muito, em razão de diversas iniciativas protecionistas do Executivo e do Congresso dos EUA, que serão discutidas mais à frente. O problema é que as vantagens potenciais da economia brasileira no mercado dos EUA estão concentradas em produtos protegidos por poderosos lobbies (aço, têxteis, calçados, suco de laranja, por exemplo). Os negociadores norte-americanos farão o possível para que sejam aplicados cronogramas muito graduais de abertura às importações nesses setores. Não se deve descartar nem mesmo a possibilidade de que eles sejam colocados como exceções, ficando inteiramente fora do processo de liberalização.

Além disso, os EUA relutam em colocar na pauta componentes cruciais do seu arsenal protecionista, como a legislação *antidumping* e a política de

⁴ Summit of the Americas, Plan of Action, 1994b, p. 7.

⁵ Batista Jr., 2002a, p. 317-321.

⁶ Guimarães, 1999, p. 120.

defesa da agricultura, sob o argumento de que esses temas devem ser tratados preferencialmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, querem que a Alca vá além das normas da OMC em assuntos do seu interesse como, por exemplo, serviços, investimentos, compras governamentais e patentes.

3. A posição do governo Fernando Henrique Cardoso

Oficialmente, o governo Fernando Henrique Cardoso sempre afirmou que não estava comprometido com a Alca e só aceitaria um acordo “equilibrado”. Por equilibrado, entendia-se um acordo que incluísse abertura efetiva dos mercados, regras sobre *antidumping*, remoção de barreiras não-tarifárias, liberalização da agricultura, entre outras questões. Por exemplo, em discurso na abertura da cúpula de Quebec, em abril de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou que, no Brasil, a Alca era concebida como “possibilidade”. “A Alca será bem-vinda”, disse ele na ocasião, “se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável”⁷.

De toda maneira, ficava uma dúvida: com o avanço das negociações, não estaria o Brasil, na prática, cada vez mais comprometido com a iniciativa dos EUA? Há indicações de que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil foi sendo enredado, pouco a pouco, em um processo de negociação que segue, no fundamental, a agenda e o cronograma definidos pelos EUA. Na própria cúpula de Quebec, estabeleceu-se que as negociações do acordo da Alca serão concluídas, o mais tardar, até janeiro de 2005 e que os governos envolvidos trabalharão para que ele entre em vigor até, no máximo, dezembro de 2005⁸, dentro do prazo fixado originalmente na cúpula de Miami, em 1994.

⁷ Cardoso, 2001, p. 3.

⁸ Third Summit of the Americas, Declaration of Quebec City, 2001, p. 2. A Venezuela reservou a sua posição. *Idem, ibidem*, p. 4. Na reunião ministerial de Buenos Aires, realizada poucos dias antes, os ministros responsáveis pelo comércio exterior nos 34 países participantes das negociações da Alca já haviam recomendado que, “à luz do progresso alcançado no curso do processo de negociação”, a cúpula de Quebec

O governo Fernando Henrique Cardoso insistia em dizer que o Brasil pode não assinar o acordo, se chegar à conclusão de que ele não atende aos interesses nacionais. Mas é sabido que um processo de negociação, mesmo antes de formalmente concluído, vai gerando compromissos e constrangimentos. Cria-se uma dinâmica que torna a não participação nos resultados da negociação mais e mais onerosa com o transcorrer do tempo e a continuação dos entendimentos. Isso é particularmente verdadeiro no caso da Alca, uma iniciativa da maior potência do planeta, que está acostumada, ademais, a considerar a América Latina como sua área de influência.

4. A Alca interessa ao Brasil?

O discurso do governo Fernando Henrique Cardoso deixava em segundo plano algumas questões fundamentais. Teria sido recomendável indagar, em primeiro lugar, se interessa ao Brasil participar de áreas de livre comércio com economias muito mais desenvolvidas e poderosas. E mais: se interessa ao país uma área de livre comércio do tipo da Alca, da qual fariam parte, como já mencionado, regras comuns sobre diversos outros temas de importância estratégica como investimentos estrangeiros, compras governamentais, patentes e defesa da concorrência.

Como ignorar que as economias desenvolvidas apresentam vantagens estruturais imensas em relação à economia brasileira? Quem se animaria a prever que essas vantagens poderão ser superadas num horizonte visível?

É verdade que a competitividade geral das empresas instaladas no Brasil se beneficia de fatores como o custo relativamente baixo da mão-de-obra ou a disponibilidade de certos recursos naturais (terras férteis ou potencialmente férteis, recursos minerais, bacias hidrográficas etc.). Em alguns setores industriais, a siderurgia é o exemplo mais conhecido, a existência de plantas novas favorece as firmas brasileiras na competição com as dos EUA e de outros países desenvolvidos.

Não se deve perder de vista, porém, que o Brasil ainda é um país em desenvolvimento. São de tal magnitude as diferenças entre o grau de desenvolvimento da economia brasileira e o das economias mais adiantadas que seria temerário expor as empresas aqui sediadas a uma competição livre e desimpedida com as empresas dos EUA e de outros países desenvolvidos.

Há dois tipos de fatores a considerar: o ambiente macroeconômico e os aspectos microeconômicos. No campo macroeconômico, diversas

fixasse janeiro e dezembro de 2005 como datas-limite para a conclusão e ratificação do acordo. Sixth Meeting of Ministers of Trade of the Hemisphere, Ministerial Declaration, 2001, p. 1.

circunstâncias relacionadas à chamada competitividade sistêmica (estrutura do sistema tributário, escassez de crédito, custos financeiros, fraqueza dos mercados de capitais domésticos, deficiências de infra-estrutura, entre outras), colocam as empresas brasileiras em desvantagem na disputa por mercados externos e internos. Embora conhecidos, esses problemas nem sempre são devidamente considerados quando se trata de discutir a conveniência de o país participar da Alca ou de uma área de livre comércio com a União Européia.

As empresas que operam no Brasil enfrentam, como se sabe, um sistema tributário hostil à sua competitividade internacional. Uma boa parte da arrecadação depende de tributos de tipo cumulativo, que incidem sobre o faturamento, a receita bruta ou a movimentação bancária⁹. Esse tipo de tributo diminui a competitividade dos produtos brasileiros no exterior e favorece a penetração das importações no mercado interno¹⁰. As tarifas de importação representam, na realidade, uma forma de compensar, pelo menos parcialmente, o ônus decorrente de ineficiências do sistema tributário interno.

As empresas brasileiras defrontam-se, também, com pesadas restrições em termos de acesso a financiamento e capital. A oferta de empréstimos é reduzida. O estoque total de crédito do sistema financeiro representa menos de 25% do PIB¹¹, percentual bastante inferior ao que geralmente se observa no resto do mundo, mesmo em países de nível de desenvolvimento comparável ao do Brasil¹². Os prazos médios são curtos e as taxas de juro várias vezes mais altas do que as do mercado internacional. O custo do crédito interno se deve, por um lado, à taxa básica de juro, sempre entre as maiores do mundo em termos reais, e, por outro, aos elevados *spreads* bancários, isto é, à expressiva diferença entre as taxas de empréstimo e de captação do sistema financeiro¹³. As despesas financeiras correspondem a uma fatia apreciável do valor da produção em muitos setores da economia, contribuindo para diminuir a sua competitividade internacional¹⁴. Financiamentos domésticos mais longos

⁹ Em 2001 e 2002, tributos desse tipo responderam por mais de 1/3 da arrecadação federal. Secretaria da Receita Federal, 2002, Tabela II.

¹⁰ Ver, por exemplo, Federação das Indústrias do Estado de S. Paulo, 2001a, p. 7-28 e 35-45.

¹¹ Banco Central do Brasil, 2003b, p. 2.

¹² Confederação Nacional da Indústria, 2002, p. 84; e Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2003, p. 5 e 6.

¹³ Dados sobre as taxas de juro, os *spreads* e o prazo médio das operações de crédito com recursos livres são publicados mensalmente pelo Banco Central. Ver Banco Central do Brasil, 2003b, Quadros XXV e XXXV a XLII. O elevado nível do *spread* bancário resulta de uma combinação de fatores, entres os quais se destacam a tributação das operações financeiras, os depósitos compulsórios sobre passivos bancários, o risco de variação das taxas de juro, o risco de crédito, as despesas administrativas dos bancos e o nível insuficiente de competição entre as instituições financeiras. Confederação Nacional da Indústria, 2002, p. 86. Ver, também, Banco Central do Brasil, 2001, *passim*.

¹⁴ Para uma taxa média de juro de 30% a.a. em termos reais, estima-se que o custo financeiro do capital de giro represente, em termos medianos, 7,2% do valor da produção final de 30 setores industriais. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2002a, p. 8 e 12.

e a taxas de juro mais moderadas são obtidos principalmente junto a bancos oficiais.

O crédito interno escasso, caro e de prazo curto prejudica sobretudo as empresas de pequeno e médio portes, que têm pouco ou nenhum acesso a empréstimos do exterior, concedidos geralmente em condições mais vantajosas. Mesmo as empresas de porte maior, que podem recorrer a financiamentos internacionais, pagam prêmios de risco consideráveis e ficam sujeitas às incertezas decorrentes da volatilidade da taxa de câmbio e da oferta de crédito externo para a economia brasileira. A traumática experiência de 2002 não deixa dúvidas a esse respeito¹⁵.

Além disso, como o mercado de capitais domésticos sempre foi bastante subdesenvolvido, são muito limitadas as possibilidades de captação direta de recursos junto a investidores, sem a intermediação do sistema bancário. Diferentemente das suas concorrentes norte-americanas ou europeias, as empresas brasileiras, especialmente as menores, dependem em larga medida da sua capacidade de autofinanciamento, o que restringe as suas possibilidades de expansão.

As deficiências da infra-estrutura econômica representam outro problema estrutural. A crise de energia elétrica em 2001 constitui a demonstração mais impressionante da fragilidade da economia brasileira mesmo em uma área em que o país apresentava tradicional vantagem competitiva, por força de sua base hídrica. As empresas sofrem, também, com a precariedade do sistema de transportes ferroviário, hidroviário e, em especial, com as condições das estradas. A deterioração da infra-estrutura rodoviária é crescente; mais de 60% da malha viária pavimentada encontram-se em estado deficiente de conservação. Existem, além disso, sérios problemas na oferta de serviços de gás natural, saneamento básico e portos¹⁶.

O atraso na expansão, manutenção e modernização da infra-estrutura agravou-se durante as décadas de 80 e 90 e representa importante desvantagem competitiva para as empresas que operam no país em relação a suas concorrentes no exterior¹⁷. O Brasil possui, por exemplo, um total de 890 km de estradas pavimentadas por milhão de habitantes, contra 14.172 km/milhão de habitantes nos EUA. As ferrovias brasileiras movimentam

¹⁵ Em 2002, vários grupos empresariais importantes no país, inclusive estrangeiros, experimentaram enormes dificuldades de acesso a crédito no exterior e foram levados a renegociar passivos externos, cujo contravalor em moeda nacional havia sido subitamente inflado pela grande depreciação cambial.

¹⁶ Confederação Nacional da Indústria, 2002, p. 100-112.

¹⁷ No período 1970-1993, os setores mais problemáticos em termos de subinvestimento foram os de transporte (portos, ferrovias e rodovias), energia e telecomunicações. Nos anos 90, somente o setor de telecomunicações logrou alcançar níveis adequados de investimento. Nas áreas de energia elétrica e transporte, os investimentos continuaram a ser insuficientes, provocando perda de eficiência e elevação de custos de produção. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2001b, p. 57.

cargas a uma velocidade média de 15 a 20 km por hora, contra uma média de 40 a 45 km/h no Canadá. O consumo anual *per capita* de energia elétrica no Brasil é de cerca de 1.793 kWh, enquanto que na Espanha chega a 4.195 kWh¹⁸.

Como imaginar que esses e outros problemas venham a ser resolvidos a curto ou médio prazos? Como acreditar que, dadas essas assimetrias sistêmicas, a maioria das empresas brasileiras possa enfrentar, sem anteparos, a concorrência das empresas dos EUA ou de outros países desenvolvidos?

Existem, também, dificuldades importantes no plano microeconômico. Empresários nacionais sustentam, às vezes, que as suas empresas estariam, enquanto empresas, preparadas para enfrentar a Alca. O principal ou único problema residiria nas desvantagens sistêmicas, no chamado custo Brasil. A economia brasileira não seria competitiva; as empresas brasileiras, sim¹⁹.

É duvidoso que isso seja verdade para a maioria dos setores e empresas do Brasil. As firmas dos EUA e de outros países desenvolvidos são, em geral, muito superiores às brasileiras em termos de escala de produção, tecnologia, organização, acesso a crédito e capital, redes de comercialização, marcas etc. Há exceções, é claro. Diversas empresas brasileiras e setores da economia nacional (por exemplo, siderurgia, têxteis, calçados, a maior parte da agroindústria e da agricultura) demonstram capacidade de competir no mercado internacional e são por isso mesmo os alvos preferenciais do protecionismo praticado sistematicamente pelos países desenvolvidos. Mas alguém pode, em sã consciência, afirmar que as nossas empresas, na maioria dos setores, têm condições de enfrentar de igual para igual as grandes corporações dos EUA e de outros países desenvolvidos? Ou alimentar a esperança de uma rápida e generalizada convergência para os padrões de eficiência dos países desenvolvidos?

Uma área de livre comércio com os EUA produziria provavelmente efeitos destrutivos em boa parte do sistema produtivo brasileiro, especialmente nos setores mais sofisticados em que a primazia das empresas norte-americanas é quase sempre inquestionável (por exemplo, bens de capital, componentes eletrônicos, química, eletrônica de consumo, *software* e informática). A economia brasileira tenderia a regredir à condição de economia agrícola ou agroindustrial e produtora de bens industriais leves ou tradicionais.

Mesmo na hipótese duvidosa de que a Alca viesse a ser equilibrada, com os EUA se dispondo a fazer concessões apreciáveis em setores e temas de nosso interesse, os fatores estruturais acima mencionados, de ordem macro e

¹⁸ Confederação Nacional da Indústria, 2002, p. 100.

¹⁹ Ver, por exemplo, Instituto para o Desenvolvimento Industrial, 2002, p. 6-8.

microeconômica, levariam as importações brasileiras a aumentar mais do que as exportações de bens e serviços²⁰. Assim, esse acordo provocaria um aumento do elevado desequilíbrio externo da economia brasileira, agravando um dos nossos problemas centrais.

Em suma, a formação da Alca reforçaria e consolidaria tendências desfavoráveis que vêm marcando a inserção internacional do Brasil desde os anos 90.

5. As propostas dos EUA para a Alca

Em junho de 1998, foram estabelecidos nove grupos de negociação, que cobrem as seguintes áreas: acesso a mercados; agricultura; serviços; investimento; compras governamentais; propriedade intelectual; subsídios, *antidumping* e tarifas compensatórias; defesa da concorrência; e solução de controvérsias. Esses grupos vêm funcionando regularmente desde aquela época, já tendo produzido extensas minutas do acordo da Alca.

Em resposta a críticas de que faltava transparência ao processo de negociação, os governos envolvidos resolveram divulgar essas minutas. A primeira veio a público em julho de 2001²¹; a segunda, em novembro de 2002²². Por ainda estarem em negociação, esses documentos não representam compromisso jurídico. Mas o seu grau de detalhamento já é bastante grande. A segunda minuta do acordo tem 10 capítulos e mais de 350 páginas.

Não obstante, a negociação continua pouco transparente. Quase todo o texto divulgado está entre colchetes, convenção adotada para indicar que pelo menos um dos 34 países participantes da negociação discorda das passagens indicadas. Por essas minutas, não há como saber que país ou países defendem ou estão em desacordo com determinado ponto.

Uma idéia mais clara da configuração que tende a tomar a Alca pode ser obtida consultando documentos do governo dos EUA, que são os principais formuladores e propulsores do projeto. Em janeiro de 2001, Washington divulgou resumos das suas posições negociadoras para cada um dos nove grupos da Alca e também para questões trabalhistas e ambientais²³. Em fevereiro de 2003, divulgou as linhas gerais da sua oferta inicial nas negociações de acesso a mercado em cinco áreas: bens de consumo e

²⁰ Guimarães, 1999, p. 122; Abreu, 2001, p. 13; e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2002b, p. 15-22.

²¹ Free Trade Area of the Americas, Draft Agreement, 2001.

²² *Idem*, Second Draft Agreement, 2002.

²³ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001.

industriais, agricultura, serviços, investimento e compras governamentais²⁴. Vejamos alguns aspectos desses documentos.

a) Investimento

Os EUA buscam uma definição ampla para o termo “investimento”, que inclua todas as formas de ativos com características de investimento, como companhias, ações, certas formas de dívida, certas concessões, contratos e propriedade intelectual²⁵. A pretensão é que o acordo da Alca proíba o governo de um país membro de definir políticas que favoreçam os investidores nacionais *vis-à-vis* de investidores de outros países membros, ainda que seja apenas para compensá-los por problemas estruturais ou de natureza sistêmica.

Os integrantes da Alca ficariam obrigados a conceder aos investidores de um país membro da área “tratamento de nação mais favorecida” ou “tratamento nacional”, o que for mais vantajoso para o investidor. Assegurar tratamento de nação mais favorecida significaria proporcionar aos investidores dos países membros tratamento não menos favorável do que aquele proporcionado a investidores de qualquer outro país, seja ele ou não membro da Alca. O princípio mais relevante, por ser geralmente mais favorável, é o do tratamento nacional, vale dizer, o compromisso de garantir a todos os investidores de outros países da Alca tratamento não menos favorável do que o concedido aos investidores nacionais. Para as entidades subnacionais, os EUA definem tratamento nacional como aquele que o Estado ou Província concede a investidores e investimentos de outros Estados e Províncias²⁶.

Os EUA propõem, também, que o investidor tenha o direito de transferir fundos para dentro ou fora de qualquer país da Alca sem demora e a uma taxa de câmbio de mercado. Essa garantia cobriria todas as transferências relacionadas a um investimento, inclusive juros, remessa de lucros, repatriação do capital e injeção de recursos financeiros adicionais depois da realização do investimento inicial²⁷.

²⁴ *Idem*, Trade Facts: Free Trade Area of the Americas, 2003.

²⁵ *Idem*, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Investment, p. 1.

²⁶ *Idem*, *ibidem*.

²⁷ *Idem*, *ibidem*, p. 2. A minuta do capítulo sobre investimento do acordo da Alca estabelece que devem ser feitas livremente e sem atrasos todas as transferências relacionadas a investimentos, incluindo contribuições de capital, lucros, dividendos, juros, ganhos de capital, pagamentos de *royalties*, comissões de administração e assistência técnica (artigo 9). Esse artigo, assim como todo o resto do capítulo sobre investimentos, ainda está entre colchetes. Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, p. 8-12. Nesse particular, como em muitos outros, a minuta do acordo da Alca é muito semelhante ao Nafta. Ver Nafta Secretariat, North American Free Trade Agreement, 1994, Chapter 11: Investment, artigo 1109.

Pretende-se, além disso, que o acordo da Alca impeça os governos dos países membros de estabelecer metas ou requisitos de desempenho a serem cumpridos pelos investidores de outros países membros, ampliando restrições já existentes na OMC²⁸. O acordo da Alca proibiria ou restringiria, por exemplo, a definição de níveis de conteúdo local, de preferências por bens produzidos domesticamente e de restrições à venda de bens e serviços no território do país receptor do investimento. Tampouco se admitiria a especificação pelos governos de compromissos de exportação e de transferência de tecnologia²⁹.

Para essa questão dos requisitos de desempenho, a minuta do acordo da Alca traz várias versões. Na versão mais detalhada, que corresponde provavelmente à proposta dos EUA, os países membros da Alca ficariam proibidos de condicionar a autorização para estabelecer, expandir, manter ou adquirir um investimento a qualquer dos seguintes compromissos ou requisitos de desempenho: a) exportar um determinado tipo, nível ou percentual de bens ou serviços; b) alcançar um determinado percentual de conteúdo nacional; c) outorgar preferência de compra a bens produzidos ou a serviços prestados em seu território; d) vincular o volume ou valor das importações ao volume ou valor das exportações, ou ao montante de entrada de divisas associado ao investimento; e) restringir as vendas em seu território de bens ou serviços que o investimento produza ou preste, relacionando-as às exportações ou às receitas de divisas; f) transferir tecnologia, um processo produtivo ou outro conhecimento de sua propriedade (a não ser quando o requisito for imposto por um tribunal judiciário ou administrativo ou outra autoridade competente para reparar uma violação das leis em matéria de concorrência); e g) atuar como fornecedor exclusivo de bens ou serviços para um mercado específico ou para o mercado mundial³⁰.

b) Arbitragem internacional para controvérsias entre Estados e investidores

A minuta do acordo da Alca prevê, ainda, mecanismos de solução de disputas entre Estados e investidores³¹, seguindo o modelo do capítulo 11 do

²⁸ O acordo da OMC proíbe requisitos de desempenho que criem a obrigação de adquirir produtos de origem nacional, definam compromissos de exportação ou estabeleçam vinculações entre a possibilidade de importar e a geração de divisas. Essas proibições se aplicam a medidas de investimento relacionadas somente a bens (conhecidas como TRIMs). World Trade Organization, Agreement Establishing the World Trade Organization, 1994, Agreement on Trade-Related Investment Measures, artigos 1 e 2 e anexo, p. 1 e 4.

²⁹ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Investment, p. 2.

³⁰ Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, artigo 7, p. 5. A versão mais detalhada da minuta do acordo da Alca é virtualmente idêntica ao artigo 1106 do Nafta. Nafta Secretariat, North American Free Trade Agreement, 1994, Chapter 11: Investment, artigo 1106.

³¹ Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, artigo 15, p. 18-33.

Nafta³². Investidores privados passariam a desfrutar de status legal antes reservado a Estados nacionais³³. O investidor de um país membro da Alca teria o direito de recorrer a arbitragem internacional, no âmbito do Banco Mundial ou da ONU, ultrapassando assim a legislação e o sistema judicial do país hospede do investimento³⁴.

Em caso de controvérsia com o Estado de um país membro da Alca, o investidor poderia optar entre as regras de arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (UNCITRAL), o convênio do Centro Internacional de Solução de Controvérsias Relativas a Investimentos (CISCI) do Banco Mundial ou as regras do mecanismo complementar do CISCI (quando o país hospedeiro do investimento ou o país de origem do investidor não for signatário do convênio)³⁵. Os laudos arbitrais seriam considerados definitivos e vinculantes para as partes litigantes. Sua execução seria levada a efeito de acordo com a legislação interna do país em cujo território tenha sido realizado o investimento³⁶.

c) Acesso a mercados para produtos não-agrícolas

Os EUA entendem que os integrantes da Alca devem assumir a obrigação de proporcionar tratamento nacional aos bens de qualquer outro país membro. Os bens importados dentro da área teriam que ser tratados não menos favoravelmente do que bens domésticos no que diz respeito a todas as leis, regulamentos e exigências que afetem a sua venda, compra, transporte e utilização³⁷.

O objetivo principal é a eliminação de tarifas de importação. Washington pretende que todas as tarifas sejam objeto de negociação e que a maioria delas sofra rápida redução³⁸. O acordo da Alca estabeleceria três diferentes categorias de tarifas: as que seriam imediatamente eliminadas, assim que entrasse em vigor o acordo, e as que seriam eliminadas gradualmente ao longo de períodos de cinco ou dez anos³⁹. As importações de cada país membro seriam igualmente distribuídas por valor nessas

³² Nafta Secretariat, North American Free Trade Agreement, 1994, Chapter 11: Investment, artigos 1115 a 1138.

³³ Hansen-Kuhn, 2001, p. 2.

³⁴ Jakobsen & Martins, 2002, p. 34 e 35; e Oxfam International, 2003, p. 18 e 19.

³⁵ Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, artigo 15, p. 20-22. As opções previstas na minuta do acordo da Alca são as que já constam do Nafta. Nafta Secretariat, North American Free Trade Agreement, 1994, Chapter 11: Investment, artigo 1120.

³⁶ Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, artigo 15, p. 32.

³⁷ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Market Access, p. 2.

³⁸ *Idem*, Trade Facts: Free Trade Area of the Americas, 2003, p. 1 e 2.

³⁹ No caso dos produtos agrícolas, a proposta dos EUA prevê períodos superiores a dez anos para algumas tarifas. *Idem, ibidem*, p. 2.

categorias⁴⁰. Os países ficariam impedidos de substituir as tarifas por novas barreiras não-tarifárias⁴¹.

As ofertas de abertura de mercados apresentadas pelos EUA em fevereiro de 2003 foram diferenciadas de acordo com o nível de desenvolvimento e o tamanho das economias do hemisfério. As melhores ofertas (cronogramas mais rápidos de redução de tarifas) foram feitas para os países do Caribe e da América Central; as piores, para os do Mercosul⁴².

d) Compras governamentais

A política de compras governamentais é outro tema que os EUA querem submeter a detalhada regulamentação no âmbito da Alca. As compras governamentais são, como se sabe, uma das formas de que dispõem o Estado nacional e suas instâncias subnacionais para incentivar a produção e a geração de empregos. Os governos nacionais, estaduais (ou provinciais) e municipais (ou locais) podem ampliar a atividade econômica e o nível de emprego no seu território, orientando a administração e as empresas públicas a conferir prioridade aos fornecedores de bens e serviços nele estabelecidos.

Esse é um dos instrumentos que os EUA pretendem proibir ou restringir drasticamente dentro da Alca. Para uma ampla gama de contratos de compras governamentais, qualquer fornecedor de bens e serviços de um outro país da Alca receberia o mesmo tratamento não-discriminatório que os fornecedores do país, não havendo evidentemente a obrigação de conceder tratamento não-discriminatório aos bens, serviços e fornecedores de países não pertencentes à Alca. Também ficaria proibida a incorporação, nesses contratos, de cláusulas que estabeleçam níveis de conteúdo doméstico ou índices de nacionalização, licenciamento de tecnologia, compromissos de investimento e outros requisitos que “distorçam” o comércio⁴³.

Para garantir o cumprimento desses compromissos, os EUA buscam a incorporação ao acordo da Alca de procedimentos que permitam aos fornecedores contestar alegadas violações das regras referentes a compras governamentais e licitações públicas. A efetividade desses procedimentos seria assegurada por medidas temporárias de rápida implementação, incluindo a possibilidade de suspender licitações ou a execução de contratos aprovados⁴⁴.

⁴⁰ *Idem*, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Market Access, p. 1.

⁴¹ *Idem, ibidem*, p. 3.

⁴² *Idem*, Trade Facts: Free Trade Area of the Americas, 2003, p. 1 e 3.

⁴³ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Government Procurement, p. 1.

⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 3.

e) Propriedade intelectual

No que diz respeito a proteção da propriedade intelectual, assim como a investimentos e compras governamentais, os EUA pressionam pela inclusão na Alca de obrigações que vão além das já assumidas no âmbito da OMC. A legislação dos EUA é o modelo para a proposta apresentada na Alca e a sua incorporação ao acordo acarretaria mudanças significativas na legislação nacional dos demais países membros⁴⁵.

A proposta dos EUA inclui proteção rigorosa do *copyright*, das patentes, de segredos comerciais, de marcas comerciais e de indicações geográficas. A idéia central é garantir dentro da Alca o máximo de proteção para atividades tradicionalmente dominadas pelos norte-americanos, que respondem pelo grosso das inovações, patentes e marcas. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, ao contrário, interessa evitar que regras excessivamente generosas de proteção da propriedade intelectual dificultem ou até impeçam a difusão do progresso técnico.

Os EUA pretendem, por exemplo, limitar as circunstâncias em que os países da Alca poderão recorrer ao licenciamento compulsório, isto é, à utilização de um produto ou processo patenteado sem o consentimento do detentor da patente. Querem, também, que indicações geográficas compostas de palavras, letras, números, elementos figurativos e mesmo de combinações de cores sejam consideradas marcas comerciais⁴⁶. Pretendem, ademais, que os países membros da Alca reforcem significativamente os seus procedimentos de defesa dos direitos de propriedade intelectual, incluindo compensação aos proprietários baseada no valor de varejo (ou em outro valor por eles fixado para os seus produtos), a recuperação de lucros realizados por infratores, confisco de bens falsificados ou pirateados, ação criminal contra infratores independentemente de uma queixa formal dos proprietários e multas suficientemente elevadas para desencorajar violações⁴⁷.

f) Serviços

Na área de serviços, os planos norte-americanos também são ambiciosos. Se prevalecer a sua vontade, a Alca incluirá, em princípio, a liberalização do comércio para todos os tipos de serviços. A preferência dos EUA é por uma abordagem de “lista negativa”, segundo a qual todos os

⁴⁵ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Intellectual Property, p. 1.

⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 1 e 2.

⁴⁷ *Idem, ibidem*, p. 3.

setores de serviços seriam liberalizados à exceção daqueles que viessem a ser expressamente excluídos durante o processo de negociação⁴⁸.

Os EUA são, por larga margem, os maiores exportadores de serviços do mundo. Nessa área em que as suas empresas são geralmente muito competitivas, os EUA querem que a Alca assegure amplo acesso a mercados para serviços financeiros, telecomunicações, informática, serviços audiovisuais, construção e engenharia, turismo, publicidade, serviços de entrega rápida, serviços profissionais (arquitetos, engenheiros, contadores etc.), serviços de distribuição (atacado, varejo e *franchising*), certos serviços de transporte, serviços de energia e serviços relacionados à atividade industrial, entre outros⁴⁹.

À área de serviços também se pretende aplicar os princípios de nação mais favorecida e de tratamento nacional. Todos os serviços e fornecedores de serviços dos países membros (com as exceções que vierem a ser negociadas) receberiam tratamento pelo menos tão favorável quanto aquele proporcionado a qualquer outro país, seja ele ou não membro da Alca. E, mais importante, existiria a obrigação de proporcionar a todos os fornecedores de serviços dentro da Alca tratamento não menos favorável do que o concedido, em condições semelhantes, aos fornecedores nacionais⁵⁰. O tratamento nacional seria assegurado para todos os tipos e fornecedores de serviços, com flexibilidade na aplicação desse princípio apenas para um número limitado de setores ou medidas. Entende-se, além disso, que a obrigação de dar tratamento nacional se referiria tanto à discriminação *de jure* como à discriminação *de facto*⁵¹.

Os EUA propõem, ainda, que os princípios de nação mais favorecida e tratamento nacional sejam complementados pela incorporação ao acordo de provisões adicionais de acesso a mercados, de forma a garantir “um pacote completo de liberalização” no setor de serviços. Essas provisões adicionais seriam: a) a remoção de restrições quantitativas não-discriminatórias; b) a garantia de acesso à rede pública de telecomunicações; e c) a não imposição de exigências de presença local (por exemplo, um escritório de representação e ou qualquer forma de companhia) como condição para a prestação internacional de serviços⁵². O capítulo do acordo sobre serviços cobriria

⁴⁸ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Services, p. 1. Os EUA também pretendem aplicar a abordagem de “lista negativa” a investimentos e compras governamentais. *Idem*, Trade Facts: Free Trade Area of the Americas, 2003, p. 2 e 4.

⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 4.

⁵⁰ *Idem*, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Services, p. 2.

⁵¹ *Idem, ibidem*.

⁵² *Idem, ibidem*. No que diz respeito a esse último item, os EUA admitem que cláusulas especiais podem ser necessárias para serviços financeiros.

medidas tomadas por governos centrais, regionais ou locais, assim como por órgãos não-governamentais que exerçam poderes delegados por esses governos⁵³.

Por outro lado, os EUA excluem expressamente a política de imigração e a liberalização dos mercados de trabalho⁵⁴. Em outras palavras, Washington quer que a Alca garanta liberdade para os investimentos e o comércio de bens e serviços (excetuados os mecanismos de proteção dos setores pouco competitivos da sua economia), mas não aceita nem começar a discutir a livre circulação de trabalhadores.

6. Esvaziamento da política econômica nacional

Do que foi acima exposto, depreende-se sem grande dificuldade que a Alca, tal como concebida pelo governo e interesses empresariais norte-americanos, acarretaria formidável perda de autonomia na condução de aspectos essenciais da política econômica. O Brasil estaria comprometido, por acordo internacional, a manter o seu mercado interno sempre aberto para as exportações dos EUA e de outros países do continente americano. As empresas brasileiras ficariam expostas à vigorosa concorrência das grandes corporações norte-americanas com todo o seu poder tecnológico, financeiro e comercial⁵⁵. O Brasil teria que abrir mão de uma série de instrumentos de política governamental, tornando-se *ipso facto* incapaz de implementar um projeto nacional de desenvolvimento.

A política comercial deixaria de existir em relação aos demais países da Alca, isto é, barreiras tarifárias ou não-tarifárias não mais poderiam ser aplicadas para defender determinados setores da economia ou fazer face a dificuldades de balanço de pagamentos. O país se veria impossibilitado, por exemplo, de recorrer à política comercial para proteger indústrias nascentes e permitir o surgimento e a consolidação de setores novos. As tarifas e as barreiras não-tarifárias só poderiam ser aplicadas às importações oriundas de países não-membros da Alca, que representam atualmente um pouco menos de 60% das importações totais do Brasil. Se o acordo de livre comércio Mercosul

⁵³ *Idem, ibidem*, p. 1.

⁵⁴ “Os Estados Unidos excluem a política de imigração e o acesso aos mercados de trabalho do escopo do capítulo sobre serviços do acordo da Alca”. *Idem, ibidem*. A movimentação de trabalhadores é uma das quatro modalidades de prestação de serviços definidas no acordo da OMC (o chamado modo 4). World Trade Organization, Agreement Establishing the World Trade Organization, 1994, General Agreement on Trade in Services, artigo I, p. 3. Os EUA querem incluir os serviços na negociação da Alca, mas excluindo arbitrariamente aquilo que não lhes interessa.

⁵⁵ Essas corporações poderiam, inclusive, instalar-se em países vizinhos, onde os custos de produção sejam relativamente baixos, e abastecer o mercado brasileiro a partir daí.

- União Européia também vier a ser concluído, o país estaria privado de política comercial no que se refere a aproximadamente 70% do valor atual das importações de mercadorias⁵⁶.

Não sendo uma área de livre comércio de tipo tradicional, restrita à liberalização do comércio de bens, a Alca implicaria um esvaziamento de diversos outros aspectos da política econômica nacional, aprofundando limitações já presentes no acordo da OMC. As restrições no acesso à tecnologia e no uso de patentes, a ampla liberalização do comércio de serviços, a proibição de diversos tipos de requisitos para a aprovação de investimentos estrangeiros, a proibição de recorrer à política de compras governamentais para favorecer as empresas nacionais e estimular a produção e o emprego – tudo isso terminaria por configurar a impossibilidade legal, estabelecida, repita-se, por tratado internacional com a maior potência do mundo, de articular e executar políticas comerciais, industriais, tecnológicas e de emprego⁵⁷.

Como ignorar o que isso significaria para o Brasil? Ficariam definitivamente fora do nosso alcance muitos instrumentos e políticas governamentais a que recorreram sistematicamente os países hoje desenvolvidos, inclusive os EUA, ao longo do seu processo histórico de desenvolvimento⁵⁸. Um projeto nacional de desenvolvimento se tornaria, em larga medida, uma simples figura de retórica, a ser utilizada para consumo doméstico em períodos eleitorais.

Como mínimo, o que se deve esperar é que o Brasil não se comprometa com a Alca sem refletir longa e profundamente sobre as implicações desse conjunto de restrições e proibições para o desenvolvimento da economia do país no longo prazo. Ainda há tempo de fazê-lo. Mas é importante não alimentar ilusões. O que está em discussão é o acordo econômico mais abrangente e mais importante já negociado pelo país, que criará ampla e complexa teia de obrigações internacionais. Se assiná-lo, o Brasil não poderá descumpri-lo sem colocar-se em posição muito delicada, sujeito a represálias e sanções dos outros países membros da área, notadamente, é claro, dos EUA.

7. Uma negociação desequilibrada

A argumentação desenvolvida nas seções anteriores leva à conclusão de que a Alca não interessaria ao Brasil nem mesmo na hipótese de que ela se

⁵⁶ Banco Central do Brasil, 2003a, Quadro V.5.

⁵⁷ Guimarães, 2002b, p. 11.

⁵⁸ A esse respeito ver, por exemplo, Ricupero, 2002, p. 9-11.

apresentasse como equilibrada em termos de concessões, proporcionando acesso efetivo a mercados. No passado recente, entretanto, essa hipótese revelou-se claramente irrealista e a sua discussão adquiriu um caráter até certo ponto acadêmico. Acumularam-se indicações de que, ao contrário das expectativas inicialmente divulgadas, a Alca pouco oferecerá ao Brasil em termos de acesso adicional ao mercado dos EUA.

Com o governo de George W. Bush, as perspectivas da Alca tornaram-se mais sombrias. Os EUA passaram a seguir, com uma dose de franqueza bem maior do que a habitual, uma concepção peculiar de livre comércio, que pode ser resumida da seguinte forma: por um lado, o máximo de abertura nos temas e setores em que os EUA apresentam vantagens competitivas; por outro, protecionismo, não raro sem disfarces, para os setores frágeis ou pouco competitivos da sua economia.

Essa sempre foi a tendência da política comercial dos EUA, assim como de outros países desenvolvidos. Mas na gestão George W. Bush, as sutilezas e hipocrisias foram basicamente abandonadas, para desalento e desorientação dos defensores doutrinários da abertura comercial em todo o mundo, em particular no Brasil e outros países envolvidos na negociação da Alca.

Sem se preocupar muito com inconsistências entre discurso e prática e sem dar muita atenção às reclamações dos seus parceiros comerciais, os EUA passaram a dar abundantes demonstrações de que, a rigor, não acreditam no livre comércio, só aplicando esse princípio com importantes ressalvas e exceções. O Executivo e o Congresso foram estabelecendo, sem inibições, restrições seletivas ao comércio internacional e novas medidas de defesa das empresas norte-americanas contra a concorrência estrangeira.

Na área industrial, esse recrudescimento do protecionismo se traduziu na instituição em março de 2002 de um programa de defesa da siderurgia norte-americana, centrado em aumento das barreiras à importação de aço⁵⁹. A siderurgia e outros setores industriais continuaram a se beneficiar do uso rotineiro da legislação *antidumping* como mecanismo de proteção contra a competição das importações. Na área agrícola, a *farm bill* de 2002, votada em maio, ampliou os subsídios e outras medidas de apoio aos fazendeiros dos EUA⁶⁰. Em agosto, o Congresso aprovou, depois de grande demora, um mandato muito restritivo para negociar acordos comerciais.

⁵⁹ O governo Bush impôs tarifas adicionais de até 30% para diversas categorias de produtos siderúrgicos. O programa de proteção tem duração prevista de três anos. Embaixada do Brasil em Washington, Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos, 2002, p. 39 e 40; Schott, 2002, p. 5 e 6.

⁶⁰ Os programas de apoio à agricultura foram estabelecidos por seis anos. Embaixada do Brasil em Washington, Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos, 2002, p. 111-115; Schott, 2002, p. 4, 5 e 7.

Essas iniciativas protecionistas tiveram a finalidade de fortalecer a posição do presidente Bush e do Partido Republicano nas importantes eleições de meio de mandato, que se realizaram em novembro de 2002⁶¹. A sua aplicação foi cuidadosamente calibrada para reforçar o cacife político-eleitoral do governo na expectativa, afinal concretizada, de assegurar maioria nas duas casas do Congresso.

Exportadores brasileiros, que vêm sendo prejudicados há bastante tempo pelo protecionismo seletivo praticado pelos EUA, foram direta ou indiretamente atingidos por essas novas medidas⁶². Em face delas, a alegação de que a Alca traria extraordinárias oportunidades de acesso ao grande mercado dos EUA perdeu muito da credibilidade que poderia ter.

Não se pode descartar inteiramente a possibilidade de que essa tendência protecionista venha a ser revertida. Deve-se frisar, contudo, que o protecionismo tem sido um grande sucesso político. Ao contribuir para a impressionante vitória de Bush e dos republicanos nas eleições de 2002, as medidas de defesa da agricultura e de setores da indústria adquiriram sustentação política adicional. É provável que tenha aumentado a propensão a preservá-las e a adotar medidas semelhantes em outros setores vulneráveis à concorrência externa.

As repercussões da nova lei agrícola foram especialmente grandes em países como o Brasil que pareciam acreditar na possibilidade de negociar, no âmbito da Alca e em outros fóruns, substanciais reduções dos subsídios para a agricultura e das barreiras à importação de produtos agrícolas nas economias desenvolvidas. Com essa decisão do Congresso dos EUA, tornou-se ainda mais difícil superar as acirradas resistências dos agricultores europeus, especialmente franceses, à diminuição da proteção e dos subsídios de que desfrutam. Poucos meses depois, a Alemanha e a França chegaram a um acordo que parece adiar para 2006 ou mais tarde qualquer modificação expressiva da política agrícola comum da União Européia⁶³.

Esvaziou-se assim o argumento bastante anacrônico, mas que teve muita influência no período Fernando Henrique Cardoso, de que o fundamental para o Brasil, nas negociações da Alca e com a União Européia, era concentrar-se em sua suposta vocação agrícola, oferecendo amplas concessões em áreas como bens industriais, serviços, propriedade intelectual, investimentos estrangeiros e compras governamentais em troca de maior acesso aos mercados agrícolas dos EUA e da Europa.

⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 2. A lei agrícola foi considerada pela embaixada brasileira nos EUA “uma obra-prima do calculismo eleitoral”. Embaixada do Brasil em Washington, Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos, 2002, p. 111.

⁶² *Idem, ibidem*, p. 40-43 e 115.

⁶³ Bergsten, 2002, p. 2; Williamson, 2003, p. 112.

Em matéria de agricultura e legislação *antidumping*, a orientação protecionista dos EUA tem se manifestado com especial clareza – e até com uma certa desfaçatez. Nas negociações da Alca, os representantes dos EUA alegam que não se pode pretender avanços significativos nesses dois temas que, pelo seu caráter global ou sistêmico, devem ser remetidos à negociação multilateral na OMC. Concordam em negociar certos subsídios à exportação e as barreiras à importação de produtos agrícolas, mas não as medidas de apoio doméstico ao setor (empréstimos preferenciais, políticas de preços mínimos, subsídios à produção, entre outras), que representam grande parte do protecionismo agrícola nos EUA⁶⁴. No que diz respeito a *antidumping* e direitos compensatórios, os EUA sustentam que não cabe discutir na Alca qualquer mudança substantiva. Uma abordagem alternativa, defendida pelo Brasil e outros países, estabeleceria um conjunto de regras para aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios dentro da Alca, que seria substancialmente diferente das regras da OMC, dificultando ou impedindo o uso protecionista dessas medidas. Washington se opõe vigorosamente a essa abordagem e considera a OMC o único fórum apropriado para negociar essas questões⁶⁵. E, no entanto, veremos na próxima seção que o Congresso dos EUA não permite que as negociações comerciais, mesmo na OMC, afetem a capacidade dos EUA aplicarem com rigor as suas leis de defesa comercial, como ficou claro pelos termos da *Trade Promotion Authority* de 2002.

Como notou Rubens Ricupero, em trabalho recentemente publicado, há uma curiosa assimetria na argumentação dos EUA. Temas como serviços, propriedade intelectual, investimentos estrangeiros e compras governamentais, que Washington insiste em incluir na Alca, com regras mais abrangentes do que as da OMC, são tão ou mais globais que agricultura ou *antidumping*. Não seria mais lógico, pergunta Ricupero, transferir todas essas questões para o plano multilateral ou, alternativamente, ter o mesmo nível de ambição estendido à agricultura e ao *antidumping* na Alca⁶⁶?

⁶⁴ United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Agriculture, p. 1 e 2.

⁶⁵ “Os EUA acreditam que o acordo da Alca não deve fazer qualquer mudança nas regras da OMC sobre medidas *antidumping* e compensatórias e deve garantir o direito de cada país de manter e aplicar medidas desse tipo dentro da Alca. (...) A nossa posição tem sido sempre a de que propostas de mudanças substantivas nas regras referentes às medidas *antidumping* e de direitos compensatórios só devem ser tratadas no âmbito da OMC”. *Idem*, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Subsidies, Antidumping and Countervailing Duties, p. 1.

⁶⁶ Ricupero, 2002, p. 15.

8. *Trade Promotion Authority*

O Congresso tende a ser ainda mais protecionista do que o Executivo. Nos EUA, o poder legislativo tem papel crucial na definição da política comercial e das negociações internacionais – em marcado contraste, diga-se de passagem, com o papel basicamente passivo e homologatório do seu correlato brasileiro. Enquanto o Congresso não aprova a chamada *Trade Promotion Authority* (TPA), denominada anteriormente de *fast track authority*, todo acordo comercial negociado pelo Executivo fica sujeito a emendas pontuais votadas pelos parlamentares. Concedendo a TPA, o Congresso se limita a aprovar ou rejeitar os acordos *in totum*. Os negociadores não recebem, porém, carta branca. A TPA especifica um mandato negociador, delimitando os objetivos fundamentais e a margem de manobra do Executivo para determinadas negociações comerciais⁶⁷.

Depois de um impasse de nove anos de duração, a TPA de 2002 foi aprovada, em agosto, com grande esforço do Executivo e complexas negociações na Câmara de Representantes e no Senado. Arrancada a fórceps, essa TPA proporcionou ao governo Bush um mandato para negociar uma nova rodada na OMC, a Alca e alguns outros acordos comerciais⁶⁸. Esse mandato encontra-se, entretanto, rigorosamente condicionado por ressalvas de vários tipos e minuciosos mecanismos de consulta e monitoramento. A demora na aprovação se deveu principalmente ao fato de que quase metade da Câmara ou não queria aprovar uma TPA, ou pretendia que a autorização fosse ainda mais restritiva e protecionista⁶⁹.

O documento de 30 páginas que resultou dessas negociações enuncia, primeiramente, vantagens e garantias que os negociadores do Executivo devem buscar. Confirmando o que já vinha sendo pleiteado pelo governo dos EUA na negociação da Alca, a lista de objetivos é extensa e vai muito além da eliminação ou redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias às exportações norte-americanas de mercadorias. Inclui não só temas que sempre constaram da agenda da Alca, como serviços, investimentos no exterior e proteção da propriedade intelectual, mas também questões ambientais e de legislação trabalhista, que vêm sendo objeto de atenção especial do Congresso e têm servido de abrigo “politicamente correto” para interesses protecionistas nos

⁶⁷ Ver, por exemplo, Brainard & Shapiro, 2001.

⁶⁸ A TPA é válida até junho de 2005 e pode ser prorrogada até junho de 2007. United States Congress, Bipartisan Trade Promotion Authority Act, 2002, p. 72.

⁶⁹ A TPA foi aprovada por 215 a 212 votos na Câmara dos Representantes e por 64 a 34 votos no Senado. The Brookings Institution, 2002, p. 1.

EUA e em outros países desenvolvidos⁷⁰. No que se refere a serviços, investimentos no exterior e propriedade intelectual, os objetivos fixados na TPA⁷¹ são essencialmente idênticos aos que vinham sendo buscados pelos negociadores dos EUA na Alca e que foram descritos na seção 5.

O propósito fundamental dos acordos comerciais é “maximizar oportunidades para os setores críticos e os blocos constitutivos da economia dos Estados Unidos, tais como tecnologia da informação, telecomunicações e outras tecnologias de ponta, indústrias básicas, bens de capital, equipamento médico, serviços, agricultura, tecnologia ambiental e propriedade intelectual”⁷². Trata-se não apenas de criar novas oportunidades comerciais, mas de “preservar a força sem paralelo dos Estados Unidos em assuntos econômicos, políticos e militares”⁷³.

A TPA consagra, também, o arsenal protecionista norte-americano. Especifica, por exemplo, que os EUA devem preservar as suas leis comerciais, largamente utilizadas como instrumento de proteção contra a concorrência de produtores estrangeiros. “Um dos principais objetivos de negociação (...)”, diz o texto da lei, é “preservar a capacidade dos Estados Unidos aplicarem rigorosamente as suas leis comerciais, inclusive as leis *antidumping*, de direitos compensatórios e de salvaguardas, e evitar acordos que diminuam a efetividade de restrições nacionais e internacionais ao comércio injusto, especialmente *dumping* e subsídios (...)”⁷⁴.

Além disso, a TPA reafirma, com abundância de cláusulas, os esquemas de defesa da produção agrícola dos EUA⁷⁵. Estabelece, por exemplo, que sejam garantidos períodos adequados de ajustamento para os produtos “sensíveis a importações” (*import-sensitive products*), mediante consultas com o Congresso antes de iniciar negociações de redução de tarifas. Determina a preservação dos programas de apoio à agricultura familiar e às comunidades rurais, em referência aos subsídios à produção da lei agrícola de 2002. Indica, também, que devem ser mantidos os programas de assistência alimentar e de

⁷⁰ Os representantes dos EUA já vinham tentando incorporar considerações ambientais e trabalhistas na negociação da Alca. No capítulo de investimentos do acordo, por exemplo, os EUA pretendem incluir a obrigação de assegurar que leis ambientais e trabalhistas não sejam relaxadas para atrair investimentos do exterior. United States Trade Representative, Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA, 2001, Negotiating Group on Investment, p. 3. Ver, também, Free Trade Area of the Americas, Second Draft Agreement, 2002, Chapter on Investment, artigos 18 e 19, p. 42 e 43.

⁷¹ United States Congress, Bipartisan Trade Promotion Authority Act, 2002, p. 62-64.

⁷² *Idem, ibidem*, p. 61.

⁷³ *Idem, ibidem*.

⁷⁴ *Idem, ibidem*, p. 69.

⁷⁵ *Idem, ibidem*, p. 66-68.

crédito à exportação de produtos agrícolas, que têm efeitos equivalentes a subsídios à exportação⁷⁶.

Uma inovação da TPA foi a decisão de criar uma espécie de cláusula cambial, segundo a qual o governo dos EUA deve procurar “estabelecer mecanismos consultivos entre os participantes de acordos comerciais para examinar as conseqüências comerciais de movimentos significativos e não-antecipados de moedas e investigar minuciosamente se um governo estrangeiro engajou-se num padrão de manipulação cambial para promover uma vantagem competitiva no comércio internacional”⁷⁷. Essa cláusula busca legitimar reações comerciais defensivas e novas investidas protecionistas em resposta a ganhos de competitividade produzidos por depreciações acentuadas das moedas de parceiros comerciais dos EUA.

A implementação do mandato negociador será cuidadosamente monitorada pelo Congresso, por meio de diversos procedimentos definidos na própria TPA⁷⁸. O grau de detalhamento é de tal ordem que o Executivo dificilmente poderá contornar as determinações do Congresso no decorrer das negociações. Os negociadores serão monitorados em base permanente por uma série de comissões do Senado e da Câmara e também pelo recém-criado *Congressional Oversight Group* (Grupo de Monitoramento Parlamentar)⁷⁹.

Do ponto de vista do Brasil, o resultado prático é a criação de novas e importantes dificuldades para a liberalização do comércio de produtos em que somos competitivos. No que diz respeito a cerca de 350 produtos considerados “sensíveis a importações”, a TPA obriga que o Executivo se submeta a complicados mecanismos de consulta sempre que pretenda negociar a redução de barreiras à importação. Nesse conjunto de produtos “sensíveis”, estão quase todos os que são prioritários para o Brasil⁸⁰. Os “sensíveis” agrícolas correspondem a nada menos que 521 linhas tarifárias, equivalem a aproximadamente 20% das importações agrícolas dos EUA e incluem todos os produtos de interesse imediato do Brasil, como açúcar, etanol, carne, cítricos e tabaco⁸¹.

Nessas circunstâncias, pouco ou nada podemos esperar de positivo das negociações da Alca, que ficaram basicamente circunscritas aos temas de

⁷⁶ Embaixada do Brasil em Washington, *Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos*, 2002, p. 117.

⁷⁷ United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act*, 2002, p. 71.

⁷⁸ *Idem, ibidem*, p. 71, 72, 76-81, 85 e 86.

⁷⁹ Embaixada do Brasil em Washington, *Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos*, 2002, p. 116 e 118.

⁸⁰ Ricupero, 2002, p. 16-17.

⁸¹ Embaixada do Brasil em Washington, *Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos*, 2002, p. 118.

interesse dos EUA. Um acordo só será concluído se o Brasil se conformar com uma negociação que se afigura cada vez mais problemática e desequilibrada.

9. O mito do isolamento

Afirma-se com certa freqüência que o mundo caminha para se organizar em blocos econômicos regionais. Os três principais seriam o bloco europeu, o asiático e o pan-americano. Sob pena de ficar marginalizado, o Brasil teria que se incorporar a um deles. Por motivos geopolíticos, o nosso destino seria o bloco pan-americano, comandado pelos EUA, e a participação na Alca, o primeiro grande passo nessa direção.

Essas afirmações são questionáveis. O único bloco regional importante é o europeu. Não há movimento, nem mesmo incipiente, de constituição de um bloco asiático⁸². E é duvidoso que um bloco pan-americano possa se formar com exclusão do Brasil, país que responde por 42% da população e 50% do PIB da Alca exclusive Nafta⁸³.

Mas o interessante nessa maneira de argumentar é que ela explora habilmente uma vulnerabilidade bem característica da psicologia brasileira: o pânico de ficar isolado. O que se procura é reeditar uma antiga e falsa dicotomia, segundo a qual ou o Brasil adere, de forma mais ou menos passiva, às iniciativas das grandes potências, especialmente dos EUA, ou ficará isolado internacionalmente, correndo até mesmo o risco de virar um pária internacional, submetido a represálias comerciais e de outra natureza.

Embora possa ser política e psicologicamente eficaz, esse tipo de argumento não resiste a um mínimo de reflexão. O Brasil não tem, registre-se, qualquer obrigação internacional de participar de áreas de livre comércio com os EUA ou a União Européia. No caso da Alca, o governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o compromisso político, mas não jurídico ou contratual, de buscar a conclusão da negociação até 2005. Nenhum dos países envolvidos nessa negociação está obrigado a participar do acordo. Assim, não há base jurídica, ou qualquer argumento minimamente legítimo, para impor retaliações comerciais a países que eventualmente resolvam não participar da Alca, se ela vier realmente a ser formada até 2005 ou em data posterior.

O recurso a esse tipo de argumento, por parte dos defensores da Alca no Brasil, reflete possivelmente um certo desespero. O já comentado desequilíbrio das propostas dos EUA para a negociação da Alca e os sinais cada vez mais claros de que o Executivo e o Congresso daquele país estão

⁸² A esse respeito ver, por exemplo, Batista Jr., 2001, p. 7 e 8.

⁸³ Schott, 2001, p. 3.

seguindo, no fundamental, uma agenda nacionalista, seletivamente livre-cambista e seletivamente protecionista, complicaram imensamente a defesa da participação do Brasil em um eventual acordo. Apela-se cada vez mais para argumentos falaciosos e emocionais. Procura-se predispor a opinião pública brasileira a acreditar que, na prática, só há duas opções para o país: aderir à Alca, com todos os seus problemas e restrições, ou ficar isolado na América e à margem de um mundo dividido em blocos regionais. Perde-se de vista que, entre os extremos da subordinação e do isolamento, há todo um espectro de possibilidades a explorar.

Temores infundados não devem impedir que seja reavaliada, em profundidade, a estratégia de negociação comercial que o Brasil vinha seguindo no governo Fernando Henrique Cardoso. A não-participação do Brasil em uma eventual Alca e em uma zona de livre comércio com a União Européia não nos condenaria à introversão. Não nos impediria de continuar ampliando as nossas exportações para esses e outros mercados.

Por que imaginar que a expansão do comércio internacional pressupõe o livre comércio, isto é, a remoção completa, ou quase completa, das tarifas e barreiras não-tarifárias? Afinal, as três maiores potências econômicas do planeta, os EUA, a União Européia e o Japão, que mantêm forte e crescente inter-relacionamento comercial, nunca tiveram – e nem pretendem ter – acordos de livre comércio entre si.

Tampouco tem cabimento a idéia de que não participar da Alca deixaria o Brasil isolado na América. Como lembrou Samuel Pinheiro Guimarães, os países americanos têm, regra geral, economias bem menores, menos desenvolvidas e menos diversificadas do que a brasileira; não competem de forma significativa com o Brasil nos mercados dos EUA. Os países que poderiam concorrer mais fortemente conosco, o Canadá e o México, já fazem parte do Nafta e a criação da Alca não modificaria sua posição competitiva⁸⁴.

Se o receio é que uma Alca sem Brasil nos levaria à perda de mercados sul-americanos para exportações norte-americanas, o governo brasileiro sempre teria a opção de negociar acordos de livre comércio com países vizinhos, sem ter de assinar um acordo semelhante com os EUA. Para os países sul-americanos, a economia brasileira é um mercado muito importante, às vezes mais importante do que o dos EUA. Nenhum desses países teria interesse em se isolar do Brasil⁸⁵.

⁸⁴ Guimarães, 2002a, p. 2 e 3.

⁸⁵ *Idem, ibidem*, p. 3.

10. Alca e FMI

A negociação da Alca, que entra em fase decisiva em 2003, é uma das razões para considerar preocupante a dependência financeira externa da economia brasileira, agravada no período Fernando Henrique Cardoso, e em especial a dependência de empréstimos do FMI e outras entidades multilaterais sediadas em Washington.

Não há dúvida de que, para o Brasil, o acordo com o FMI proporciona um importante alívio de curto prazo. O empréstimo de mais de US\$ 30 bilhões anunciado em agosto de 2002 é o maior da história do Fundo⁸⁶. No curto prazo, contribuirá para o financiamento do déficit das contas externas brasileiras e para a estabilização da taxa de câmbio do real.

No entanto, um país que depende dos empréstimos do FMI fica sempre em situação mais ou menos precária. Esses empréstimos estão todos sujeitos às chamadas condicionalidades, isto é, a metas e critérios de desempenho relativamente detalhados e de diferentes tipos, o que acarreta diminuição da autonomia do governo nacional na definição de vários aspectos da sua política econômica. O desembolso dos empréstimos é sempre parcelado. Na execução do acordo, o país tem que se submeter a minucioso monitoramento, geralmente em bases trimestrais, pré-condição para a liberação das parcelas do empréstimo.

O problema, como se sabe, é que o FMI está muito longe de ser uma entidade puramente técnica, de caráter supranacional. Trata-se de um órgão político, controlado de perto pelos países desenvolvidos. Um país tutelado pelo FMI pode perder terreno em suas negociações com os países desenvolvidos.

Os EUA, mentores da Alca, têm influência preponderante no FMI. O Brasil corre, portanto, o risco de que a sua posição negociadora na Alca seja prejudicada, em alguma medida, pela fragilidade cambial e pelas negociações com o FMI. Inexiste, é certo, ligação formal entre a negociação da Alca e a do FMI. Não faz parte do mandato desse último estimular ou forçar a realização de acordos regionais de livre comércio.

Mas a ligação pode ser estabelecida de maneira informal, não escrita. Uma defesa mais firme dos interesses brasileiros na negociação da Alca, por parte do novo governo, poderia ter como consequência, não assumida formalmente pelos EUA e nem publicamente revelada, uma inesperada dificuldade de executar o acordo com o FMI e garantir a continuidade do desembolso das parcelas do empréstimo. O governo brasileiro se defrontaria, talvez, com novas exigências do Fundo. Ou, então, com uma atitude

⁸⁶ International Monetary Fund, IMF Approves US\$30.4 Billion Stand-By Credit for Brazil, 2002b, p. 1.

intransigente no que tange ao cumprimento das metas e critérios de desempenho anteriormente negociados. O governo dos EUA faria sentir, por canais oficiais ou extra-oficiais, que a flexibilização da postura do Fundo poderia ser apressada por uma flexibilização da postura do Brasil na negociação da Alca. Esse tipo de manobra se veria facilitado pela circunstância de que os acordos do FMI não seguem um modelo rígido e envolvem, em geral, aspectos bastante variados da política governamental.

Há exagero nessas preocupações? Não creio. O casuísmo, em geral politicamente orientado, tem sido a marca das negociações do FMI. Os EUA detêm não só a maior quantidade de votos, mas também poder de veto no Fundo⁸⁷. Demonstraram, em mais de um episódio, que não têm grandes constrangimentos em usar o FMI para remover resistências à sua agenda nacional, inclusive no terreno comercial⁸⁸. Isso é amplamente reconhecido, e às vezes criticado, por especialistas norte-americanos⁸⁹.

Temos aqui um paradoxo, diga-se de passagem. O FMI é um ardoroso defensor da independência dos bancos centrais. Vem insistindo, inclusive, que o novo governo brasileiro assegure a autonomia formal do banco central⁹⁰. O próprio Fundo, entretanto, é uma autoridade monetária estritamente dependente dos governos dos países desenvolvidos, particularmente o dos EUA. Os seus diretores executivos não têm mandato fixo e podem ser substituídos a qualquer momento⁹¹.

Em alguns momentos, autoridades norte-americanas chegaram a mencionar publicamente ter utilizado o FMI como alavanca dos objetivos dos EUA no terreno comercial. Larry Summers, que exerceu os cargos de secretário e subsecretário do Tesouro no governo Clinton, foi particularmente enfático sobre esse ponto em algumas ocasiões. Em fevereiro de 1998, por exemplo, comentou que “o FMI tem feito mais para promover a agenda comercial e de investimento dos EUA na Coreia do que 30 anos de entendimentos comerciais bilaterais”⁹². O acordo com o FMI, que começou a ser negociado em fins de 1997, levou a Coreia a comprometer-se com a

⁸⁷ Stiglitz, 2002, p. 12, 18, 19 e 102.

⁸⁸ Hale, 1998, p. 12.

⁸⁹ O economista Barry Eichengreen, por exemplo, escreveu que a distribuição do poder de voto no FMI e o caráter sigiloso das suas deliberações têm permitido que “o governo dos EUA use o Fundo como instrumento de sua própria política externa”. Eichengreen, 2002, p. 163. Ver, também, Feldstein, 1998, p. 32.

⁹⁰ A carta de intenções, assinada por Pedro Malan e Armínio Fraga em agosto de 2002, já fazia referência a esse tema. International Monetary Fund, Brazil – Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 2002a, Memorandum of Economic Policies, parágrafo 18.

⁹¹ Eichengreen sugere que o FMI seja “despolitizado”, seguindo o modelo do banco central independente: “Os diretores executivos do Fundo seriam nomeados para mandatos longos (proporcionando efetiva segurança no emprego) e em seguida proibidos de receber instruções politicamente motivadas dos governos dos seus países de origem”. Eichengreen, 2002, p. 164.

⁹² Citado em Hale, 1998, p. 12.

eliminação de uma série de subsídios aos exportadores e o abrandamento de restrições às importações e ao controle estrangeiro de empresas coreanas, explicou Summers em depoimento a um comitê do Senado⁹³. Segundo ele, a relação preferencial entre os *chaebols*, os bancos e o governo coreanos estava “na raiz” dos persistentes problemas comerciais entre os EUA e a Coreia. Era muito difícil, afirmou, resolver esses problemas com “instrumentos tradicionais de política comercial”. Contudo, “as reformas do programa com o FMI muito contribuirão para quebrar essa relação preferencial de uma vez por todas”⁹⁴.

No que se refere ao Brasil, Summers revelou que, por pressão dos EUA, o texto do acordo com o FMI, assinado em fins de 1998, incluiu o compromisso de dar prosseguimento à política de liberalização e integração comercial⁹⁵. O governo dos EUA enfatizou que o Brasil “precisava cumprir as suas obrigações comerciais internacionais”, além de ter se certificado, de maneira mais informal, de que o governo brasileiro não pretendia aumentar as tarifas de importação como parte do seu programa de ajustamento fiscal⁹⁶.

Em resumo, no campo das negociações econômicas externas, assim como em tantos outros, Fernando Henrique Cardoso deixou para seu sucessor um legado bastante problemático.

11. Uma visão matizada do poder dos EUA

No Brasil, sempre houve dúvidas quanto à possibilidade de competir sem barreiras com os EUA a partir de 2005 ou mesmo de 2015. Durante o período Fernando Henrique Cardoso, autoridades governamentais reconheciam, às vezes de público, que a economia brasileira é sensivelmente

⁹³ Summers, 1998, p. 3. No início de 1999, em outra audiência no Senado, Summers informou que os compromissos da Coreia com o FMI estavam sendo monitorados de forma rigorosa. Por insistência da diretora executiva dos EUA no Fundo, Karin Lissakers, o *staff* do FMI apresentou uma nota certificando que a Coreia cumprira uma série de compromissos em áreas de especial importância para os EUA, incluindo, entre outros, a eliminação de empréstimos direcionados, subsídios e vários esquemas especiais de incentivos a indústrias selecionadas. A atuação da diretora executiva dos EUA também foi importante para garantir a liberalização dos serviços financeiros na Coreia, como condição prévia para a aprovação do desembolso trimestral de recursos do FMI. *Idem*, 1999, p. 5 e 6.

⁹⁴ *Idem, ibidem*. Para um relato da interferência do governo dos EUA nas negociações entre a Coreia do Sul e o FMI, ver Blustein, p. 141-149.

⁹⁵ Summers, 1999, p. 6. No acordo de 1998, o governo brasileiro se comprometeu a “continuar a política de liberalização comercial, que caracterizou o primeiro mandato do presidente Cardoso”. Prometeu, também, não impor restrições comerciais por motivos de balanço de pagamentos. International Monetary Fund, Brazil – Letter of Intent, 1998, parágrafo 31.

⁹⁶ Summers, 1999, p. 6.

menos madura e não pode enfrentar de peito aberto, sem anteparos, a concorrência de economias desenvolvidas⁹⁷.

Se havia essas dúvidas, como explicar que o Brasil continuasse participando, desde 1994, das tratativas que visavam a criação da Alca? Uma razão é que setores importantes do governo Fernando Henrique Cardoso não compartilhavam dessas hesitações. A área econômica tinha, em princípio, todos os motivos para dar boas vindas a um acordo que, ao retirar do alcance do Estado brasileiro diversos instrumentos de intervenção na economia, representava a consagração da orientação liberal que prevaleceu no período 1995-2002. Outros setores do governo, ainda que reticentes quanto aos méritos da Alca, julgavam provavelmente que o Brasil não tinha poder e influência suficientes para se contrapor abertamente a um projeto caro ao governo e ao *establishment* econômico e político dos EUA. Preferiam, assim, dedicar-se a manobras protelatórias, esperando possivelmente que as forças contrárias à Alca dentro dos EUA acabassem inviabilizando sua concretização.

Essa linha ultracautelosa estava baseada em uma superestimativa da capacidade que têm os EUA de impor os seus interesses diante de resistências determinadas de outros países. Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, um cientista político de Harvard, Samuel Huntington, destacou o aspecto paradoxal do poder dos EUA depois do fim da guerra fria. Os EUA são, sem dúvida, a maior economia e a única superpotência do planeta. Apesar disso, a experiência mostra que países grandes e pequenos, ricos e pobres, democráticos e autoritários, amigos e hostis conseguem resistir às ameaças e aos agrados dos governantes dos EUA⁹⁸.

O Brasil é o país latino-americano que mais condições tem de resistir à Alca. O México já integra o Nafta. A América Central e o Caribe são áreas de influência imediata dos Estados Unidos. Na América do Sul, a Colômbia e a Venezuela estão dilaceradas por conflitos internos; a Argentina atravessa crise de grande profundidade; os outros países não têm muito peso.

A capacidade brasileira de resistir a pressões e atuar de forma autônoma aumentará à medida que for sendo superado o quadro de fragilidade financeira externa do país, comentado na seção anterior. O fortalecimento do balanço de

⁹⁷ Ver, por exemplo, entrevista do então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, publicada na “Folha de S.Paulo”, em 16 de abril de 1998. Questionado sobre se o Brasil estaria ou não preparado para competir com os EUA sem barreiras, a partir de 2005, Lampreia declarou: “O Brasil tem uma economia sensivelmente menos madura. Tem uma industrialização mais recente, taxas de juro mais altas, não tem o mesmo grau de pesquisa tecnológica, não tem o mesmo grau de capacitação em nível educacional”. Segundo ele, a economia brasileira “não pode enfrentar de peito aberto, sem nenhum anteparo, uma economia mais forte. Se assim o fizesse, muito provavelmente nós teríamos o aniquilamento da indústria brasileira”.

⁹⁸ Huntington, 1997, p. 42 e 43. Ver, também, Huntington, 1999, p. 39 e 40.

pagamentos e a diminuição da vulnerabilidade da economia brasileira favorecerão um posicionamento mais adequado do Brasil nas negociações comerciais, em especial nas da Alca. É essencial, portanto, que a política econômica seja conduzida de forma a tornar o país progressivamente mais independente dos mercados financeiros internacionais e menos suscetível à influência de organismos multilaterais controlados pelos EUA e por outros países desenvolvidos⁹⁹.

12. Considerações finais

A agenda da Alca é de tal amplitude que não há exagero em afirmar que ela inviabilizaria a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento – algo que constou das propostas dos principais candidatos à Presidência da República nas eleições de 2002. O Brasil sofreria, em muitas áreas, grave perda de autonomia decisória. De todas as negociações internacionais em curso, essa é a que representa a maior ameaça à soberania do país.

Em 2002, todos os candidatos à Presidência, até mesmo o do governo, fizeram campanha sob o lema da mudança econômica. A política econômica de Fernando Henrique Cardoso foi alvo de severas críticas e não teve defensores convictos.

Ora, o que é a Alca senão o aprofundamento, em tratado internacional, do modelo de liberalização comercial e financeira aplicado no Brasil, com resultados preponderantemente desfavoráveis, desde o início dos anos 90? Ao impossibilitar o Estado brasileiro de se valer de toda uma gama de instrumentos de controle e intervenção econômica, a Alca eternizaria a linha liberal que prevaleceu no período 1995-2002. A orientação econômica rejeitada na campanha e nas urnas ficaria preservada e garantida em acordo com a maior potência econômica e militar do planeta.

A sociedade brasileira está se tornando cada vez mais receptiva a esse tipo de preocupação. Nos seus primeiros meses, o governo Luiz Inácio Lula da Silva dá sinais de que pretende mudar o rumo das negociações comerciais. A reação brasileira demorou muito, mas começa finalmente a tomar forma.

Essa demora é difícil de compreender. A Alca nunca teve sentido do ponto de vista de um país como o Brasil. Ela sempre foi, no essencial, um projeto dos EUA, concebido para atender os seus interesses estratégicos e consolidar a sua influência nas Américas. Uma área de livre comércio com os EUA só pode ter interesse para economias de menor porte e menos

⁹⁹ Para uma discussão da vulnerabilidade externa da economia brasileira e das medidas para superá-la, ver Batista Jr., 2002b, *passim*.

diversificadas do que a brasileira, que não possuem um amplo mercado interno e um parque industrial que mereça ser preservado e desenvolvido.

País de proporções continentais e enorme potencial de desenvolvimento, o Brasil não cabe no quintal de ninguém.

Não obstante, o projeto da Alca sempre teve numerosos e influentes defensores no Brasil. Muitos previam que a Alca proporcionaria acesso ao formidável mercado dos EUA, com grande benefício para as exportações brasileiras. Com base nessa esperança, mostravam-se dispostos a abrir mão de grande parte dos instrumentos nacionais de política comercial, industrial e tecnológica.

Depois da eleição de George W. Bush e do recrudescimento do protecionismo nos EUA, esse tipo de argumento tornou-se difícil de sustentar – tanto mais que o governo Bush e o Congresso dos EUA têm atuado de forma agressiva e franca. Nesse novo ambiente, muitos partidários da Alca recolheram-se a um silêncio tumular. Outros tantos engrossaram as fileiras dos críticos do unilateralismo e da “inconsistência entre a prática protecionista e o discurso liberal dos EUA”.

Não há dúvida de que o protecionismo dos EUA é deplorável. Temos todo o interesse em ampliar as nossas exportações para os EUA e outros mercados, pois isso contribuiria para reduzir o desequilíbrio das contas externas e a crônica vulnerabilidade da economia brasileira.

Mas não se deve perder de vista que há também um lado positivo no que vem acontecendo. Com a sua intransigência e o caráter manifestamente desequilibrado das propostas apresentadas na Alca, Washington indica que pretende levar vantagem em todas as questões essenciais.

Como não perceber o que isso significa? Os EUA estão nos dando a oportunidade de escapar da verdadeira armadilha que a Alca representa para o desenvolvimento e a autonomia do Brasil.

Se o novo governo brasileiro atuar com diplomacia e habilidade, a Alca não sairá do papel. E o ônus desse insucesso ficará principalmente com os EUA.

BIBLIOGRAFIA

I. Documentos Oficiais, Acordos Internacionais e Fontes de Estatísticas

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2001). “Juros e *Spread* Bancário no Brasil: Avaliação de 2 Anos do Projeto”, novembro 2001 (www.bcb.gov.br).

_____ (2003a). “Boletim do Banco Central do Brasil”, janeiro 2003 (www.bcb.gov.br).

_____ (2003b). “Nota para a Imprensa: Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema Financeiro”, 28 de janeiro de 2003 (www.bcb.gov.br).

EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON (2002). *Barreiras aos Produtos, Serviços e Investimentos do Brasil nos Estados Unidos*, Edições Aduaneiras, São Paulo, 2ª edição, novembro 2002.

FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS (2001). “Draft Agreement”, July 3, 2001 (www.ftaa-alca.org).

_____ (2002). “Second Draft Agreement”, November 1, 2002 (www.ftaa-alca.org).

INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998). “Brazil – Letter of Intent”, Brasília, November 13, 1998 (www.imf.org).

_____ (2002a). “Brazil – Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding”, Brasília, August 29, 2002 (www.imf.org).

_____ (2002b). “IMF Approves US\$30.4 Billion Stand-By Credit for Brazil”, Press Release N° 02/40, September 6, 2002 (www.imf.org).

NAFTA SECRETARIAT (1994). “North American Free Trade Agreement”, January 1, 1994 (www.nafta-sec-alena.org).

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2002). “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, dezembro 2002 (www.receita.fazenda.gov.br).

SEVENTH MEETING OF MINISTERS OF TRADE OF THE HEMISPHERE (2002). “Ministerial Declaration of Quito”, Quito, November 1, 2001 (www.ftaa-alca.org).

SIXTH MEETING OF MINISTERS OF TRADE OF THE HEMISPHERE (2001). “Ministerial Declaration”, Buenos Aires, April 7, 2001 (www.ftaa-alca.org).

SUMMIT OF THE AMERICAS (1994a). “Declaration of Principles - Partnership for Development and Prosperity: Democracy, Free Trade and Sustainable Development in the Americas”, Miami, December 1994 (www.ftaa-alca.org).

_____ (1994b). “Plan of Action”, Miami, December 1994 (www.ftaa-alca.org).

THIRD SUMMIT OF THE AMERICAS (2001). “Declaration of Quebec City”, Québec, April 22, 2001 (www.ftaa-alca.org).

UNITED STATES CONGRESS (2002). “Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”, H.R. 3009, 2002 (www.senate.gov).

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2001). “Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA”, January 2001 (www.ustr.gov).

_____ (2003). “Trade Facts: Free Trade Area of the Americas – The Opportunity for a Hemispheric Marketplace”, February 2003 (www.ustr.gov).

WORLD TRADE ORGANIZATION (1994). “Agreement Establishing the World Trade Organization”, Marrakesh, April 1994 (www.wto.org).

II. Livros, Artigos e Outras Referências

ABREU, Marcelo de Paiva (2001). “Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades”, *mimeo.*, Texto para Discussão nº 457, Departamento de Economia PUC-Rio, maio 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira (1990). “A América Latina diante da Constituição de um Mercado Continental”, *Estudos Avançados*, vol. 4, nº 10, setembro/dezembro 1990.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira (2001). “Globalização, Dependência Monetária e Vulnerabilidade Externa”, *mimeo.*, versão preliminar, Instituto de Estudos Avançados/USP, Série Economia, nº 13, junho 2001.

_____ (2002a). *A Economia como Ela é...*, Boitempo Editorial, São Paulo, 3ª edição, 2002.

_____ (2002b). “Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira”, *Estudos Avançados*, vol. 16, nº 45, maio/agosto 2002.

BERGSTEN, Fred (2002). “A Competitive Approach to Free Trade”, *The Financial Times*, December 4, 2002 (www.iie.com).

BLUSTEIN, Paul (2001). *The Chastening – Inside the Crisis That Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*, PublicAffairs, New York, 2001.

BRAINARD, Lael & SHAPIRO, Hal (2001). “Fast Track Trade Promotion Authority: A Primer and a Prescription for Progress”, Policy Brief # 91 - 2001, The Brookings Institution (www.brook.edu).

CARDOSO, Fernando Henrique (2001). “Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas”, Québec, 20 de abril de 2001 (www.mre.gov.br).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2002). *A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento*, Brasília, 2002.

EICHENGREEN, Barry (2002). “The Globalization Wars – An Economist Reports From the Front Lines”, *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 4, July/August 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (2001a) *Impostos em Cascata – Obstáculo para a Competitividade do Brasil*, estudo encomendado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____ (2001b). *Crescimento Econômico – Como Superar Limitações e Atingir o Desenvolvimento Social*, estudo encomendado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____ (2002a). *Juros sobre Capital de Giro: O Impacto nos Custos da Indústria Brasileira*, estudo encomendado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Relatório Final, abril 2002.

_____ (2002b). “Projeto Benchmarking: Módulo Análise do Comércio Internacional”, *mimeo.*, Área de Projetos, agosto 2002.

FELDSTEIN, Martin (1998). “Refocusing the IMF”, *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 2, March/April 1998.

GARCIA, Marco Aurélio (1999). “O Brasil e a Alca: Regionalização e Projeto Nacional de Desenvolvimento”, in Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *Alca e Mercosul: Riscos e Oportunidades para o Brasil*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1999). *Quinhentos Anos de Periferia*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Editora Contraponto, Porto Alegre e São Paulo, 1999.

_____ (2002a). “Brasil não precisa da Alca para ser globalizado”, artigo reproduzido no site da revista Carta Maior, maio 2002 (www.agenciacartamaior.com.br).

_____ (2002b). “Brazil, Mercosur, FTAA and Europe”, *mimeo.*, versão preliminar, October 2002.

HALE, David D. (1998). “The IMF, Now More than Ever: The Case for Financial Peacekeeping”, *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 6, November/December 1998.

HANSEN-KUHN, Karen (2001). “Free Trade Area of the Americas”, *Foreign Policy in Focus*, vol. 6, nº 12, April 2001 (www.foreignpolicy-infocus.org).

HUNTINGTON, Samuel P. (1997). “The Erosion of American National Interests”, *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 5, September/October 1997.

_____ (1999). “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, March/April 1999.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2002). “Perspectivas da ALCA para a Economia Brasileira (Sondagem entre os Conselheiros do IEDI)”, maio 2002 (www.iedi.org.br).

_____ (2003). “Evolução do Crédito e Juros em 2003”, fevereiro 2003 (www.iedi.org.br).

JAKOBSEN, Kjeld & MARTINS, Renato (2002). *Alca: Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2002.

OXFAM INTERNATIONAL (2003). “Comércio com Justiça para as Américas – Agricultura, Investimentos e Propriedade Intelectual: Não à Alca”, *mimeo.*, Oxfam Briefing Paper nº 37, janeiro 2003.

RICUPERO, Rubens (2002). “Os Estados Unidos e o Comércio Mundial: Protecionistas ou Campeões do Livre Comércio?”, *Estudos Avançados*, vol. 16, nº 46, setembro/dezembro 2002.

SCHOTT, Jeffrey J. (2001). *Prospects for Free Trade in the Americas*, Institute for International Economics, Washington, DC, August 2001.

_____ (2002). “US Trade Policy: Method to the Madness?”, Institute for International Economics, revised version of paper prepared for the International Affairs Institute, Rome, October 11, 2002 (www.iie.com/papers).

STIGLITZ, Joseph E. (2002). *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York – London, 2002.

SUMMERS, Lawrence H. (1998). “Recent Developments in Asian Financial Markets”, statement of the Deputy Secretary of the Treasury before the Committee Finance, United States Senate, February 4, 1998 (www.ustreas.gov).

_____ (1999). “Reform of the International Monetary Fund”, statement of the Deputy Secretary of the Treasury before the Senate Foreign Relations Committee on International Economic Policy and Export Trade Promotion, January 27, 1999 (www.ustreas.gov).

THE BROOKINGS INSTITUTION (2002). “Congressional Votes on Fast Track”, compiled by Lael Brainard, August 20, 2002 (www.brook.edu).

WILLIAMSON, John (2003). “Lula’s Brazil”, *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 1, January/February 2003.