

PONTOS DE VISTA

Deve o Brasil se retirar das negociações da ALCA?¹

Samuel Pinheiro Guimarães*

1. Os defensores da participação do Brasil nas negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, ficam especialmente preocupados e irritados com a possibilidade de o Brasil vir a se retirar dessas negociações. Apresentam, em seu entusiasmo pan-americanista, argumentos diversos para que o Brasil permaneça nas negociações, os quais merecem análise e resposta.

2. O primeiro desses argumentos é de que ainda não se sabe o formato final dos compromissos da ALCA e que, portanto, é necessário negociar para criar uma ALCA favorável ao Brasil. Esse argumento é parente próximo, mas certamente não igual àquele que afirma: “Outra ALCA é possível”.

3. Sabemos, com absoluta certeza, que a ALCA será um esquema de integração muito mais amplo e complexo do que um acordo tradicional de livre comércio, pois incluirá normas que determinarão não apenas o livre comércio de bens e de serviços, mas também a desregulamentação total dos investimentos estrangeiros, o livre acesso a compras governamentais, o tratamento mais favorável às empresas detentoras de patentes, a defesa comercial e, finalmente, regras privilegiadas sobre a solução de controvérsias entre Estado e investidor estrangeiro.

4. Ora, 88% do PIB total das Américas corresponde ao conjunto dos países do NAFTA. Certamente, os três países que compõem o NAFTA, Estados Unidos,

¹ Esse artigo encontra-se disponível na Internet (<http://resisir.info>) e foi autorizada a sua publicação neste número do Caderno pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

* Embaixador brasileiro, ex-chefe do Departamento Econômico do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) e ex-diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (I-PRI) do Itamaraty. Autor do livro “Quinhentos Anos de Periferia”, editado por Universidade/UFRGS e Contraponto, em 2001.

Canadá e México, não modificarão substancialmente as regras tão arduamente negociadas e aprovadas de sua área de livre comércio, para satisfazer e incorporar a elas os demais 31 países, que representam, em conjunto, 12% apenas do PIB do Continente, a esmagadora maioria deles em profunda crise social, econômica e política e, portanto, com reduzido poder para influir, em seu favor, sobre as negociações. A ALCA será o NAFTA ampliado, conforme prevê, de certa forma, seu artigo 2204, e talvez com regras ainda mais favoráveis aos Estados Unidos, o que eles chamam de NAFTA-plus.

5. Os defensores da continuidade das negociações da ALCA argumentam que, se o Brasil delas não participar, ficará isolado dos países latino-americanos, dos Estados Unidos e do Canadá, o que acarretaria graves prejuízos econômicos, pois 70% do nosso comércio exterior é feito com esses países, podendo essa atitude, inclusive, sujeitar o Brasil a retaliações americanas.

6. Ora, inicialmente, se o Brasil deseja preservar e expandir, de forma verdadeira e consistente, suas relações econômicas e políticas com seus vizinhos sul-americanos (e mesmo com os países centro-americanos), poderá ampliar vigorosamente os acordos que mantém com esses países no âmbito da ALADI e, assim, ao invés de se isolar, o Brasil se aproximará deles, de imediato.

7. Há dois contra-argumentos que se apresentam a essa idéia. O primeiro afirma que somente se poderia negociar tal ampliação de acordos em conjunto com os demais parceiros do Mercosul, devido à existência da Tarifa Externa Comum, a TEC, o que seria difícil, pois os parceiros do Mercosul resistem à abertura do mercado brasileiro, pois não desejam sofrer nele a concorrência de empresas de outros países latinos. O segundo contra-argumento é de que a abertura do mercado brasileiro, através de acordos tipo ALADI, prejudicaria nossas empresas, que enfrentariam nova concorrência.

8. Os dois contra-argumentos são frágeis. A TEC, hoje em dia, é uma verdadeira “peneira”, tal o número de “perfurações”, i.e., de exceções à tarifa comum. Em segundo lugar, é necessário superar a situação atual em que o “rabo (Argentina, Uruguai e Paraguai) abana o cão (Brasil)”, sem qualquer proveito maior para o cão. Hoje, a política comercial (e a política econômica em geral) brasileira é refém dos interesses argentinos, uruguaios e paraguaios (que são distintos dos brasileiros), sem maior vantagem para o país, pois o poder negociador do Brasil não se ampliou com a aliança com tais parceiros, que não perdem ocasião para

confrontar as posições brasileiras em todos os foros, como ocorreu com a Argentina em todo o seu longo período de “relações carnais” com os Estados Unidos. É necessário reorientar a política econômica externa em torno da meta estratégica central de criar um bloco sul-americano a partir da abertura controlada, sem exigir reciprocidade do mercado brasileiro às exportações dos vizinhos sul-americanos. Acordos semelhantes aos da ALADI podem ser negociados com os países centro-americanos, ainda que tenham eles mercados insignificantes que diferença nenhuma fariam, abertos ou fechados, para as exportações brasileiras.

9. O segundo contra-argumento é, no mínimo, curioso. Temem as empresas brasileiras a concorrência das modestas empresas sul-americanas, mas não temem a concorrência devastadora das megaempresas multinacionais americanas – as maiores e mais dinâmicas do mundo –, que decorreria de nossa participação na ALCA. Além disso, não faz sentido esse contra-argumento, porque os acordos tipo ALADI podem ser negociados de forma muito mais controlada, incluindo a fixação de quotas etc. Aqueles que tanto desejam a ALCA deveriam aceitar a idéia de integrar o mercado sul-americano e, assim, testar a capacidade competitiva de nossas empresas antes de partir para vôos temerários e fadados à catástrofe sem volta.

10. A abertura gradual e controlada, sem exigir reciprocidade, para as exportações de bens efetivamente produzidos (confirmada a produção por certificados de origem e fiscalização) nos países sul-americanos seria o instrumento estratégico político essencial para acelerar a formação de um bloco sul-americano. É tal a assimetria econômica e tecnológica entre o Brasil e seus vizinhos, que a negociação comercial e econômica, com exigência de reciprocidade, esbarra na sua pequena diversidade produtiva e da pauta de exportações.

11. A não participação do Brasil nas negociações da ALCA e a eventual celebração de uma “ALCA sem o Brasil” ou de acordos de livre comércio bilaterais entre os Estados Unidos e cada um ou alguns dos demais países latino-americanos não deve assustar o Brasil, em termos da qualidade de nossas relações econômicas com os Estados Unidos, ou de nossa posição no mercado daqueles países latino-americanos. O fato, por exemplo, de o México ter integrado o NAFTA, a partir de 1994, não reduziu as exportações brasileiras para lá, as quais, aliás, aumentaram. Poderia o Brasil celebrar com cada um desses países um acordo

de livre comércio com as mesmas condições alcançadas pelos Estados Unidos e, assim, preservar nossa posição competitiva.

12. São de tal forma variados e importantes os vínculos e os interesses americanos no Brasil, ocasião e lugar para importantes oportunidades de investimento e de lucros muito significativos para suas megaempresas, que não teriam os Estados Unidos jamais interesse em “sancionar” o Brasil por não desejar participar de uma ALCA, nem teriam o direito de fazê-lo, porque não há norma alguma de direito internacional, em que pudessem os Estados Unidos se apoiar, que obrigue um país a negociar ou a participar de um esquema de integração econômica com qualquer país. Qualquer medida retaliatória americana seria facilmente derrotada na OMC, onde teríamos o apoio de todos os países membros, tal sua ilegalidade e arbítrio. Nossas relações com os Estados Unidos podem ser bem conduzidas bilateralmente, através de negociações diretas bilaterais, para reduzir obstáculos específicos ao comércio ou multilateralmente no âmbito da OMC, onde a posição negociadora brasileira é muito mais forte do que no âmbito da ALCA, devido aos interesses e ao peso político de outros países-membros com os quais poderíamos nos aliar.

13. Outro argumento dos defensores da ALCA é de que as negociações da ALCA seriam a única possibilidade de abrir o mercado dos Estados Unidos para as exportações brasileiras, em especial para as exportações agropecuárias, que seriam altamente competitivas.

14. Esse argumento é igualmente frágil, por três motivos. Primeiramente, é possível abrir o mercado americano, de forma adequada, para os produtos que nos interessam, através de negociações bilaterais, ou no âmbito das negociações da OMC. Muitos dos produtos brasileiros já entram livres de direitos nos Estados Unidos, inclusive devido ao interesse americano (como no caso de produtos primários, como o café). Em segundo lugar, não nos interessa obter livre acesso permanente para todos os produtos da pauta, pois muitos deles simplesmente não fabricamos. Finalmente, os obstáculos que nossos exportadores enfrentam são localizados, específicos, agravados pela legislação de defesa comercial americana, que não pode ser objeto de negociação, como determinou a lei de *Trade Promotion Authority* (TPA). No caso dos produtos da agropecuária, os interesses da agricultura americana, sua representação política no Congresso, as difíceis relações comerciais agrícolas dos Estados Unidos com a União Européia

e as recentes leis americanas que mantiveram e ampliaram os subsídios à agricultura e o TPA, o que dificulta ou impede as negociações de numerosos produtos de interesse brasileiro, como o açúcar e o tabaco, indicam claramente que a ALCA não é nem pode ser a estratégia adequada para a expansão do comércio exterior brasileiro.

15. Outro argumento dos defensores da participação brasileira nas negociações da ALCA é que a ela seria, em última análise, um poderoso instrumento de desenvolvimento da economia brasileira e, para provar o argumento, citam o exemplo do México.

16. Alegam ter a economia mexicana superado a brasileira em dimensão, como resultado do NAFTA. Em realidade, a economia brasileira continua maior do que a mexicana, se for medido o PIB pelo método do poder de compra equivalente, segundo os critérios do Banco Mundial. O fato é que o peso mexicano está sobrevalorizado, e o próprio secretário de Finanças do México alertou para a severa crise que se avizinha, caso essa situação permaneça por mais tempo.

17. A economia mexicana é, hoje, dependente do mercado americano para cerca de 90% das suas exportações e 80% de suas importações e, portanto, seu crescimento depende do crescimento americano. Tornou-se uma economia dependente de um só país, quando o ideal para a estabilidade econômica do processo de desenvolvimento é a diversificação de fornecedores e de compradores externos de um país e de sua pauta de exportação.

18. A concentração de renda e de riqueza se agravou no México, o salário médio real do trabalhador caiu desde 1994, a questão social é gravíssima, segundo declarações do próprio Presidente Fox, e a economia se desnacionalizou e regrediu industrialmente. Agora, para culminar, as indústrias maquiladoras abandonam o México em direção à Ásia. Nos últimos doze meses, o México perdeu 25% das empresas “maquiladoras” e 500 mil empregos, dos 1,2 milhões que teriam sido gerados pelo NAFTA. É em extremo remota a possibilidade de o México ter êxito em obter melhores condições de imigração de seus trabalhadores para o mercado americano, após o enrijecimento recente da legislação de imigração dos Estados Unidos. Para finalizar, o México tem 3.000 km de fronteiras com os Estados Unidos, há grande número de imigrantes mexicanos nos Estados Unidos, que remetem divisas para seu país, há um amplo fluxo turístico com os

Estados Unidos, a mão-de-obra mexicana é barata – conjunto de circunstâncias que o Brasil não têm e em relação às quais não pode competir com o México.

19. Os três desafios que a sociedade brasileira tem de enfrentar com a maior urgência e eficiência – que são reduzir com firmeza as disparidades sociais e regionais, eliminar as crônicas vulnerabilidades externas e realizar o potencial brasileiro – exigem políticas ativas do Estado na área comercial, industrial, de emprego, de tecnologia, de orientação do capital estrangeiro, de desempenho dos detentores de patentes, de promoção agressiva das exportações e de substituição de importações, políticas que a ALCA impedirá. Uma estratégia de desenvolvimento eficaz para o Brasil, um verdadeiro projeto nacional, baseado nas necessidades da sociedade e não nos desejos das empresas multinacionais e de seus Estados de origem, somente é possível se o Brasil não participar da ALCA. E, portanto, não há porque continuar a participar de negociações cujo resultado será necessariamente adverso.

20. “A não participação do Brasil na ALCA dificultará (ou impedirá) o apoio financeiro dos Estados Unidos em caso de crise externa (i.e., de moratória ou *default*)”. Quiçá seja esse o argumento econômico final dos defensores da ALCA e, para demonstrá-lo, lembrem o apoio que os EUA deram ao México quando da crise de pagamentos de 1994.

21. Ora, o fato de o Brasil integrar ou não uma área de livre comércio com os Estados Unidos, no primeiro caso, não garante e, no segundo, não impede a ajuda financeira que pudesse vir a obter (se os tempos fossem outros) dos Estados Unidos ou do FMI, i.e., em realidade do Departamento do Tesouro americano, para enfrentar uma crise financeira externa importante.

22. A atual política do FMI e do Governo americano para os países emergentes em crise econômica externa (que rapidamente se transforma em crise interna) é não fornecer fundos com o objetivo de evitar o “moral hazard” e, ao invés, interferir cada vez mais diretamente na própria condução da política econômica, como exemplifica o envio recente de uma equipe de “peritos” de alto nível, supostamente neutros, para assessorar o Governo argentino na solução da crise e, em especial, arbitrar o conflito entre Banco Central e o Ministério da Fazenda. O objetivo monocórdio é sempre impor políticas de ajuste estrutural ainda mais rigoroso, que levam à explosão social. Os empréstimos feitos recentemente pelo FMI ao Brasil (US\$30 mil milhões) e ao Uruguai são excepcionais, o que se veri-

fica claramente quando se os compara com a política do FMI em relação à Argentina, tendo como objetivo permitir a “saída” de investidores americanos, propósitos eleitorais e de “*lock in*” do futuro Governo em relação à intervenção do FMI (e dos Estados Unidos) na política brasileira.

23. O exemplo da catástrofe social, econômica e política argentina (e a própria situação do Brasil) deveria ser um decisivo alerta para a sociedade e as elites brasileiras sobre o destino cruel de países que fundamentam sua estratégia de desenvolvimento em uma suposta disponibilidade excessiva, na realidade sempre passageira, de capital internacional e na possibilidade de acesso aos mercados dos países altamente desenvolvidos, em resumo, nos humores voláteis dos especuladores, na estratégia global das megaempresas multinacionais e na crença ingênua do fim do protecionismo das Grandes Potências.

24. Assim, participar da ALCA (e, portanto, das negociações que levarão a ela) agravará a redução da soberania brasileira para reformular sua política econômica e para retirar o Brasil da beira do abismo em que a atual equipe econômica o colocou, situação que, paradoxalmente, essa mesma equipe insiste em louvar e perpetuar, e que agravará ainda mais a debilidade estrutural das contas de transações correntes do Brasil, dadas as assimetrias entre Brasil e Estados Unidos, entre as empresas brasileiras e as megaempresas americanas.

25. Para encerrar, os defensores da participação do Brasil nas negociações da ALCA argumentam que o Poder Executivo tem a competência para negociar tratados internacionais, que os negociadores brasileiros são experientes, e que, em último caso, o Congresso Nacional tem competência para rejeitar o eventual tratado de formação da ALCA.

26. Se for verdade que a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a competência para negociar tratados internacionais e que todo tratado implica certa limitação de soberania, certamente a Constituição não atribui competência ao Executivo para negociar tratados que firam de forma radical os princípios fundamentais da República e os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Como o resultado das negociações é inconstitucional, pois fere tais princípios, assim também são, portanto, as negociações que a tal resultado levam.

27. Que os negociadores são competentes e experientes, não há dúvida. Todavia, deram a esses funcionários do Estado uma missão impossível, que é a de

negociar um esquema de integração assimétrica radical entre a maior Potência do mundo e um país subdesenvolvido, o Brasil, em grave crise, esquema que seja favorável a este último e preserve sua soberania. Os negociadores são experientes, mas os que formularam e impõem tal objetivo não o são, pois são os mesmos que implementaram a política econômica e a política externa que levaram o Brasil à situação atual de crise permanente, de subserviência diante das agências internacionais, de desarticulação institucional, de corrupção em altas esferas, de violência e marginalidade social.

28. O argumento de que o Congresso pode rejeitar o tratado de constituição da ALCA é formalmente correto e politicamente absurdo. Na medida em que se passam os anos de negociação, o texto do acordo vai se cristalizando, o país vai assumindo compromissos provisórios, o texto final é apresentado como sendo o melhor possível, e o Executivo, comprometido em sua palavra e sofrendo enorme pressão externa, articula e desencadeia toda sua força política para fazer o Congresso aprovar o texto final, com o argumento de que é preciso honrar a “palavra do Brasil”.

29. Por essa razão, todos os segmentos, setores, classes e organizações que compõem a sociedade brasileira devem se mobilizar e solicitar ao Congresso brasileiro que impeça a continuidade dessas negociações, pois elas levarão, inexoravelmente, a um acordo que, de um lado impedirá o enfrentamento com êxito dos grandes desafios sociais brasileiros e, por outro, reduzirá a soberania e frustrará a possibilidade de o Brasil, realizando seu potencial, se tornar uma potência tão importante como qualquer outra, como permitem seu território, seu povo e o seu capital acumulado.

Recebido para publicação em setembro/2002
(Aceito em setembro/2002)