

ENQUADRAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O FRACASSO DA ALCA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO FHC (1995-2002)

Theoretical-conceptual frameworks on the failure of the FTAA: an analysis on the brazilian performance under FHC government (1995-2002)

*Klei Medeiros¹
Ícaro Faustino Lopes²
Tales de Paula Roberto de Campos³*

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar o processo de regionalização econômica proposta pelos Estados Unidos da América através da ALCA e o modo pelo qual o Brasil reagiu a tal iniciativa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período de 1994 a 2002. Embora costume-se associar a política econômica externa de FHC à inserção brasileira na globalização neoliberal, a atuação deste presidente evidenciou o pragmatismo (aspecto constante na tradição da política externa brasileira) ao optar por dar continuidade à consolidação de um bloco econômico regional próprio, centrado no MERCOSUL, em contraponto a um momento de ascendência hemisférica dos EUA sob a lógica unipolar. Este pragmatismo evidenciou-se na cautela em relação à negociação da ALCA (prolongando o seu tempo de negociação), na desconfiança a respeito do enquadramento teórico da ALCA dentro das explicações mainstream sobre regionalização econômica (sobretudo em função da divergência significativa nos níveis de desenvolvimento socioeconômico entre os países americanos) e, por fim, no gradual distanciamento e redução da

¹ Professor Assistente I de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas - campus de Poços de Caldas). Doutorando em Relações Internacionais no Programa San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista do Banco Santander na Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Espanha (2013). É pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM), ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP). Áreas de atuação: Cooperação Sul-Sul, Política Externa Brasileira, Desenvolvimento e Políticas Sociais. Email: kleimedeiros@gmail.com

² Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas (PUC Minas). Email: icaro.faustino2@gmail.com

³ Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), campus Poços de Caldas. talesdepaula0@gmail.com

dependência em relação às instituições econômicas internacionais como FMI e Banco Mundial, buscando consolidar o Brasil como polo de governança econômica, ainda que sob a roupagem neoliberal.

De modo a elucidar tal perspectiva, este artigo estrutura-se em duas seções. Inicialmente é apresentada uma visão histórico-estrutural, situando a ALCA dentro do contexto da transição para o mundo unipolar Pós-Guerra Fria e os contextos político-econômicos internos do Brasil e dos EUA. Em uma segunda seção, são expostos enquadramentos teóricos distintos sobre as negociações a respeito da ALCA envolvendo Brasil e EUA. Na primeira subseção, evidencia-se a dificuldade de situar a ALCA sob a lógica da teoria mainstream de regionalização econômica de Bela Balassa (2013); na segunda subseção, apresenta-se uma interpretação da posição brasileira e norte-americana a partir da teoria dos jogos (AXELROD & KEOHANE, 1985), explicando o fracasso do acordo em função da escassez de informações, da imprevisibilidade e do aumento da probabilidade de deserção em situações em que o resultado de único jogo pode trazer consequências significativas aos jogadores e em que múltiplos interesses societários internos podem frear a estrutura de uma negociação internacional (PUTNAM, 2010); e, por fim, situa-se a posição brasileira durante o Governo FHC dentro dos debates sobre Governança Econômica Global (WOODS, 2006), evidenciando o papel que o país pretendia assumir em meio às críticas sobre as instituições econômicas internacionais nos anos 1990.

Ao final do artigo, apresentam-se as conclusões a respeito dos argumentos teórico-conceituais utilizados durante o Governo FHC para defender a posição brasileira em relação à ALCA. Um dos pontos destacados é a lógica dos três níveis inaugurada pelo presidente nas negociações do acordo, somada à percepção de que o Brasil poderia se inserir como um polo na Governança Econômica Global, sobretudo no âmbito financeiro, a partir do MERCOSUL.

A criação da ALCA e seu significado para Brasil e Estados Unidos

O contexto internacional no final da década de 1980 e início da década de 1990 foi marcado pelo colapso da União Soviética e dos modelos comunistas do Leste Europeu, paralelamente à difusão da doutrina neoliberal e da tentativa de retomar crescimento por parte dos países centrais em meio a um otimismo em relação ao processo de globalização econômica. Na América Latina, os anos 1980 se apresentaram para a região como “a década perdida”, situação que abrangia também o Brasil. A década, vista como “muito difícil e sombria”, foi acompanhada por crescente fuga de capitais, estagnação econômica, dívida externa, e as tentativas de controle inflacionário (BANDEIRA, 2002). Dado que a dívida externa já passava a causar problemas nos interesses dos Estados Unidos, o “Institute for International Economics” promoveu uma conferência junto a oito países da América Latina – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia – para encontrar meios de realizar reformas para a recuperação destas economias. Deste modo, o economista John Williamson, junto a “tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do Governo norte-americano, Federal Reserve Board e think tanks” propuseram o chamado Conselho de Washington (BANDEIRA, 2002, p. 135).

É diante deste contexto que surge também a proposta da formação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), por iniciativa do presidente George H. W. Bush, em 1990. As negociações para viabilizar o acordo, porém, se iniciaram em 1994 com a presença de 33 países, mais o Brasil. A expectativa era de que até 2005 se formasse uma zona livre comercial nos três subcontinentes da América. Os objetivos da ALCA se pautavam na “agenda de negociações, formulada basicamente pelos EUA”, a qual “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” (BATISTA JR., 2003, p. 267-268).

Durante o governo de Bill Clinton (1993-2001) nos EUA, a discussão acerca da criação da ALCA passou a ganhar força como estratégia de inserção econômica externa. No plano interno, Clinton desenvolveu uma política econômica que colocou os EUA com o maior superávit econômico da história (US\$ 230 bilhões de dólares), a menor taxa de desemprego em 40 anos e o aumento sensível da renda per capita da população; porém, isto só foi possível sob o custo de um grande corte nos serviços sociais jamais vistos até então. Já no âmbito da política externa – mais voltada à dimensão econômica –, os EUA passaram a integrar mais áreas ao sistema capitalista, promovendo a expansão das chamadas “estruturas hegemônicas”, consonante ao emprego das “agências internacionais a serviço dos EUA” (CEZAR, 2013, p. 1; p. 6).

Os planos propostos pelos EUA acerca do livre-comércio se distanciaram da linha sugerida pela União Europeia somente em questões de formação de um banco central comum, programas de financiamento e leis trabalhistas. Dado que a ALCA não seguiria um modelo tão integrativo como proposto pelos europeus, a base estaria salientada no modelo do NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte, composto por EUA, Canadá e México). O único diferencial neste caso seria a adoção unilateral dos Estados latino-americanos ao dólar estadunidense, dado que países como Equador e El Salvador já faziam uso de tal moeda (BATISTA JR., 2003, p. 269).

A maior discussão teórica e contato da sociedade norte-americana com a proposta da ALCA, porém, levou ao surgimento de resistências em diversos setores. Em resposta às propostas comerciais, houve diversos protestos envolvendo trabalhadores, defensores da justiça global e movimentos antibélicos dos EUA, América do Norte e América do Sul. O maior exemplo destes protestos são as manifestações nas conferências da OMC de Seattle, em 1999, as quais terminaram em confronto entre policiais e militantes (THE GUARDIAN, 1999). Três preocupações internas aos EUA passaram a surgir em meio à possibilidade de implantação da ALCA. A primeira, e uma das maiores preocupações, era o aumento do desemprego no país. A segunda preocupação da população residiu nas negociações da ALCA, uma vez que as políticas comerciais estavam sendo guiadas por multinacionais, expandindo o temor por parte dos civis em relação ao real objetivo das grandes corporações: como mencionou a organização de direitos humanos Global Exchange (2011), “enquanto os cidadãos são deixados no escuro, as corporações estão ajudando a escrever as regras da ALCA” (GLOBAL EXCHANGE, 2011, s/p). A terceira preocupação interna dos EUA estava no setor da agricultura, sobretudo no que concerne à situação dos pequenos fazendeiros voltados à agricultura familiar.

No caso do NAFTA, as grandes empresas agrícolas foram favorecidas nos acordos comerciais mais do que os pequenos fazendeiros, abalando a renda destes últimos. Como resultado, a queda da participação dos fazendeiros de menor porte causou a derrubada dos preços de cereais exportados (33% para o milho, 42% para o trigo e 34% para a soja) e levou 33 mil pequenos produtores à bancarrota. O temor era de que os efeitos da ALCA piorassem esta crise no país e levassem a um processo de superprodução (GLOBAL EXCHANGE, 2011).

Nos demais países americanos, o acordo passou a ser visto com desconfiança e cautela. Não se tinha a exata noção dos benefícios de uma abertura comercial aos EUA. Havia dúvidas dos latino-americanos, principalmente, “quanto a real disposição dos EUA de abrir o seu mercado nos setores de interesse” e, segundo ressalta Batista Jr (2003, p. 269), “em 2001 e 2002, essas dúvidas aumentaram muito, em razão de diversas iniciativas protecionistas do Executivo e do Congresso dos EUA”. Envoltos em incertezas sobre o real propósito da ALCA e os seus efeitos, ampliaram-se no Brasil as discussões sobre o tema, levando a indagações sobre “se interessa ao Brasil participar de áreas de livre comércio com economias muito mais desenvolvidas e poderosas” (BATISTA JR., 2003, p.270).

Com relação à postura brasileira, no momento em que a ALCA surgia em um projeto debatido na Cúpula das Américas, em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumia, em 1995, o governo do Brasil, após uma trajetória acadêmica de envolvimento nos projetos da Teoria da Dependência da década de 1960 e 1970 e se atendo aos modelos cepalinos. Para Teixeira e Pinto (2012), porém, não havia dissonâncias entre o sociólogo e o presidente, uma vez que FHC encontrava na gestão presidencial uma aplicação da Teoria da Dependência junto ao modelo neoliberal (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 909-911). Internamente, Fernando Henrique conseguiu com o Plano Real uma estabilidade econômica capaz de conter a alta da inflação, que vinha desde os anos 1980, alinhando os preços domésticos aos preços internacionais – a partir de uma valorização cambial em conjunto com arrocho fiscal e elevação dos juros, rendendo resultados positivos em termos de estabilidade econômica, embora com significativos custos sociais (OLIVEIRA & TUROLLA, 2003). No que concerne à política externa, FHC buscou substituir a agenda externa brasileira – que se baseava anteriormente em uma política menos participativa – para um maior envolvimento nas questões externas (sustentando a importância de uma resposta aos problemas político-econômicos do país a partir da resolução de normas e elaboração de tratados), principalmente no tocante à integração econômica. Somado a esta nova política externa, incorporou-se no ministério de Celso Lafer um Brasil mais ativo politicamente no que concerne aos temas da sociedade internacional pós-Guerra Fria, como questões democráticas, direitos humanos, meio ambiente e a volta do tradicional tripé da Política Externa Brasileira: Neutralidade, Pacifismo e Pragmatismo (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2003, p. 1-3). A adoção de um modelo neoliberal de política externa, portanto, não significou uma aceitação automática do projeto da ALCA; na verdade, o Governo FHC alterou gradativamente o tom de atuação externa ao longo dos 8 anos de mandato, de um “otimismo liberal” a uma visão de que a globalização é assimétrica e precisa levar em conta as particularidades locais (SILVA, 2008).

Nesse sentido, em meio às várias divergências políticas entre o projeto americano e as aspirações latino-americanas na formação da ALCA, o impacto final para o “enterro” do projeto se deu com a eleição de George W. Bush em, 2002, marcando o fortalecimento do protecionismo estadunidense (e assim, invalidando o argumento dos defensores da ALCA). Tal mudança de comportamento apenas salientou a “inconsistência entre a prática protecionista e o discurso liberal dos EUA” (BATISTA JR., 2003, p. 290). De acordo com Cervo & Bueno (2002, p. 489), “os ministros dos 34 países que se reúnem anualmente para negociar o processo de formação da ALCA não chegam a conclusões convergentes para provocar decisões concretas durante as cúpulas” (CERVO & BUENO, 2002, p. 489). Diante desse processo de esgotamento, questionam-se quais razões levaram a uma dificuldade crescente de aceitação do projeto da ALCA enquanto meio de promover melhoria de bem-estar, crescimento e desenvolvimento econômico? Por que a ALCA passou não mais a convencer os Estados do continente americano, mesmo os EUA, proponente e líder do projeto nos anos 1990? E, por fim, quais aspectos teórico-conceituais condicionaram a atuação do Presidente FHC a se afastar gradativamente de uma proposta de ALCA?

Discussões teóricas sobre a proposta da ALCA: a integração em meio a um continente desigual

A ALCA, enquanto projeto que não se concretizou, pode ser analisada a partir de diferentes projeções teóricas a respeito dos reais ganhos em termos de desenvolvimento e crescimento econômico para os países que a ela aderissem. Aqui nesta seção, portanto, apresentam-se três abordagens distintas que podem contribuir para compreender a dificuldade de aceitação do projeto por parte do Brasil, levando-se em conta: as evidências empíricas sobre projetos de integração já em curso, a dificuldade nas negociações internacionais em meio a jogos múltiplos (em três níveis) e as discussões proeminentes nos anos 1990 a respeito do lugar que o Brasil poderia ocupar na Governança Econômica Global.

A ALCA sob a ótica da regionalização econômica de Balassa: projeto viável?

A principal abordagem clássica sobre integração econômica regional foi desenvolvida por Bela Balassa, nos anos 1960. Segundo a autora, a integração regional econômica acontece a partir do interesse dos Estados em suprimir a discriminação existente entre suas políticas econômicas internas. Ainda, Balassa (2013) distingue cooperação de integração em sua obra, sendo o primeiro conceito apontado como uma redução na discriminação das relações dos atores internacionais e o segundo conceito definido como a supressão efetiva das barreiras nas relações entre estes Estados. Estas discriminações fazem referência às restrições comerciais, de investimentos e de circulação presentes nos relacionamentos entre os Estados no plano internacional. Ainda segundo essa abordagem, existe uma certa sequência lógica nas etapas de integração econômica, de acordo com o grau de coordenação e limitação da soberania econômica dos Estados membros: a Zona de Livre Comércio; a União Aduaneira; Mercado Comum; União Econômica e a Integração Econômica Total (BALASSA, 2013, p. 174-175).

Embora bastante difundida no meio acadêmico, a abordagem de Balassa (2013) somente se enquadrou, ainda que com limitações, ao modelo de integração europeu. Aqui reside, portanto, uma questão fundamental para compreender o fracasso da ALCA. Em meio a tendências de regionalização econômica nos anos 1980 e 1990 e ao aumento das pretensões do projeto econômico de União Europeia, os EUA dedicou-se a aprofundar um modelo semelhante na região, o NAFTA, que, entretanto, mostrou-se controverso em diversos aspectos, não passando de uma área de livre comércio. A proposta da ALCA⁴ seria expandir o modelo do NAFTA para o restante da América Latina, mesmo com suas dificuldades e limitações. Entretanto, neste contexto surge o primeiro desafio multipolar à inserção econômica norte-americana: diferentemente da Europa, a América é continente profundamente desigual e a coordenação de políticas macroeconômicas dificilmente iria evoluir sem resistências e contradições, mesmo que o acordo previsse eliminação progressiva das barreiras tarifárias até o ano de 2005. Diferentemente do NAFTA, porém, o MERCOSUL, liderado por Brasil e Argentina, se colocava como contraponto e eixo de resistência às pretensões econômicas norte-americanas, tendo como vantagem a menor desigualdade de desenvolvimento socioeconômico entre os países-membros e, ao mesmo tempo, ser aceita pelo restante do mundo por se desenvolver de acordo com princípios neoliberais em evidência, porém, em esfera regional restrita.

A formação de uma área econômica integrada no Cone Sul surgiu a partir da superação da rivalidade entre Argentina e Brasil, com o desenvolvimento de projetos de integração energética e infraestrutural e a troca de informações estratégicas sobre o uso de tecnologia nuclear. Ainda, o contexto de crise econômica ao final dos anos 1980 impunha soluções regionais para a retomada do crescimento e modernização do parque produtivo sul-americano. Portanto, o MERCOSUL, ainda que em uma posição semiperiférica, representava para Brasil e Argentina uma forma de inserir a região como polo econômico independente nas cadeias globais de valor.

Portanto, mesmo uma zona de livre comércio, que envolve a supressão da discriminação nas relações entre os Estados (BALASSA, 2013), liderada pelos EUA através da ALCA, representaria um risco ao projeto brasileiro em se consolidar como polo regional e alavanca do desenvolvimento na América do Sul. Segundo Batista Jr. (2003), a ALCA fortificaria as tendências desfavoráveis ao mercado brasileiro no âmbito internacional, mesmo os Estados Unidos cedendo concessões significativas que seriam do interesse brasileiro. Para o autor, uma vez que o Brasil é um país em desenvolvimento, este estaria em desvantagem em uma competição com países desenvolvidos e poderosos, refletindo de certa maneira no exercício de sua governança. Tais desvantagens se referem às políticas macroeconômicas, as quais nos países centrais são mais estruturadas, favorecendo-os nas conquistas de mercados internos e externos. Mesmo sob a lógica microeconômica, os representantes empresariais brasileiros deveriam afirmar sua capacidade de competição na ALCA, tendo de reestruturar-se de forma significativa em termos de gestão e custos para competir de forma eficiente. Portanto, a dúvida reside justamente na competição com nações desenvolvidas, pois suas

⁴ De acordo com o modelo de integração de Bela Balassa (2013), a ALCA enquadraria-se na primeira etapa de integração: a Zona de Livre Comércio, caracterizada pela eliminação de tarifas e restrições quantitativas aos Estados membros deste bloco. Porém, os Estados ainda possuiriam autonomia sobre suas políticas particulares, em relações com países que não são membros do Bloco (BALASSA, 2013, p. 174).

estruturas são superiores a do Brasil. Esta disparidade refletiria, de certa maneira, no regresso da economia brasileira à condição de economia agrícola ou agroindustrial e produtora de bens industriais leves ou tradicionais (BATISTA JR., 2003, p. 270-271).

Assim sendo, de uma perspectiva teórica, há pouco suporte nas teorias de integração regional que dê conta de casos de associação entre países centrais e periféricos, que precisam coordenar e harmonizar suas estruturas macroeconômicas. A regionalização econômica da ALCA envolveria pela primeira vez um arranjo econômico amplo que conectaria países com realidades socioeconômicas muito distintas, gerando dúvidas e incertezas em relação a seus resultados. De acordo com o modelo padrão de Bela Balassa (2013), mesmo a primeira etapa de integração econômica regional deveria envolver a supressão da discriminação na relação entre os países membros, o que significaria eliminação das tarifas quantitativas e barreiras tarifárias entre os participantes. A aposta dos países latino-americanos era de que poderia haver superioridade dos Estados Unidos, o que sucederia numa desigualdade na relação entre os países membros, contrariando as teorias tradicionais sobre integração.

As negociações da ALCA sob a ótica da teoria dos jogos: jogo de três níveis?

Visto que a lógica tradicional de integração econômica se encaixa, com dificuldades, no contexto da ALCA, é possível delimitar pontos onde o Brasil seria contra as perspectivas do plano norte-americano de livre-comércio nas negociações. Primeiro ponto: as relações internacionais do Brasil a partir da década de 1990 se mostravam a favor do realinhamento político com a Argentina, principalmente no que tange ao MERCOSUL. Nesse sentido, a necessidade de diversificação de parceiros e de formação de um bloco próprio implicou em custos de manutenção e organização do bloco sul-americano que seriam em grande parte desperdiçados caso a ALCA viesse a englobar todo o hemisfério. O Brasil já havia focalizado sua política externa para a formação da nova organização regional, negando as propostas da ALCA (CERVO; BUENO, 2002, p. 489). Com a formação do MERCOSUL, em 1991, selava-se a parceria entre Brasil e Argentina que iniciara nos anos 1980.

[...] ambos os países estavam em transição de regimes autoritários para democracias, e que a aproximação entre ambos ganhava contornos históricos, tendo em vista a antiga rivalidade pela hegemonia política da Bacia do Prata. O Tratado de Assunção tinha por objetivo aproximar as economias de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, formando uma área de livre comércio e uma união aduaneira, com vistas à integração que permitisse a formação de um mercado comum (LIMA, 2011, p. 15)

Estabelecidos os objetivos dentre os participantes do bloco, o MERCOSUL se pôs a aproximar os mercados dos países-membros, priorizar acordos com as economias regionais e a “necessidade de consentimento mútuo no fechamento de acordos com países externos ao bloco”. Todo este processo fez do MERCOSUL um “adversário político” à consolidação da ALCA nos três continentes (LIMA, 2005, p. 15). Para

Moniz Bandeira (2002)⁵, por exemplo, as políticas econômicas dos EUA em relação à Argentina nos anos 1990 já eram um primeiro passo para desestabilizar o MERCOSUL como um todo, abrindo espaço para o desenvolvimento da ALCA.

Em segundo lugar, os benefícios reais da ALCA para o Brasil não eram, em sua maioria, promissores. Havia alguns casos em que a economia brasileira, assim como suas empresas nacionais (com mão-de-obra relativamente barata e fácil acesso a recursos naturais), poderia competir em pé de igualdade (ou até mesmo em vantagem) contra empresas norte-americanas. Em outros casos, entretanto, alguns fatores pesariam na integração ao livre-mercado das Américas: inicialmente a fragilidade da economia do Brasil enquanto uma nação em desenvolvimento colocaria as melhores peças do capital do Brasil em desvantagem contra multinacionais estadunidenses. Além disso, as facilidades no manejo de políticas macroeconômicas em economias desenvolvidas em relação às economias em desenvolvimento são significativas. As empresas de países em desenvolvimento sofrem com barreiras comerciais e menor facilidade de acesso ao crédito nacional e estrangeiro (BATISTA JR., 2003, p. 270-271).

A partir destes dois pontos, os efeitos de um livre-comércio levariam a uma mudança estrutural na economia brasileira⁶. Desse modo, o processo de negociação da ALCA envolveria um jogo que teria pressupostos e formas de atuação semelhantes ao que Axelrod e Keohane (1985) teorizam em relação ao dilema do prisioneiro⁷ jogado apenas uma vez. Dado que as consequências da implementação do projeto da ALCA teriam impacto significativo, qualquer decisão por ambas as partes resultaria em um dilema de cooperação e coordenação. Um jogo único, ao invés de jogos repetidos, resulta geralmente em deserção, sobretudo em meio à imprevisibilidade de seus resultados e a dificuldade de obter um feedback sobre efeitos de longo prazo. Se o Brasil passasse a agir com menos desconfiança e considerasse mais vantagens do que desvantagens (tendendo a cooperação com os EUA na ALCA), de acordo com o Dilema do Prisioneiro, haveria a possibilidade de surgimento da estratégia “Tit For Tat”, que é uma estratégia considerada eficiente, mas que depende de jogos repetidos indefinidamente (AXELROD, 2011)⁸. O gradualismo na concretização da ALCA, portanto, seria mais consistente aos pressupostos de dúvida e incerteza diante de poucos jogos econômicos. Uma vez que o Brasil entrasse na ALCA, este perderia sua capacidade de resposta – e, portanto, de retaliar comercialmente os EUA. Portanto, os resultados para uma junção à ALCA pelo Brasil se tornavam incertos e desfavoráveis ao país.

⁵ Moniz Bandeira, já nos anos 1990, defendia que o MERCOSUL fosse estendido em direção à África do Sul, como forma do Brasil se inserir no continente. “O Brasil também deve partir para um entendimento de maior profundidade com a Índia, a Rússia e, sobretudo, a China. Na China é que está o futuro” (MONIZ BANDEIRA, 2002, p. 1).

⁶ Segundo Batista Jr., acreditava-se que a ALCA causaria uma desestabilização da balança comercial, aumentando as importações e provocando um “desequilíbrio externo da economia brasileira” (BATISTA JR., 2003, p. 273).

⁷ No Dilema do Prisioneiro, há dois jogadores. As opções possíveis são cooperação ou deserção. Como um passa a desconfiar do outro com relação à incerteza de suas ações, a deserção (por ambos os jogadores) é a opção mais segura. “Portanto, não importa o que o outro jogador pensa, vale a pena desertar” (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 7-9).

⁸ A tática do “Tit For Tat” (“olho por olho”) parte da ação do jogador 1. Este decide desertar enquanto o jogador 2 escolhe pela cooperação. Uma vez que na primeira rodada, o jogador 2 sai perdendo por ter cooperado, ele aplica o “olho por olho” realizando na segunda rodada a ação de deserção contra o jogador 1, passando a retaliar seu parceiro desertando nas próximas rodadas (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 13).

Em todo o caso, há de se considerar que as negociações envolvem jogos múltiplos em que determinados setores internos, tanto do Brasil quanto dos EUA, estariam mais ou menos interessados na concretização do acordo. A ideia de jogo de dois níveis (definido por Putnam como um reflexo de um processo de negociação internacional que leva em conta as possibilidades de aceite por veto-players domésticos) se fez presente no caso das negociações da ALCA, visto que, conforme mencionado anteriormente, mesmo setores domésticos dos EUA passaram a exercer pressão para bloquear o acordo. Enquanto a nível nacional, os Estados democráticos são obrigados a se sujeitar a grupos de interesse e pressões políticas domésticas, a nível internacional, deve haver uma coincidência mínima (win-sets, segundo Putnam) entre o que é aceito no âmbito doméstico de países frequentemente muito distintos em formação social e política. Portanto, os jogos se dão a partir de uma lógica complexa, podendo haver influência internacional na opinião pública local e dos grupos de interesse de uma determinada negociação (PUTNAM, 2011).

Não bastando as dificuldades na dimensão de dois níveis, o Brasil desenvolveu desde o Governo FHC a estratégia de negociação com os EUA a partir da ideia de “Acordos 4 + 1”, que se baseavam no princípio de que o Brasil somente manteria tratativas econômicas com Washington por meio do MERCOSUL, a partir da reciprocidade e da concentração da pauta negociadora apenas em questões de interesse recíproco para os países do bloco sul-americano (PEREIRA, 2003). Desse modo, o Brasil estaria informando implicitamente aos demais membros do MERCOSUL que somente negociaria com os EUA o que fosse vantajoso para os demais membros do bloco, ampliando os custos de liderança e, ao mesmo tempo, aumentando a capacidade de barganha em relação às pretensões econômicas norte-americanas no Cone Sul. O acréscimo de um “terceiro nível” no jogo de negociação adicionou complexidade maior às negociações e evidenciou que a ALCA não poderia ser vislumbrada apenas a partir de uma ótica de integração econômica centrada em etapas de convergência semelhantes ao modelo mainstream de Balassa (2013) e aplicados com relativo sucesso no caso europeu. Havia, portanto, a existência de possibilidades de veto no nível interno, regional (MERCOSUL) e internacional, ampliando as dificuldades do acordo se concretizar.

A ALCA sob a ótica da governança econômica global: o brasil como eixo de resistência ou de transferência?

Outro ponto de vista que pode ser observado no pragmatismo do Governo FHC frente a opção de unir-se ou não a ALCA está relacionada com a ideia do fortalecimento do Brasil enquanto parte da Governança Econômica Global. Havia claramente a intenção de tornar o Brasil um player importante na economia global, em meio à situação de relativa estabilidade econômica nacional no primeiro mandato de FHC e do aumento da desconfiança dos países em desenvolvimento em relação às instituições liberais internacionais, como FMI e Banco Mundial. De acordo com Gonçalves (2005), a arte de exercer governança é um “exercício de autoridade, controle, administração e poder de governo” e está intimamente interligada a “maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (GONÇALVES, 2005, p. 1). No entanto, a boa eficiência administrativa vai além

das fronteiras; neste caso, a governança é uma problemática que ultrapassa a esfera doméstica, atingindo a esfera das relações internacionais (GONÇALVES, 2005, p. 2).

No plano econômico, a administração FHC conduzia o Plano Real, iniciado na gestão Itamar Franco (1992-1994), para o enfrentamento da inflação (29,70% na época), sendo o sexto de outros cinco planos heterodoxos para buscar combater a crescente inflação desde 1986. Apesar da semelhança com os planos de recuperação anteriores, o Plano Real acertou onde nenhum outro plano anterior focalizou: no aumento dos fundos orçamentários, equilibrando as contas públicas, indexando a moeda à URV (Unidade Real de Valor), substituída mais tarde pela moeda real (SILVEIRA et al., 2005, p. 286) e, sobretudo, a partir da apreciação cambial que estabilizou os preços domésticos relativamente aos preços globais (FLIGENSPAN, 1998). Apesar dos desequilíbrios econômicos sofridos com a inserção do Brasil no mercado internacional – a entrada massiva das multinacionais estrangeiras, fragilidade da economia nacional a crises externas e a alta do desemprego (variando de 9 a 12% da população) (SILVEIRA et al., 2005, p. 286, 291-292, 294), o Plano Real foi o responsável por trazer a estabilidade da economia brasileira, fragilizada desde o final dos anos 1970.

Sendo assim, o projeto de inserção do Brasil na chamada Governança Econômica Global significava, para o governo FHC, a priorização da estabilidade sobre o crescimento e desenvolvimento. Embora em um primeiro momento a substituição da ideia de “desenvolvimento” por “estabilidade” parecesse situar o país dentro da lógica neoliberal de estruturação econômica, este processo se manifestou também na tentativa de usar a estabilidade interna para diminuir a dependência do Brasil junto às instituições econômico-financeiras como o FMI e o Banco Mundial, que passaram a ser vistos como entraves à autonomia econômica de países em desenvolvimento nos anos 1990. A estabilidade, embora implicasse em custos sociais e econômicos, seria uma etapa necessária para reposicionar o país futuramente como ator autônomo e independente de financiamento externo para gerenciar sua economia.

Em meio a esse contexto, as próprias instituições econômico-financeiras internacionais passaram a perder credibilidade. Segundo Ngaire Woods (2006), FMI e Banco Mundial, vistas como “motores efetivos da globalização”, criadas junto a Bretton Woods em 1944 e presentes da “Era de Ouro” do Capitalismo, passaram a perder seu papel de importância de grandes apoiadores econômicos aos países em desenvolvimento a partir de quatro formas (WOODS, 2006, p. 1-4; BELLUZO, 1995, p. 11; EICHENGREEN, 2008, p. 91). Primeiro, a queda da renda destas instituições. Antes, FMI e Banco Mundial possuíam seus fundos econômicos preenchidos pelas nações desenvolvidas e, desde 1980, seu fundo é reposto majoritariamente por países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (em sua maior parte, endividados). Com o tempo, estes países (dentre eles, o Brasil) foram quitando suas dívidas com o FMI e Banco Mundial, diminuindo consideravelmente a renda, o funcionamento e o poder de empréstimo destas instituições (WOODS, 2006, p. 2). Segundo, a perda de clientes. Os antigos devedores do FMI e do Banco Mundial, vendo que não conseguiam se livrar da dívida ao continuar tomando empréstimo destes fundos, passaram a achar outros meios de financiar seus gastos, criando fundos de investimento próprios e, além disso, acusando os fundos das instituições de Bretton Woods de ser uma “ferramenta ideológica” para os EUA (WOODS, 2006,

p. 2). Terceiro, a proposta de abertura de mercados e salvaguarda de recursos sugerida por ambas às instituições não havia funcionado. As políticas de auxílio aos governos para reestruturar a economia (objetivos centrais do FMI/Banco Mundial) apresentaram uma falha de aplicação persistente que não sofreu alterações desde a década de 1980. Mesmo sem as fórmulas econômicas do FMI e do Banco Mundial, os Estados não encontram dificuldades para repor políticas econômicas por conta própria (WOODS, 2006, p. 3). E quarto, o caráter destas instituições não é imparcial politicamente. FMI e Banco Mundial, enquanto órgãos financeiros internacionais deveriam ajudar a qualquer Estado independente de sua linha política. Na prática, isso não ocorre. Os julgamentos políticos afetam significativamente ambas as instituições, principalmente no que concerne a Estados sem qualquer vínculo democrático, impedindo políticas de empréstimo por parte do FMI e do Banco Mundial para determinados governos (WOODS, 2006, p. 3-4).

Da mesma forma como o FMI e o Banco Mundial passaram a ser vistos como instrumentos de projeção econômica norte-americana, pouco a pouco perdendo sua influência diante dos governos periféricos, a consolidação da ALCA amarraria novamente as economias latino-americanas a um projeto estadunidense. Sendo assim, reduzir a dependência e alcançar autonomia na política macroeconômica fazia parte de uma primeira etapa de adaptação às mudanças sistêmicas. Barrar a ALCA iria ao encontro da pretensão brasileira de consolidar um bloco próprio na região, mas isto exigia, em um primeiro momento, capacidade de estabilizar a economia interna e reduzir a dependência externa. Diante das reformas econômicas, “o Brasil conservou sua autonomia econômica decisória (...), não avançou quanto desejava na construção do bloco sul-americano em seu benefício, porém retardou o prejudicial bloco hemisférico”, a ALCA (CERVO & BUENO, 2002, p. 488).

Assim sendo, o processo de estabilização econômica interna no Brasil visava promover a sua inserção enquanto player importante na economia global e, ao mesmo tempo, desvincular-se de laços tradicionais com instituições de Bretton Woods como o FMI, o Banco Mundial e o projeto da ALCA, reduzindo a dependência externa e consolidando um modelo próprio de integração neoliberal no Cone Sul. Essa dimensão contraditória, porém, condiz com as pretensões de um país semiperiférico que, ao mesmo tempo em que evita um rebaixamento à condição periférica através do alinhamento automático com a superpotência, reproduz uma lógica semelhante no seu entorno regional como forma de evitar influências extrarregionais (GUIMARÃES, 1999). Como país ainda em desenvolvimento e com diversos problemas socioeconômicos, a proposta de regionalização brasileira encontrava maior suporte teórico no modelo mainstream de Balassa (2013), que invoca a necessidade de convergência macroeconômica, algo que teria mais chances de evoluir no âmbito estrito do Cone Sul do que a partir da integração com Estados Unidos e Canadá, dada as assimetrias de capacidade e poder.

Considerações Finais

A proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em seu momento inicial, enquadrava-se em um contexto de ascendência dos EUA sobre o restante do continente e era visto como projeto adequado a

um mundo unipolar, em que não restavam alternativas e possibilidades em meio à alegada vitória da democracia liberal e do livre-comércio ao fim da Guerra Fria. Os projetos de integração econômica na Europa e em outras regiões se ampliaram a partir do interesse de se encontrar um equilíbrio entre a total abertura econômica e adesão aos princípios neoliberais, de um lado, e a tentativa de promover maior interdependência e autonomia das regiões no cenário global. Diferentemente da Europa, da África e de outras regiões do globo, porém, o continente americano apresentava desigualdade significativa em termos materiais e de poder, e as tentativas dos EUA de construir algum projeto amplo de integração esbarrou desde o início em barreiras geopolíticas e geoeconômicas: o isolamento geográfico do país em relação à Eurásia, as diferenças e incompatibilidades econômicas com seus vizinhos na América Latina e a crescente desconfiança dos países desta região em relação aos resultados assimétricos que poderiam advir da concretização da ALCA.

Nesse sentido, como demonstrado aqui, enquanto projeto, a ALCA não encontrava suporte adequado nas teorias mainstream de integração regional, aplicadas em casos em que havia maior proximidade geográfica e semelhança em termos macroeconômicos entre os países envolvidos. Paralelamente, a tentativa de um projeto amplo esbarrou na iniciativa brasileira e argentina de propor um processo gradual a partir da concretização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), primeiramente, e posteriormente da formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Para o Brasil, a forte dependência das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI) e a tentativa de evitar uma abertura econômica dramática que pusesse fim à sua frágil indústria nacional herdada do período desenvolvimentista, levaram o país a buscar na estabilidade interna um meio de promover maior credibilidade e reduzir a dependência externa. Como ator importante na região sul-americana, as estratégias utilizadas pelo país durante o Governo FHC foram múltiplas: adiar as negociações da ALCA, enquanto se buscava consolidar o MERCOSUL; promover a interdependência econômica e o entendimento político com a Argentina, Paraguai e Uruguai e só negociar com os EUA mediante unanimidade de aceite dos países do bloco sul-americano (Acordos 4 + 1) e reposicionar gradativamente o país como player importante na Governança Econômica Global. Reduzir a dívida externa, assim, representava reposicionar o país como ator capaz de efetuar uma projeção econômica global independente.

O Brasil, durante o Governo FHC, não adotava discurso anti-neoliberal, nem descartava a possibilidade de adesão à ALCA. Porém, a base de sua diplomacia econômica estava sustentada na ideia de que um modelo de integração ao livre-comércio não é benéfico quando envolve assimetrias significativas entre seus membros. Por outro lado, tal modelo poderia ser benéfico no caso de envolver países que, juntos, precisam se proteger das externalidades negativas da globalização econômica ao consolidar formatos de integração mais harmônicos e que levem em conta semelhanças em níveis de desenvolvimento social. Assim, ao mesmo tempo em que rechaçava um alinhamento com os EUA, buscava concretizar a nível regional projetos de integração que dessem sinais de que a América do Sul constituía uma região com capacidade própria de governança. Aos demais países da América Latina, abria-se a possibilidade de evitar

um alinhamento automático com o projeto econômico norte-americano, alterando aos poucos a percepção da inevitabilidade de se moldarem a um mundo que, embora fosse unipolar em termos estratégico-militares, não o seria em termos econômicos.

Em suma, a ação externa do Brasil em relação à ALCA se baseou em utilizar o modelo neoliberal a partir da construção de uma alternativa própria na região, ao mesmo tempo se colocando como eixo de resistência à ingerência norte-americana na região e reproduzindo os modelos de integração neoliberal na sua vizinhança imediata, porém advogando uma integração menos assimétrica, mais horizontal e baseada na construção de capacidades, infraestruturas e diálogos políticos, algo que se concretizaria com a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e, mais tarde, durante o Governo Lula, com a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas).

REFERÊNCIAS

- AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. São Paulo: Editora Leopardo, 2011.
- AXELROD, Robert. KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions, **World Politics**, Volume 38, Issue 1, Oct, 1985. Págs.226-254.
- BALASSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**. Nova Iorque: Routledge, 2013.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**. Vol. 17, n°. 48, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a21.pdf>>. Acesso em: 30.set.2016.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, 1995.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CÉZAR, Rodrigo. **A Política Econômica Internacional do Governo de Bill Clinton (1993-2000)**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), 2013, 27 p.
- EICHENGREEN, Barry J. **Globalizing capital: a history of the international monetary system**. 2ª ed. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- FLIGENSPAN, Flavio. Uma visão global da economia brasileira no Plano Real: avanços, impasses e um cenário de crescimento com exclusão. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, 1998, p.102-143.
- GLOBAL EXCHANGE. Top Ten Reasons to Oppose the Free Trade Area of the Americas. **Global Exchange**. 2011. Disponível em: <<http://www.globalexchange.org/resources/FTAA/oppose>>. Acesso em: 18.out.2016.
- GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 1999.

- LIMA, Fernando Raphael Ferro de. 20 anos de Mercosul. *Análise Conjuntural*, vol. 33, n° 3-4, março-abril/2011.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A ALCA é um projeto político**. *Revista Espaço Acadêmico*, Ano II, n° 15, agosto de 2002. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/40641/21383>>. Acesso em: 17.abr.2018.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Francisco. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social (USP)**, Novembro, 2003.
- PEREIRA, Lia Valls. “**Quatro mais um**” ou Alca?. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 57, n. 6, p. 66-67.
- PUTNAM, Robert. **Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos De Dois Níveis**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.
- SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008, 360 p.
- SILVEIRA, Stéfano José Caetano da; BENEDETTI, Omar; RATHMANN, Régis; CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo da. Reavaliando os objetivos e os resultados do Plano Real. **Análise**, Porto Alegre, vol. 16, n° 2, agosto/setembro, 2005.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 21, número especial, p. 909-941, dez. 2012.
- THE GUARDIAN. Real battle for Seattle. John Vidal, **The Guardian**, 5 de dezembro de 1999. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/1999/dec/05/wto.globalisation>>. Acesso em: 19.jun.2017.
- VIGEVANI, Túlio. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política Externa Brasileira na Era FHC: Um Exercício de Autonomia. **Tempo Social – USP**, Vol. 15, n° 2, novembro/2003.
- WOODS, Ngaire. The Globalizers in Search of a Future: Four reasons why the IMF and World Bank must change, and four ways they can. **Center For Global Development**, Washington, Abril, 2006.

Recebido em 7 de julho de 2017.

Aprovado em 8 de abril de 2018.

RESUMO

Este artigo objetiva revisitar o processo de regionalização proposto pelos EUA para a América Latina e a forma pela qual o governo brasileiro, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), levou a cabo as negociações de modo a prevenir sua concretização e consolidar um polo de poder econômico independente na região: o MERCOSUL. O artigo apresenta distintas perspectivas teóricas para interpretar esse fenômeno: a regionalização econômica de Balassa (2013); a teoria dos jogos (AXELROD & KEOHANE, 1985; PUTNAM, 2010) e as abordagens sobre Governança Econômica Global (WOODS, 2006). Ao fim, concluímos sobre quais aspectos teórico-conceituais predominaram na posição do governo FHC de não aceitar o Acordo de Livre Comercio das Américas. Um dos aspectos fundamentais fora o modo de negociação levado à cabo por FHC junto aos EUA: o que aqui denominamos “jogo de três níveis”. Ademais, o presidente visava consolidar o país como um dos polos econômicos de poder em meio à integração macroeconômica e financeira com o Cone Sul.

Palavras-chave: ALCA; MERCOSUL; Política Externa de FHC.

ABSTRACT

This article aims to revisit the regionalization process proposed by the USA for Latin America and the way in which Brazilian government, under the presidency of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), carried out the negotiations in order to prevent its concretization and consolidate an independent pole of economic power in the region: MERCOSUR. The article presents different theoretical perspectives to interpret this phenomenon: the economic regionalization of Balassa (2013); the game theory (AXELROD & KEOHANE, 1985; PUTNAM, 2010) and the approaches of Global Economic Governance (WOODS, 2006). Finally, we conclude on which theoretical-conceptual aspects predominated in the FHC government's position of not accepting the Free Trade Area of the Americas (FTAA). One of the fundamental aspects was the mode of negotiation carried out by FHC with the United States: what we here call "three levels game". In addition, the president aimed to consolidate the country as one of the economic poles of power amid the macroeconomic and financial integration with the Southern Cone.

Key-words: FTAA; MERCOSUR; FHC Foreign Policy.