

FRONTES DE NEGOCIAÇÃO BRASILEIRA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Um Estudo da Matriz de Desenvolvimento na Política Externa

Patrícia Nasser de Carvalho¹ - Elói Martins Senhoras²

Universidade Federal Fluminense (UFF)¹ - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)²

 patinasser@yahoo.com.br¹ - eloi@ige.unicamp.br²

Resumo

O artigo discute a diplomacia econômica do Estado Brasileiro nas relações internacionais ao indagar quais tem sido seus principais frentes dinâmicos de negociação no comércio internacional nos últimos anos, uma vez que eles consolidam um padrão externo de desenvolvimento nas relações internacionais.

A matriz de desenvolvimento presente na política externa do Estado brasileiro é objeto deste estudo, a fim de demonstrar a existência de um tabuleiro tripartite de negociações comerciais que reflete o esforço brasileiro entre o multilateralismo e o regionalismo.

Palavras chaves: Brasil, negociações internacionais, política externa.

Grupo de Trabalho 7: Políticas comparadas de desenvolvimento e dinâmicas do capitalismo contemporâneo.

1 - Introdução

O termo geoestratégia pode ser interpretado como a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores que se relacionam, dentre os quais se destaca o papel clássico do Estado. Tradicionalmente, a geoestratégia tem sido considerada um subcampo da geopolítica, que analisa as relações estratégico-militares de Estado junto a recursos geográficos, não obstante suas interpretações venham sendo ampliadas pelos estudos geoeconômicos, com a incorporação de uma pluralidade de novos atores que se inter-relacionam na construção espacial.

A geoestratégia econômica de um Estado Nacional nas relações internacionais, a despeito da presença ou influência de outros atores, como as empresas transnacionais e grupos de *lobby*, é identificada pelo estudo da política externa comercial *stricto sensu* ou financeira, que é constituída por um conjunto de diretrizes ou linhas gerais que orientam, em certa medida, as condutas de um país perante o sistema internacional de Estados.

Desse modo, a geoestratégia brasileira de Estado nas relações econômico-comerciais é objeto deste estudo, a fim de demonstrar a existência de um tabuleiro tripartite de negociações internacionais que reflete o duplo esforço espacial brasileiro para incrementar sua inserção internacional e para aumentar sua presença no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais.

Considera-se que os canais de negociação brasileira que conformam a geoestratégia econômica nas relações internacionais podem ser divididos em três frentes: a) as *negociações multilaterais* na Organização Mundial do Comércio (OMC), b) as *negociações Norte-Sul* junto aos Estados Unidos para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e junto à Europa para a formação de um Acordo de Livre Comércio entre a União Européia (EU) e o Mercosul, e, finalmente, c) as negociações Sul-Sul, adotadas na América do Sul e nos acordos com países em desenvolvimento.

Quadro 1 – **Tabuleiro de Negociações do Brasil**

Simetria das Negociações	(-)		As negociações da Alca surgiram do esforço estadunidense para criar uma agenda continental para a remoção de obstáculos ao comércio de bens e para a fixação de regras em temas travados na OMC, como serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual. Enquanto acordo norte-sul, a Alca é marcada por negociações assimétricas que acarretam restrições perigosas às políticas de desenvolvimento do Brasil em detrimento de ganhos marginais e da pouca acessibilidade em setores em que o país é competitivo.
		Acordos Norte-Sul	O Mercosul e a União Européia tentam desde 1999 avançar em um acordo de livre comércio, cuja concepção teórica é, em certa medida, derivada de um subproduto reativo à Alca por interesse de ambos os blocos. As negociações não avançam por apresentarem os mesmos problemas de assimetria e intransigência entre as partes, tal como registrado nas discussões da Alca, além de ambos os esquemas regionais se focarem em outras negociações interblocos mais produtivas: por parte dos países do Mercosul o foco é a América do Sul e por parte da União Européia, a Ásia.
		Acordos Multilaterais OMC	As negociações multilaterais na OMC são complexas e dependentes da formação de grupos de pressão para avanço das rodadas. Apesar da rodada de Doha estar paralisada diante dos atritos irreduzíveis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, as alianças entre o Brasil e uma série de países fizeram avançar algumas questões e obstruírem outros temas contra o interesse nacional desses países com características similares.
	(+)		Os campos de negociações bilaterais Sul-Sul abriram perspectivas de acordos comerciais mais equilibrados e proveitosos para o Brasil, mas incorrem na fragilidade desses países diante dos ciclos internacionais que impactam mais fortemente nos países menores e em desenvolvimento. As relações econômicas e políticas do Brasil com a América do Sul, com grandes países da periferia do sistema internacional e com países em desenvolvimento vêm adquirindo importância crescente, uma vez que esses mercados representam quase 50% do seu comércio exterior.
		Acordos Sul-Sul	Os acordos regionais de integração na América do Sul liderados pelo Brasil têm por objetivo consolidar um espaço de manobra frente aos desafios multilaterais e dos acordos norte-sul, em especial com os Estados Unidos. O Mercosul foi a base dessa política regional, que se acelerou no início do século XXI, com a adesão de novos parceiros comerciais, a assinatura de um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina e a formação da Comunidade Sulamericana de Nações.

Fonte: Elaboração própria.

Assume-se de antemão que a geoestratégia brasileira, na complexa e abrangente agenda da política externa de Estado, é fruto de uma heterogeneidade de objetivos, de parceiros e de poder relativo do país, o que repercute na existência de três frentes simultâneas de negociações internacionais que são interdependentes e hierarquizadas, demonstrando o grau de amadurecimento e o poder aglutinador de interesses envolvidos.

Essa matriz de negociações internacionais registrada pela política externa do Estado brasileiro tem profundo impacto na consolidação de um padrão geoeconômico de relações internacionais, ao caracterizar o País como uma *potência média* que procura destaque no *espaço multilateral* e liderança no *espaço regional* (Senhoras, 2006).

2 - As Negociações Multilaterais:

Da Passividade Neoliberal à Volta de uma Política Pragmática?

As negociações multilaterais devem ser entendidas enquanto práticas generalizadas de interação entre os países do sistema internacional que têm ação instrumental estratégica e final de contraposição à anarquia e ausência de normas do sistema internacional, ao articular os países de maneira não unilateral, mas reciprocamente.

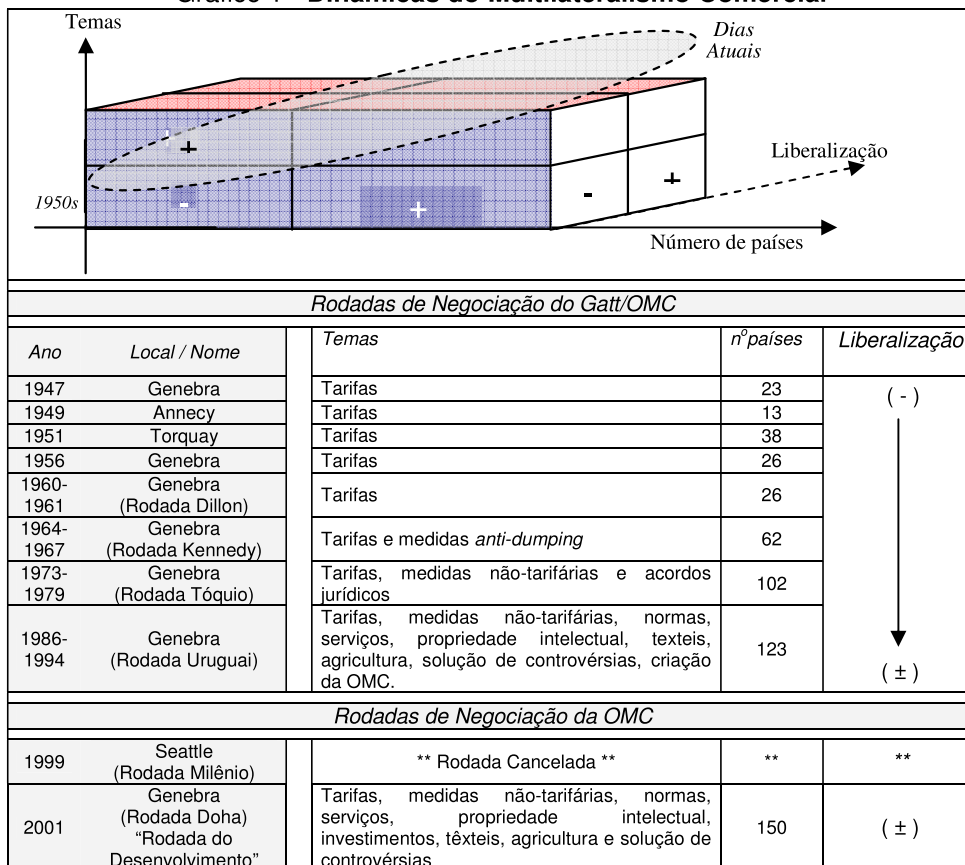
A revisão histórica do sistema multilateral demonstra que a sua construção tem sido um processo difuso, com rapidez na liberalização financeira, embora de lentidão na liberalização comercial (ponderada com avanços e retrocessos), mas que vêm conseguindo garantir regras mínimas de convivência no plano internacional.

Os últimos pouco mais de cinqüenta anos marcaram o início da diplomacia multilateral e institucional com a criação da Organização das Nações Unidas e dos Acordos de Bretton Woods, que deram início a um sistema monetário, comercial e financeiro multilateral, cujo objetivo foi dar respaldo à liberalização do comércio internacional e que abriram, junto com outras instituições que emergiram na década de 1970, uma ampla rede de mecanismos multilaterais de diplomacia econômica.

O contexto tortuoso e nem sempre tranqüilo que marcou a trajetória histórica da evolução comercial do multilateralismo econômico pode ser comparada a uma expansão tridimensional, composta por três vetores principais de expansão: a) grau de liberalização, b) número de países no regime multilateral de comércio, e c) número de temas de política interna no comércio internacional. Em comparação a um cubo, pode-se perceber que neste período houve uma progressiva liberalização comercial e um crescente aumento do

número de países que aderiram a instituições de governança internacional, formando assim uma ampla base para o sistema multilateral *vis-à-vis* a uma pequena altura institucional, devido ao relativo sucesso em algumas áreas específicas nas diversas rodadas de negociações promovidas, como por exemplo, pelo sistema comercial GATT/OMC.

Gráfico 1 - Dinâmicas do Multilateralismo Comercial



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados de Oliveira (2006).

De fato, a aceitação de um país aos princípios do multilateralismo, reduz os custos de transação internacional, ao excluir um emaranhado superposto de negociações bilaterais e regionais, presentes nas ações particulares e difusas dos países. No entanto, é extremamente difícil disso acontecer de forma integral ou profunda, pois uma variedade de contratos multilaterais, cobrindo uma diversidade de assuntos por um período indefinido, também cria uma variedade de novos custos de transação internacional, oriundos de um problema de ação coletiva, implicando na imprevisibilidade das contingências possíveis. Há um significativo número de estudos que, mesmo reconhecendo que para os países em desenvolvimento a manutenção do sistema multilateral de comércio é importante, uma vez que os expõem menos às pressões exercidas unilateralmente pelas grandes potências comerciais, destacam também uma série de restrições decorrentes do multilateralismo. Isto acontece em decorrência do

aumento das obrigações dos países em desenvolvimento de forma dramática no sistema multilateral, de forma que a flexibilidade gozada pelos países-membros da OMC, quanto às suas políticas comerciais e outras políticas industriais nacionais, é substancialmente reduzida. Por isso, as obrigações dos países em desenvolvimento aumentam de forma dramática no sistema multilateral, de forma que a flexibilidade gozada pelos países-membros da OMC, quanto às suas políticas comerciais e outras políticas industriais nacionais, é substancialmente reduzida.

Se os compromissos assumidos na esfera da OMC garantem um maior acesso aos mercados de outros países, também restringem o raio de manobra das nações na definição das políticas econômicas que afetam ao comércio, ao limitarem as salvaguardas legais de descrição e proteção, o que tende a beneficiar muitas vezes mais aos países centrais do que os países periféricos.

Diante de um histórico cumulativo de negociações multilaterais marcado por avanços e retrocessos nos relacionamentos entre os países, a rodada de Doha, conhecida como “Rodada do Desenvolvimento”, surgiu com o objetivo eliminar as desigualdades existentes reforçadas pelas próprias negociações multilaterais anteriores no marco do Gatt, com o propósito de alavancar o crescimento da economia global, em especial dos países em desenvolvimento.

Contudo, as negociações multilaterais no marco da OMC demonstraram, mais uma vez que o discurso não correspondia à prática, culminando na Reunião Ministerial da OMC de Cancun em 2003 em um ponto de inflexão das próprias negociações multilaterais, tendo em vista a mudança de posicionamento da diplomacia brasileira e suas repercussões trazidas quando ela liderou um grupo de países em desenvolvimento, que ficou conhecido como G- 20.

Como o pragmatismo brasileiro nas relações multilaterais teve início por meio das negociações e acordos Sul-Sul através de sua liderança do G-20, momento em que o Brasil se caracterizou como um *player* respeitado nas negociações comerciais multilaterais. Aproveitando-se desta posição, o País estabeleceu negociações com a África do Sul e Índia para a formação do G-3 com intenções de, futuramente, integrar também China e Rússia, ambas consideradas potências médias. Desse modo, à medida que a agenda multilateral não avançou da forma prevista pelos países desenvolvidos, em especial, pelos EUA e União Européia, as pressões terceiro-mundistas, sobretudo do Brasil, passaram a se refletir nas demais escalas de negociações internacional, de forma negativa nos acordos de caráter Norte-Sul, e de forma positiva, nos acordos Sul-Sul de caráter regional e bilateral.

Este aprofundamento multilateral por meio de negociações sul-sul em grupos ou blocos dentro das negociações multilaterais ocorreu na tentativa de diminuir a assimetria em relação ao Centro, estabelecendo melhores condições de negociação para defender os interesses nacionais. Seguindo as diretrizes propostas por Guimarães (1999), o governo Lula notabilizou um aprofundamento brasileiro nas negociações multilaterais para a formação de uma agenda ampla com novos parceiros, revelando uma mudança no posicionamento frente às questões multilaterais quando comparado com os governos do período de redemocratização brasileira de cunho neoliberal.

A geoestratégia econômica embutida nas negociações multilaterais da política externa atual busca ampliar os relacionamentos externos em países centrais e periféricos, de maneira a consolidar a expansão do poder nacional sobre o espaço internacional, resgatando os paradigmas da Política Externa Independente (1961-1964) e do Brasil-Potência (1964-1985), quando o país fora guiado por pragmatismo nas relações multilaterais, ao desenvolver uma rede complexa de parcerias.

O pragmatismo multilateral brasileiro nas negociações internacionais tem sua geoestratégia econômica caracterizada em primeiro lugar pelo não alinhamento automático aos países centrais, e em segundo lugar pela busca de expansão do espaço internacional em suas relações comerciais, ao trazer para o plano da cooperação econômica um número máximo possível de membros, como uma clara tendência de aproximação com os países em desenvolvimento compromissados com a obtenção de resultados positivos para o país.

Entretanto, é preciso mencionar que, se o Brasil aspira a ser considerado um ator importante no cenário econômico multilateral e razões para isso não lhe faltam, tanto pela composição e diversificação geográfica de seu comércio (que o caracterizam como um *global trader*), como pelas dimensões geográficas do país, ainda há uma série de questões internas e externas no continente americano que limitam a sua capacidade de influência na própria América do Sul que precisam ser resolvidas.

3 - As Negociações Sul-Sul: Do Regionalismo Sul-Americano ao Multilateralismo Periférico

A inserção internacional contemporânea do Brasil tem uma dupla fundação que se efetiva nas negociações comerciais de caráter Sul-Sul por meio de uma estratégia de aprofundamento do regionalismo sul-americano como área geográfica de influência e

através de uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais, onde se destaca sua clara aproximação com país em desenvolvimento.

As relações Sul-Sul engendradas pelo Brasil por meio de negociações multilaterais e regionais demonstram que existe uma geoestratégia econômica que é essencialmente ativa para a maximização dos ganhos dos interesses nacionais, ao contrário do que se registra nas negociações Norte-Sul, onde prevalece uma postura reativa, de minimização de custos ou manutenção do *status quo*.

3.1 - A Construção do Regionalismo Sul-Americano

A liderança brasileira nas negociações para integração sul-americana tem dois flancos de atuação que reafirmam o exercício de sua hegemonia no plano regional e definem uma política externa que rejeita o alinhamento automático à proposta americana da ALCA. No flanco platino, os esforços estão concentrados no emponderamento do Mercosul e na frente andina as para a formação de uma área política e de livre comércio da Comunidade Sulamericana de Nações (CASA).

Segundo alguns teóricos contemporâneos, a integração regional seria o instrumento chave para a constituição de estruturas produtivas mais complementares e com maiores escalas de produção, atuando como uma plataforma de exportações para os países. Em menor medida, estimularia acordos de cooperação e coordenação política nos fóruns internacionais.

Nos últimos anos o Mercosul vem assumindo um papel de liderança na região, trabalhando para manter “os vasos comunicantes” mediante uma política de ampliação aos países da América do Sul, no caso mais recente, dos países da Comunidade Andina. A projeção regional de ambos os blocos no continente convergiu gradualmente em um processo com a ambição de conformação de um Espaço Sulamericano, por meio de diferentes discussões.

As discussões regionais com um caráter exclusivamente sulamericano iniciaram-se no ano de 1992 com a *Iniciativa Amazônica*, que propunha um acordo de livre comércio entre os oito países da região transnacional amazônica, e que progressivamente foram amadurecendo em 1993 pela ampla proposta que não se efetivou de formação de uma *Área de Livre Comércio da América do Sul* (ALCSA), em 2000 pela *Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul* (IIRSA), e finalmente em 2004, pela formação da *Comunidade Sulamericana de Nações* (CASA).

A liderança do Brasil nesse processo tornou-se estratégica a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, fazendo com que se intensificassem os debates sobre o papel internacional do Brasil na região por meio de uma crescente aproximação entre as integrações regionais do Mercosul e da Comunidade Andina que resultou em um acordo de livre comércio interblocos e na criação da CASA, recentemente renomeada como União Sulamericana (UNASUR).

Quadro 2 - **Cronologia das Negociações Inter-Blocos de Integração da América do Sul**

1992	1993	1991	1995	2000	2002	2004	2005	2006
Proposta de criação da Iniciativa Amazônica	Proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)	Fundação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Fundação da Comunidade Andina de Nações (CAN)	I Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Brasília). Lançamento: IIRSA	II Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Guayaquil).	III Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Cusco). Acordo Mercosul-CAN	I Cúpula da CASA Comunidade Sulamericana de Nações (Brasília)	II Cúpula da CASA Comunidade Sulamericana de Nações (Cochabamba)

Fonte: Elaboração própria.

Embora longe de ser consensual, a percepção predominante é a de que o Brasil tem assumido, após um longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional para conformar mais claramente tanto o espaço econômico (ALCSA) como o espaço político sul-americano (CASA).

A concepção teórica de que a América do Sul é funcional na geoestratégia brasileira, enquanto uma vertente econômica que torna viável a política externa neodesenvolvimentista, e numa vertente política que amplia a visibilidade internacional do país, é assim traduzida na realidade das relações internacionais em um projeto de liderança regional que tropeça na falta de consenso e aceitação entre os países sulamericanos e nos termos de convivência com a potência hegemônica (Hirst, 2001).

3.2 - A Reconstrução do Bi e Multilateralismo Terceiro-Mundista

Embora a geoestratégia econômica brasileira engendrada pela política externa esteja focada no fortalecimento de relações terceiro-mundistas, ela não rompe relações com os EUA ou a Europa, mas procura apenas substituir a suas centralidades na agenda externa brasileira pela busca de uma nova inserção no sistema mundial, baseada na *multipolaridade* de negociações com Estados em desenvolvimento que compartilham uma mesma posição no sistema internacional.

Há uma diferenciação geoestratégica adotada pela política externa brasileira nas negociações bilaterais e multilaterais de caráter Sul-Sul, onde se pode identificar um eixo negociador com países em desenvolvimento da Periferia e outro eixo com países subdesenvolvidos. Por um lado, nas negociações com Estados de maior desenvolvimento relativo, observa-se uma série de barganhas e trocas mútuas, especialmente junto aos *Estados Asiáticos* em um paradigma de concorrência e cooperação, onde nem sempre os interesses brasileiros são maximizados. As relações brasileiras com os países asiáticos têm pautas diferenciadas caso a caso, devido à pluralidade de Estados Emergentes, como os Tigres e os Dragões asiáticos e a China, Índia e Rússia.

Por outro lado, nas negociações com Estados de menor desenvolvimento relativo, entre eles os *Estados africanos*, observa-se o Brasil adotando uma posição de maior influência, principalmente em negociações multilaterais, ao assumir uma postura de liderança e cooperação quase incondicional precisamente em projetos sociais. Neste âmbito estão as relações com o continente africano estão, primordialmente, voltadas para o aspecto social, comercial e político, uma vez que os Estados africanos se encontram em uma condição desfavorecida em termos políticos, econômicos e sociais, e acabam encontrando no Brasil uma possibilidade de desenvolvimento associado em diversas áreas.

Entende-se, por isso, que apesar das diferenças existentes na agenda externa brasileira entre os países Asiáticos e os países Africanos, observa-se um padrão de negociações no espaço afro-asiático que ocorre de forma similar nos eixos de ação *multilateral* e *bilateral* por meio da criação de coalizões específicas dentro das instituições já existentes como a Organização Mundial de Comércio (G-20 e G-3) e através de parcerias individuais com cada Estado separadamente (África do Sul, China, Coreia do Sul, Índia e Rússia).

4 - As Negociações Norte-Sul:

Dilemas dos Acordos Assimétricos de Livre Comércio

A posição brasileira tem se tornado decisiva nas negociações internacionais norte-sul por ter sido o único país a resistir às iniciativas assimétricas das negociações da ALCA e do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a UE, mantendo firme seus objetivos simultâneos multilateralistas e regionalistas na política externa.

Dentre os principais posicionamentos da diplomacia brasileira que marginalizam o avanço assimétrico de acordos Norte-Sul destaca-se o lançamento de uma série de

políticas e parcerias bilaterais e multilaterais com identificação Sul-Sul e o resgate de uma *visão integrada de América do Sul* por meio da aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul e pela manutenção da *ação conjunta dos países do Mercosul*, não permitindo a sua diluição diante das pressões externas ao bloco e dos diferentes interesses internos ao bloco, tal como registrado no caso argentino.

Diante do flanco regional, os acordos de livre comércio entre Mercosul e UE ou a proposta da ALCA perderam impulso momentâneo e desembocaram em paralisia *vis-à-vis* ao incremento de avanços registrados com a aproximação do Mercosul junto a Comunidade Andina por meio de um acordo de livre comércio e na convergência de uma agenda de integração na Comunidade Sulamericana de Nações. Assim, dentro desse primeiro cenário evolutivo e de aprendizado, os acordos de livre comércio Norte-Sul entraram em compasso de espera, pois refletiram duplamente o *amadurecimento sulamericano* do bloco regional no posicionamento conjunto frente às assimetrias das negociações internacionais e a *inflexibilidade européia e estadunidense* em negociar algumas temáticas.

Desta maneira, diante do flanco multilateral, as negociações Mercosul-UE e ALCA foram estancadas pela gradual aproximação entre o Mercosul e os demais países em desenvolvimento de outras regiões no sistema internacional.

Apesar das negociações Norte-Sul estarem paralisados momentaneamente, os interesses recíprocos persistem setorialmente em cada economia para a assinatura de acordos de livre comércio entre os blocos, o que demonstra que uma possibilidade de volta de um renovado espaço de diálogo, seja em conjuntura mais favorável por meio da sinalização de vantagens ou concessões localizadas por uma das partes, seja por meio da pressão de grupos de influência nos meios de comunicação e em certas áreas dos governos.

4.1 - Negociações para o Acordo União-Européia-Mercosul

As relações entre o Brasil e outros países da América Latina (AL) com a UE se intensificaram, a partir da década 1990, diante do perigo eminente trazido pelas Cúpulas das Américas comandadas pelos EUA para a criação da ALCA, e pelo conseqüente acercamento intergovernamental europeu levado a cabo nas Cúpulas Ibero-Americanas e nas Negociações com o Mercosul.

No espaço da América do Sul, a UE reconheceu rapidamente ao Mercosul como uma realidade, de maneira que entre as duas regiões se iniciou um processo negociador

com o objetivo de criar acordos orientados a constituir uma área de livre comércio. A UE avalia o Mercosul como uma peça estratégica para seu ingresso na AL devido ao seu potencial futuro para convergência com a Comunidade Andina e tem por objetivo se consolidar na AL enquanto um *global trader block*. Isto contrabalança a expansão do poder estadunidense e avança nos espaços comerciais emperrados nas negociações da OMC.

Por outro lado, o Brasil avalia as negociações do Mercosul com a UE como um marco para erigir sua liderança na América do Sul, consolidando a ampliação de sua inserção internacional. A aliança seria um contraponto para reequilíbrio nas relações com os Estados Unidos, uma vez que poderia reforçar no futuro sua posição como ator político no hemisfério e assim se beneficiar com melhores termos de negociação tanto no continente americano quanto no continente europeu, possibilitando assim uma estratégia de diversificação de relações econômicas.

Quadro 3 - Panorama das Negociações entre o Mercosul e União Européia

<i>Por que as Negociações Avançavam?</i>	<i>Mercosul</i>	Uma associação entre o Mercosul e a União Européia fortalecia, por um lado, a posição sul-americana frente às negociações continentais da ALCA comandadas pelos EUA e, por outro lado, a sua capacidade de negociação em fóruns internacionais, além de trazer benefícios econômicos diretos das relações interblocos.
	<i>União Européia</i>	Diante da crescente importância do Mercosul e de seus países associados (Bolívia, Chile e Venezuela) no continente e sua possível convergência com a Comunidade Andina, um acordo da UE com este bloco regional representaria uma salvaguarda para a presença privilegiada européia na América do Sul.
<i>Por que as Negociações não mais Avançam</i>	<i>Mercosul</i>	As negociações com a UE apresentaram ao Mercosul uma agenda estrutural semelhante à Alca, com grandes perdas setoriais e poucos proveitos, o que corroborou para o surgimento de conflitos e na paralisação das discussões. O desenvolvimento das negociações entre os dois blocos demonstrou uma total disfuncionalidade no seu esperado papel de reequilíbrio das negociações do Mercosul com a ALCA.
	<i>União Européia</i>	A evolução das negociações da União Européia com o Mercosul se mostrou desgastante e improdutiva diante das intransigências de ambas as partes em uma ampla agenda que em quase nada avançou, fazendo com que ambos os blocos focassem as negociações para outras regiões, a exemplo do Mercosul na América do Sul e da União Européia na Ásia e no leste europeu.

Fonte: Elaboração própria.

As negociações entre a UE e o Mercosul demonstram a especificidade do *novo regionalismo* enquanto complexidade aberta e latente que transcende as negociações bilaterais em detrimento de negociações multilaterais interblocos. As negociações comportam-se politicamente, não enquanto uma genuína estratégia bilateral, mas enquanto um enquadramento estratégico mundial onde vários países participam do

mesmo jogo, o que demonstra que suas negociações não são exclusivas, mas antes concorrentes, junto a uma pluralidade de outros acordos e negociações bilaterais e regionais que legitimam uma maior interdependência por uma via complexa no sistema internacional.

Entende-se que a tão ansiada consolidação da posição extracontinental do Mercosul não se fortaleceu diante da paralisia em que se encontram as negociações entre o Mercosul e a UE diante da inflexibilidade das posições dos blocos nos interesses setoriais. O desgaste das negociações tem contribuído para o surgimento de novos acordos de livre comércio da UE com países da Ásia que se mostram mais abertos a negociações e tendo pautas menos conflitantes de interesse, sendo, conseqüentemente, mais produtivos.

4. 2 - Negociações para a Área de Livre Comércio das Américas

No início dos anos 1990, os EUA projetaram os primeiros sinais de reavaliação de suas relações no continente americano por meio do lançamento de dois fóruns intergovernamentais, a *Iniciativa das Américas* e as seriadas *Cúpulas das Américas*, quando reintroduziram o contato com sua área de influência e propuseram uma liderança panregional por meio de uma reestruturação do Sistema Interamericano e da construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A geoestratégia panregional estadunidense para o continente Americano pode ser compreendida por meio de uma série de negociações nas Cúpulas das Américas e acordos bilaterais junto a blocos regionais e países latino-americanos a fim de avançar as projeções do poder nesse espaço preferencial para o exercício e manutenção de sua hegemonia mundial.

A característica panregional da ALCA reside na configuração de um sistema continental onde os Estados Unidos ocupam o centro e controle da agenda de vinculação dos demais países periféricos, demonstrando ser um projeto geopolítico e geoeconômico sob um caráter mercantil que abriga uma crescente concorrência hegemônica com a panregião da UE ampliada e com a panregião pacífico-asiática.

Com a evolução institucional dos processos de discussão e negociação de formação da ALCA, os esquemas de integração regional na América Latina produziram diferentes respostas, demonstrando que passaram por momentos difíceis quanto à preservação de suas unidades e suas autonomias.

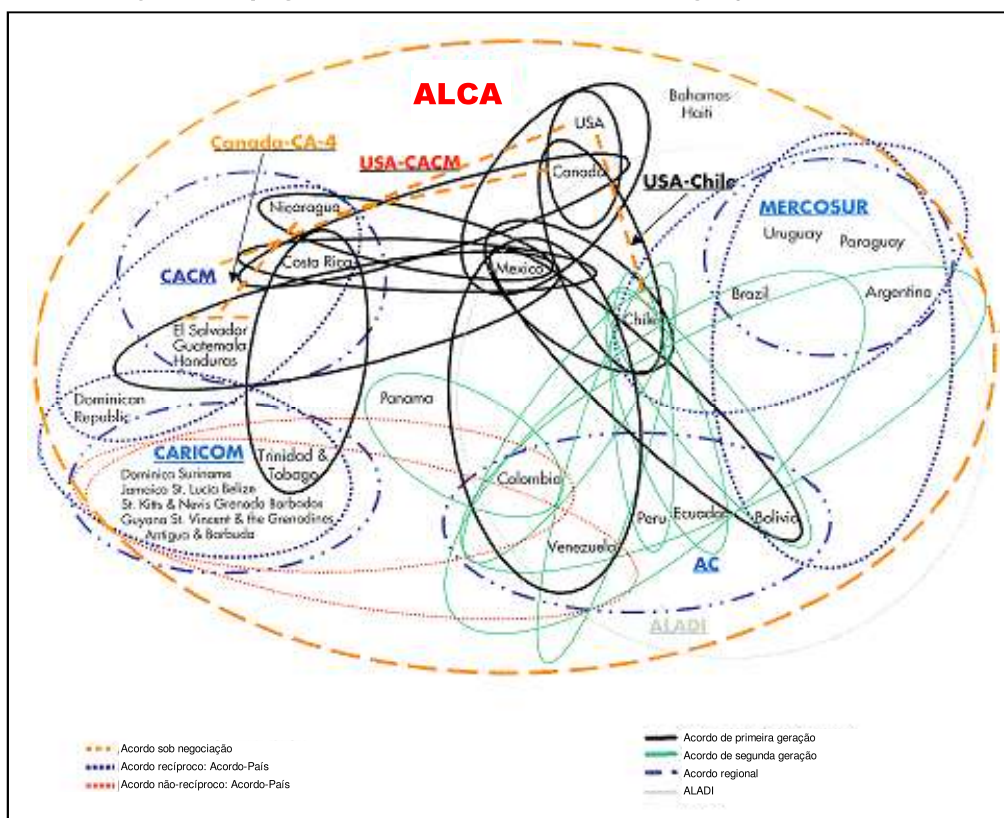
Quadro 4 - **Evolução Histórica de Negociações sobre a ALCA**

<i>Iniciativa das Américas (1991)</i>	Com o objetivo de apresentar uma proposta de substituição dos planos Baker (1985) e Brady (1988) de renegociação e redução da dívida externa dos países da América Latina, George Bush lançou a Iniciativa das Américas para declarar planos de reinvestimento por meio da criação de uma área hemisférica de livre comércio. Apesar da iniciativa ter sido bem recebida pelos países latino-americanos diante de um cenário econômico de autarquia, trazido pelas <i>crises de dívida externa</i> , a Iniciativa se mostrou ambiciosa demais no papel e pouco palpável na realidade.
<i>I Cúpula das Américas (1994) Miami</i>	A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio nas Américas somente prosperou na gestão de Bill Clinton por meio do lançamento da I Cúpula das Américas, que incorporou as orientações da Iniciativa das Américas, embora tenha avançado de uma declaração descompromissada em relação ao período anterior para uma proposta de discussão sistemática dos meios para se chegar à ALCA.
<i>II Cúpula das Américas (1998) Santiago Del Chile</i>	Nessa Cúpula chegas-se à maturidade evolutiva das discussões com o acordo que dá início às negociações da ALCA, embora tenham acontecidos tensões que as tenham emperrado devido ao congresso estadunidense, que só viria a dar o aval para a negociação rápida dos acordos internacionais (<i>fast track</i>), embora de forma incompleta, somente em dezembro de 2001.
<i>III Cúpula das Américas (2001) Quebec</i>	Apesar dos impasses iniciais das primeiras cúpulas, na terceira cúpula, pelo lado institucional da III Cúpula há um aceleração das negociações por meio de grupos temáticos, o que faz surgir uma bipolaridade latente de conflitos entre os interesses estadunidenses e os interesses do esquema regional do Mercosul.
<i>IV Cúpula das Américas (2005) Mar Del Plata</i>	Nessa cúpula as negociações da Alca emperram definitivamente por tempo indeterminado, devido a falta de consenso e das pressões do Mercosul. De um lado, 29 países defenderam um cronograma para sua implementação, e de outro, o Mercosul e a Venezuela até então membro associado, preferiram esperar as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), também emperrada.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da III Cúpula das Américas no ano de 2002, os esquemas regionais de integração latino-americanos se encontraram em uma encruzilhada definitiva, quando realmente necessitaram tomar um posicionamento entre o aprofundamento dos acordos regionais e a diversificação de esquemas rasos, o que deixou latente o dilema político crucial entre as integrações regionais autônomas e a integração continental dependente. Isto fez com que as negociações lideradas pelo Brasil entre o Mercosul e a Comunidade Andina se acelerassem até a conformação de um acordo interblocos e o surgimento da CASA.

Ao longo das negociações entre os Estados Unidos e os demais países do continente para a construção da ALCA, observou-se a difusão de um *processo espacial de integração via fragmentação*, conhecido como *spaghetti bowl*, onde um emaranhado superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas se intensificou pelas negociações estratégicas estadunidenses no flanco dos países da América Central e do Caribe e no flanco da América do Sul.

Figura 1 - *Spaghetti Bowl* dos Acordos de Integração na América

Fonte: IADB (2002: 64).

Apesar do projeto da ALCA não ter se institucionalizado, o projeto estadunidense paralelo de negociações bilaterais junto aos esquemas regionais da América Latina tem criado um espaço recortado por acordos de orientação comercial e de natureza neoliberal que tende a manter o avanço do panregionalismo, configurando a formação de um espaço à *la carte* da ALCA por todo o continente. Assim, as negociações fracassaram por um lado, porque os EUA não concordaram em abrir seus mercados, e, por outro, o Mercosul, liderado pelo Brasil não aceitou as normas defendidas pelos americanos, como regras para propriedade intelectual e serviços.

Entende-se deste modo, que não existe diferença essencial entre a ALCA e o Acordo de livre comércio UE-Mercosul devido às imensas disparidades estruturais entre as economias e empresas existentes em cada bloco e devido à visão seletiva de livre comércio dos EUA e da Europa naquelas áreas de seus interesses protecionistas.

Os múltiplos fronts de negociação internacional, como evidenciado no caso da política externa brasileira demonstram que as geoestratégias econômicas dos Estados Nacionais constroem um espaço internacional dicotômico - a economia-mundo – que é crescentemente *integrada* ou globalizada, e simultaneamente torna-se *fragmentada* por ser recortada por múltiplas escalas internacionais de relacionamento entre os atores presentes na relações internacionais.

5 - Referências Bibliográficas

- BATISTA Jr., P. N. (2005) *O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*. Rio de Janeiro: Campus.
- BELLUZZO, L. G. & CARNEIRO, R. (2004) “A insustentável leveza do crescimento”. *Política Econômica em Foco*, nº 4 .Campinas IE-UNICAMP.
- FRANÇOIS, J. F. (2007) “Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea”. *Working Paper*, March. Copenhagen: Copenhagen Economics.
- GALDIOLI, A. & SENHORAS, E. M. (2006) “Da primeira marcha à marcha ré: Prognósticos de uma agenda de integração regional de Brasil e Argentina no Mercosul”. *Revista Internacional Interthesis*, vol. 3, n. 2.
- GUIMARAES, S. P. (1999) *Quinhentos Anos de Periferia: Uma Contribuição ao Estudo da Política Internacional*. Porto Alegre: UFRGS.
- HIRST, M. “La política de Brasil hacia las Américas”. *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno, 2001.
- MACADAR, B. M. (1996) “Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional”. *Ensaio FEE*, vol. 17, nº 1. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- MARTINS, F. T. (2005) “A política externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)”. *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina: Uel-Anpuh.
- OLIVEIRA, I. T. M. (2006), “De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica”. *Carta Internacional*, ano 1, n. 2. São Paulo: NUPRI-USP.
- RÊGO, E. C. L. (1996) “Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral do comércio”. *Revista do BNDES*, vol. 3, nº 6. Rio de Janeiro: Bndes.
- SENHORAS, E. M. (2006) “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. *Carta Internacional*, ano 1, n. 2. São Paulo: NUPRI-USP.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2006) *Navigating the ‘spaghetti bowl’ of investment agreements*. Genebra: Unctad.
- VALENCIA, A. R. (2003) “El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe”. In:VALENCIA, A. R. et al. *La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.