

REVISITANDO A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ALCA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS CARDOSO E LULA

*Victor Carvalho da Costa*²

UFRGS

Resumo

O presente trabalho busca realizar uma análise comparativa acerca do processo de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com enfoque nos diferentes métodos de atuação entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (Lula). O objetivo geral é entender o impacto de cada governo no processo de formação da ALCA, através da comparação dos modelos de relacionamento hemisférico. Sendo assim, o artigo inicia com a descrição do contexto histórico da ALCA no pós-Guerra Fria, seguindo com a descrição das Reuniões Ministeriais do período 1995-2004. Por fim, as variáveis MERCOSUL, Estados Unidos e a questão dos subsídios agrícolas são analisadas a partir da ótica dos governos FHC e Lula. A hipótese central advoga que o posicionamento mais moderado de FHC buscou obstruir as negociações, enquanto Lula investiu em uma posição mais vocal e efetiva nas negociações.

Palavras-chave: ALCA, Integração Regional, FHC, Lula, Política Externa.

REVISITING THE BRAZILIAN ROLE IN THE FORMATION PROCESS OF THE FTAA: A COMPARISON BETWEEN THE CARDOSO AND LULA GOVERNMENTS

Abstract

The present study aims to conduct a comparative analysis of the formation process of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), focusing on the different approaches employed by the governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Lula da Silva (Lula). The overarching goal is to comprehend the impact of each administration on the FTAA formation process by comparing the hemispheric relationship models. Thus, the article begins with a description of the historical context of the FTAA in the post-Cold War era, followed by an account of the Ministerial Meetings from 1995 to 2004. Finally, the variables of MERCOSUR, the United States, and the issue of agricultural subsidies are analyzed. The central hypothesis contends that FHC's more moderate stance aimed to impede negotiations, whereas Lula pursued a more vocal and effective position in the negotiations.

Keywords: FTAA, Regional Integration, FHC, Lula, Foreign Policy.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: victor.costa@ufrgs.br.

1. INTRODUÇÃO

Os primórdios da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) remontam a Cúpula das Américas de 1994, que resgatou uma integração latino-americana com os Estados Unidos que havia se perdido no tempo. O Presidente Bill Clinton convidaria os líderes democraticamente eleitos do hemisfério ocidental para uma reunião de cúpula a ser realizada em Miami (1994). Em janeiro do mesmo ano, o Secretário de Estado adjunto Alexander Watson relatou os planos da administração para a Cúpula em um discurso no *Congressional Workshop*, durante o qual esboçou uma ampla gama de propostas dos EUA (Moss, 1994).

Entre outros pontos, Watson enfatizou a importância de (a) reforma e reestruturação macroeconômica, (b) defesa da democracia e (c) o interesse de estabelecer relações comerciais que extrapolem o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Ao mesmo tempo, elogiou e saudou os esforços de integração econômica sub-regional que estavam ocorrendo. O NAFTA, segundo Watson, seria um modelo para o relacionamento norte-americano com a América Latina e o Caribe (Moss, 1994). Segundo Nelson (2015), essa estrutura era claramente vantajosa para os Estados Unidos, pois situava o país no centro das negociações, o que permitiria ditar o ritmo e as condições do acordo.

Este trabalho almeja revisitar o processo de formação da ALCA, através de uma análise comparativa com enfoque nos diferentes métodos de atuação dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (Lula). O objetivo geral é entender o impacto de cada governo no processo de formação da ALCA, através da comparação dos modelos de relacionamento e seus resultados na integração hemisférica. A hipótese central advoga que a atuação de ambos governos almejava um objetivo em comum, o de manter a soberania e proteger os setores frágeis da economia doméstica frente ao projeto de liberalização da ALCA. A diferença central foram os instrumentos utilizados e a vocalização de cada governo.

O resultado do conjunto de ações do governo Cardoso foi o prolongamento das negociações. Já o governo Lula investiu em uma oposição mais contundente ao projeto e praticou uma barganha efetiva com o tema agrícola. O problema de pesquisa busca entender a seguinte questão: “Como a política externa durante os governos de Cardoso e Lula diferiu em relação ao processo de integração

hemisférica proposto pela ALCA?”. Visando a solução dos objetivos e da problemática, os capítulos serão alocados. Para além da introdução e considerações finais, o artigo contará com mais quatro capítulos.

O capítulo após a introdução, portanto, contará com uma contextualização histórica da ALCA na conjuntura de integração regional do pós-Guerra Fria, utilizando especialmente o trabalho de Nelson (2015). Dando sequência, o posicionamento da delegação brasileira nas diferentes Reuniões Ministeriais será descrito, em especial nas reuniões de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Miami (2003) e Nuevo León (2004). A descrição partirá de três variáveis norteadoras: (1) MERCOSUL no âmbito da ALCA; (2) relação Brasil-Estados Unidos; e (3) subsídios agrícolas. Por fim, os resultados de ambos posicionamentos governamentais serão explorados e comparados a partir das categorias de análise acima descritas. Para tal, uma extensa bibliografia disponível será utilizada, incluindo Silva e Silveira (2012), Vizentini (2005), Medeiros, Lopes e Campos (2018), Oliveira (2003), Bandeira (2005), Vigevani e Mariano (2017) e Almeida (2004).

O presente trabalho possui vertente qualitativa, pois busca o aprofundamento da compreensão do fenômeno de formação e derrocada da ALCA, a partir da atuação brasileira. A pesquisa é caracterizada por cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental. Para busca de dados acerca da integração hemisférica, serão utilizados principalmente as bases de dados da ALCA e trabalhos acadêmicos publicados concomitantemente com o processo. A fonte oficial para a política externa brasileira será o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e declarações de seus representantes.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ALCA NO PÓS-GUERRA FRIA (1994-2005)

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) empreendeu-se como um dos projetos mais avançados de integração regional na era do pós-Guerra Fria. Sua ambição transcendeu não apenas a extensão geográfica da zona proposta, abrangendo todo o hemisfério ocidental, mas também contemplou a heterogeneidade econômica entre os países participantes, englobando tanto economias desenvolvidas e industrializadas como países do grupo subdesenvolvido

e dependentes do setor primário. Tais disparidades não se limitavam apenas a critérios objetivos, como o PIB, mas também incluíam elementos subjetivos significativos, como estrutura institucional e de governança (Magalhães, 1999; Nelson, 2015).

Diante das marcantes assimetrias estruturais (econômicas, sociais e políticas) entre os países envolvidos, aliadas a um grau reduzido de interdependência econômica regional³, a concepção da ALCA como uma proposta de integração se mostrou ambiciosa. O projeto implicava que todos os participantes, sem exceção, adotassem políticas uniformes conforme um único cronograma. Uma análise retrospectiva da ALCA, negociada entre 1994 e 2005, sugere que tal projeto parecia impraticável e possuía barreiras intransponíveis. Embora as assimetrias tenham sido apontadas como fatores determinantes para a paralisia inicial e subsequente colapso das negociações, o papel da ideologia permanece como um aspecto tangível nas negociações (Magalhães, 1999; Nelson, 2015).

Do ponto de vista dos países fundadores, em 1994, a ALCA parecia inevitável, impulsionada pelo triunfo do capitalismo e da democracia após o colapso da União Soviética, além do crescente fenômeno da globalização econômico-financeira. O fim da Guerra Fria foi percebido como uma oportunidade pelas elites políticas e econômicas da América Latina para revitalizar as relações com os Estados Unidos, baseadas no mútuo endosso ao conceito de democracia liberal e a crescente liberalização econômica após um período de relativo “descompasso”. O consenso entre as lideranças das Américas acerca da necessidade e inevitabilidade de uma Zona de Livre Comércio hemisférica refletiu a força da ideologia em consonância com fatores objetivos. De tal forma, o colapso das negociações em 2005 resultou não apenas de diferenças estruturais irremediáveis, contudo, mais crucialmente, da ruptura do consenso ideológico neoliberal que prevalecia nas Américas em 1994 (Nelson, 2015).

A “ruptura ideológica” que obstruiu as negociações da ALCA foi gerada por mobilizações políticas em diversos países do hemisfério, cujos efeitos reverberaram nas mesas de negociação da ALCA, culminando na Cúpula de Mar del Plata, em 2005. Tal ruptura decorreu de uma profunda transformação política ao longo da década

³ Ideia posteriormente desenvolvida por Nolte (2019).

de formatação da ALCA. Nesse período, surge um novo paradigma na política latino-americana, iniciando-se com a eleição de Hugo Chávez em 1998 na Venezuela. Embora a causa da “onda rosa” não possa ser reduzida a um único fator, a crescente oposição às reformas neoliberais consumadas nas décadas de 1980 e 1990 figura como um contribuinte significativo. Com a eleição de Lula da Silva em 2002 no Brasil e a crise econômica argentina (1999-2002), consolidou-se um grupo de países céticos ou hostis ao neoliberalismo tal como apresentado pela ALCA, constituindo o bloco “*MERCOSUL plus one*” (Nelson, 2015; Vigevani; Mariano, 2017). No capítulo a seguir, a estratégia negociadora do bloco e os impasses gerados serão descritos a partir da ótica brasileira.

3. HISTÓRICO DAS REUNIÕES MINISTERIAIS (1995-2004)

Estevadeordal (2004) defende que para entender o processo de negociação da ALCA, a definição do formato de discussão é fundamental. Inicialmente, os documentos divulgados na fase inicial do processo negociador foram essencialmente enquadrados por conceitos neoliberais. Esses documentos elaboraram um projeto para refazer todo o hemisfério de acordo com as políticas do Consenso de Washington. O quadro neoliberal das negociações se manifestou de uma forma que tanto visualizou como separou as esferas política e econômica da tomada de decisões no conteúdo e na estrutura das negociações. Tal separação ocorreu em dois níveis, constituídos por (1) a separação formal entre o processo de cúpulas mais político-social⁴; e (2) o processo técnico de Reuniões Ministeriais, além do Comitê Preparatório de Vice-ministros, dos Grupos de Trabalho sobre tópicos específicos (como investimentos, acesso aos mercados, serviços, subsídios, entre outros), segundo o site oficial do processo da ALCA (1995). A estrutura base do processo de negociação pode ser vista na figura abaixo:

⁴A Cúpula das Américas é um encontro de chefes de Estado e líderes das Américas, que visa promover o diálogo e a cooperação regional para abordar desafios comuns, impulsionar o desenvolvimento e fortalecer as relações entre os países do continente (Moss, 1994; Magalhães, 1999).

Figura 1 - Estrutura Institucional Basilar da ALCA



Fonte: Vigevani e Mariano (2017).

O foco do capítulo será no processo de Reuniões Ministeriais, em especial as de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Miami (2003) e Nuevo León (2004), delineadas a partir da ótica de atuação da diplomacia brasileira durante os governos de Cardoso e Lula da Silva, selecionados devido a intensa participação da diplomacia brasileira no processo de negociação da ALCA.

Durante o governo FHC, as tensões com os Estados Unidos começaram a surgir. Um dos principais embates ocorreu na Reunião Ministerial em Denver (1995), sendo a sinalização de que o Brasil buscava consolidar o bloco do MERCOSUL, com intuito de negociar um acordo com os países norte-americanos. Além disso, o período estipulado foi outro ponto de conflito, especialmente entre a delegação do Brasil, Chile e Argentina - os dois últimos desejavam concluir as negociações da ALCA em um prazo menor (ALCA, 1995).

Já na reunião de Cartagena, em 1996, foi estabelecido que a participação na ALCA não mais dependia da inclusão formal no NAFTA. A diplomacia brasileira expressava uma preferência para que as negociações ocorressem com blocos regionais já estabelecidos ou em processo de formação, diferentemente dos EUA, que pressionava por negociações individuais e céleres. O conceito de *“building blocks”*, portanto, permaneceu como a estratégia de negociação da delegação do Brasil. Todas as outras decisões foram adiadas para a próxima reunião em Belo

Horizonte (1997), marcada por uma forte tensão entre a delegação brasileira e estadunidense. Conseqüentemente, a delegação brasileira procurou atrasar ao máximo as negociações, para permitir que setores vulneráveis da própria economia nacional, em particular o setor industrial, se adaptassem melhor ao aumento concorrencial, defendendo o modelo de integração sub-regional e não um “NAFTA-plus” (ALCA, 1997; Bruner, 2002; Estevadeordal, 2004; Silva; Silveira, 2012).

Além disso, a delegação brasileira também introduziu a possibilidade, que foi rejeitada, de negociar a ALCA de maneira escalonada, deixando questões mais controversas, como a redução de tarifas, para serem negociadas mais perto do prazo final, em 2005. No entanto, outros princípios defendidos pelo Brasil foram adotados, como tornar o consenso o princípio fundamental de tomada de decisões e reconhecer que a ALCA poderia coexistir com acordos comerciais sub-regionais e bilaterais. Diante dessas proposições, os representantes estadunidenses observaram que os países do MERCOSUL estavam mais articulados do que em reuniões anteriores e conseguiram defender suas posições efetivamente (Bruner, 2002; Estevadeordal, 2004). Ainda durante o governo FHC, o Brasil, em decorrência das transformações em sua economia política ao longo do processo de negociação, condicionaria cada vez mais seu compromisso com a ALCA a exigência de concessões na agricultura. Tal condição se tornaria fundamental no governo Lula, que apostou em uma barganha “agressiva” no tema agrícola (Vigevani; Cepaluni, 2007; Nelson, 2015).

Nelson (2015) defende que a Reunião Ministerial de 1998, em San José, foi fundamental, pois sedimentou os procedimentos, estruturas, objetivos, conteúdo e locais das negociações. A delegação estadunidense procurou antecipar o prazo final para 2003, sem sucesso (exigindo a implementação antecipada de certos itens), o que foi rejeitado pelo Brasil e por outros países do MERCOSUL. Por outro lado, o Brasil e os membros do MERCOSUL pressionaram pela criação de um grupo formal de negociação para a agricultura, como mostram Wainwright e Ortiz (2006). Os autores seguem, argumentando que como os produtos agrícolas são um importante bem de exportação para os países latino-americanos, essa questão se tornaria cada vez mais o núcleo de conflito com os Estados Unidos.

Conforme Nelson (2015), os princípios básicos de orientação das negociações, estabelecidos em San José, incluíam o seguinte: (1) a tomada de decisão deveria ser baseada no princípio do consenso; (2) o acordo final deveria ser consistente com o regramento da OMC; (3) o acordo deveria coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais; e (4) o acordo deveria ser abrangente e seguir o princípio de *single undertaking* (o acordo final é indivisível e as cláusulas são inseparáveis), pontos ativamente defendidos pela delegação brasileira (ALCA, 1998). Sobre as negociações no segundo mandato de FHC, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 44) argumentam:

No segundo mandato FHC, a política brasileira em relação a Alca sofreu de forma mais direta o impacto dos constrangimentos. Após a cúpula de Santiago, apontavam-se, sobretudo no MRE, com respaldo da presidência, os riscos de isolamento, o que não era bem-vindo num contexto em que o mercado dos Estados Unidos representa um diferencial de fundamental importância, e não apenas para o Brasil. Nesse caso, a opção pela cooperação e a diretriz da "autonomia pela participação" acabaram fortalecendo a perspectiva da inserção mais ativa no processo negociador. A preocupação pela participação ativa nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a Alca levou a uma atitude propositiva, com ganhos no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul, como o *single undertaking*, mas sem poder mudar substantivamente a pauta em discussão, cujo arcabouço jurídico básico deixa espaço restrito para temas não adequados ao interesse norte-americano.

Na Reunião Ministerial de Toronto (1999), o Brasil, diante do cenário de crise cambial, passou a exercer pressão de forma mais incisiva sobre os Estados Unidos em relação aos subsídios agrícolas. Os estadunidenses responderam que a questão não seria abordada unilateralmente, buscando, portanto, a reciprocidade europeia e japonesa. Em uma demonstração de solidariedade com o Brasil, os participantes concordaram em apresentar uma frente comum contra os subsídios às exportações agrícolas durante a reunião da OMC em Seattle (1999). O resultado seria a Rodada Doha da OMC, que passaria a exercer uma influência cada vez maior sobre as negociações da ALCA, especialmente no que diz respeito aos subsídios agrícolas, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) e Silva e Silveira (2012).

Wainwright e Ortiz (2006) esclarecem que o principal conflito na reunião de Buenos Aires (2001) novamente se deu na arena da agricultura e do *antidumping*. Na questão agrícola, os Estados Unidos insistiam que as negociações deveriam ocorrer no arcabouço institucional da OMC, diferentemente dos países do

MERCOSUL. A persistente demanda das menores economias (entre elas o Brasil) de que as assimetrias econômicas deveriam ser levadas em conta na negociação da ALCA surtiu efeito, com a aprovação de um projeto de cooperação técnica do *Multilateral Investment Fund*.

Desse modo, a disparidade de desenvolvimento econômico entre os países integrantes e o temor de uma espécie de imperialismo norte-americano, por parte dos países latinos e caribenhos, ainda eram as principais preocupações e impeditivos para o livre comércio nas Américas, segundo Silva e Silveira (2012). O Brasil inclusive encaminhou três princípios fundamentais para o andamento das negociações, que eram: (a) acordos anteriores não poderiam ser desfeitos; (b) não poderia haver acordos setoriais temporários; e (c) a ALCA não poderia se tornar uma extensão do NAFTA.

Camargo (2002), de Souza (2005), além de Silva e Silveira (2012) argumentam em conjunto que apesar das diversas exigências e ressalvas, essa foi a primeira vez que o Brasil se demonstrou aberto a ALCA, já que nas edições anteriores da cúpula, o Brasil tomava uma posição mais defensiva, muito por conta da defesa dos interesses do MERCOSUL, que ainda estava se desenvolvendo. Além disso, temia que a ALCA viesse a ser uma espécie de extensão do NAFTA.

Na reunião de 2002, em Quito, o principal conflito foi novamente o comércio agrícola, especialmente após a eleição de Lula da Silva no Brasil e Lucio Gutierrez no Equador, mandatários mais críticos ao neoliberalismo, conforme Wainwright e Ortiz (2006). A partir da posse de Lula, em 2003, a principal questão seria a agricultura e os subsídios à exportação concedidos pelos Estados Unidos. Hugo Chávez, líder da Venezuela, propôs uma extensão do prazo até 2010 para evitar prejuízos econômicos aos países participantes da ALCA e garantir o respeito da soberania dos mesmos (ALCA, 2002). Segundo Nelson (2015), após a eleição de Lula, a posição do Brasil em relação à ALCA não mudou radicalmente em termos qualitativos, mas tornou-se mais inflexível no que diz respeito a concessões na agricultura, resultando em uma menor cooperação na fase final das negociações.

A tensão entre os Estados Unidos e o Brasil intensificou-se devido à imposição pelos Estados Unidos de tarifas mais altas sobre o aço e ao aumento dos subsídios agrícolas. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer,

presente na Reunião Ministerial, deixou claro que o Brasil não assinaria nenhum acordo a menos que os Estados Unidos estivessem dispostos a discutir questões relacionadas ao contencioso agrícola e *antidumping* (ALCA, 2002; Nelson, 2015).

Masi e Wise (2003) consideravam que o futuro da ALCA na ocasião basicamente dependia de quatro pontos: (1) um acordo entre os Estados Unidos e o Brasil sobre a estratégia de liberalização comercial; (2) o tipo de apoio que os Estados Unidos dariam ao setor econômico em recuperação da Argentina e do Brasil; (3) a significância e a rapidez das negociações bilaterais e multilaterais dos EUA; e, em particular, (4) como as negociações sobre agricultura progrediriam na OMC.

Continuando, Estevadeordal (2004) mostra que a Reunião Ministerial de junho de 2003, realizada em Miami, impôs grandes dificuldades para a implementação da ALCA. A delegação estadunidense apresentou o projeto ao resto do hemisfério em fevereiro de 2003, além de ofertas diferenciadas de acesso aos mercados para cada um dos blocos sub-regionais do hemisfério. O bloco sub-regional apresentado com a oferta mais “modesta” foi o MERCOSUL, o que provocou reações negativas entre os negociadores brasileiros (ALCA, 2003a). As negociações se deterioraram com o colapso da reunião da OMC em Cancún (2003), durante a qual os Estados Unidos foram confrontados por uma série de nações, incluindo o Brasil, sobre a questão dos subsídios agrícolas.

Na posição de copresidência da ALCA durante a Reunião Ministerial de Miami, a diplomacia brasileira propôs uma reestruturação das negociações com base na visão da “ALCA possível”, segundo Silva e Silveira (2012). Esse novo enfoque delineou um processo negociado em três vias: i) a formulação de um acordo “guarda-chuva” que estabeleceria um conjunto equilibrado de direitos e obrigações aplicados aos 34 membros; ii) a negociação bilateral para o acesso a mercados de bens, serviços e investimentos entre diferentes países e blocos; e iii) a possibilidade de conclusão de acordos multilaterais mais aprofundados em temas e setores específicos, por parte dos países que assim desejassem (ALCA, 2003b; Silva; Silveira, 2012).

Apesar dos compromissos assumidos durante a reunião, as negociações não avançaram de forma contundente (ALCA, 2003b). A proposta brasileira de uma

“ALCA possível”, também conhecida como “ALCA *Light*”, evidenciou a diversidade de posições na negociação, devido ao conjunto de diferentes interesses entre os Estados que comporiam a ALCA, bem como o forte antagonismo dos temas em torno das posições do Brasil e dos Estados Unidos. A reestruturação resultou no redimensionamento do alcance e da profundidade da ALCA, tornando impraticável o ambicioso acordo original. Sendo assim, as negociações foram virtualmente encerradas (Silva; Silveira, 2012). O quadro abaixo compila as principais posições negociadoras dos membros a partir da Reunião Ministerial de Miami (2003):

Quadro 1 – Blocos de negociação da ALCA (a partir de 2003)

Blocos de negociação da ALCA (a partir de 2003)		
Abertura total dos mercados	<i>ALCA light</i> / subsídios agrícolas	Negação
Estados Unidos Canadá México Chile Colômbia Guatemala Honduras Panamá Peru Equador El Salvador	MERCOSUL	Venezuela

Fonte: desenvolvido pelo autor com base em Silva e Silveira (2012, p. 14).

Nelson (2015) cita que para a Conferência Ministerial de Nuevo León (2004) a questão do comércio foi deixada de lado a apenas um ano do prazo final de 2005. A proposta foi defendida pela delegação brasileira e apoiada por uma série de outros líderes, entre os quais um número crescente de presidentes abertamente hostis ao receituário neoliberal da ALCA. Entre eles estavam Morales e Kirchner, com o último declarando que as políticas neoliberais levaram a economia argentina à bancarrota. Inevitavelmente, o tópico da ALCA foi discutido durante a reunião. Apesar dos apelos por modelos de desenvolvimento alternativos ao neoliberalismo, os Estados Unidos conseguiram fazer com que países como Brasil e Venezuela assinassem o prazo de 2005, embora Chávez questionasse a viabilidade de tal agenda (Vigevani; Mariano, 2017).

4. DIFERENÇAS CENTRAIS ENTRE A CONDUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES DE FHC E LULA

No presente capítulo, as diferenças centrais entre a atuação dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva serão delineadas e interpretadas com base no histórico de atuação da diplomacia brasileira nas Reuniões Ministeriais, demonstrado na seção anterior. Para tal, um conjunto de autores foi selecionado, abarcando textos concomitantes com o processo e textos recentes, que revisitam o tema afastados da complexa conjuntura de negociação da ALCA e seus principais impasses, incluindo o cenário de ruptura ideológica.

Medeiros, Lopes e Campos (2018) defendem que embora a política econômica de FHC seja associada majoritariamente com a corrente neoliberal, procurando a inserção brasileira no processo de globalização, a atuação de seu governo se baseou no pragmatismo (seguindo a tradição brasileira). A defesa e consolidação do MERCOSUL em contraposição à lógica unipolar hemisférica dos Estados Unidos evidenciava o pragmatismo de sua política externa. Na negociação da ALCA o mesmo pragmatismo se tornou evidente desde o início, especialmente pela cautela e prolongamento das negociações, sempre que possível. O enquadramento pouco convencional da ALCA nas explicações *mainstream* de integração econômica regional também constituíram desconfiança no processo. Isso se devia principalmente pela disparidade entre os níveis de desenvolvimento (social, econômico e de comércio exterior) entre os países que viriam a integrar a ALCA.

Oliveira (2003) argumenta que há uma diferença entre o posicionamento de Lula da Silva na campanha presidencial de 2002 e na efetiva governança do processo ALCA, tornando-se mais pragmática e menos agressiva. Ainda segundo o autor, a política externa brasileira nas relações com a ALCA possui um forte elemento de continuidade entre os governos de FHC e Lula, mantendo-se o pragmatismo e a representação dos interesses brasileiros. A estratégia brasileira teria sofrido no máximo pequenos ajustes devido a conjuntura econômica e política da época.

Vizentini (2005) cita que o governo FHC mirou sempre na defesa incansável do multilateralismo e das relações comerciais, defendendo as iniciativas de integração regional. A estratégia do governo na negociação da ALCA era a de ganhar

tempo sem fazer uma oposição direta e frontal ao projeto. O autor ainda defende que o interesse brasileiro na ALCA diminuiu com o início do governo Lula e a exigência de retirada dos amplos subsídios agrícolas estadunidenses para a continuação das negociações.

Já Bandeira (2005) argumenta que mesmo com o apoio direto dos Estados Unidos ao Brasil durante a crise cambial de 1999, o projeto da ALCA como proposto inicialmente permanecia o ponto mais sensível nas relações Brasil-EUA, já que a convergência dos objetivos políticos, estratégicos e econômicos não parecia possível, especialmente devido aos conflitos de interesse na arena comercial. Ainda que o governo FHC possuísse interesse em cooperar com os Estados Unidos, os interesses do setor produtivo brasileiro deveriam ser respeitados. A ALCA, no entanto, não os representava nos mais diversos aspectos. Bandeira (2005) continua, argumentando que o governo Lula encampou as negociações da ALCA em consonância com os interesses brasileiros, mantendo certos aspectos da linha de negociação proposta por FHC.

Almeida (2004) cita que o governo FHC acompanhou o processo de formação da ALCA desde os primórdios e defende que sua administração não demonstrava entusiasmo para com a proposta estadunidense de integração hemisférica, porém não se opunha ao ideal de uma Área de Livre Comércio no continente. Em posição absolutamente contrastante, segundo o autor, Lula se opunha de maneira ferrenha ao projeto, citando-o como uma “dominação imperial” por parte dos Estados Unidos. Ainda quando candidato, vocalizou que a ALCA nada mais era do que um projeto de anexação da América Latina por parte dos norte-americanos. Mesmo assim, o Partido dos Trabalhadores (PT) temia os possíveis efeitos diplomáticos que a posição contrária explícita causaria na diplomacia brasileira, especialmente na relação com os Estados Unidos.

Almeida (2004) prossegue citando que FHC defendia a ALCA como uma concreta oportunidade para um salto de modernidade na economia nacional. A estratégia do governo tucano era adotar uma barganha intensiva na questão do protecionismo agrícola estadunidense e outros subsídios setoriais, em compasso com uma limitada adesão aos novos temas propostos na ALCA, a saber:

investimentos governamentais, acesso em serviços, regras comerciais e propriedade intelectual.

Sobre a atuação do governo Lula, Almeida (2004) advoga que após a eleição o governo petista relutou na aceitação do livre comércio, finalmente aceitando-o uma vez no comando da nação. A barganha nas negociações, no entanto, seria mais rígida e impositiva. Os impasses que surgiram a partir dessa estratégia normalmente eram concentradas na questão agrícola e no acesso ao mercado estadunidense, temas duramente defendidos pela delegação do país. O pedido de correção das assimetrias estruturais, por exemplo, não foi flagrantemente colocado na mesa de negociação, segundo Almeida (2004).

As diferenças na negociação da ALCA, segundo Almeida (2004) se deram especialmente na postura diplomática entre os dois governos. Os tópicos não eram mais estritamente “técnicos” e agora reiteravam o interesse nacional. A administração Lula possuía uma percepção mais crítica acerca dos benefícios e desvantagens da liberalização comercial hemisférica, especialmente considerando o “império norte-americano”. Outra diferença fundamental foi o abandono da defesa multilateral nas negociações e do consenso ou entendimento único, posições muito enfatizadas pelo governo FHC. Agora, o governo brasileiro sob a liderança de Lula apostaria em uma “geometria variável”⁵, optando pelo minilateralismo e defendendo a liberalização “à la carte” ou “Alca Light”. O resultado dessa postura foi uma “aladização” da ALCA, transformando-se em um esquema parcial e *ad hoc*.

Já Silva e Silveira (2012) citam que a estratégia da delegação brasileira durante o governo FHC foi a de obstruir as negociações, a partir da diminuição do poder norte-americano no processo com a ausência do mecanismo “*fast-track*”. A estratégia adotada, contudo, era de alto risco, pois a obtenção do mecanismo provocaria uma cascata de acordos comerciais bilaterais com os Estados Unidos. A questão agrícola novamente aparece como o ponto de embate principal com os Estados Unidos, mesmo que com suas fragilidades argumentativas, como a baixa legitimidade no setor agrícola e suas demandas não solucionadas no MERCOSUL,

⁵ Segundo Silva (2015, p. 36): “Para cada conjunto de problemas, ou para cada estratégia, formou-se um grupo de coalizão, com variação nos países participantes. A estratégia de formação de coalizões de geometria variável decorre da multidimensionalidade nas alianças, refletindo mudanças sistêmicas internacionais”.

segundo Silva e Silveira (2012). Sobre o protelamento das negociações e as demandas do MERCOSUL, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 44) argumentam:

De forma simplificada, pode-se afirmar que, após a Cúpula de Miami de dezembro de 1994, quando Cardoso acompanhou o então presidente em conclusão de mandato, Itamar Franco, a decisão de governo foi a de buscar protelar a Alca o máximo possível, política finalmente reformulada após a segunda cúpula da Alca, em abril de 1998, em Santiago do Chile. Ao longo das negociações, entre 1995 e 1998, a defesa do princípio da autonomia ganhou expressão pela lógica do protelamento, assim como a manutenção da prioridade do Mercosul, apesar das dificuldades crescentes neste bloco.

Conforme Silva e Pérez (2019), a estratégia de obstrução das negociações por parte da delegação brasileira pôde ser observada durante as deliberações da ALCA, onde a diplomacia do Brasil nunca se posicionou com uma declarada oposição, uma vez que não desejava ser excluído das negociações e preferia atuar de dentro do arcabouço institucional para influenciar os resultados. Tal abordagem evidencia a postura cautelosa do Brasil, que optou por engajar-se no processo negociador de forma estratégica, visando proteger seus interesses e assegurar uma participação efetiva na definição dos desdobramentos negociais.

Sobre o governo Lula, Silva e Silveira (2012) relembram que o mandato se inicia já no final das negociações da ALCA, muito próximo do prazo final estipulado (2005). As propostas, logo, já se encontravam cristalizadas. A diplomacia brasileira optou então por uma reorientação na estratégia de negociação. As regras propostas no escopo da ALCA e a concepção de livre comércio extrapolavam as negociações da OMC, reduzindo a habilidade de regulação dos Estados nacionais. Tal ponto foi reforçado no discurso da delegação brasileira.

Silva e Silveira (2012) citam ainda que o contencioso na questão dos subsídios agrícolas permanecia sem solução e que o foco da política externa no governo Bush após o 11 de setembro era a luta contra o terrorismo e o unilateralismo, abandonando o foco no continente americano. Defendem ainda que as convergências entre a política externa brasileira e a política externa norte-americano diminuíram, provocando embates frequentes especialmente na questão latino-americana. Os autores resumem a estratégia do governo Lula como a busca de poder autônomo na América Latina.

Sobre a reorientação estratégica na relação Brasil-Estados Unidos, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) citam a diminuição da influência dos Estados Unidos na pauta econômica externa brasileira durante a década de 2000. Segundo as autoras, embora seja inegável que a ampliação do acesso ao mercado norte-americano permanecia como um interesse constante da política comercial brasileira, a relevância de tal meta diminuiu significativamente, especialmente após o encerramento das negociações da ALCA em 2005. Nolte (2019), cita que o regionalismo latino-americano foi obstaculizado pela hegemonia norte-americana na região. O autor cita, por exemplo, a estratégia dos Estados Unidos de estabelecer acordos econômicos bilaterais com países latino-americanos após o fim das negociações da ALCA.

Ainda sobre as diferenças entre as duas estratégias negociadoras, Silva e Silveira (2012) mostram as críticas proferidas pelo governo Lula na condução das negociações da ALCA por FHC, citando o difícil plano de negociação herdado, sujeitado a estritos compromissos e com baixa margem de manobra e barganha. A crítica se estende ao escopo negociado até então, que seria mais amplo e envolveria questões para além do livre comércio, como citado anteriormente. Tal conjunto de questões prejudicaria a autonomia do governo brasileiro. Além disso, a possibilidade de acesso amplo ao mercado norte-americano se revelou escassa, com enfoque especial na dificuldade de acesso de produtos do setor primário nacional. Por fim, pontos considerados fundamentais para o Brasil como a eliminação dos subsídios agrícolas estadunidenses e medidas *antidumping* não entraram no campo de negociação.

Silva e Silveira (2012) explicitam ainda a mudança direcional da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos, começando no governo Lula com o entendimento de que os estadunidenses buscavam o exercício de sua autoridade e liderança na região latino-americana a partir do incremento de sua hegemonia e em detrimento das economias regionais. Tal fato era causado pelas assimetrias estruturais existentes entre os países do processo de integração hemisférica. Com a criação da CALC (*Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo*) em 2008, e mais adiante da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos), uma vontade brasileira se tornava evidente, a de criar

foros de cooperação e coordenação econômica entre os países do continente, para além da esfera de influência estadunidense e com a liderança brasileira.

Por fim, em um breve resumo compilado por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 51), é possível perceber as principais diferenças na condução da negociação por parte dos governos FHC e Lula:

Quadro 2 - Política Externa Brasileira e a ALCA

Estratégias Negociadoras (1995-2005)	
A Idéia de “Autonomia pela Participação” do Governo FHC	A Idéia de “Autonomia pela Diversificação” do Governo Lula da Silva
Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.

Fonte: desenvolvido pelo autor com base em Vigevani e Cepaluni (2007, p. 51).

5. A RELAÇÃO BRASIL-EUA, O MERCOSUL E A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS

O período entre 1994 e 2005 testemunhou uma transição marcante nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com as administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva apresentando abordagens distintas em relação aos Estados Unidos, ao MERCOSUL e aos subsídios agrícolas. O contraste entre essas duas eras revela nuances significativas na diplomacia brasileira e nas estratégias de negociação em um cenário internacional em rápida transformação (Bruner, 2002; Carranza, 2004; Vigevani; Mariano, 2017).

Durante o governo de FHC, a relação com os Estados Unidos foi definida como essencial e cooperativa. Embora desacordos setoriais fossem parte do cenário, a ênfase estava na cooperação bilateral, com uma reciprocidade moderada. Já no governo Lula, a importância da relação com os EUA foi reconhecida, mas não considerada essencial. Houve uma abordagem mais pragmática, com áreas de desacordo político e econômico evidentes. A ênfase da política externa do governo Lula estava na multipolaridade e na reciprocidade estrita (Almeida, 2004; Vigevani; Mariano, 2017). No campo negocial, a postura pragmática e o fortalecimento da

posição brasileira contribuíram de forma efetiva para o fim da ALCA durante o início do mandato presidencial de Lula (Nelson, 2015).

Para o governo Cardoso, o MERCOSUL representava uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira, sendo vista como uma base possível para a integração econômica com o mundo e para o fortalecimento das relações econômicas regionais⁶. O foco, no entanto, estava em temas econômicos e comerciais, que possuíam prioridade sobre outros aspectos. Tal postura é evidenciada pelas posições nas Reuniões Ministeriais entre 1995 e 2002. Já para o governo Lula, o MERCOSUL não apenas era a prioridade mais relevante na região, mas também possuía uma importância estratégica, servindo como base para a união política da América do Sul, livre de influências externas e de limitações do *hegemon*, criando a ideia de uma América do Sul como “fortaleza”, como visto durante o processo negociador de Miami e Mar del Plata, em 2003 e 2005, respectivamente (Almeida, 2004; Tulchin; Bitencourt, 2005).

A comparação entre as abordagens dos presidentes Cardoso e Lula na condução das negociações da ALCA destaca a evolução da diplomacia brasileira e a adaptação ao aglomerado de transformações conjunturais (Oliveira, 2003). Enquanto o governo Cardoso buscava uma integração pragmática e priorizava a cooperação com os Estados Unidos, o governo Lula adotou uma abordagem mais assertiva, buscando liderança regional, priorizando a soberania nacional e promovendo uma visão mais equitativa das Relações Internacionais, posição exposta no excerto abaixo de Silva (2015, p. 1-2):

Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira operou sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa, em desenvolvimento na última década, tem como principais características o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países

⁶ Conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 35): “Apesar da importância que o bloco representou para os governos brasileiros, na formulação de Lafer (2001b, A7), “para nós, [o Mercosul é] destino, parte das nossas circunstâncias. A Alca não é destino, é opção”, o interesse brasileiro não foi suficientemente amplo a ponto de favorecer a elevação de sua institucionalidade e aumentar a disposição a arcar com o custo de sua consolidação”.

desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais.

As mudanças nas ênfases diplomáticas também refletem as diferentes visões sobre a globalização e o papel do Brasil no cenário internacional. O governo Cardoso, ao aceitar a configuração da política internacional, buscava uma inserção mais fluida na economia globalizada. Por outro lado, o governo Lula, com sua política externa “ativa e altiva”, buscava não apenas participar, mas também moldar ativamente a ordem global em busca de uma “globalização com face humana” (Almeida, 2004; Silva, 2015).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência estrutural e as dimensões consideráveis do Brasil em comparação com o restante da América Latina conferiam-lhe um papel crucial nas negociações da ALCA. Desde o início das discussões, o país adotou uma postura cautelosa em relação ao acordo proposto pelos Estados Unidos. Essa cautela não resultou necessariamente de uma discordância ideológica entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos na época; na verdade, o Brasil seguia um modelo macroeconômico alinhado, em grande medida, com o Consenso de Washington. Sua abordagem visava criar condições ideais para a integração do Brasil na economia global (Silva, 2008).

Este contexto evidenciou que a mudança na atitude brasileira em relação à ALCA foi impulsionada por uma crise de autoridade interna, acentuada e tornada visível pela crise cambial de 1999. A crise levou o governo FHC a adotar uma postura mais agressiva no processo negociador, especialmente na questão das exportações agrícolas e medidas *antidumping*. A política externa do governo FHC, como um todo, passou do otimismo liberal à globalização assimétrica (Silva, 2008). Politicamente, contribuiu para a abertura do campo eleitoral e posterior ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT). A resiliência contínua do capital financeiro, no entanto, limitou significativamente a capacidade do governo Lula de efetuar mudanças, tanto internamente quanto, em menor medida, em sua política externa (Oliveira, 2003; Vizentini, 2005).

Em outras palavras, a capacidade do capital financeiro de absorver e deslocar a dinâmica “contra-hegemônica” emergente permanecia forte. Tal fato resultou na rearticulação de parte do bloco capitalista-financeiro simpático ao governo Lula, que, dependendo explicitamente do Estado, passou a convergir os interesses do capital industrial e agrícola. Sendo assim, em termos de política externa, o governo Lula buscou considerar mais efetivamente os interesses do setor industrial e agrícola, refletindo nas negociações da ALCA, como visto nos capítulos anteriores (Vizentini, 2005; Silva, 2015).

Além disso, as mudanças refletiam o novo paradigma de engajamento da política externa brasileira: a diplomacia Sul-Sul, a abertura de novos mercados e o desafio aos Estados Unidos em questões específicas dentro do contexto da ALCA e OMC, por exemplo. É crucial observar, no entanto, que o governo Lula evitou implementar políticas, tanto a nível nacional quanto internacional, que colocassem em risco os interesses fundamentais do capital financeiro brasileiro. Assim sendo, os embates brasileiros com os Estados Unidos permaneceram dentro dos princípios norteadores históricos da política externa do Brasil (Silva, 2015; Nelson, 2015).

Referências

ALCA. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Denver**. 1995. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver_p.asp. Acesso em: 03 jan. 2024.

_____. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Belo Horizonte**. 1997. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Belo/Belo_p.asp. Acesso em: 03 jan. 2024.

_____. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Miami**. 2003a. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_p.asp. Acesso em: 04 jan. 2024.

_____. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Quito**. 2002. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_p.asp. Acesso em: 04 jan. 2024.

_____. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de São José da Costa Rica**. 1998. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_p.asp. Acesso em: 03 jan. 2024.

_____. **Terceira Minuta do Acordo ALCA**. 2003b. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_p.asp. Acesso em: 21 dez. 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, p. 162-184, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 45, n. 2, p. 135-146, dez. 2002. FapUNIFESP (SciELO).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política exterior do Brasil—de FHC a Lula. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 31, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa. **Negociações Comerciais: Alca**. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.3-negociacoes-comerciais-alca/view>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRUNER, Christopher M. Hemispheric Integration and the Politics of Regionalism: The Free Trade Area of the Americas (FTAA). **U. Miami Inter-Am. L. Rev.**, v. 33, p. 1, 2002.

CAMARGO, Sonia de. **O canto da sereia: América Latina perante a Alca**. *São Paulo em Perspectiva*, 2002, vol. 16, no 1, p. 94-104.

CARRANZA, Mario E. Mercosur and the end game of the FTAA negotiations: challenges and prospects after the Argentine crisis. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 319-337, 2004.

DE SOUZA, Ielbo Marcus Lobo. **A Área de Livre Comércio das Américas e o Brasil**. Brasília, 2005.

ESTEVADEORDAL, Antoni et al. (Ed.). **Integrating the Americas: FTAA and beyond**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

MASI, Fernando; WISE, Carol. Negotiating the FTAA Between the Main Players: The United States and MERCOSUR. **Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas**, 2003.

MEDEIROS, Klei; LOPES, Ícaro Faustino; DE CAMPOS, Tales de Paula Roberto. Enquadramentos teórico-conceituais sobre o fracasso da ALCA: uma análise a partir da atuação brasileira durante o Governo FHC (1995-2002). **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 45, p. 57-71, 2018.

MOSS, Ambler H. Introduction: the Summit of the Americas, 1994. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 36, n. 3, p. i-x, 1994.

NELSON, Marcel. **A History of the FTAA: from hegemony to fragmentation in the Americas**. Palgrave Macmillan, 2015.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos avançados**, v. 17, p. 311-329, 2003.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português, December**, 2010.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, p. 143-184, 2015.

SILVA, André Luiz Reis; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

SILVA, André Luiz Reis; SILVEIRA, Isadora Loreto. Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental/CELAC the FTAA: Brazil and the challenges of continental integration. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 424-447, 2012.

TULCHIN, J.; BITENCOURT, L. Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas. **Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington DC**, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. **Alca: o gigante e os anões**. Senac, 2017.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, v. 15, p. 31-61, 2003.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995–2005), *Civitas* v. 5, n. 2. **Porto Alegre**, 2005.

WAINWRIGHT, Joel; ORTIZ, Rafael. The battles in Miami: the fall of the FTAA/ALCA and the promise of transnational movements. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 24, n. 3, p. 349-366, 2006

Artigo recebido em: janeiro de 2024.

Artigo aprovado em: julho de 2024.