Alca *light* e a retomada das negociações: desafios para o Brasil[1]

Gustavo Faverão*

O ano de 2004 certamente não pode ser considerado positivo para as negociações da ALCA. Os diálogos em torno da criação do bloco hemisférico foram escassos e o prazo previamente estabelecido para a entrada em vigor do acordo, ficou longe de ser cumprido. Todavia, os últimos acontecimentos apontam para uma retomada das conversações e a busca de entendimentos.

O principal marco da retomada foi a realização da reunião bilateral entre o representante brasileiro para a ALCA, Adhemar Bahadian, e o responsável pela negociações pelos EUA, Peter Allgeier, realizada em Washington, nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2005.

Uma breve retrospectiva demonstra como são consideráveis as arestas a serem aparadas no processo de negociação. Enquanto a diplomacia norte-americana procura jogar na mesa de negociação temas como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, a posição brasileira centra-se no comércio agrícola e no acesso a mercados. Em meio a todos esses conflitos de interesses, a proposta do governo brasileiro para uma ALCA *light*, apresentada na VIII Reunião Ministerial sobre Comércio em Miami, em novembro de 2003 – e a princípio aceita pelos EUA parecia facilitar os entendimentos entre os envolvidos. A sugestão brasileira acabou sendo incorporada na Declaração final da Conferência.

A proposta brasileira tinha por fim uma ALCA menos abrangente, na qual os países envolvidos poderiam assumir diferentes graus de obrigações, respeitando as grandes assimetrias entre eles. Em outras palavras, pela formulação aprovada na Declaração final da cimeira, qualquer país do bloco poderia se sentir livre para assumir compromissos além do conjunto comum de regras e obrigações junto a outro do bloco. No caso, esses novos compromissos seriam negociados em acordos plurilaterais, que somente obrigaria os países signatários. Daí alguns chamarem também de acordo em dois níveis.

Porém, a idéia de uma ALCA *light* não perdurou muito tempo. A proposta foi fortemente atacada durante a reunião de vice-ministros realizada no mês de fevereiro de 2004, em Puebla. Sob a liderança dos EUA, México, Canadá, Chile, Costa Rica e outros dez tentaram reabrir o documento de Miami, com o intuito de reaver as pretensões anteriores de um acordo mais abrangente. Se, por um

lado, tal comportamento norte-americano surpreendeu parte dos negociadores brasileiros, por outro soa como uma atitude natural, uma vez que o formato que vinha orientando as negociações até 2002 não era nada acidental.

Os objetivos econômicos estratégicos da política externa dos EUA concentraram, ao longo das negociações, em temas como o da proteção da propriedade intelectual, da ampla abertura e de regras ambiciosas para serviços e investimentos, em especial. Pode-se afirmar, que o modelo do acordo hemisférico ambicionado pelos EUA também é light, sobretudo quanto aos temas sensíveis a sua economia doméstica (agricultura e antidumping, por exemplo).

O fato é que, frente a tamanho impasse, a reunião de Puebla foi suspensa por falta de acordo e, a partir desse ponto, as negociações entraram num estado letárgico, só vindo a ocorrer uma retomada dos diálogos agora, com a reunião realizada em fevereiro último, em Washington. Claro que, grande parte dessa paralisação pode ser atrelada à disputa presidencial norte-americana, quando Bush não se dispôs a correr o risco de perder preciosos votos por conta da discussão de um tema tão polêmico para a opinião pública de seu país.

Antes de discutirmos possíveis perspectivas futuras para a ALCA, é interessante analisar, mesmo que de forma sucinta, o significado da proposta brasileira da ALCA *light*.

De nossa parte, acreditamos que, ela nada mais faz do que expressar a grande diversidade de interesses envolvidos, as assimetrias existentes e a polarização dos temas em torno dos principais atores da negociação: Brasil e EUA. Como bem expõem Vigevani e Mariano[2], um acordo menos abrangente surge como uma estratégia mais ampla de política externa que deseja, em curto prazo, "aumentar sua capacidade negociadora e minimizar, no médio e longo prazo os custos que a atual agenda internacional de comércio tem imposto aos países em desenvolvimento, permitindo a manutenção de condições mínimas para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento auto-sustentável".

No mais, tal postura da diplomacia brasileira, além de oferecer resistência às pressões norte-americanas (mantendo ao mesmo tempo um canal de negociação), sugere com clareza a desqualificação da arena da ALCA para abordar temas sensíveis aos dois principais membros, transferindo a discussão para outra arena, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Fato esse que consideramos positivo, uma vez que a OMC tem se mostrado uma esfera de discussão cada vez mais apropriada aos interesses brasileiros, tem um mecanismo de solução de controvérsias institucionalizado e a aplicação de seus acordos tem em alguma medida sido válida e eficaz nas relações comerciais entre os países-Membros. Os casos da Embraer, do algodão e da gasolina – dos quais o Brasil foi parte – são emblemáticos e vêem a corroborar a idéia de que a OMC pode ser palco de um tratamento mais equilibrado no assimétrico contexto comercial internacional.

Dentro de uma estratégia maior de ação, além de procurar transferir a discussão de temas sensíveis para a esfera da OMC, o Brasil procura revitalizar a todo custo o Mercosul[3] e busca consolidar-se como líder regional. Nesse contexto, a posse do presidente uruguaio Tabaré Vázquez pode ser compreendida como algo muito positivo para o governo brasileiro, uma vez que aproxima definitivamente o Uruguai do bloco do Cone Sul.

Paralelamente, observamos ainda, a tentativa constante de se estabelecer novas relações comerciais e políticas com os países em desenvolvimento mais relevantes na arena multilateral. Isso pode permitir ao Brasil melhorar sua capacidade de intervenção na condução das discussões de temas sensíveis a países com esse perfil (como é o caso de investimentos e serviços.

Ainda, com relação à postura da diplomacia brasileira nas negociações para a criação da ALCA, é importante estarmos atentos às questões domésticas, principalmente no que tange as eleições presidenciais no Brasil em 2006. As apostas podem ser feitas em dois sentidos; se por um lado, num primeiro momento, o tema pode vir a ser colocado um pouco de lado pelo Governo, esquivando-se de eventuais desgastes junto à opinião pública; por outro, podemos imaginar que as pressões internas por vultuosos superávits comerciais e resultados a curto prazo aumentem o interesse brasileiro em incrementar as exportações agrícolas, fato esse que pode influenciar de maneira decisiva o posicionamento do país nas negociações para a ALCA.

Por fim, somos inclinados a acreditar que, diferente do que ocorreu ao longo do ano passado, as discussões em torno da criação da ALCA, em 2005, devem voltar a ser intensas. Isso não significa que a América Latina será prioridade da Casa Branca neste segundo mandato de Bush. Por isso, qualquer opinião sobre o sucesso ou não das negociações é mero palpite, dada a tamanha complexidade de interesses e pressões naturais desse processo negociador.

Os desafios para Governo brasileiro na retomada das negociações da ALCA, em 2005, são grandes: ao mesmo tempo em que é preciso buscar equilíbrio na condução das conversações (com os EUA em especial), também é importante manter a capacidade negociadora do Governo nos planos hemisférico e bilateral, preservar os instrumentos públicos para o desenvolvimento nacional e manter e aprofundar os elos no Mercosul.

Além disso, entendemos que o sucesso nas negociações da ALCA está muito atrelado também à capacidade de participação e questionamento por parte da sociedade civil e do setor privado na formulação das posições brasileiras. Esperamos que o "recesso" das negociações ao longo de 2004 tenha sido aproveitado para uma reorganização e aprofundamento das discussões sobre as estratégias de atuação por um grupo mais amplo da sociedade brasileira, para além do Governo. Neste caso, é importante que, ao retomar as negociações, o Governo federal abra cada vez mais suas portas para os representantes dos diversos setores da sociedade brasileira participarem nessa nova etapa de negociações da ALCA.

* *Mestrando em Ciências Sociais na Universidade Estadual Paulista , Campus Marília.*

1 Agradeço ao Prof. Dr. Tullo Vigevani pelos comentários e sugestões.

2 MARIANO, Marcelo Passini, VIGEVANI, Tullo. Alca *Light*. Política Externa, São Paulo, v. 13, p. 45-52, 2004.

3 Nesse aspecto, destaca-se a atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que no Governo Da Silva tem seguido a orientação de apoiar projetos de financiamento que tenham como escopo maior à integração física da América do Sul, beneficiando, assim, setores de infra-estrutura, transporte, energia e tele-comunicações. Além disso foram iniciadas as discussões para a criação de um fundo de investimento para a região, denominado Fonplata.