

SILVANA
Aguirre

Relatório:

Perspectivas para a Alca e o Mercosul após a Reunião da Costa Rica e a Cúpula de Santiago

A Reunião Ministerial de Comércio em San José da Costa Rica pôs termo a mais de três anos de negociações prévias sobre a implantação da Área de Livre-Comércio das Américas, iniciadas em dezembro de 1994 com a cúpula de Miami. Foi seguida pela recém-concluída Cúpula de Santiago, em que os chefes de Estado dos países do continente deram formalmente início às negociações oficiais para uma possível criação da Alca em 2005 – contrariando a pretensão inicial dos EUA de fixarem uma data mais próxima para a conclusão do processo de negociação.

O Saldo da Reunião Ministerial da Costa Rica

Nem por isso o término, na Costa Rica, da fase preliminar das tratativas sobre a Alca deixou a potência norte-americana de mãos vazias. A escolha de Miami como sede das negociações nos três primeiros anos (até o ano 2000) foi uma vitória do governo americano que dará maior visibilidade às negociações da Alca, conferindo-lhes um perfil político mais elevado no cenário interno dos EUA e facilitando a obtenção da autorização do congresso americano para negociar livremente (o chamado *fast track*), cuja ausência tem constituído um entrave aos emissários do governo Clinton. Espera-se que os *lobbies* empresariais americanos interessados em fortalecer a posição dos EUA na Alca usem a maior cobertura da imprensa para aumentar a pressão sobre os congressistas naquele país, especialmente no caso dos deputados da Flórida, que votaram contra a concessão do *fast track*.

Além disso, os EUA lograram também incluir formalmente na agenda do Comitê de Serviços toda uma série de preceitos visando à total liberação do chamado “comércio eletrônico”, via Internet, em que reconhecidamente detêm vasta superioridade no plano internacional. As recomendações chegam a sugerir que os governos participantes assumam um compromisso de facilitar o acesso público às compras via Internet, franqueando terminais em agências postais, repartições públicas, escolas dos estados e bibliotecas públicas. Não escapou também à atenção dos analistas internacionais a conquista pelos EUA da presidência do Grupo de Negociações sobre Aquisições Governamentais, de fundamental importância para países como o Brasil em que os gastos do setor público representam uma parcela bastante elevada da demanda agregada. Finalmente, os americanos estarão exercendo (juntamente com o Brasil) a presidência conjunta das negociações da Alca a partir de novembro de 2002 – isto é, durante os dois últimos e cruciais anos das negociações.

Entretanto, o Brasil e seus parceiros do Mercosul também obtiveram importantes vitórias, a começar pela partilha da presidência da fase final do processo da Alca que, de outro modo, seria fatalmente açambarcada pelos EUA. De especial importância foi também a constituição de um Grupo de Negociações em separado para a Agricultura – que os americanos queriam incluir no GN que negociará os termos gerais para “Acesso aos Mercados” onde a pauta agrícola seria usada como ficha de barganha contra as concessões pretendidas pelos ianques em outros setores. O fato de a Argentina haver sido indicada para encabeçar o Grupo da Agricultura, reforça a importância do evento para o Mercosul.

Também foram auspiciosas a conquista pelo Brasil da presidência do Grupo de Negociações sobre Políticas de Competição, Subsídios, Anti-Dumping e Direitos Compensatórios – barreiras não-tarifárias que constituem o principal instrumento de retaliação comercial com que os norte-americanos restringem o ingresso de nossos produtos na sua economia – e, mormente, a eliminação dos Grupos sobre Políticas Trabalhistas e Ecologia pretendidos pelos EUA.

Consciente de que o avanço das negociações da Alca implicaria em restrições à imposição de barreiras não-tarifárias e às práticas comerciais discricionárias (como o *Buy American Act*) de que vinha se valendo para cercear, quando de seu interesse, o acesso dos países sul-americanos a seu mercado interno, o governo dos EUA procurou – através do estabelecimento de grupos específicos para essas áreas – criar novos instrumentos para esse fim, sob a forma de elevadas exigências quanto a padrões “trabalhistas” e a normas de controle ecológico. Mediante a fixação de padrões incompatíveis com a estrutura de custos de produção dos países latinos, os norte-americanos poderiam forçá-los a reduzir sua competitividade ou, caso esses padrões não fossem atingidos, pelo menos ganhariam um novo e “legítimo” pretexto para vedar a entrada em seu mercado dos produtos que porventura desejem embargar.

Confrontados por uma oposição inquebrantável à manobra, os EUA foram forçados aceitar uma solução de compromisso, para não botar em risco a data de início das negociações oficiais em Santiago. Ficou acertado que um “Comitê da Presidência” ouvirá sugestões de sindicatos, organizações de defesa do meio ambiente, associações de empresas e outras entidades não-governamentais para posterior compilação de uma lista de propostas a serem enviadas aos governos participantes. Apesar da declaração da bombástica representante comercial americana Charlene Barshefsky afirmando que “isto era exatamente o que vínhamos buscando há quatro anos”, o fato é que tal desfecho ficou muito aquém dos desígnios originários dos EUA. O arranjo encontrado simplesmente permitirá ao governo norte-americano acenar aos *lobbies* sindical e ecológico em seu país com a possibilidade de participarem diretamente do processo de negociações da Alca, ajudando a defletir parte das críticas formuladas por esses grupos – sem contudo contribuir para a incorporação num eventual tratado da Alca de padrões específicos nas áreas trabalhista e ambientalista como critérios objetivos para sanções comerciais.

Deve ficar claro, porém, que nenhuma dessas “conquistas” é irreversível ou definitiva. As negociações propriamente ditas sequer ainda começaram e os sete anos que nos separam do prazo final para uma possível implantação da Alca são mais do que suficientes para que todas e quaisquer dentre essas posições sejam substantivamente alteradas. Neste sentido, por mais se possam encomiar os esforços do Itamaraty, não podemos perder de vista que quaisquer avanços diplomáticos obtidos até agora têm caráter meramente formal e, de per si, não asseguram a integridade dos interesses brasileiros e do Mercosul diante das enormes pressões que ainda serão exercidas pela potência hegemônica em nosso hemisfério.

Com efeito, já há a esse respeito um claro consenso na imprensa internacional com o jornal *Le Monde Diplomatique*, por exemplo, declarando abertamente que “caso a implantação da Alca venha a ocorrer, poderá representar o fim da pequena margem de autonomia experimentada pelo Brasil diante dos EUA, de tal modo que após o México, será agora o conjunto da América Latina

que terá que curvar-se automaticamente às decisões de Washington.” (*Washington Manoeuvre Contre Le Mercosur*, fev. 1998)

Em termos estruturais, a única verdadeira conquista de que dispomos é a admissão cabal – constante da Declaração Ministerial de San José – do direito de manterem-se intactas as organizações sub-regionais e os acordos bilaterais em face da Alca. Somente mediante a manutenção e o fortalecimento do Mercosul, inclusive com novas adesões, poderão o Brasil e seus parceiros imediatos nutrir qualquer esperança de assegurarem a “pequena margem de autonomia” a que se referiu o periódico francês. Mais do que isto, a defesa de nossos interesses demandará um grande esforço de autodeterminação para que, em conjunto com nossos vizinhos sul-americanos, lancemos mão da prerrogativa consagrada na alínea “g” dos Princípios Gerais fixados na Costa Rica, que dispõe poderem os países participantes negociar e subscrever as obrigações da Alca individualmente ou “na condição de membros de um grupo de integração sub-regional negociando como uma unidade”.

O Brasil não deve e nem deve tornar-se um participante da Alca – na melhor das hipóteses, o Mercosul, como bloco, poderá sê-lo. Precisamos estar escudados na estrutura do Mercosul não apenas para garantir a preservação dos ganhos já obtidos como resultado dos esforços envidados nos sete anos de funcionamento do bloco, mas sobretudo para termos uma chance de assegurar que os termos propostos para a Alca tornem-na uma proposição vantajosa para nossos países. Isto somente ocorrerá caso nos seja possível restringir seletivamente o alcance da desregulação e do livre-cambismo pretendido para a Alca, que ora se prefigura generalizado e predatório; e, ainda, se pudermos manter integralmente nossa autonomia e flexibilidade para negociar acordos internacionais que nos sejam favoráveis com outros parceiros tradicionais como a União Européia.

Fora dessas condições, ou sem que os termos propostos para a Alca sejam de molde a promover uma progressiva correção dos déficits comerciais que vimos mantendo com os EUA, nossa adesão à iniciativa de uma área de livre-comércio americana simplesmente não fará sentido econômico ou político. Por que razão, do contrário, botaríamos em risco a expansão de um esquema comercial que, em apenas seis anos, sextuplicou nossos fluxos de comércio intra-regional, catapultando-os para além da casa dos US\$ 12 bilhões?

A defesa de nossos interesses comerciais e nossa autonomia internacional torna-se ainda mais imprescindível diante das ameaças que nos confrontam em outras frentes. No momento mesmo em que o Brasil encontra-se aprisionado pela fragilidade de suas contas externas e dependente do ânimo lábil dos mercados financeiros internacionais, tornamo-nos em alvo de pressões montantes para que abduquemos em definitivo de qualquer laivo de liberdade na condução de nossa economia, mediante a adesão ao Acordo Multilateral de Investimentos (MAI) propugnado pela OCDE. Já chamado de o “novo manifesto do capitalismo financeiro”, esse acordo elaborado estritamente segundo as especificações dos bancos internacionais (longe das vistas até mesmo da classe política e da opinião pública dos países centrais), teria como consequência, se implantado, a transferência das decisões de política monetária e cambial brasileiras *diretamente* para os aplicadores internacionais – e não apenas indiretamente como é hoje o caso.

Diante desse quadro, as congratulações e os encômios parecem prematuros. Nada menos do que um zelo extremado, e mesmo a disposição para movimentos ousados de afirmação e defesa dos interesses nacionais, serão necessários para que conservemos alguma chance de negociar e obter uma inserção internacional que não nos seja deletéria, em meio a movimentos hemisféricos e globais que procuram levar-nos, de roldão, a enquadramentos que suprimirão as escassas prerrogativas e vantagens de que ainda dispomos.

O Arremate da Cúpula de Santiago

Como já era esperado após as contendas e confrontos da Costa Rica, que lançaram as bases concretas do processo de negociações que se deverá estender até 2005, a reunião de cúpula de Santiago teve função marcadamente mais simbólica, formal e, conseqüentemente, retórica. Não é de estranhar-se, portanto, que a agenda oficial da Cúpula tenha incluído uma ampla diversidade de temas, de tal abrangência que apenas com dificuldade pode-se discernir que o processo formalmente inaugurado em Santiago destina-se na essência a tratar dos termos da integração econômica entre os países do continente.

Fazendo contraponto à grandiloqüência do palavreado contido na Declaração de Santiago sobre os princípios de cooperação e solidariedade entre os povos, o Plano de Ação firmado pelos chefes de estado e de governo contempla, em suas disposições, providências sobre todas as questões sob o sol *et quisbundam alis*.

O Plano de Ação dispõe sobre o avanço da educação, a preservação da democracia, o fortalecimento da justiça e a defesa dos direitos humanos. Prevê diretrizes para tratar-se de problemas tão diversos quanto o terrorismo e a corrupção, passando pelo tratamento dos migrantes econômicos – em cujo caso os princípios humanitários se fazem acompanhar escrupulosamente de ressalvas que os submetem às “soberanias nacionais” na fixação das políticas de imigração. O Plano pretende ainda constituir-se em instrumento para a erradicação da pobreza – em cujo sentido são citadas iniciativas de favorecimento às pequenas e médias empresas –, da doença e da discriminação em relação aos indígenas e às mulheres. A agenda universal do Plano de Ação não se esgota aí, porém, abarcando também questões ligadas ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, à cooperação energética regional e às mudanças climáticas, com particular ênfase para os impactos resultantes do fenômeno “El Niño”.

Naturalmente, toda a panóplia de recomendações e diretrizes extensamente expostas nesse longo documento raríssimas vezes contém qualquer providência substantiva que ultrapasse o clássico binômio diplomático de “consultas mútuas” e “trocas de informação”. No estrito limite dessas “providências” pode-se contemplar todos os problemas do continente sem, de fato, ocupar-se de nenhum deles.

Neste sentido, os únicos itens de real interesse refletidos nas declarações, resoluções e planos produzidos em Santiago, são aqueles que tratam das matérias de natureza econômica, em geral, e dos parâmetros para as negociações vindouras da Alca, em particular. Ficou acertado que o Comitê de Negociações reunir-se-á até 30 de junho e que os Grupos de Negociação, onde as questões

substantivas serão efetivamente confrontadas, começarão a funcionar até 30 de setembro do corrente ano.

A maior, e talvez a única, alteração significativa das condições até então prevalentes para as negociações foi o compromisso explícito assumido pelos chefes de estado no Plano de Ação no sentido de que seus ministros “atingirão progressos concretos nas negociações até o ano 2000 e acordarão medidas específicas de facilitação de negócios antes do fim do século”. O comprometimento, firmado pelos presidentes, com a produção de efeitos concretos de “facilitação de negócios” dentro dos próximos três anos a um só tempo retira o caráter essencialmente aproximativo e tentativo de que os países do Mercosul têm procurado revestir as negociações da Alca – tornando fato consumado a adoção de “medidas específicas” – e faz recuar em cinco anos o calendário da já próxima data de 2005, implicando em que, pelo fim do século, as posições fundamentais dos já terão sido definidas de maneira, senão convergente, ao menos compatibilizável.

Também no capítulo que trata do “fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros”, há ao menos um ponto de interesse. Por meio de uma redação maleável, tratou-se de deixar abertas as portas, a eventuais propostas para a constituição de uma “câmara de compensações hemisférica” – iniciativa que extinguiria em definitivo qualquer simulacro de autonomia monetária que os países da região pretendessem manter.

No restante das disposições econômicas se fez qualquer avanço, como era de resto esperado de uma reunião dessa natureza. A “valorização do trabalho e do trabalhador” foi prudentemente deixada, depois dos embates de San José da Costa Rica, por conta da “observância das normas trabalhistas fundamentais da OIT”. Por outro, lado as também problemáticas diretrizes para a área de telecomunicações, capituladas sob as considerações acerca da “Infra-estrutura Hemisférica”, foram objeto apenas de vagas alusões aos protocolos da Comissão Inter-americana de Telecomunicações (CITEL) e declarações de apoio ao acesso universal às telecomunicações e, particularmente, à Internet - tão cara aos interesses comerciais norte-americanos.

A verdade dos fatos revela que, após as negociações mais significativas na Costa Rica, o processo de negociações da Alca entrou, até setembro, numa fase de recesso em que eventos como a Cúpula dos Presidentes assumem pouca relevância objetiva. A pergunta deixada no ar após a reunião de Santiago diz mais diretamente respeito à estratégia norte-americana daqui em diante. Estabelecidos os termos iniciais das negociações, a superpotência terá que decidir se vale a pena continuar insistindo no processo da Alca como principal estratégia de defesa de seus interesses hegemônicos na região – diante de uma possível circunscrição de seu raio de manobra pela negativa por parte do Congresso norte-americano em conceder a autorização para negociar por via rápida (*fast track*) – ou se esses interesses serão melhor servidos por uma reversão à sua tradicional estratégia de lidar caso a caso com os países da região mediante a obtenção de acordos bilaterais.