

A Área de Livre Comércio das Américas e o Brasil

Questões geopolíticas e disputas hegemônicas subjacentes

Ielbo Marcus Lobo de Souza

Sumário

Introdução. I. A posição do Brasil nas negociações referentes à ALCA. II. Os aspectos estratégicos e políticos da ALCA. III. Desenvolvimentos recentes. Conclusão.

Introdução

O presente estudo almeja examinar as grandes questões políticas que estariam por trás do processo de negociação da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas, e que representariam fatores de grande influência não só no sucesso ou fracasso das negociações, mas também na conformação final do que vier a ser acordado. A tese que se expõe neste trabalho é a de que há uma disputa hegemônica – de cunho político e econômico – em torno da influência sobre a América do Sul, envolvendo potências globais, regionais e blocos econômicos.

I. A posição do Brasil nas negociações referentes à ALCA

A idéia da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas foi lançada por ocasião da Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami (EUA) em 1994. Do encontro, resultaram uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação. Segundo a Declaração de Princípios, a ALCA seria construída como uma área de livre comércio onde “as barreiras ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas”. Ainda

Ielbo Marcus Lobo de Souza é PhD (University of London), Professor de Direito Internacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

na Primeira Cúpula, fixou-se o ano de 2005 como o prazo máximo para a conclusão das negociações.

Desde então, foram realizadas várias reuniões ministeriais para a execução do Plano de Ação. As negociações foram estruturadas em grupos de negociação, comitês e outros grupos. Todo o processo é supervisionado e gerenciado pelo Comitê de Negociações Comerciais (CNC), composto pelos Vice-Ministros da Economia. Os grupos produziram versões preliminares dos seus trabalhos, em forma de capítulos e artigos de um acordo, que foram compiladas e compõem a primeira minuta de um Acordo ALCA.

A posição oficial do Brasil com relação à proposta ALCA pode ser identificada a partir de uma série de pronunciamentos oficiais e entrevistas dadas pelo Governo brasileiro, especialmente pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Uma postura fundamental, que tem sido reiterada em diversas ocasiões pelo Presidente e seu Ministro das Relações Exteriores, é que, para o Brasil, o Mercosul representa o destino, e a ALCA, uma opção¹. Portanto, a adoção de um texto de acordo internacional não importará necessariamente a ratificação do acordo pelo Brasil, pois é possível que, submetido à nova avaliação, julgue-se que o seu teor desatende aos interesses nacionais.

O então Presidente Fernando H. Cardoso assentou, na III Reunião de Cúpula das Américas (Quebec, 2001), as condições que, na opinião do Brasil, levariam ao sucesso das negociações da ALCA: “A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e cor-

rigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável”².

O Governo brasileiro tem levado muito a sério as negociações sobre a formação da ALCA. Há, pelo menos, três importantes modificações que foram feitas internamente na formulação e defesa da posição brasileira relativa às negociações da ALCA. Verificou-se, talvez pela primeira vez na história do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores), uma autocrítica forte, mas equilibrada, sobre a capacidade desse órgão de lidar com os grandes problemas emergentes do comércio internacional, incluindo os contenciosos econômicos e as negociações comerciais como as da ALCA. Sob a liderança do então Ministro Celso Lafer, iniciou-se uma reforma estrutural e funcional no sentido de capacitar o Itamaraty e seu quadro de diplomatas para, juntamente com os demais setores governamentais, poderem enfrentar melhor essas questões.

A segunda grande inovação decorreu da preocupação e empenho do Itamaraty em engajar o setor privado (empresários), as universidades, as organizações não governamentais, as centrais sindicais e a sociedade civil como um todo³. Para tal fim, criou-se em 1996 a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA). O Itamaraty compreendeu que a democratização do processo é fundamental para a sua legitimação, e que a negociação da ALCA é um processo muito complexo para o qual esses setores poderiam oferecer uma contribuição valiosa. Entre outras possibilidades, o setor privado pode ajudar na importante tarefa de coleta de informações e definição de posições negociais. Por exemplo, é preciso que sejam identificadas quais as restrições tarifárias e não tarifárias que têm impedido uma maior penetração das empresas brasileiras nos mercados das Américas, especialmente dos Estados Unidos, e também quais os setores nacionais que estariam sob um risco maior com a aber-

tura comercial, para que se possa estabelecer uma posição negocial com respeito a esses setores.

Em terceiro lugar, o Brasil tem articulado sua posição negocial com os demais parceiros do Mercosul. O objetivo é que os países do Mercosul negociem em bloco, o que assegura a preservação futura do Mercosul dentro da ALCA e um maior poder de barganha de cada país. É sempre bom lembrar o poder negociador dos Estados Unidos, não apenas por sua capacitação em recursos humanos, mas principalmente por seu peso econômico e político, bem superior ao de qualquer outro país das Américas. Há o risco real de, no processo de negociação, os Estados Unidos obterem maiores concessões do Brasil e demais países do que as concessões que estariam dispostos a fazer. A posição negocial comum do Mercosul acaba por diminuir (um pouco) esse desnível.

Pode-se apontar, como um resultado da posição comum dos países do Mercosul, a aceitação de, pelo menos, três princípios reguladores das negociações da ALCA: o que estabelece que as decisões serão tomadas por consenso; o de que a ALCA representará um compromisso único, no sentido de que ou se tem um acordo global, envolvendo todas as questões, ou não se tem acordo algum; e o que permite a coexistência entre a ALCA e acordos bilaterais e sub-regionais de integração, podendo os países negociar e aceitar as obrigações da ALCA individualmente ou como membros desses acordos. Os dois últimos princípios expressam o conceito de *building blocks*, segundo o qual a formação da ALCA ocorreria a partir da adesão dos esquemas sub-regionais de integração existentes.

Os Estados Unidos não favoreciam de início o princípio do compromisso único, pois propunham, em contrapartida, a implementação imediata de qualquer acordo setorial eventualmente alcançado. Quanto à coexistência de acordos sub-regionais de integração, essa proposta não estaria em descompasso com os interesses norte-ame-

ricanos, visto que o NAFTA – *North American Free Trade Agreement* envolve direitos e obrigações que serão necessariamente mais extensos do que aqueles eventualmente acordados no âmbito da ALCA. Na verdade, os Estados Unidos teriam pensado, primeiramente, em utilizar o NAFTA como veículo para a constituição da ALCA, expandindo-se o NAFTA pela acessão gradual de novos membros. Depois, mudou-se de estratégia, passando-se à posição de que alguns traços do modelo NAFTA poderiam ser utilizados para nortear a configuração da ALCA (POITRAS, 2000, p. 392-393). Além da resistência inicial de países como os integrantes do Mercosul, houve um reconhecimento, pelos norte-americanos, de que a ALCA era um projeto de maior complexidade, pois envolvia um número bem maior de participantes (34), com economias, sistemas políticos e legislações internas bastante diferenciadas, enquanto no NAFTA existiam apenas 3 países participantes, países esses que compartilham uma extensa fronteira e possuem um bom nível de complementação e interdependência econômica (WEINTRAUB, 2000, p. 304, 312-316).

O Brasil tem manifestado o seu interesse em participar ativamente das negociações referentes à ALCA. Os mercados das Américas são muito importantes para o Brasil, pois é o destino de significativa parte das exportações de produtos manufaturados. Por igual modo, fica evidente a importância do mercado brasileiro para os países das Américas, mesmo se excluirmos os parceiros do Mercosul. É, portanto, evidente que interessa ao Brasil participar ativamente das negociações sobre a ALCA, até porque a não participação do Brasil numa ALCA poderia acarretar prejuízos diretos ao País. Basta considerar que, longe da ALCA, o Brasil encontraria barreiras comerciais ao mercado norte-americano que não seriam enfrentadas pelos demais países partes do acordo. Haveria, ainda, duas outras possíveis consequências da não participação na ALCA: a perda de mercado na América La-

tina, em razão do incremento das exportações dos Estados Unidos, e a diminuição do nível de investimento externo. Os Estados Unidos têm um interesse todo especial no Brasil, pois o Brasil é um país com o qual os Estados Unidos não mantêm acordo de preferência, estando excluído, por exemplo, do setor de compras governamentais. Pode-se dizer que o Brasil, para os Estados Unidos, representa a jóia da coroa.

Além do Brasil, os Estados Unidos teriam uma maior penetração no mercado dos países membros do Mercosul, que têm atualmente suas exportações absorvidas em grande parte pelo mercado brasileiro (ARAÚJO JÚNIOR, 2001, p. 33). Como os Estados Unidos já são o principal parceiro comercial dos países latino-americanos, com exceção do Mercosul, pode-se dizer que, com a ALCA, os Estados Unidos pretendem expandir o seu acesso aos mercados latino-americanos, reduzir o impacto de acordos sub-regionais de integração no comércio e investimento (entre os quais, o Mercosul) e aumentar os níveis de proteção aos investimentos externos norte-americanos e à propriedade intelectual (TORTORA, 1999, p. 269).

No Brasil, não faltam vozes de peso que estão alertando para os perigos das negociações da ALCA ou mesmo pregando a inadmissibilidade da própria ALCA para o Brasil. Delfim Neto, deputado federal e ex-ministro da economia ou planejamento de vários Governos brasileiros, notou, em artigo publicado na *Folha de São Paulo*, que a versão, aprovada pela Câmara dos EUA, da *Trade Promotion Authority*, impõe graves limitações aos negociadores norte-americanos em áreas que interessam diretamente ao Brasil e mesmo aos parceiros do Mercosul: não se pode enfraquecer a legislação *anti-dumping*; deve-se proteger quase 300 itens sensíveis na área agrícola americana, incluindo os cítricos e o açúcar; não se pode restringir o poder do Congresso de sustentar programas de estímulo à produção e exportação agrícolas; deve-se criar um mecanismo de consulta para analisar “desvaloriza-

ções competitivas”; deve-se eliminar as restrições dos parceiros aos investimentos norte-americanos e negociar o ajuste, aos seus padrões, da legislação de propriedade industrial dos parceiros. Delfim (2001) classificou as propostas como “absurdas”, concluindo que “não somos nós que não queremos negociar, são os EUA... que não querem o Brasil na ALCA (ou o querem de joelhos). Os impedimentos para negociar são exatamente aqueles a que se referiu o presidente Fernando Henrique em seu discurso em Seattle”.

Há problemas internos do Brasil que também têm sido citados como um obstáculo à concretização da ALCA ou, quando menos, à sua concretização no prazo estabelecido. Aponta-se que o Brasil ainda não possuiria a capacitação industrial e tecnológica e uma estratégia forte de comércio exterior que pudessem sustentar uma grande abertura à economia norte-americana. Além disso, o Brasil poderia ter ameaçada sua política de manter-se como um *global trader*, dependendo excessivamente do mercado norte-americano (PONTES, 2000, p. 855-857). Em suma, o Brasil precisaria de mais tempo para consolidar o projeto Mercosul e, ao mesmo tempo, incrementar seu parque industrial e tecnológico.

Uma crítica mais teórica e fundamental é feita pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2001), ex-Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais do Itamaraty, e hoje Secretário-Geral do Itamaraty. Ele entende que a ALCA significará a “radical limitação e até mesmo eliminação, por tratado internacional de que participará a maior potência do mundo, da capacidade soberana do Estado brasileiro de articular, estimular e promover, através de políticas comerciais, industriais, tecnológicas, agrícolas e de emprego, o desenvolvimento econômico...”. Chega a afirmar, ainda, que o objetivo principal dos Estados Unidos com a ALCA é o Brasil e não os micro, mini, pequenos e médios países das Américas: “a ALCA tem como seu objetivo central criar

um conjunto de regras que, limitando a capacidade de formular e executar política econômica, incorpora de forma assimétrica e subordinada a economia brasileira ao território econômico (e ao sistema político) norte-americano”.

As questões levantadas pelo Embaixador Guimarães foram sobretudo de ordem estratégica e política e, por sua relevância, merecem ser examinadas detidamente.

II. Os aspectos estratégicos e políticos da ALCA

Em artigo publicado no *Washington Post*, o ex-Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger (2001) examina a posição e os interesses do Brasil e dos Estados Unidos na questão da ALCA, suscitando algumas questões que merecem ser aqui trazidas à discussão. Há países, segundo Kissinger, que estão um pouco relutantes em aceitar a criação da ALCA antes de 2005. Um caso seria o México, que estaria tendo dificuldade em permitir a diluição de seu acesso preferencial ao mercado norte-americano que tem com base no NAFTA. O outro caso é o Brasil, que se estaria opondo à proposta, ou quando menos adotando uma posição dura nas negociações, por razões econômicas e políticas.

Kissinger analisa então as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, sob a perspectiva dialética da concorrência e conflito x cooperação e acomodação. Ele propõe a tese de que o Brasil almeja exercer um papel hegemônico no Hemisfério Sul, utilizando o Mercosul como um contrapeso ao NAFTA e aos Estados Unidos. Acrescenta que, além desse objetivo maior, o Brasil veria na proposta da ALCA, sob a ótica política, uma pretensão hegemônica dos Estados Unidos, e, sob a ótica econômica, um benefício unilateral aos norte-americanos, evidenciado na pouca disposição dos norte-americanos em efetivamente resolver as questões econômicas (barreiras tarifárias e não tarifárias aos produtos brasileiros) pendentes.

Kissinger propõe que as negociações bilaterais e regionais (Mercosul, Estados Unidos, NAFTA e ALCA) deveriam ser harmonizadas num ambiente que permitiria a continuidade de um Mercosul que fosse compatível com a ALCA, e, em contrapartida, a cooperação brasileira na formação da ALCA. Há um alerta final com respeito à eventual tentativa de o Mercosul impedir ou prejudicar as negociações bilaterais entre os Estados Unidos e seus “amigos tradicionais”. Nesse caso, os Estados Unidos poderiam recorrer ao mecanismo de, por meio de negociações bilaterais que conduzam a um acordo de livre comércio, associar as nações do hemisfério ao NAFTA ou aos Estados Unidos.

Realmente, mesmo que a ALCA como proposta não venha a se concretizar, sempre restarão aos Estados Unidos as opções de construir uma rede de acordos bilaterais de livre comércio nas Américas ou de promover a associação progressiva dos países latino-americanos ao NAFTA. Esta última era, aliás, a intenção original dos Estados Unidos, como já mencionado (SILVA, 1999, p.125-126)⁴.

As ameaças que, Kissinger assinalou, pairam sobre o Brasil caso não adote uma postura cooperativa no processo de negociações são mais do que uma possibilidade teórica e se confirmam como parte da orientação estratégica dos Estados Unidos. Seguindo as orientações fixadas pela Casa Branca no documento *Estratégia de Segurança Nacional*, o Departamento de Estado norte-americano adotou um Plano Estratégico para os anos fiscais de 2004 a 2009⁵. Uma das metas que estabeleceu diz respeito ao crescimento e abertura de mercados no mundo com o fim de promover a prosperidade global pelo crescimento econômico e expansão do comércio e investimento. Juntamente com outro documento a ele relacionado, o *Sumário de Performance* do ano fiscal de 2005 (Fy 2005..., 2004), pode-se identificar uma clara opção política de promover simultaneamente negociações bilaterais, regionais e multilaterais para a consecução

da meta proposta. Portanto, enquanto os Estados Unidos participam ativamente de uma nova rodada de negociações comerciais globais no âmbito da OMC (rodada de Doha), concomitantemente negociam a conclusão de uma série de novos tratados bilaterais de proteção a investimentos, a conclusão de acordos bilaterais de livre comércio, e de acordos regionais de livre comércio. Segundo o documento Sumário de Performance do ano fiscal de 2005, os resultados e expectativas são os seguintes:

a) no campo dos tratados bilaterais de investimento, dez tratados foram concluídos e enviados ao Senado para ratificação, e quatro estão em negociação (Venezuela, Peru, Colômbia e Coréia do Sul). Significativamente, dos quatro, três são da América do Sul;

b) quanto aos acordos bilaterais de livre comércio, os Estados Unidos já firmaram acordos com o Chile, Jordânia e Cingapura, e estão negociando acordos com Marrocos, Austrália, República Dominicana e Bahrein;

c) no âmbito regional, os Estados Unidos estão negociando um acordo com a Área de Livre Comércio da América Central (ALCAC) e a União Aduaneira da África do Sul, a criação da ALCA (com conclusão prevista, como visto, para 1º de janeiro de 2005) e da Área de Livre Comércio do Oriente Médio, e uma liberalização comercial na Ásia pela APEC – Asian Pacific Economic Cooperation;

d) no plano multilateral, as negociações da rodada de Doha, que estão previstas para serem terminadas em 1º de janeiro de 2005.

As iniciativas paralelas, e em vários níveis, de conclusão de áreas de livre comércio promoveriam, conjuntamente, na visão estratégica dos Estados Unidos, a liberação do comércio mundial numa perspectiva favorável aos Estados Unidos. Isso não apenas pela abertura dos mercados nacionais

mas também pelo efeito do processo de “liberalização competitiva”, por meio do qual as negociações simultâneas exerceriam pressão sobre os outros países para cooperarem, tendo em vista a expectativa de perda de mercado nesses países que firmam acordos em separado de livre comércio (BERGSTEN, 2002, p. 94). É de se supor, por exemplo, que a conclusão de acordos bilaterais de livre comércio com o Chile, República Dominicana e a ALCAC serviriam de fator de pressão sobre o Brasil e o Mercosul para a finalização da ALCA.

Há, porém, críticas a essa política norte-americana, especialmente no sentido de que os Estados Unidos, por causa do seu padrão de distribuição global e homogêneo de exportação, deveriam continuar a apoiar o sistema de comércio mundial que ajudaram a fundar, em vez de promover acordos bilaterais e regionais de livre comércio que estariam prejudicando o esforço global na medida em que blocos comerciais numa região somente estimulariam blocos comerciais em outra região. Esse é o argumento central de Bernard Gordon (2003, p. 112-113) que, para fundamentá-lo, cita uma manifestação do então Ministro da Fazenda do Japão, Ryutaro Hashimoto, que depois se tornou o Primeiro-Ministro, no sentido de que, se os Estados Unidos estendessem o NAFTA, abrangendo a América do Norte e a América do Sul, o Japão iria “ênfatizar sua posição de país da Ásia-Pacífico”. A preocupação do Japão é de que uma eventual ALCA signifique um tratamento preferencial para os países da América do Sul no mercado norte-americano às custas do Japão e demais países da Ásia. Portanto, a lógica seria um movimento desses países asiáticos na direção da constituição de uma área de livre comércio própria.

Nessa situação, para minorar o problema, o Brasil teria a opção de costurar acordos bilaterais ou regionais de livre comércio, por meio do Mercosul, e/ou promover a substituição do mercado latino-americano ou americano por outros. O problema é que

uma proposta de acordo de livre comércio com os Estados Unidos, em nível bilateral ou multilateral, é altamente atraente para os países latino-americanos, inclusive para os parceiros do Brasil no Mercosul. A maior parte das exportações e importações dos países do Caribe e da América Central, por exemplo, provêm dos Estados Unidos. Os parceiros do Mercosul, por sua parte, embora não tão dependentes dos Estados Unidos nos seus vínculos econômicos externos, teriam dificuldade em recusar tal proposta, o que prejudicaria a coesão do próprio bloco, e repercutiria na estratégia negocial brasileira e no seu poder de barganha. A posição oscilatória ou indecisa do Chile perante o Mercosul seria, em parte, explicada pela perspectiva que o Chile tinha de celebrar um acordo em separado com os Estados Unidos ou com o NAFTA (MONTECINO, 2000, p. 222-225)⁶. A opção política do Chile acabou por lograr êxito, pois celebrou com os Estados Unidos um Acordo de Livre Comércio que entrou em vigor em janeiro de 2004⁷.

As idéias de Kissinger revelam uma preocupação estratégica mais ampla do que está acontecendo nas Américas, especialmente na América do Sul. Há, de fato, uma movimentação política importante na América do Sul que merece ser examinada. Atualmente, três países, Chile, Bolívia e, mais recentemente, Peru, mantêm acordo de associação com o Mercosul e negociam o ingresso no bloco como membros efetivos. Demais, o Mercosul negocia um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina (CAN), que inclui a Colômbia, Equador e Venezuela. Em 16 de abril de 1998, foi firmado o Acordo-Quadro para a criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, que estabeleceu, como etapa prévia, a negociação de um acordo de preferências tarifárias fixas entre os dois agrupamentos sub-regionais. As negociações frutificaram com a celebração de um acordo em dezembro de 2003 para a criação da área de livre comércio. Para o Brasil, a integração Mercosul – CAN é parte de um projeto

mais amplo de integração no qual um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina seria a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado.

Um outro fato político de grande importância foi a iniciativa brasileira de propor que a América do Sul seja transformada num espaço econômico integrado, na já mencionada Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Por iniciativa do Brasil, estiveram presentes nessa Reunião os Presidentes dos 12 países da América do Sul. Na Reunião, foram discutidos os seguintes temas: comércio; infra-estrutura da integração; democracia; informação, conhecimento e tecnologia; e drogas ilícitas e delitos conexos. O que mais interessa ao presente estudo é a idéia de que a América do Sul venha a se transformar num espaço econômico integrado, pela eliminação ou redução de obstáculos ao comércio e pelo aprimoramento da infra-estrutura de integração. Concretamente, a estratégia é formar uma Comunidade de Nações da América do Sul, tendo por base o Mercosul. Com a assinatura do acordo Mercosul-CAN, dez dos doze países da América do Sul já estão vinculados por acordos de livre comércio. O Governo brasileiro está, agora, buscando aproximação maior com a Guiana e o Suriname.

O Presidente Fernando H. Cardoso justificou a proposta lembrando a necessidade de reafirmação da identidade própria da América do Sul, respaldada na história comum e numa herança compartilhada de cultura e de experiência humana, aliada ao patrimônio comum da paz e da boa vizinhança. Ressaltou, também, a necessidade de uma integração física maior, facilitada pela geografia que une os países, valendo citar a Amazônia, os Andes e as grandes bacias hidrográficas. Em suma, o que pretende o Brasil, numa idéia que foi esposada pelos demais países da América do Sul, é fazer a melhor política e economia da geo-

grafia, transformando as fronteiras dos países de clássicas fronteiras-separação em fronteiras-cooperação⁸.

Com efeito, a integração física maior entre os países é uma etapa preliminar fundamental para a consecução desse objetivo. Essa integração está prevista na chamada Iniciativa para a Integração de Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA), cuja proposta foi elaborada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). O Comitê de Direção Executiva da IIRSA estabeleceu uma Agenda de Implementação Consensual para 2005-2010 que prevê 31 Projetos Estratégicos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (IIRSA, 2004).

A iniciativa do Brasil em promover a criação de um espaço de integração na América do Sul confirma uma previsão feita em 1994 pelo diplomata e teórico das relações internacionais Gelson Fonseca Jr.: “O Mercosul terá mais influência regional do que mundial, mas, se avançar com sucesso, favorecerá a articulação de posições combinadas que podem repercutir em outros âmbitos, a começar no espaço sul-americano” (FONSECA, 1994, p. 74).

De toda forma, essas iniciativas, ora do Brasil, ora do Mercosul, poderiam ser usadas para ilustrar a idéia de pretensão hegemônica do Brasil na América do Sul, especialmente quando vistas sob a ótica de outros países que não o próprio Brasil. A Argentina, por exemplo, teria dificuldade em aceitar o conceito geoestratégico de espaço sul-americano, por enxergar neste uma forma de implantação da hegemonia do Brasil na região. Por outro lado, tais iniciativas poderiam apenas ilustrar a ação política brasileira para diminuir, impedir ou servir de contrapeso à expansão hegemônica dos Estados Unidos na América do Sul por meio da ALCA ou propostas semelhantes. Como bem coloca Paulo R. de Almeida (2000, p. 24), a ALCA constituiria um “projeto de poder” atrelado aos interesses dos Estados Unidos e, como tal, seria uma opção extre-

ma para a agenda geoestratégica brasileira. Exceto, é claro, se a ALCA estiver em consonância com os outros projetos de expansão do Mercosul e responder às preocupações do Governo brasileiro, externadas pelo Presidente Fernando H. Cardoso.

A mudança de Governo, no Brasil, não alterou significativamente a posição brasileira acima descrita. O novo Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, manifestou claramente, por ocasião da visita do Presidente argentino Eduardo Duhalde em janeiro de 2003, que a América do Sul seria a prioridade da política externa brasileira, e que “dar prioridade à América do Sul passa, necessariamente, por resgatar a vitalidade e o dinamismo do Mercosul”⁹.

Há, porém, um terceiro elemento nesta complexa cadeia de interesses que não pode deixar de ser mencionado: a União Européia. Existe um claro interesse da União Européia em fortalecer o Mercosul internamente e, ao mesmo tempo, desenvolver uma forte relação com o Mercosul. A relação entre a União Européia e o Mercosul remonta ao começo deste, pois já em 1992 celebrou-se um Acordo Interinstitucional que emprestou ao Mercosul o apoio técnico e institucional para a criação da estrutura do Mercosul. Depois (1996), firmou-se um Acordo-Quadro de Cooperação inter-regional que estabeleceu um diálogo político, cooperação técnica e científica e comercial. Desde 1999, a União Européia e o Mercosul têm mantido negociações para a conclusão de um Acordo de Associação, que estabeleceria uma área de livre comércio entre os dois blocos, além do fortalecimento das formas de cooperação e do diálogo político.

A proposta da União Européia tem, em relação à proposta da ALCA, o mesmo prazo limite para a conclusão das negociações (2005). Para o Mercosul, e especialmente para o Brasil, a proposta da União Européia é muito interessante por atender a duas preocupações básicas: manter a diversidade de mercados para exportação, não dependendo de nenhum mercado em particu-

lar, e evitar o estrangulamento ou mesmo a absorção do Mercosul pela ALCA. A União Européia funcionaria como mais um contrapeso à hegemonia norte-americana (POITRAS, 2000, p. 400). A proposta europeia também é interessante porque a União Européia tem demonstrado concretamente um interesse na consolidação e desenvolvimento do Mercosul. O apoio dado pela União Européia ao Mercosul parece transcender os limites de uma relação meramente comercial. É de se notar também que o modelo europeu sempre foi adotado como o paradigma maior do Mercosul, tanto que este objetiva alcançar um mercado comum¹⁰.

Em contraste, a proposta da ALCA e a forma de aproximação mantida pelos Estados Unidos com o Mercosul demonstrariam o interesse em cultivar um relacionamento de cunho predominantemente econômico, até porque não se pretende implantar um mercado comum mas uma simples área de livre comércio. Demais, o Brasil e os outros membros do Mercosul mantêm maiores laços culturais e históricos com a Europa do que com os Estados Unidos, em razão da colonização ibérica. Por fim, a União Européia representaria, comparada aos Estados Unidos, uma maior inserção econômica internacional e, estrategicamente, permitiria a manutenção, em escala maior, da tradicional política comercial brasileira de estimular a multipolaridade nas suas relações comerciais externas, não dependendo de nenhum grande mercado especificamente. O grande problema é saber até que ponto questões internas como o alargamento e a definição do seu futuro poderão prejudicar o processo de negociação com o Mercosul.

A União Européia, de fato, foi mais veementemente em seu apoio à iniciativa sul-americana. A Presidência francesa da União Européia emitiu Declaração na qual diz que a União Européia “confere pleno apoio a esta iniciativa, que, ao favorecer o diálogo a nível sub-continental, contribui para o aprofundamento dos processos de integração e reforça a estabilidade regional. A União

Européia considera que a América do Sul contribui assim para o fortalecimento do equilíbrio internacional e para a construção do mundo multipolar almejados pelos participantes da Cúpula do Rio de Janeiro, realizada nos dias 29 e 30 de junho de 1999” (Cf. Ministério das Relações Exteriores, 2000). É significativo que a União Européia tenha manifestado o seu entendimento de que a integração sul-americana repercutiria no balanço geoestratégico do mundo, fortalecendo a sua multipolaridade, em detrimento de eventual papel hegemônico de determinado país.

Talvez por perceber as conseqüências dessa aproximação Mercosul – União Européia, os Estados Unidos estão iniciando negociações com o Mercosul para a conclusão de um acordo comercial para a criação de uma área de livre comércio na forma 4 + 1 (ou, na realidade, 1 + 1, que representa o Mercosul e os Estados Unidos). Essa negociação já era uma possibilidade prevista no *Rose Garden Agreement*, um acordo de 1991 que incluía no seu texto o desenvolvimento de negociações na área comercial entre os países do Mercosul e os Estados Unidos (ALVAREZ, 1994, p. 49)¹¹.

III. Desenvolvimentos recentes

Uma mudança fundamental nas diretrizes que norteiam as negociações da ALCA ocorreu desde a Oitava Reunião Ministerial realizada em Miami, 2003, já sob a co-presidência do Brasil e dos Estados Unidos. A Declaração Ministerial emitida após o encontro reiterou o compromisso dos países com a conclusão das negociações dentro do prazo estipulado (2005), e o princípio de que a ALCA pode coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os direitos e obrigações dispostos nesses acordos não estejam cobertos ou excedam os direitos e obrigações da ALCA. A nova orientação, no entanto, tem a natureza substantiva e não meramente procedimental: segundo a Declaração, os Ministros “também re-

conhecem a necessidade de flexibilidade, a fim de que sejam levadas em consideração as necessidades e as sensibilidades de todos os parceiros da ALCA”. O termo *flexibilidade*, quando aplicado às negociações, significaria, nos termos da própria Declaração, que os países negociadores podem “assumir diferentes níveis de compromissos”.

A Declaração deixa claro que haveria, de acordo com essa nova orientação, um conjunto mínimo e geral de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. O conjunto comum de direitos e obrigações, prossegue a Declaração, incluirá disposições em cada uma das seguintes áreas de negociação: acesso a mercados; agricultura; serviços; investimento; compras governamentais; propriedade intelectual; política de concorrência; subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios; e solução de controvérsias. Portanto, preservado estaria o princípio do *single undertaking*, embora com nova faceta: o pacote incluirá apenas um *mínimo* de direitos e obrigações, que, na verdade, corresponderá ao máximo que pôde ser negociado em termos de direitos e obrigações gerais, aplicáveis a todos os Estados.

A partir desse mínimo, estipula a Declaração, “obrigações e benefícios adicionais” poderão ser negociados entre os países. Os Ministros estabeleceram um requisito para essa negociação de liberalizações e disciplinas adicionais: que sejam efetuadas de maneira plurilateral. Afastada estaria, portanto, a celebração de acordos bilaterais entre países dentro do quadro geral da ALCA.

Essa diretriz negocial permitirá, em tese, a coexistência de acordos diferentes dentro da ALCA. Se compararmos com o processo de integração europeu, seria algo parecido com a transposição do princípio da “Europa *à la carte*”, ou “Europa a várias velocidades”, ou “Europa de geometria variável”, para o plano da ALCA. Em outras palavras, permite-se aos países participantes de um processo de integração a opção por níveis diferenciados de integração, a partir de uma base comum, tendo em conta os interesses

nacionais e as diferenças entre os países. A idéia é interessante quando se leva em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento e no tamanho das economias do Hemisfério.

Qual a origem desse redirecionamento? Em recente manifestação, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, esclareceu que, quando o novo Governo assumiu o poder em janeiro de 2003, constatou-se que as negociações estavam sendo encaminhadas dentro de um quadro desfavorável para o Brasil e o Mercosul. Questões vitais como os subsídios para a agricultura e as regras de *antidumping* haviam sido relegados a segundo plano, sob a justificativa de que seriam melhor equacionadas no âmbito das negociações globais da rodada de Doha (OMC), enquanto se buscava assegurar ganhos nas áreas da propriedade intelectual, compras governamentais, serviços e investimentos que superavam aquilo que se discutia na OMC ou se previa no GATS. A restauração do equilíbrio teria sido alcançada, segundo Amorim, na Conferência Ministerial de Miami, para o fim de firmar o foco novamente na abertura de mercados¹².

Conclusão

A ALCA faz parte de um conjunto de negociações que o Mercosul, e, por intermédio dele, o Brasil, efetua para estabelecer ou aprofundar as relações comerciais, cabendo ainda mencionar as negociações com a Comunidade Andina, a União Européia, os países asiáticos (incluindo a China), a Índia, o México, a África do Sul e os países da América do Sul. A coesão interna do bloco, inclusive na hora de determinar quais os interesses fundamentais a serem protegidos, e a capacidade negocial dos seus membros serão fundamentais na hora da condução dessas negociações. O importante é que todas essas negociações são, na verdade, interdependentes, e são conduzidas sob o manto da OMC e da nova rodada de negociações na OMC (Rodada de Doha). O projeto da ALCA, em particular, embora tenha ob-

jetivos mais simples de conformação de uma área de livre comércio, apresenta aspectos estratégicos e políticos subjacentes de grande relevância para o Brasil e os parceiros do Mercosul.

Num artigo publicado no *Foreign Affairs*, Huntington aduz a idéia de que a conformação atual do sistema político internacional do pós-guerra fria passou por uma substancial mudança, do modelo bipolar para o unipolar, e agora estaria no uni-multipolar. Nessa última configuração, haveria uma superpotência (Estados Unidos) e várias potências regionais, e a solução das questões internacionais mais relevantes exigiria a participação da superpotência, embora sem prescindir do apoio ou ação das potências regionais (HUNTINGTON, 1999, p. 35-50). Em termos de objetivos, a superpotência agiria naturalmente para o fim de assumir uma posição hegemônica, e, portanto, unipolar, ao passo que as potências regionais procurariam incentivar a multipolaridade. As linhas de ação adotadas pelo Governo brasileiro no processo de negociação da ALCA – e em outros foros de negociação a ele associados – traduziriam (ao menos na percepção governamental) a preocupação de uma potência regional de combater a iniciativa de uma superpotência que pode resultar no estabelecimento de uma hegemonia nas Américas.

Notas

¹ Cf. Discurso do Ministro Celso Lafer no Memorial da América Latina: “ALCA: futuro”, de 04 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/intrapub/-PubRepertorioTexto.asp?S=M&C=259>>. Acesso em: 17 jan. 2002.

² Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, Canadá, 20 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/sei/pr-iiicupula.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2003.

³ Cf. Discurso do Ministro Celso Lafer na Câmara Americana de Comércio: “A importância da participação do setor privado nas negociações da ALCA”, em 10 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/intrapub/-PubRepertorioTexto.asp?S=M&C=261>>. Acesso em: 17 jan. 2002.

⁴ Por exemplo, a pretendida incorporação dos sócios do Mercosul ao NAFTA, particularmente da Argentina e Chile, teria sido dificultada, *inter alia*, pela demora do Congresso Americano em aprovar o “fast track”.

⁵ O documento pode ser visualizado no seguinte site: <<http://www.state.gov/m/rm/rls/doss-trat/2004>>. Acesso em: [2004?].

⁶ O objetivo inicial do Chile era associar-se ao Mercosul, formando com este uma zona de livre comércio, ao mesmo tempo em que ingressaria no NAFTA como membro.

⁷ O Chile já havia concluído um Acordo de Livre Comércio com a União Européia e a Coreia do Sul, entre outros, o que reflete sua política de inserção internacional globalizada.

⁸ Essa é a concepção esboçada pelo Ministro Lafer em aula ministrada no Instituto Rio Branco (Itamaraty), Brasília, em 12 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/intrapub/-PubRepertorioTexto.asp?S=M&C=263>>. Acesso em: 21 jan. 2002.

⁹ Texto do discurso disponível em: <<http://www.mre.gov.br/sei/lula-visita.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2003.

¹⁰ Embora existam diferenças notáveis na estrutura orgânica e na forma de implementação dos objetivos.

¹¹ Este acordo foi sobretudo fruto das gestões da Argentina, que, sob a Presidência de Menem, procurava na época uma aproximação cada vez maior com os Estados Unidos.

¹² Cf. AMORIM, 2004.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo R. O Brasil e o futuro do mercosul: dilemas e opções. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

AMORIM, Celso. The foreign policy of the Lula government. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, 17 mar. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos>. Acesso em: 26 mar. 2004.

ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares. A integração latino-americana na primeira década do milênio. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 33, out./dez. 2001.

BERGSTEN, C. Fred. A renaissance for US trade policy? *Foreign Affairs*, New York, v. 81, n. 6, p. 94, nov./dec. 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Informação* n. 399, 31 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/infocred/info399-00.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2002.

CONRADO MONTECINO, Isidro. Acuerdo de complementación Chile y Mercosur. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 222-225.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: desafios a vencer*. Brasília: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994.

FY 2005 budget performance summary fiscal year 2005. Washington: U.S. Department of State Bureau of Resource Management, 2004.

GORDON, Bernard. A high-risk trade policy. *Foreign Affairs*, New York, v. 82, n. 4, p. 112-113, jul. / aug. 2003.

GUIMARÃES, Samuel P. Alca – o controle neo-liberal. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 abr. 2001.

HUNTINGTON, Samuel. The lonely superpower. *Foreign Affairs*, New York, v. 78, n. 4, p. 35-50, mar. / apr. 1999.

IIRSA. VI reunión del Comité de dirección ejecutiva, anexo 3, agenda de implementación consensuada 2005-2010, 2004. 9 p.

KISSINGER, Henry. Brazil's 'destiny': an obstacle to free trade?. *The Washington Post*, Washington, p. A17, 15 may 2001.

LECHINI DE ALVAREZ, Gladys; AL. SACCONE, María. El mercosur: uma perspectiva desde Argentina. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: desafios a vencer*. Brasília: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994.

NETTO, Antonio Delfim. O Itamaraty e a Alca. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 dez. 2001.

POITRAS, Guy. The potential for US economic dominance. *Law and Business Review of the Americas*, Dallas, v. 6, n. 3, 2000.

PONTES, José Siqueira. ALCA: análise do subdesenvolvimento. Perspectivas para o Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 855-857.

SILVA, Marcus Rector Toledo. *Mercosul e personalidade internacional*. Renovar: Rio de Janeiro, 1999. p.125-126.

TORTORA, Manuela. The free trade area of the americas: a latin american perspective on future prospects. *Law and Business Review of the Americas*, Dallas, v. 5, n. 2, 1999.

WEINTRAUB, Sidney. The meaning of NAFTA and its implications for the FTAA. *Law and Business Review of the Americas*, Dallas, USA, v. 6, n. 3, p. 312-316, 2000.