

A ALCA ENTRE A RODADA DO DESENVOLVIMENTO DA OMC E O REGIONALISMO UNILATERAL DOS EUA

Pedro Paulo Zahluth Bastos¹

O objetivo do artigo é discutir o impasse nas negociações da ALCA oriundo do conflito de interesses entre os blocos liderados por Brasil e Argentina, de um lado, e EUA, de outro, à luz da evolução paralela 1) das negociações multilaterais realizadas na Organização Mundial do Comércio (OMC) e 2) das demais negociações conduzidas na região pelos líderes dos blocos rivais. Desde a interrupção da reunião do Conselho de Negociações Comercial (CNC) da ALCA em Puebla, em fevereiro último, o processo negociador encontra-se estagnado pela incapacidade de definirem-se modalidades de negociação que orientem a troca de ofertas nos grupos de trabalho da ALCA.

As negociações multilaterais na Rodada Doha, por sua vez, encontravam-se bloqueadas desde o impasse experimentado em Cancún, em setembro de 2003, mas avançaram depois do consenso em torno do Pacote de Julho de 2004, em Genebra. A hipótese aqui defendida é que o desbloqueio das negociações da OMC não parece solucionar o impasse da ALCA. Pelo contrário, pode agravá-lo, pois incentiva governos que consideravam ser possível diminuir as assimetrias internacionais por meio da Rodada Doha, chamada Rodada do Desenvolvimento, a continuar privilegiando o terreno multilateral, onde consideram ser possível maximizar seus ganhos e limitar perdas perante as exigências dos países desenvolvidos. Este é evidentemente o caso de Brasil e Argentina, pelo menos enquanto Lula e Kirshner estiverem no poder. Por outro lado, o desbloqueio da Rodada não demove os Estados Unidos de seguirem maximizando ganhos por meio da proliferação de acordos bilaterais rivais, avançando para além do que seria possível em negociações multilaterais na OMC e, até então, no ambiente ALCA.

No primeiro item, aborda-se o acerto preliminar negociado na Reunião Ministerial de Miami da ALCA, em novembro de 2003, à luz dos interesses ofensivos e defensivos dos países-líderes dos blocos rivais da ALCA. A seguir, são identificadas as possibilidades abertas e as ambigüidades remanescentes que travariam as negociações em Puebla, acompanhando a evolução das posições conflitantes. Finalmente, estas posições são avaliadas à luz do Pacote de Julho da OMC, procurando discernir-se as opções táticas abertas então. Alega-se que a ALCA não deverá avançar para além do arcabouço mínimo negociado em Miami, sem as chamadas “retaliações cruzadas”, pelo menos até que a Rodada Doha se conclua, ou até que Lula e Kirshner abandonem o poder, ou ainda até que a posição estadunidense aceite este arcabouço mínimo. Enquanto isto, os países-líderes devem continuar avançando acordos bilaterais e plurilaterais na região, procurando obter aquilo que pode ser obtido fora da ALCA, sem precisar conceder aquilo que deles de exige dentro dela.

O IMPASSE DA ALCA ATÉ A MINISTERIAL DE MIAMI (NOV. 2003)

Entre 1994 e 2002, as negociações da ALCA avançaram de modo relativamente lento, concentradas que estavam em questões procedimentais, nas quais o Brasil obteve algumas vitórias

¹ Professor Doutor do Departamento de Política e História Econômica/Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (Área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da Unicamp/Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

diplomáticas (coexistência da ALCA com blocos regionais como o Mercosul; possibilidade de negociar posições em bloco; decisões por consenso e com compromisso único; garantia de um avanço lento, por meio de uma série longa de Reuniões Ministeriais etc.). Em contrapartida, o governo Bill Clinton conseguiu estabelecer grupos de negociação em que a importância de “novos temas” era patente, procurando tomar o NAFTA como referência para generalizar, na ALCA, regras OMC-plus, ou seja, mais abrangentes, profundas e detalhadas do que na OMC, para temas como proteção a investimentos, abertura do setor de serviços, licitação de compras governamentais e respeito à propriedade intelectual. É relevante apontar que isto se fez sem que o governo Democrata obtivesse sequer mandato negociador da Câmara de Representantes (de maioria Republicana) que lhe permitisse acenar, concretamente, com novas concessões no velho tema que mais interessava a seus parceiros: acesso ao mercado estadunidense.

Esta limitação legislativa foi superada apenas pelo governo Bush, que obteve mandato negociador (*Trade Promotion Authority*) até meados de 2005 (prorrogável por mais dois anos), enquanto, porém, mostrava novo vigor protecionista em relação à siderurgia e à agricultura. Não custa lembrar que, no Brasil, a postura protecionista estadunidense foi usada como argumento por parte da oposição ao governo Cardoso, alegando que o país deveria abandonar as negociações antes que, na versão mais aguda da crítica, o “projeto de anexação colonial” se completasse. Ainda em meados de 2002, o chanceler Celso Lafer reagia às críticas alegando que “a real disposição dos Estados Unidos em negociar somente poderá ser efetivamente avaliada quando forem apresentadas as ofertas de acesso a mercados, no início do ano que vem. Caso essas ofertas sejam decepcionantes, toda a negociação e a própria ALCA podem ser revistas”.²

As ofertas de acesso a mercado foram apresentadas pelo governo Bush em fevereiro de 2003, discriminando abertamente o Mercosul com a apresentação de quatro listas de redução de tarifas. Deste modo, a proposta do Representante de Comércio (USTR) procurou “fatiar” a ALCA em quatro regiões (Caribe, América Central, Comunidade Andina e Mercosul), graduando concessões iniciais limitadas aos setores em que cada região tem pouca competitividade para entrar em seu mercado ou entra sem afetar produtores locais. Para o Mercosul, aceitar esta proposta significaria entrar em um acordo não para evitar ser discriminado caso ficasse de fora, mas aceitando uma nova discriminação mesmo estando dentro. Nestas circunstâncias, as perspectivas de ganho seriam limitadas também em setores que não fossem considerados “sensíveis” nos EUA, pois os produtores do Mercosul teriam acesso a mercado *relativamente* limitado mesmo onde não concorressem com produtores estadunidenses. Onde concorressem, por sua vez, experimentariam cronogramas de desgravação longínquos, sem compromissos de redução de barreiras não-tarifárias e disciplinamento das políticas de defesa comercial.

² MRE. *Informação à Imprensa*, n. 276, 20 jun. 2002. Cabe lembrar que assim que o TPA foi aprovado, o presidente Cardoso afirmou em palestra que “O Congresso americano acabou de aprovar o *fast track* para negociações com a Alca. Mas aprovou com condicionantes que, se forem levadas ao pé da letra, significa que não vai haver Alca”. Não obstante isto, o presidente continuou aberto a uma expectativa favorável, como seu chanceler, a respeito da proposta efetiva a ser apresentada pelo governo Bush: “É claro que a política é dinâmica e isso ainda não foi aprovado pelo Senado. É claro que o presidente americano vai ter uma certa margem de manobra. Mas são sempre processos muito complexos” (apud P. Soares. Integração a perigo: restrição do *fast track* mata Alca, diz FHC. *Folha de São Paulo*, 11 dez. 2001).

QUADRO 1 – USTR: Oferta de liberalização (fev. 2003)

Bens Agrícolas	85% - Caribe	64% - Am. Central	68% - CAN	50% - Mercosul
Bens Industriais	91% - Caribe	66% - Am. Central	61% - CAN	58% - Mercosul

Como o mercado do Cone Sul é o mais atraente para ofertantes de bens e serviços estadunidenses, qual objetivo levaria o USTR a oferecer menor acesso ao mercado para produtores do Mercosul (mesmo onde não concorressem diretamente com produtores locais), se isto poderia levar a uma oferta recíproca ruim? O objetivo tático é claro, e ficaria ainda mais evidente no decorrer das negociações: ameaçar o Mercosul com o isolamento, forçando os países do bloco regional a aceitar condições que outros países já aceitaram ou tendem a aceitar para ter maior acesso *relativo* ao mercado estadunidense ou, pelo menos, não perder acesso relativo. Como o objetivo é manipular a ameaça de perda *relativa*, o USTR não pode apresentar uma única oferta *universal* de redução tarifária, apresentando sim propostas discriminatórias e, a partir daí, induzindo seus parceiros comerciais a concorrer entre si em busca da melhor oferta relativa.

Com isto, o USTR buscou trazer, para o interior da ALCA, a estratégia de “liberalização competitiva” que levou o governo Bush a acelerar o ritmo de negociação de novos acordos preferenciais rivais (bilaterais ou plurilaterais), de maneira a forçar países recalcitrantes a aceitar exigências estadunidenses, sob pena de perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Estas exigências incluem mas vão muito além de acesso a mercados (o maior acesso possível nos setores estadunidenses competitivos), impondo, ofensivamente, regras OMC-plus para investimentos, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual; e, defensivamente, a maior proteção possível de ramos produtivos “sensíveis” (barreiras tarifárias e não-tarifárias), e a preservação de regimes soberanos de defesa comercial (anti-*dumping* e salvaguardas), subsídios, normas técnicas e fito-sanitárias para certificação de importados. Em outras palavras, o USTR procura realizar uma barganha em que impõe regras favoráveis e abre mercados alheios, em troca menos de promessas de ganho do que ameaças de perda de mercado.³

Para o Mercosul, o interesse em participar de uma negociação com os EUA sempre envolveu, desde o início do processo ALCA, a expectativa de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado. Por outro lado, no que tange à definição de regras, o problema para o encaminhamento de um acordo na ALCA é que a definição de interesses ofensivos e defensivos, em diferentes áreas de negociação, é oposta para Brasil e Argentina, de um lado, e os EUA de outro (ver quadro II). De fato, nas regras onde o USTR tem interesses OMC-plus, a percepção dos governos Lula e Kishner é que aceitar as demandas envolveria restrições intoleráveis da autonomia nacional, não apenas para realizar políticas de desenvolvimento e capacitação industrial e tecnológica, mas também para executar políticas de medicamentos e saúde pública, regulação ambiental e sanitária, compras governamentais e mesmo políticas cambiais, sem sofrer ameaças de ações judiciais extra-territoriais e/ou retaliações comerciais. Por outro lado, os interesses ofensivos de acesso ao mercado dos EUA envolvem, não

³ A estratégia de “liberalização competitiva” vem trazendo resultados variáveis a depender do parceiro em questão. Mas, em geral, resultam mais favoráveis do que na OMC, configurando negociações assimétricas, em que a aceitação de novas obrigações em regras não se traduz em acesso significativo ao mercado estadunidense, sobretudo em produtos “sensíveis” (ver P. Bastos. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 1, maio/jul. 2004).

apenas para o Brasil mas para qualquer país interessado em acesso estável a este mercado, disciplinar a liberdade unilateral estadunidense de impor barreiras tarifárias e não-tarifárias (regime de defesa comercial, anti-dumping, salvaguardas e normas técnicas e fito-sanitárias) e subsidiar suas empresas. Ou seja, envolve também a definição de regras que limitem ações unilaterais do governo estadunidense.

QUADRO 2 – Conflito de Interesses na ALCA

ALCA	Brasil/Argentina	EUA
Interesses ofensivos	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso a mercados “sensíveis” • Limites para o uso de subsídios, mecanismos de defesa comercial e normas técnicas e fito-sanitárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Regras OMC-plus (TRIPS e TRIMS) • Compras governamentais • Acesso a mercados (bens e serviços) • Abertura financeira
Interesses defensivos “sensíveis”	<ul style="list-style-type: none"> • Regras OMC-equal (TRIPS, TRIMS e GATS) • Barreiras em mercados industriais e de serviços “sensíveis” • Compras governamentais • Autonomia de política econômica 	<ul style="list-style-type: none"> • Barreiras em mercados “sensíveis” • Defesa comercial (anti-<i>dumping</i>, direitos compensatórios e salvaguardas) • Subsídios agrícolas e não-agrícolas • Normas técnicas e fito-sanitárias

Mas além de “plurilateralizar” sua oferta de redução tarifária nas quatro regiões da ALCA, o USTR recusou-se a discutir regras de defesa comercial e subsídios na ALCA, transferindo-as para a Rodada Doha, sob alegação da necessidade de reciprocidade de concessões por parte da União Européia e Japão. Como contrapartida, a resposta do Mercosul foi a de abandonar a oferta universal anterior e também “bilateralizar” suas propostas de acesso a mercado, culminando com a oferta, em julho de 2003, de um acordo 4 + 1 com os EUA limitado a acesso recíproco a mercados. A oferta deste acordo tinha por objetivo evidente evitar concorrer com os países restantes do bloco, recusando a proposta estadunidense de jogar uns contra os outros, e contrapondo-a à troca de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado no ambiente 4 + 1 (Mercosul e EUA).⁴

No limite, a diplomacia brasileira tentaria neutralizar a estratégia de “dividir para reinar” estadunidense, mesmo que isto envolvesse neutralizar também o poder de barganha representado, nas negociações com outros países da região, pelo tamanho do mercado do Mercosul. Neste sentido, ainda com alguma margem de ambigüidade, o MRE propunha a imposição da cláusula de nação mais favorecida (NMF) depois das trocas de ofertas bilaterais ou plurilaterais, generalizando (ou “multilateralizando”) as ofertas de acesso a mercado no ambiente ALCA.⁵ No entanto, enquanto isto não ocorresse, a diplomacia brasileira propunha também aprofundar acordos plurilaterais na região

⁴ “Enquanto a oferta inicial do Mercosul foi feita, talvez com certa ingenuidade, sob a *forma erga omnes*, a delegação norte-americana decidiu diferenciar suas propostas por países e grupos de países - reservando ao Mercosul tratamento o menos favorável. Considerando esta realidade, o Mercosul se dispôs a negociar em bloco com os EUA, num formato 4+1. Achamos que, assim, preservaremos melhor nossos interesses, que, do contrário, ficariam diluídos numa negociação entre 34 países heterogêneos” (C. Amorim. A Alca e o jogo dos sete erros (final). *O Estado de São Paulo*, 26 ago. 2003).

⁵ “Contrariamente a algumas interpretações, o formato 4+1 não exclui da Alca o capítulo de acesso a mercados. A desgravação a ser acordada se inserirá no contexto do arcabouço plurilateral, válido para todos” (idem, *ibidem*).

dentro do ambiente ALADI, evitando perder espaço para a estratégia de “liberalização competitiva” implementada pelo USTR.⁶

Ato contínuo, o chanceler Celso Amorim apresentou uma estratégia negociadora em “três trilhos”, com conseqüências significativas para a evolução das negociações na ALCA. Nesta estratégia, a diplomacia brasileira propunha um primeiro “trilho” em que se transferia a discussão de seus interesses defensivos também para a OMC, segmentando as negociações da ALCA em outros dois “trilhos”, ou seja, algumas regras básicas pertinentes a todos os países-membros, e negociações de acesso a mercado realizadas em âmbito 4 + 1.⁷

Com isto, a reação brasileira à estratégia do USTR foi a de indicar claramente que não tinha o interesse em aceitar regras OMC-plus nas áreas de seu interesse defensivo que fossem interesse ofensivo estadunidense, assim como o USTR pretendia deixar suas áreas de interesse defensivo para a Rodada Doha. Por outro lado, esta reação tornava o avanço da integração regional mais dependente do ritmo da negociação multilateral, exceto onde a integração regional se limitasse a ofertas recíprocas de acesso a mercado. Isto, evidentemente, retiraria do USTR o poder de barganhar a imposição de regras de seu interesse na ALCA, em troca de ameaças de perda de acesso relativo a seu mercado, pois permitiria que a discussão de regras e de acesso a mercado se fizesse em dois “trilhos” relativamente independentes.

Dada esta limitação do poder de barganha estadunidense, não deixou de ser surpreendente a aceitação aparente da proposta brasileira durante a Reunião Ministerial de Miami, em que a proposta de uma ALCA em “dois níveis” foi recebida favoravelmente, embora com ambigüidades de interpretação que logo ficariam patentes. De acordo com esta proposta, haveria um primeiro piso de concordância mútua, no qual a tomada de decisões por consenso e compromisso único (*single-undertaking*) trataria de estabelecer um patamar mínimo de direitos e obrigações em cada uma das nove áreas de negociação: acesso a mercados; agricultura; política de competição; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; solução de controvérsias; serviços; investimentos; compras governamentais; propriedade intelectual. A seguir, temas controvertidos seriam transferidos para acordos plurilaterais que aprofundassem compromissos entre o número menor de países dispostos a negociar concessões extras, para além dos consensos mínimos obtidos dentre a totalidade dos países da ALCA. Deste modo, interesses defensivos dos Estados Unidos, do Mercosul ou de qualquer outro país

⁶ Nas palavras de Celso Amorim: “As discussões sobre acesso a mercados haviam sido de fato fragmentadas, de modo que ao Mercosul fora reservado o tratamento menos favorável, com prazos de abertura mais longos do que os oferecidos a outros países do continente. Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado. Trata-se, pois, de encontrar o equilíbrio adequado entre nossos objetivos, por assim dizer, ‘ofensivos’, vistos a partir de uma perspectiva a um só tempo combativa e realista, e a necessidade de não comprometer nossa capacidade de desenhar e executar políticas de desenvolvimento social, ambiental, tecnológico etc.” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

⁷ “De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os EUA; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (idem, *ibidem*).

ou bloco poderiam ser negociados por eles apenas nas discussões da Rodada Doha, ao mesmo tempo em que poderiam ser discutidos e aprofundados por outros países, *à la carte*, em acordos bilaterais e plurilaterais no âmbito da ALCA.

Esta maneira engenhosa de destravar as negociações da ALCA liberaria os grupos negociadores do trabalho penoso de definir, em *single undertaking*, a totalidade das concessões mútuas. Assim, um bloco de países poderia aprofundar compromissos mútuos em cada área de negociação, sem precisar garantir por consenso que todos os demais países o acompanhassem nos avanços propostos. De todo modo, o encaminhamento efetivo destas negociações plurilaterais dependeria, preliminarmente, de que fossem estabelecidos os compromissos mínimos (em termos de direitos e obrigações equilibrados) em cada área de negociação, o que seria estabelecido apenas na reunião do CNC em Puebla, em fevereiro de 2004.

OS IMPASSES DE PUEBLA E DEPOIS

O consenso aparente de Miami envolvia pelo menos uma grande ambigüidade: a definição do equilíbrio entre direitos e concessões a que cada país se comprometeria seria restrito a cada uma das nove áreas de negociação ou, inversamente, concessões extras em certas áreas confeririam direitos extras em outras áreas? No que vem mais diretamente ao caso: a discussão de regras e de acesso a mercado se faria, de fato, em dois “trilhos” relativamente independentes, ou países que aceitassem obrigações extras em regras teriam direito a maior acesso a mercado?

Em Puebla, a posição do Mercosul seguiu a proposta de separação de “trilhos” delineada por Celso Amorim, ou seja, defendeu a independência entre as distintas áreas de negociação, limitando a busca do equilíbrio mútuo entre direitos e obrigações ao interior de cada uma das nove áreas. Nesta modalidade de negociação, um país não pode receber menores direitos em acesso a mercado caso aceite menores obrigações em proteção a investidores, mas apenas se conceder menor acesso a mercado. Assim, a tomada de decisões por consenso e compromisso único (*single-undertaking*) seria limitada ao piso mínimo comum em cada área de negociação, fazendo da ALCA um acordo-quadro a partir do qual vários acordos plurilaterais adicionais seriam possíveis.

Em outras palavras, as nove áreas de negociação caminhariam em nove trilhos independentes, permitindo, porém, que os países interessados aprofundem direitos e obrigações em cada área, para além dos compromissos mínimos aceitos consensualmente pelos 34 países da ALCA. O objetivo do Mercosul é claro: assegurar que sejam trocadas listas de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado, evitando que a reciprocidade comercial seja contaminada pela insistência estratégica estadunidense em generalizar regras comuns que sejam de seu interesse ao longo das Américas, e por sua persistência tática em métodos de liberalização competitiva.⁸

⁸ Em carta enviada por Celso Amorim a Robert Zoelick depois do fracasso das diversas tratativas para desbloquear o tema das modalidades de negociação, o chanceler brasileiro afirmou claramente a diferença de enfoque e a incapacidade de avançar sem resolvê-la: “Me lembro de nossas primeiras conversas e da pergunta que lhe fiz sobre o interesse dos EUA no mercado de bens e de serviços do Brasil/Mercosul, dadas as complexidades de ambos os lados com referência à elaboração das regras para a negociação. Se a minha memória não me falha, o senhor respondeu positivamente. Essa é uma das razões pelas quais eu lamento que fiquemos enredados na discussão de questões secundárias e não comecemos uma negociação mutuamente benéfica sobre acesso a mercados.” (apud D. Madueño & D. Marin. Brasil exige 4 pontos-chave para retomar Alça. *O Estado de São Paulo*, 08 abr. 2004).

A posição do USTR, por sua vez, envolve relacionar direitos e obrigações entre as diferentes áreas, defendendo uma modalidade de negociação em que, por exemplo, um país receba menores direitos em acesso a mercado, caso não aprofunde suas obrigações em proteção a investidores para além do piso mínimo consensual nesta área. O objetivo é evidente: o USTR busca manipular a ameaça de “retaliações cruzadas” que aludam à perda de acesso relativo ao mercado estadunidense. Com isto, procura induzir países a aceitar, no interior da ALCA, os “protótipos” criados pelos acordos bilaterais antes da ALCA, criando um acordo profundo em regras (dentre as que o USTR se interessa em regular) e acesso a mercados dinâmicos (que lhe interessem abrir), mas tímido em acesso a mercados tradicionais sensíveis (que lhe interessem proteger) e nas regras que prefere deslocar para a OMC.

Assim, o USTR persegue na ALCA uma pauta de reivindicações muito semelhante àquela típica dos acordos bilaterais. E também procuram impôr esta pauta a seus parceiros comerciais com táticas semelhantes àquelas que levam à proliferação de acordos bilaterais rivais, ou seja, jogando parceiros comerciais uns contra os outros em busca do melhor (ou, em alguns casos, menos pior) acesso relativo ao mercado dos EUA. Ou seja, procuram constituir com a ALCA uma espécie de “regionalismo unilateral”, em que o bloco regional consagraria suas reivindicações unilaterais em troca de contrapartidas mínimas.

De fato, a modalidade de negociação proposta pelo USTR atraiu os países que já realizaram ou já aceitaram realizar negociações assimétricas em acordos bilaterais (em linhas gerais, o G-14 formado em Puebla, incluindo, em torno da economia-líder, Canadá, México, Colômbia, Peru, Equador, Chile, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e República Dominicana). Estes países aderem à hipótese de “retaliação cruzada” depois de já terem aceito as regras exigidas pelo USTR, sem condicionalidades simétricas. Deste modo, não desejam perder o acesso preferencial ao mercado estadunidense, perante países concorrentes que não pretendem aceitar obrigações extras para as regras que o USTR quer impôr regionalmente. Estes aliados são usados, portanto, como “modelos” que espelham aos demais membros da região as concessões assimétricas que devem aceitar, como parceiros involuntários de uma estratégia de liberalização competitiva que os divide para reinar.

Dadas estas divergências básicas quanto às modalidades de negociação, os debates realizados na Reunião de Puebla foram inconclusivos para cada uma das áreas específicas debatidas. Na verdade, foram supérfluos, uma vez que não há sentido em estabelecer consensos mínimos em cada área se as definições podem ser constantemente alteradas a partir daquilo que se processa em outras áreas. Em outras palavras, independentemente do avanço em torno a um consenso mínimo inicial em cada área de negociação, abrir espaço para “retaliações cruzadas” entre as áreas recoloca o processo ALCA dependente de um consenso geral, em *single undertaking*, sobre a totalidade das concessões mútuas.

Não surpreende que as discussões em cada área continuaram abertas depois dos ilusórios consensos iniciais em Puebla sobre patamares mínimos. Por exemplo, depois do aparente acerto em Puebla quanto à possibilidade de “negociação integral” de reduções tarifárias, ou da aceitação do TRIPS como base do acordo de propriedade intelectual, o USTR recuou, nos meses seguintes, a uma posição de “liberalização substancial” de tarifas (criando uma categoria de produtos simplesmente excluídos da liberalização) e de possibilidade de retaliação comercial em caso de fracasso no *enforcement* de direitos de propriedade, ou seja, de acusações de fraqueza no combate à pirataria. O mesmo ocorreu em regras para serviços (onde a proposta de listas negativas voltou a ser discutida) e

compras governamentais. Este tipo de recuo tático ilustra aquilo que a proposta do G-14, em Puebla, afirmava como o princípio da flexibilidade para reabrir negociações (incluindo “disposições adicionais ao conjunto comum de direitos e obrigações”), impedindo, na prática, que os negociadores do Mercosul avaliem claramente os compromissos a serem assumidos na ALCA, e aumentando a incerteza quanto aos ganhos e prejuízos possíveis.⁹

QUADRO 3 – Consensos e dissensos pós-Puebla (“Piso Comum”)

Propostas	Brasil/Argentina	EUA	Consenso
Piso comum	Pré-fixado	Flexível	Impasse
Equilíbrio de concessões	Equilíbrio em cada área	Retaliação cruzada entre áreas	Impasse
Tarifas/Barreiras não-tarifárias	Liberalização integral, diferida no tempo	Liberalização “substancial”	Impasse
Defesa comercial	Obrigações novas (OMC-plus)	OMC-equal	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Subsídios	Obrigações novas (OMC-plus)	OMC-equal	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Investimentos	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Serviços	Lista positiva	Positiva mas flexível	Impasse
Salvaguardas	OMC-equal	Salvaguardas agrícolas especiais	OMC-equal
Compra governamental	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Impasse
Propriedade Intelectual	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Impasse
Direitos compensatórios	Direitos compensatórios contra subsídios	OMC-equal	Impasse
NTSFS ⁽¹⁾	Limites universais (OMC-plus)	Liberdade unilateral (OMC-equal)	Impasse

⁽¹⁾ NTSFS: Normas técnicas, sanitárias e fito-sanitárias.

Deste modo, as posições antagônicas a respeito das modalidades de negociação para a ALCA parecem recolocar o processo em um dilema de difícil resolução. Do lado do USTR, um recuo próximo parece fora de cogitação. Internamente, resistências protecionistas localizadas não o liberam para realizar concessões extras a países recalcitrantes. Para dar uma idéia do tamanho da resistência local (além daquela já cristalizada no próprio TPA restritivo conferido pela Câmara de Representantes), o USTR não hesitou em publicar documento para acalmar representantes protecionistas, diante do aumento da cota para açúcar negociado no acordo bilateral com o CAFTA. Com desconcertante sinceridade, o documento alegou que a concessão era irrisória, não significando mais do que a estimativa de um único dia da produção estadunidense (USTR. Sugar: putting CAFTA into perspective. *Trade Facts*, Jan. 26, 2004). Ainda assim, o executivo resolveu não enviar o acordo com o CAFTA para a Câmara em 2004, calculando seus efeitos políticos negativos em um ano eleitoral, enviando apenas o acordo com a Austrália (que não envolve qualquer liberalização no mercado de açúcar). O problema está em que, além do açúcar, a pauta de interesses ofensivos brasileiros na negociação com o USTR é concentrada em produtos “sensíveis” fortemente protegidos (como soja,

⁹ Na mesma carta enviada a Robert Zoelick, Amorim afirma ter ficado “...surpreso ao saber das reações à nossa proposta de ofertas melhoradas no próximo encontro dos grupos de negociação em acesso a mercados, agricultura e serviços, especialmente pela referência feita à possibilidade de piorar as ofertas. Eu entendo perfeitamente que em cada negociação nada está acordado, até tudo estar acordado, mas eu acho que você compartilha a minha opinião de que anunciar a intenção de piorar as ofertas não é a melhor maneira de avançar” (apud *O Globo*, 07 abr. 2004).

algodão, etanol, álcool, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.). Em qualquer caso, mais alguns dias de produção estadunidense não parece suficiente para atender nossos interesses, mas não é de se esperar que as resistências protecionistas para que se ofereça acesso significativo sejam enfraquecidas até 2005 (quando a possibilidade de prorrogação do TPA será avaliada pela Câmara de Representantes).

De todo modo, mesmo que concessões extras fossem possíveis a curto prazo, realizá-las não será a melhor política externa enquanto o USTR continuar confirmando os ganhos marginais de sua estratégia ofensiva, ao impôr sua agenda a um conjunto crescente de países dispostos a aceitar as condicionalidades assimétricas de acordos bilaterais. Paradoxalmente, a ameaça de uma ALCA abrangente em acesso a mercados reforça o poder de barganha do USTR sobre este conjunto de aliados, afastando ainda mais a possibilidade de um recuo estratégico em direção ao que o ministro Celso Amorim chamou de “ALCA possível”.

A ALCA DEPOIS DA RODADA DO DESENVOLVIMENTO?

Um recuo estratégico também parece fora de cogitação para Brasil e Argentina, por três motivos. Primeiro, porque o USTR não pode acenar com concessões de acesso a mercados “sensíveis”, ou em regras já transferidas para a OMC, que diminuam a incerteza, para Brasil ou Argentina, quanto aos ganhos de uma modalidade de “retaliações cruzadas”. Representantes do agro-negócio brasileiro não parecem ter razão ao esperar concessões estadunidenses em mercados “sensíveis” em troca da aceitação de regras OMC-plus pelo Mercosul. Mesmo que o USTR estivesse liberado para oferecer acesso a seus setores sensíveis — e já retirou esta possibilidade depois de Puebla, ao defender liberação “substancial” de mercados —, não gastaria esta “moeda de troca” na ALCA apenas para assegurar o disciplinamento de Brasil e Argentina. Guardaria a moeda de troca (se existir), para usá-la em negociações na OMC exigindo contrapartidas recíprocas da União Européia, do Japão e de um conjunto mais amplo de países em desenvolvimento (nos quais se incluem Brasil e Argentina). É provável, porém, que esta moeda de troca sequer esteja disponível, sendo no mínimo prudente “ver para crer” antes de aceitar exigências estadunidenses a troco de concessões irrisórias. Em outras palavras, dado o interesse brasileiro em acesso a mercados e o protecionismo arraigado no legislativo estadunidense, um recuo brasileiro só é provável depois de uma sinalização concreta de que este protecionismo foi superado.¹⁰

Segundo, porque não se cogita perder espaço soberano de realização de políticas de capacitação industrial e tecnológica (para não falar de políticas de saúde pública e regulamentação ambiental), mesmo porque o mercado estadunidense é mais aberto em produtos diferenciados e de

¹⁰ Este cálculo do MRE é claro: em audiência pública no Congresso Nacional, o ministro Celso Amorim afirmou que “não é verdade que os países que aceitaram todas as regras foram beneficiados com acesso ao mercado”, enfatizando o caso australiano (D. Marim. Brasil vai priorizar negociações na OMC. *O Estado de São Paulo*, 07 abr. 2004). Mas foi o embaixador brasileiro Ademar Bahadian quem expressou abertamente a visão cética do MRE a respeito das possibilidades de acesso efetivo ao mercado estadunidense, logo depois do recuo do USTR quanto ao compromisso de eliminar tarifas de setores sensíveis em 15 anos: “...é importante entender que um dos braços centrais da Alca são as negociações de acesso a mercados... O problema é que isso não interessa aos EUA. O que importa aos americanos é a criação de regras que sejam mais favoráveis a suas empresas, garantindo-lhes uma posição mais confortável nos países do continente. São regras que vão além das já negociadas na OMC, principalmente nas áreas de investimentos, propriedade industrial, compras governamentais e serviços... a maioria dos países do continente, com exceção do Mercosul, tem acordos com os EUA nos quais as regras sobre propriedade industrial são mais rígidas do que as que seriam obtidas na Alca. Estes acordos são como um Papai Noel de shopping: são magrinhos e carregam caixas de presentes vazias... (a oferta) não nos dá acesso real ao mercado americano de produtos agrícolas e propõe uma ampliação de regras que são difíceis para países como o Brasil” (J. Figueiredo. O impasse é de difícil solução. *O Globo*, 05 abr. 2004).

alto valor agregado (que também crescem a taxas maiores no comércio mundial), do que para produtos de base (agrícolas e industriais). Para ganhar mercado nestes ramos dinâmicos, é fundamental não aceitar regras que limitem o espaço para políticas de capacitação industrial e tecnológica, em linha com as pretensões de países em desenvolvimento na Rodada Doha. O “pacote de julho” da OMC, por sinal, excluiu da Rodada os temas de investimentos, compras governamentais e políticas de competição, não havendo sentido em reintroduzi-los na ALCA e aceitar, regionalmente, as pressões oriundas da estratégia de liberalização competitiva do USTR.

O terceiro motivo porque a diplomacia brasileira não deve aceitar o método de “retaliações cruzadas” proposto pelo USTR é que ele não debilitaria apenas a posição negociadora do Mercosul na ALCA, mas também na Rodada Doha. Um dos motivos porque a Rodada do Desenvolvimento tem este nome é que seu objetivo declarado é corrigir resultados desequilibrados gerados pela Rodada Uruguay, limitando políticas arbitrarias de países desenvolvidos, e abrindo mercados e espaços de política para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. O cálculo diplomático é que a união de forças de países médios e pequenos pode gerar negociações mais equilibradas do que resultaria de negociações bilaterais entre cada um deles e as grandes potências comerciais. Daí, inversamente, a estratégia do USTR de estimular a liberalização competitiva e aprofundar tratados bilaterais, para alcançar concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais. Onde a grande potência não é obrigada a estender preferências a todos os seus parceiros por meio da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), pode forçá-los a conceder mais do que se não disputassem preferências relativas.

Neste sentido, o embate atual na OMC não diz respeito apenas ao choque de interesses divergentes, mas também a um choque a respeito das arenas e métodos *apropriados* por meio dos quais estes interesses são confrontados e negociados. Em outras palavras, não é possível corrigir a abertura desequilibrada da Rodada Uruguay e limitar políticas arbitrarias das grandes potências, sem limitar também métodos arbitrários de negociação. Como o Brasil é um dos líderes no embate para reequilibrar o comércio multilateral, um recuo estratégico na ALCA, no sentido de aceitar as pressões da liberalização competitiva e assimétrica dos EUA, debilitaria não apenas sua posição negociadora regional e multilateral, mas enfraqueceria o próprio sentido da Rodada Doha. Não há sentido em negociar regras contrárias ao desenvolvimento econômico e social, na ALCA, enquanto na OMC se luta pelo contrário.

Como há mais em jogo na OMC do que na ALCA, é o ritmo e o teor da negociação no terreno multilateral que tende a determinar o ritmo e o escopo da negociação na ALCA. Para o Brasil, não se trata apenas de evitar usar “moedas de troca” nas negociações da ALCA, de modo a poupá-las para a OMC, pois o encaminhamento da negociação multilateral pode liberar o país de usar pelo menos algumas das “moedas” exigidas pelas grandes potências, caso a Rodada do Desenvolvimento venha a fazer jus a seu nome.

Por tudo isto, não é provável que o desbloqueio das negociações da OMC solucione o impasse da ALCA. Pelo contrário, pode agravá-lo. Os governos Lula e Kirshner consideram possível diminuir as assimetrias do comércio mundial por meio da Rodada do Desenvolvimento, e os avanços em julho último criaram um roteiro para que este objetivo continue sendo perseguido. Quanto a ser alcançado, é outro problema, envolvendo embates que devem se prolongar alguns anos. Para os EUA, por outro

lado, o caminho para obter concessões extras por meio da proliferação de acordos bilaterais continua aberto, permitindo-lhe avançar muito mais do que se tornou possível na OMC. O desbloqueio da ALCA, assim, não deve acontecer até que a Rodada Doha se conclua, ou até que Lula e Kirshner abandonem o poder, ou ainda até que a posição estadunidense aceite um arcabouço equilibrado para o “ piso mínimo comum ” da ALCA, desde que isto lhe permita continuar fechando acordos desequilibrados para além deste piso.

Enquanto isto, o Mercosul buscará replicar no âmbito ALADI os acordos preferenciais negociados pelos EUA na região, evitando perder espaço para a estratégia de liberalização competitiva do USTR, contando com isto com projetos de integração física que facilitem os fluxos de comércio na América do Sul. E o USTR deverá continuar usando a ameaça de extensão de preferências para o Mercosul para forçar novos parceiros a acordos bilaterais ainda mais desequilibrados. E, pelo menos enquanto considerar que a pressão pode dar certo, continuará forçando Brasil e Argentina a aceitarem um acordo discriminatório em acesso a mercado a menos que aceitem uma ALCA em “ tamanho único ” em termos de regras de seu interesse, inclusive ameaçando eliminar preferências SGP para exportações brasileiras. Pelos motivos apontados, Brasil e Argentina devem continuar sinalizando ao USTR que a pressão não será bem sucedida, sem retirar o convite aos exportadores de bens e serviços estadunidenses para uma “ negociação mutuamente benéfica sobre acesso a mercados ”, nos termos da carta de Amorim a Zoelick em abril. Não é improvável que o convite seja aceito *depois* que o USTR retire, de seus novos parceiros, acordos ainda mais assimétricos, *antes* de estender ao Mercosul, em troca de parcelas do mercado do Cone Sul, algumas preferências de acesso concedidas a estes “ parceiros ”, em um jogo em que a virtude liberal não traz consigo sua própria recompensa.