

A Alca sem ilusões

MARCELO DE PAIVA ABREU

Uma característica importante de diplomacia norte-americana pós-Segunda Guerra Mundial tem sido a adoção continuada de estratégia que reserva ao Canadá posição política no cenário mundial muito além do que poderia justificar o tamanho de sua economia. Sem este continuado patrocínio benevolente do grande vizinho do sul seria impossível entender a participação canadense, por exemplo, na reunião de cúpula quadrilateral dos ministros de comércio nas quais estão representados EUA, Canadá, União Européia e Japão. Essa política obviamente supõe estreito alinhamento entre Washington e Ottawa quanto aos temas fundamentais. Embora em negociações internacionais freqüentemente os diplomatas canadenses tentem colocar-se na posição de intermediários flexíveis em relação à posição, em geral mais dura, adotada pelos EUA. Esse era um quadro que ameaçava repetir-se no contexto das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Entretanto, não há dúvida de que as relações bilaterais Brasil-Canadá estão toldadas por um bom tempo pelos desacertos canadenses, tanto no episódio Embraer, quanto em relação à imposição de barreiras sanitárias às carnes brasileiras. O Canadá optou de fato por inviabilizar a sua possível atuação de good cop, contrabalançando o comportamento freqüentemente truculento do bad cop. Embora essa deterioração das relações bilaterais deva ser lamentado, a perda de credibilidade do Canadá como o outro interlocutor desenvolvido no quadro da Alca tem alguns desdobramentos interessantes.

Talvez o mais importante seja tornar ainda mais evidente que o progresso nas negociações da Alca depende crucialmente de um entendimento entre as duas maiores economias do continente: Estados Unidos e Brasil. A compreensão, em Brasília e em Washington, da importância desses interesses bilaterais tem sido, mais recentemente, fator importante para viabilizar a troca direta de idéias e a reiteração de que um balanço aceitável de concessões é condição necessária ao avanço das negociações.

A vitória republicana nas eleições presidenciais nos EUA parece ter removido um obstáculo que parecia intransponível ao avanço das negociações. O compromisso político do governo democrata com a inclusão de acordos relativos a normas trabalhistas e meio ambiente, a despeito da resistência das economias em desenvolvimento, já havia sido em grande medida responsável pelo fracasso da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle, no final de 1999. O entusiasmo republicano com a inclusão de tais acordos em um pacote final da Alca é muito menor, o que, em princípio, poderia tornar mais factível a integração hemisférica. O problema é que uma postura mais flexível com relação a esses temas ultranovos que se refletisse no pedido de autoridade negociadora pelo Executivo ao Congresso teria grande dificuldade de aprovação, dado a precariedade do apoio parlamentar republicano. Talvez não exista compromisso capaz de contentar o Congresso e satisfazer os futuros parceiros da Alca.

A estratégia brasileira de negociação na Alca sempre esteve baseada na consciência de que negociar apenas preferências hemisféricas seria algo de menor interesse para o Brasil do que negociar multilateralmente na OMC, dada a diversificação geográfica de seus mercados. No limite, seria aceitável negociar ao mesmo tempo a Alca e um acordo preferencial com a União Européia. Mas, o protecionismo agrícola europeu visto de 1994 parecia bem menos coriáceo do que demonstra ser em 2001 e o mais provável é que a Alca seja negociada em ritmo bem menos sonolento do que um possível acordo preferencial com a União Européia.

Do ponto de vista brasileiro, nada justifica qualquer simpatia em relação às iniciativas chilenas de antecipação de formação da Alca, endossadas de forma envergonhada pelas autoridades argentinas. Os compromissos de timing relativos à Alca são os definidos na cúpula de Miami do final de 1994: "fim das negociações em 2005". E não de entrada em vigor em 2003 ou 2004. Aos governos chileno e argentino cabe decidir se vale a pena contrariar estratégia definida com base em acordo explícito em 1994, sem o mínimo de esforço para entender que, necessariamente, os interesses quanto a calendário são diferenciados. Quanto aos EUA, é preciso repetir: dadas as relações preferenciais existentes ou potenciais dos EUA no Nafta, no Caribe e na América Central, bem como o tamanho relativo dos mercados do Mercosul, é natural que o Mercosul seja o objetivo central a alcançar na Alca. Uma área de livre comércio de âmbito americano que não inclua o Brasil, não será a Alca, apenas uma Alca. E também não será satisfatório do ponto de vista da defesa dos interesses nacionais norte-americanos. O argumento ganha força ainda maior quando se considera o tamanho relativo do mercado doméstico brasileiro, indicador de maior relevância do que fluxos de comércio quando são considerados muitos dos temas da variada agenda em discussão na Alca.

Cabe ao governo dos EUA decidir se vale a pena, levando em conta as suas próprias limitações políticas domésticas, e o peso relativo dos interesses envolvidos, apoiar de forma concreta a modificação de calendário aventada até agora.

A despeito do que podem sugerir análises superficiais, a formação da Alca não é algo inexorável, embora as negociações o sejam. Para que este fim seja alcançado deverá haver concordância de todas as partes quanto aos benefícios líquidos do banço de concessões resultante das negociações. É apenas natural que todos os países envolvidos nas negociações desejem obter todas as concessões instantaneamente e adiar as suas próprias concessões até o final do prazo de transição (se possível muito longo para os seus produtos "sensíveis"). Também não é surpreendente que pretendam incluir no leque dos temas tratados os assuntos em relação aos quais possa obter ganhos líquidos, e excluir os temas cuja liberalização beneficie principalmente os seus parceiros. Ao governo brasileiro cabe assegurar, como já manifestado pelo Itamaraty e pelo presidente da República, que não haja ilusões de que a viabilidade da Alca depende de concessões muito substanciais e up front (na cabeça) por parte dos EUA.