



ALCA DEZ ANOS

FRACASSO E ALERTA A NOVAS NEGOCIAÇÕES

GUSTAVO CODAS
KJELD JAKOBSEN
ROSE SPINA
(ORGS.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

ALCA DEZ ANOS

FRACASSO E ALERTA
A NOVAS NEGOCIAÇÕES

GUSTAVO CODAS
KJELD JAKOBSEN
ROSE SPINA
(ORGANIZADORES)



SÃO PAULO, 2015

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Ilíada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Projeto gráfico e diagramação: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Ilustração de capa: MorgueFile

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A346 Alca dez anos : fracasso e alerta a novas negociações / Gustavo Codas, Kjeld Jakobsen, Rose Spina (organizadores). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.
136 p. : il. ; 19 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-001-0

1. Área de Livre Comércio das Américas (Organização) - História.
2. Relações econômicas internacionais. 3. Política internacional. 4. América - Integração econômica. 5. Brasil - Relações internacionais. I.
Codas, Gustavo. II. Jakobsen, Kjeld. III. Spina, Rose.

CDU 339.923(7/8)(091)

CDD 337.17

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

SUMÁRIO

5 APRESENTAÇÃO

CAPÍTULO 1

9 POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA E SUAS PERSPECTIVAS PÓS-ALCA

KJELD JAKOBSEN

CAPÍTULO 2

19 A HISTÓRIA DA ALCA

ANA MARIA STUART

CAPÍTULO 3

33 O QUE FOI A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

KJELD JAKOBSEN E RENATO MARTINS

CAPÍTULO 4

51 UMA MOBILIZAÇÃO CONTINENTAL VITORIOSA

MAYRA CASTRO

70 COMO SE CONSTRUIU ESSA VITÓRIA

HÉCTOR DE LA CUEVA

74 0 ANOS DE LUTA E RESISTÊNCIA

ROSILENE WANSETTO

77 A ATUAÇÃO DO FORO DE SÃO PAULO

SECRETARIA EXECUTIVA DO FORO DE SÃO PAULO

81 A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES

CAROLINA DANTAS

CAPÍTULO 5

85 OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E AS POLÍTICAS DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA APÓS 2005

TERRA FRIEDRICH BUDINI

CAPÍTULO 6

111 A UNIÃO EUROPEIA E O FIM DO MERCOSUL

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

CAPÍTULO 7

127 AS HIENAS E OS VIRA-LATAS

CELSON AMORIM

131 SOBRE OS ORGANIZADORES

133 SOBRE OS AUTORES

APRESENTAÇÃO

Em 5 de novembro de 2005 em Mar del Plata, na Argentina, a Cúpula das Américas reuniu chefes de governo de todos os países do continente – de fora apenas Cuba – para encerrar com um estrondoso fracasso as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), iniciadas havia mais de dez anos.

Porém, quatro anos antes, em abril de 2001, na cúpula realizada em Quebec (Canadá), não era possível prever tal desenlace. Marchávamos a passo firme para concluir as negociações no prazo de uma década, como fora estipulado por ocasião de seu lançamento, em 1994, pelo governo dos Estados Unidos (EUA).

Foi a irrupção do ciclo de governos progressistas na região que bloqueou essa iniciativa. No caso brasileiro, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a indicação de Celso Amorim, como ministro das Relações Exteriores, levaram o governo a colocar os temas do desenvolvimento como balizas em suas negociações comerciais internacionais e abrir a política exterior do país à participação dos movimentos sociais – antes reservada aos lobbies empresariais.

No Brasil e em outros países da região – como Venezuela, Argentina e Uruguai –, a mobilização que vinha sendo construída nas ruas convergiu com a posição firme

dos governos em questionar as negociações da Alca. E, em Mar del Plata, a ação consertada dos governos do Mercosul mais a Venezuela fez com que a cúpula, com a presença do presidente dos EUA George W. Bush, tivesse de reconhecer o fracasso da iniciativa.

Ao entregar este livro aos leitores e leitoras, a Fundação Perseu Abramo (FPA) quer proporcionar-lhes compreender o que foi o projeto Alca, por que fracassou no desenho proposto por seus formuladores e o que ocorreu após sua derrota.

No primeiro capítulo, de introdução ao tema, Kjeld Jakobsen traça um amplo panorama de como os temas que se encontravam na pauta da Alca estão presentes hoje nas negociações comerciais internacionais às quais o Brasil deve responder.

Nos dois capítulos seguintes, recuperamos artigos publicados na época em que a Alca se encontrava ainda em debate e que explicam o sentido da proposta e o conteúdo de suas cláusulas. Ana Maria Stuart, nossa saudosa companheira assessora da Secretaria de Relações Internacionais do PT, coloca a Alca na perspectiva histórica das relações EUA-América Latina. E do livro *Alca – Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*, de Kjeld Jakobsen e Renato Martins (publicado pela FPA), extraímos parte em que a pauta em negociação é destrinchada e explicada.

No capítulo seguinte, a jornalista Mayra Castro recupera o que foi a Campanha Continental contra a Alca, sua paciente construção ainda nos anos 1990 com a constituição da Aliança Social Continental (ASC) e seu auge após

a Cúpula dos Povos, realizada em paralelo e oposição ao evento oficial em Quebec (2001). Para enriquecer ainda mais esse resgate, nós contamos com os depoimentos de Héctor de la Cueva, Rosilene Wansetto, Carolina Dantas e da Secretaria Executiva do Foro de São Paulo.

Em seguida, Terra Budini estuda a estratégia do governo dos EUA depois do fracasso de Mar del Plata. Trata-se de um tema-chave porque fica evidente que a diplomacia norte-americana continua ativa e avançou nas áreas onde havia menor resistência, ou governos que tinham afinidade com sua política.

Encerrando o livro, publicamos artigos de dois diplomatas que tiveram atuação decisiva no governo brasileiro para bloquear o acordo da Alca. Samuel Pinheiro Guimarães, que foi secretário-geral do Itamaraty, escreve sobre os perigos que a pauta em negociação com a União Europeia representam para o Brasil, e Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores durante os dois governos Lula, apresenta os desafios que o Brasil vive hoje quando os setores da direita tentam, no bojo da crise política que o país atravessa, retomar a agenda internacional derrotada pelo ciclo progressista.

Com este livro, a Fundação Perseu Abramo (FPA) tem por objetivo celebrar os dez anos da derrota daquela ameaça a uma América Latina soberana e também reacender o debate sobre os rumos de uma política exterior de acordo com os interesses de nossos povos.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA E SUAS PERSPECTIVAS PÓS-ALCA

KJELD JAKOBSEN

Formalmente faz dez anos que vários governos da América Latina rechaçaram a proposta do governo Bush dos Estados Unidos de retomar as negociações para formar a Área de Livre Comércio nas Américas (Alca). Foi na IV Cúpula de Chefes de Estado das Américas em novembro de 2005 na cidade de Mar del Plata, onde os presidentes Néstor Kirchner, Hugo Chávez e Luiz Inácio Lula da Silva, entre outros, enterraram essa possibilidade.

Na prática, as negociações de um possível acordo já haviam desvanecido em 2003, quando os países do Mercosul endossaram a proposta, formulada pelo chanceler brasileiro Celso Amorim, de conduzir as negociações por meio de uma agenda mais flexível, chamada por ele de “Três Trilhos”. Além disso, o governo brasileiro presidido por Lula recusou-se a cumprir o prazo de apresentação de ofertas para negociações na área de serviços. Os prazos de março de 2003 para apresentação de ofertas e de janeiro de 2005 para concluir as negociações haviam sido definidos

ao longo de 2002, além da decisão de sediar as estruturas da Alca no Rio de Janeiro sob a co-presidência dos governos americano e brasileiro.

Mesmo que a Alca fosse isenta de maiores polêmicas, seria irresponsável por parte de um governo com apenas dois meses de mandato apresentar essas ofertas. A proposta “Três Trilhos” implicava dividir os temas sob negociação em três grupos. Os temas como propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais que já constavam da agenda da Organização Mundial de Comércio (OMC) seriam tratados nessa entidade. Os itens mais relacionados a procedimentos comerciais como regras fitossanitárias, facilitação de comércio, tratamentos especiais, entre outros, poderiam conformar um acordo quadro plurilateral no continente, isto é, aderiria quem quisesse. As negociações mais substanciais de acesso a mercados se realizariam por meio de negociações bilaterais. No caso do Mercosul seria no formato dos quatro membros permanentes do Mercosul com os Estados Unidos (Acordo 4 + 1 assinado em junho de 1991), pois estava decidido que a Alca não seria incompatível com outras negociações comerciais intra-blocos e os EUA já haviam iniciado negociações por fora com o Chile, América Andina (Bolívia, Peru, Equador e Colômbia) e com os países da América Central¹.

O presidente Lula ratificou a posição do ministro das Relações Exteriores, apesar da contrariedade na época dos

1. Com exceção das negociações com a Bolívia, Equador, Panamá e Belize, as demais chegaram a acordos de livre comércio.

ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Agricultura quanto a não prosseguir com as negociações conforme acordado no governo anterior. A partir da interrupção das negociações da Alca, a estratégia governamental brasileira apoiou-se em dois níveis de iniciativas visando ampliar a participação no comércio mundial. A primeira foi no plano multilateral no qual o governo brasileiro teve grande empenho em reformar a agenda de negociações comerciais aprovada no lançamento da Rodada de Doha, em 2001, bem como de questionar os subsídios e a proteção dos países desenvolvidos ao seu mercado agrícola. A segunda foi a de incrementar o comércio com os demais países em desenvolvimento, com ênfase para o Mercosul, embora esse bloco fosse também tratado com uma importância política que transcendia as relações econômicas.

Apesar de a Rodada Doha não ter sido concluída até hoje, a estratégia de apostar no multilateralismo e na ampliação das parcerias comerciais revelou-se correta. Em primeiro lugar, preservaram-se as relações comerciais bilaterais com os países desenvolvidos, pois enquanto o fluxo de comércio entre alguns europeus e os EUA declinava, este país se manteve como primeiro e depois segundo parceiro comercial do Brasil, comprovando que a recusa da Alca, nos termos desejados pelos EUA, não se devia a qualquer tipo de “anti-americanismo”. O fiasco da Cúpula da OMC no México em 2003 e a formação do G-20 comercial, por iniciativa do Brasil, reunindo os países com interesse no

acesso a mercados agrícolas, reduziram a agenda da Rodada de Doha de 18 para apenas quatro itens: negociação de bens não-agrícolas, bens agrícolas, serviços e facilitação de comércio, além de colocar o Brasil nas principais mesas de decisão sobre comércio mundial a partir de então. E, por fim, o diretor-geral da OMC eleito em 2013 foi o diplomata brasileiro, Roberto Azevedo.

Em segundo lugar, ampliou-se substancialmente o fluxo de comércio com outros países em desenvolvimento em todos os continentes. A China disputa hoje com os Estados Unidos a posição de primeiro e segundo parceiro comercial do Brasil. Desde sua fundação em 1991, o Mercosul exibiu um fluxo comercial crescente no interior do bloco, inclusive com a adesão de novos países como membros plenos, a Venezuela e posteriormente a Bolívia. Os principais compradores de manufaturados brasileiros são os países da América Latina e Caribe. A política externa dos dois mandatos do presidente Lula incluiu iniciativas de promoção comercial que geraram um resultado superavitário de reservas cambiais acumuladas de aproximadamente US\$ 350 bilhões.

No entanto, em 2008 teve início a mais grave crise econômica mundial desde a depressão dos anos 1930. Historicamente, denota-se que a reação dos países em momentos de crise e recessão econômica, particularmente os mais industrializados e desenvolvidos, é proteger suas economias por meio de barreiras comerciais, tarifárias ou não, com o intuito de ampliar exportações e reduzir importações. Na

crise atual, que prossegue sem perspectivas de superação no curto prazo, verifica-se novamente esse fenômeno e as grandes potências da América do Norte e da Europa puseram o espaço multilateral claramente em segundo plano. Isso tem repercussões importantes para o Brasil.

Quando a âncora cambial do Plano Real foi substituída em 1998 pela taxa de juros como instrumento de controle da inflação, o câmbio tornou-se flutuante no Brasil seguindo a orientação da política macroeconômica neoliberal. No entanto, conforme assistimos ao longo dos últimos dezessete anos, o controle interno sobre o câmbio é limitado e as taxas já sofreram amplas variações, algumas vezes superiores a 70%. Tal instabilidade cambial torna muito difícil para o empresariado decidir sobre sua estratégia produtiva e comercial, assim como para o próprio governo traçar sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Hoje, há enormes pressões sobre o governo para retomar negociações visando estabelecer acordos de livre comércio com os países desenvolvidos da Europa e os EUA. O argumento é que, nos últimos anos, foram negociados mais de 300 acordos regionais e bilaterais no mundo, dos quais o “Brasil não participa e estaria se isolando ao privilegiar o Mercosul” e que os novos acordos bilaterais de comércio que o país tem conseguido estabelecer são de pouca relevância, salvo a Palestina, Israel e o Egito. Menciona-se também que o Brasil estaria perdendo a oportunidade de participar de “grandiosas” negociações como a Parceria Transpácífica (TPP), a Parceria Transatlântica

de Comércio e Investimentos (TTIP) e o Acordo de Comércio de Serviços (Tisa) (*siglas em inglês*). Sem falar no absurdo de querer participar de negociações de regiões das quais não faz parte ou de acordos que sequer foi convidado a participar.

É necessário também considerar a superficialidade e a ignorância com que os meios de comunicação e supostos especialistas brasileiros tentam forjar a opinião pública ao tratar do assunto. Soma-se a isso, a profissão de fé ideológica de empresários nativos de que basta a vontade de negociar para alcançar acordos. Não consideram interesses e assimetrias envolvidas como, por exemplo, quando durante as negociações da Alca, alguns empresários brasileiros do setor têxtil defendiam o acordo argumentando que havia um mercado americano disponível de US\$ 70 bilhões. Somente se esqueciam que a proteção do setor têxtil dos EUA fora uma das condições para que o Congresso na época aprovasse o *Fast Track*, sem falar na concorrência asiática e das *maquilas* centro-americanas neste setor.

A superficialidade e o viés ideológico em defesa do livre comércio vêm novamente à tona quando se mencionam as negociações dos grandes blocos TTIP e TPP, o Acordo de Comércio de Serviços (Tisa) e as negociações entre Mercosul e União Europeia (UE), pois a atual conjuntura e as assimetrias existentes entre as nações somente favorecem negociações comerciais com bons resultados para as grandes potências por possuírem instrumentos protecionistas mais eficazes, principalmente por meio de

barreiras não tarifárias. Todas essas negociações foram iniciadas ou retomadas pelos EUA ou pela UE com o intuito principal de superar suas próprias crises.

Os fatos falam por si. Entre os acordos regionais ou bilaterais registrados na OMC, desde que a atual crise econômica se iniciou, não há nenhum que seja relevante do ponto de vista de dimensão comercial. Na reunião de negociações no início de agosto de 2015, envolvendo os 12 países que fazem parte do TPP, não se chegou a nenhum acordo sobre acesso a mercados, pois não havia equilíbrio nas propostas, embora no início de outubro tenha-se chegado a um “pré-acordo” que dá maior ênfase à proteção de investimentos – por meio da criação de mecanismos de solução de controvérsias supranacionais para julgar interesses de empresas multinacionais versus decisões dos Estados – e à propriedade intelectual. Contudo, a liberalização comercial ficou em segundo plano. Só para exemplificar: o Japão terá 30 anos para reduzir suas tarifas externas!

O TTIP, por envolver apenas dois grandes atores, EUA e UE, em tese poderia alcançar um acordo. Porém, é duvidoso que todos os integrantes da UE se sintam beneficiados e votem a favor nas instâncias comunitárias. Já a Tisa tenta articular um acordo sobre serviços utilizando mecanismos rejeitados na OMC como, por exemplo, as listas negativas de ofertas, no qual em princípio todos os itens referentes a serviços são negociáveis, exceto aqueles explicitados pelos países. Essa negociação mantém-se secreta, o que a torna suspeita perante a opinião pública,

além de exigir que os acordos permaneçam como segredo de Estado por, no mínimo, cinco anos e as controvérsias sejam resolvidas por instâncias de arbitragem supranacionais. Esses, entre outros absurdos, submetem totalmente a soberania nacional e o bem-estar da população aos interesses das empresas multinacionais do setor. O Uruguai cogitara participar das negociações e recuou.

A rigor, o que tem sido nomeado “negociações de livre comércio”, pouco ou nada tem a ver com comércio, pois principalmente para os EUA e suas empresas multinacionais, os temas que mais lhes interessam é a proteção ao investimento, regras de propriedade intelectual mais abrangentes do que as existentes na OMC, compras governamentais e aprofundamento do Acordo Geral de Tarifas e Serviços (GATS). Ou seja, são fatores de ordem econômica e não de comércio de bens que favoreceriam uma nova fase de expansão das empresas multinacionais. Considerando que dois terços das maiores empresas multinacionais do mundo têm origem nos EUA, Europa e Japão, é fácil perceber a origem dos interesses que estão sobre a mesa.

Algo semelhante acontece nas negociações do acordo União Europeia-Mercosul. Seu acordo quadro foi assinado em 1995, mas nunca se concluiu qualquer acordo de livre comércio entre os dois blocos. Primeiro porque a agenda perseguida pelos europeus era exatamente a mesma da Alca e, em segundo lugar, porque eles nunca aceitaram fazer concessões substantivas nas negociações agrícolas, incluindo o fim das barreiras comerciais e subsídios concedi-

dos pelo Pacto Agrícola Comunitário (PAC), equivalente a aproximadamente US\$ 1,0 bilhão por dia! Além disso, certos setores multinacionais, como a indústria automobilística instalada na Argentina e no Brasil, se opunham à liberalização comercial devido à concorrência que enfrentariam com a produção europeia.

Ao longo de 2014 e 2015, assistimos a um intenso debate no Brasil sobre supostas vantagens de participarmos das negociações com a UE, enquanto bloco formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Sob a alegação de que argentinos estavam reticentes em apresentar uma oferta para negociar com a UE, o Brasil e quem mais quisesse deveriam seguir adiante com as negociações. É a mesma falácia de sempre dos “livre cambistas ideológicos”, pois não só os argentinos colaboraram com a elaboração de uma proposta, como são novamente os europeus que emperram as negociações pelo mesmo motivo de sempre.

No entanto, algo mudou do lado de cá, pois apesar dos riscos, há mais disposição para fazer concessões. O Mercosul se demonstrou aberto a negociar tarifas a partir do efetivamente praticado e não do consolidado na OMC, o que é um equívoco. Nesse sentido, a indústria automobilística também definiu uma estratégia para as negociações no âmbito da crise, aceitar a redução tarifária para continuar fabricando veículos de baixas potência e qualidade no Mercosul para atender o consumo local e importar veículos caros e de alta qualidade da Europa para a região. O mesmo valeria para outros setores.

A contrapartida na área agropecuária em benefício do Mercosul seria a ampliação de algumas cotas de exportação de carne, por exemplo. O fato principal é que esse acordo seria mais uma pá de terra sobre a indústria da região. Embora não haja, pelo menos na legislação brasileira, maiores empecilhos para empresas estrangeiras do setor de serviços se instalarem no país, esse é outro setor no qual os europeus são muito competitivos e querem espaço para “exportar serviços” de seu continente, sem precisar se estabelecer e criar empregos no país de destino.

É diante desse quadro que apresentamos este livro, uma reflexão sobre a importante vitória do movimento social das Américas e das forças políticas progressistas do continente ocorrida há, pelo menos, dez anos mas que corre risco diante de uma nova ofensiva neoliberal em momento de grandes dificuldades econômicas e políticas nos nossos países.

Queremos resgatar a discussão de fundo sobre o conteúdo das negociações da Alca. Pois, se concretizadas, as negociações entre UE e Mercosul, como pretendem os europeus com o apoio dos entreguistas no nosso meio, estimulariam a ressurreição da própria Alca na sequência.

Desejamos também resgatar a mobilização e as iniciativas adotadas pelo movimento social, em todo o hemisfério, na conscientização da opinião pública sobre os malefícios que seriam produzidos por um acordo com aquele conteúdo e os danos ao desenvolvimento dos nossos países, bem como a resistência bem-sucedida, encampada por meio da Aliança Social Continental e suas seções nacionais.

CAPÍTULO 2

A HISTÓRIA DA ALCA¹

ANA MARIA STUART

*“No hay criticidad posible, si no incorpora eso
que llamamos vagamente historia”*

Hugo Zemelman, 1995.

Na história de pouco mais de um século de relações predominou o conflito entre a vocação hegemônica da grande nação do Norte e as resistências das nações latino-americanas que, com características diversas, expressaram sua vontade de autonomia.

Há autores que explicam essa relação a partir das diferenças nos processos de formação dos Estados, considerando o movimento de expansão territorial dos Estados Unidos após a declaração da independência como determinante dessa vocação, enquanto na América Latina as lutas políticas teriam postergado a formação dos Estados nacionais (Gorostiaga, 1991).

Outros entendem que houve uma inserção internacional diferente durante o período colonial. Os Estados Unidos teriam se beneficiado de um certo protagonismo

1. Artigo originalmente publicado na revista *Teoria e Debate* nº 37, fev.-mar.-abr. 1998.

das colônias britânicas nos acontecimentos europeus, em especial nas mudanças políticas e econômicas havidas no século XVIII, enquanto as colônias ibéricas se mantiveram marginalizadas (Tulchin, 1990).

Apesar dessas digressões, o importante é a constatação da expansão dos Estados Unidos no século XXI, feita à custa de perdas territoriais do México, o que marcou profundamente a natureza das relações no continente.

A Espanha já havia antecipado essa vocação de expansão do Norte em direção ao Sul, segundo o relato de Luis de Onís, embaixador espanhol nos EUA em 1812: “A cada dia desenvolvem-se mais e mais as ideias ambiciosas desta República e confirma-se seu olhar hostil contra a Espanha. Vossa Excelência já sabe, pela minha correspondência, que este governo quer fixar seus limites na desembocadura do Rio Norte ou Bravo, seguindo seu curso até o grau 31 e daí traçando uma linha reta até o mar Pacífico, tomando para si as províncias de Texas, Nuevo Santander, Coahuila, Nuevo México e parte de Nueva Vizcaya e La Sonora. Parecerá um delírio esse projeto a toda pessoa sensata, mas o projeto existe e há um plano do governo sobre essas províncias, incluindo também a ilha de Cuba, como parte natural dessa República”.

A mensagem do presidente Monroe, em 1823, adotada como princípio ou doutrina de política externa norte-americana, teve o objetivo primeiro de coibir a extensão da influência europeia nas Américas: “Os continentes americanos, pela condição de Estados livres e

independentes que têm assumido e sustentam, não devem ser considerados, doravante, como sujeitos a futura colonização por nenhuma potência europeia” (Perkins, 1964).

A Doutrina Monroe, como declaração unilateral de política externa, inaugurou uma prática mantida pelos governos, republicanos ou democratas, que se reservaram o direito de interpretá-la segundo seus interesses.

A expansão territorial ganhava a opinião pública: “(...) é nosso Destino Manifesto expandir-nos e possuir todo o continente que a Providência nos tem posto à frente para o desenvolvimento do grande experimento da liberdade e a federação de Estados” (*Morning News*, Nova York, dezembro de 1845).

A guerra contra o México, que originou a tomada do estado do Texas em 1836 e culminou com a perda de mais de 50% do território mexicano, foi a prova da vigência do interesse nacional norte-americano na formulação da Doutrina Monroe: “América para os americanos” significava América para os norte-americanos!

Após a guerra civil norte-americana, em pleno processo de expansão colonial europeu na África e na Ásia, gerador de tensões entre as grandes potências, fortaleceu-se a corrente que defendia o nacionalismo expansionista, expressando a força do “industrialismo triunfante”. Concomitantemente, desenvolvia-se a percepção “idealista” dessa política, baseada na convicção de que a nação norte-americana tinha uma missão internacional a cumprir na defesa da democracia e da liberdade, contra os despotismos.

Portanto, mesmo em tempos de *Pax Britanica*, os Estados Unidos já implementavam uma política autônoma, dando origem, no século XIX, a disputas de influências sobre a América Latina.

DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA PAN-AMERICANA À SEGUNDA GUERRA

Nesse contexto de disputa de influências, no ano de 1881 o secretário de Estado James G. Blaine convidou as nações latino-americanas para uma conferência sobre questões relativas ao comércio internacional e à arbitragem nas disputas interamericanas.

Avatares de política interna atrasaram a convocação. A Primeira Conferência Pan-americana se reuniu, finalmente, em 1889-1890 na cidade de Washington, com o objetivo de transformar a América Latina em um mercado natural e privilegiado para as manufaturas norte-americanas que, na época, não eram competitivas em relação à indústria europeia.

A oposição da Grã-Bretanha a esse projeto encontrou um porta-voz eficaz no próprio continente: a representação argentina que, em função de seu vínculo privilegiado com a grande potência europeia, estava disposta a enfrentar a proposta de Blaine. A pauta da conferência, elaborada unilateralmente pelo governo norte-americano, previa a adoção de medidas destinadas à formação de uma união alfandegária americana – um “zollverein continental” – à moda da união alemã.

As instruções recebidas pelos delegados argentinos Roque Sáenz Peña e Manuel Quintana foram precisas: “A formação de uma liga alfandegária americana envolve, à primeira vista, o propósito de excluir a Europa das vantagens acordadas no seu comércio. Tal pensamento não pode ser simpático ao governo argentino, que não gostaria de ver enfraquecidas suas relações comerciais com aquela parte do mundo para onde enviamos nossos produtos e de onde recebemos capitais e mão de obra”. Sáenz Peña cumpriu bem a missão, concluindo seu discurso de oposição à união alfandegária confrontando o lema de Monroe: “Seja a América para a Humanidade!”.

Enquanto isso, no Brasil era declarada a República, provocando uma mudança na delegação. Salvador de Mendonça representou o novo governo e manteve o alinhamento com as posições latino-americanas, apesar da aproximação com os Estados Unidos promovida pela nova República.

Em seu livro de memórias, publicado em 1913, Mendonça relata o papel mediador que lhe coube nas negociações com o secretário de Estado, Blaine: “Disse-lhe com firmeza que quinze votos latino-americanos estavam dispostos a fazer questão de que saísse da conferência nesse dia a eliminação da conquista, e que essa maioria me encarregara de lhe comunicar esse propósito. Desejávamos apenas tornar mais completo o arbitramento obrigatório e garantir de modo solene a integridade, a soberania e a independência de todas as nações de nosso

continente. Abolida a conquista, cessariam as suspeitas de vizinhos contra vizinhos e principalmente contra a sua grande e poderosa nação”.

O fracasso da 1ª Conferência Pan-americana foi originado, principalmente, pelas posturas das delegações da Argentina e do Brasil, que lideraram o voto contrário à união alfandegária, desmontando o projeto dos Estados Unidos de construir o “sistema pan-americano” sob hegemonia norte-americana.

As Conferências Pan-americanas do México (1901-1902), Rio de Janeiro (1906) e Buenos Aires (1910) obtiveram resultados pouco expressivos, gerando a impressão de que o pan-americanismo, depois de Blaine, tinha perdido significação central na agenda do Departamento de Estado. A ação unilateral prevaleceu e restou aos fóruns multilaterais o tratamento de questões consensuais, determinando um paulatino esvaziamento político da agenda pan-americana.

Após a Guerra Hispano-Americana de 1898, o foco da política externa norte-americana tinha se voltado para os países da América Central e do Caribe, inaugurando uma etapa marcada pela agressividade. A “americanização do mundo” era vista com alarme na Europa e, também, na América Latina. No Brasil, a assinatura do Tratado de Comércio com os Estados Unidos já tinha sido objeto de duras críticas de setores com interesses econômicos industrialistas. No Congresso Nacional, durante a sessão de 9 de fevereiro de 1891, o deputado Vinhaes manifestava:

“Há muito tempo que os Estados Unidos da América do Norte desejam fazer um tratado de comércio com o Brasil, tomando, já se vê, a parte do leão para si. Um dos principais paraninfos do Tratado nos Estados Unidos foi Blaine, secretário-geral do governo de Washington. Aquele estadista é conhecido no mundo como um dos mais aferados protecionistas quando se trata de assuntos internos, tornando-se o mais exaltado livre-cambista logo que venha à baila assunto de caráter externo”.

No plano geopolítico, a imposição da emenda Platt a Cuba, a separação do Panamá da Colômbia e a construção e posse do canal interoceânico consagraram a supremacia da potência emergente, que ganhava o reconhecimento das potências europeias. O bloqueio da Venezuela por parte da Inglaterra, Alemanha e Itália, com o objetivo de exigir o pagamento da dívida que o governo venezuelano havia suspenso, originou a tomada de posição do presidente Roosevelt, que desenharia as relações dos Estados Unidos com a América Latina e a Europa no século XX. O Estado norte-americano abandonava para sempre os sonhos dos Founding Fathers, se transformava em “polícia do continente” e aprofundava o intervencionismo, seja pela pressão diplomática, seja por meios militares.

O Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, formulado em discurso presidencial de 1904, era explícito: “A perversidade crônica, ou uma impotência que resulte na perda geral da unidade da sociedade civilizada, poderia necessitar, em última instância, da intervenção de uma nação

civilizada. No hemisfério ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçar esse país, em casos flagrantes de perversidade ou impotência, ao exercício de um poder de polícia internacional”.

O intervencionismo nos países da América Central e do Caribe e, em especial, no México revolucionário, marcou as três primeiras décadas do século. O “idealismo wilsoniano”, inspirador da Sociedade das Nações, não se aplicava às relações hemisféricas.

A chegada do segundo Roosevelt ao poder provocou uma profunda reestruturação do governo dos Estados Unidos e de sua política externa.

Implementou-se um reajuste nas relações com a América Latina, que ficaria explícito na Política de Boa Vizinhança apresentada na Conferência Pan-americana de 1933. A democracia liberal como paradigma político foi o combustível que reanimou o espírito missionário do “destino manifesto” na preparação da luta contra o nazifascismo. Roosevelt pressentira, desde o início de seu governo, que essa luta levaria os Estados Unidos a entrar na guerra. Seria, portanto, imprescindível contar com todo o hemisfério unido, vinculado por um conjunto de acordos permanentes, fundamentados em visões político-estratégicas compartilhadas.

DA SEGUNDA GUERRA À DÉCADA DE 1980

Uma segunda etapa nas relações Estados Unidos-América Latina corresponde ao período da Guerra Fria,

durante o qual se consolidou o poderio global e a hegemonia continental norte-americana.

Após a Segunda Guerra é assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), durante a Conferência de Rio, em 1946, e dois anos depois se completa o arcabouço institucional com a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA), com o objetivo de remodelar as relações hemisféricas nos marcos da Guerra Fria.

Apesar da retórica, o projeto de Boa Vizinhança havia sido abandonado em prol da política de alinhamento estratégico. Os imperativos da segurança militar, no interesse de atrelar a América Latina ao campo ocidental vis à vis da União Soviética e de seu bloco de poder, abriram profundas gretas nas pilastras da ordem interamericana.

A derrota do presidente de Guatemala, Jácobo Arbenz, em 1954, foi paradigmática. Os Estados Unidos justificaram sua intervenção aberta a partir da Resolução XXXII sobre a “Preservação e defesa da democracia na América” (OEA, 1948). A frustração da Operação Pan-americana, proposta por Juscelino Kubitschek, pode ser explicada como parte dessa estratégia que privilegiava a segurança.

Por outro lado, as tentativas de desestabilizar a Revolução Cubana; a intervenção no golpe militar de 1964 no Brasil – primeiro de uma série na América Latina –, e a invasão da República Dominicana foram as evidências de um processo de controle hemisférico que originou um longo processo de resistência na América Latina.

Foi uma época de fortalecimento da ideia de uma integração continental que excluísse os Estados Unidos. A formação da Alalc, do Pacto Andino e do Mercado Comum Centro-Americano foram tentativas de implantação de um modelo integracionista latino-americano.

As inconsistências e contradições entre os processos nacionais e esses projetos de integração regional foram aprofundadas pela irrupção de governos ditatoriais em muitos dos países da região.

DOS ANOS 1980 AOS NOSSOS DIAS

Este período é marcado pelo esforço dos governos norte-americanos para implementar uma política para a América Latina que funcione como instrumento de recomposição do seu papel hegemônico mundial, claramente comprometido na década de 1970. A decadência relativa da indústria norte-americana, se comparada com as da Alemanha e do Japão, alarmava as empresas multinacionais americanas que sofriam perdas bilionárias. Para evitar o colapso, a proposta foi de imitar a agressividade exportadora daqueles países e diminuir o enorme déficit comercial. Para implementar esta estratégia, os Estados Unidos necessitavam da América Latina. Isto é, dos mercados da América Latina. Exatamente como um século atrás.

Henry Kissinger recomendava: “Não faz sentido que o capitalismo estatal continue sendo supremo ao sul do Rio Bravo... A privatização, a livre entrada de fluxos de capital e a redução do poder estatal devem ser elementos-

chave de nosso programa. O México deve ser nosso caso de ensaio. As relações México-Estados Unidos devem servir de modelo para as negociações com outros países latino-americanos”.

Salinas de Gortari, eleito presidente em 1989, aprofundou o processo iniciado por Miguel De La Madrid. Em junho de 1990, anunciava, junto ao presidente Bush, a intenção de formar uma área de livre comércio, incluindo o Canadá. O Nafta (*North American Free Trade Agreement*) foi concebido como âncora de uma nova política hemisférica: duas semanas depois, Bush enviava uma mensagem ao Congresso lançando a Iniciativa para as Américas.

A gravíssima crise econômica e política que assolou o México no final de 1994 e a revolta zapatista jogaram água gelada no início da vigência do tratado.

Nesse contexto, o Departamento de Estado convocou a Cúpula das Américas, que se reuniu em Miami, em dezembro de 1994, com a presença de todos os países do continente, exceto Cuba. A agenda dessa reunião pretendia focalizar questões como Governabilidade, Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentado, mas os assuntos relativos ao comércio ganharam logo centralidade. Surgiu assim a proposta da Alca (Área de Livre Comércio das Américas).

Ao longo dessa história, ressalta a questão da hegemonia norte-americana. As outras nações do continente, impossibilitadas de exprimir suas vocações de autonomia em função de vulnerabilidades econômicas, políticas e institucionais,

jogaram diferentes papéis para conseguir uma inserção internacional compatível com os interesses “nacionais” que, na maioria dos casos, se identificam com interesses particulares das elites dominantes.

As práticas de alinhamento automático às posições norte-americanas, como as desenvolvidas pelos governos brasileiros até a década de 1970, com breves interrupções, mostraram-se incompatíveis com a formulação de projetos de desenvolvimento nacional. De outro lado, nações como o México e a Argentina, de longa tradição contestatória da hegemonia norte-americana, passaram a implementar políticas externas subordinadas aos interesses dominantes na região.

A possibilidade de redesenhar uma política hemisférica que não responda a imperativos hegemônicos dependerá da capacidade dos governos em exprimir os interesses da sociedade e da democratização do processo de integração no plano regional. Romper com o modelo de integração autoritária é o desafio que se coloca aos povos do continente, incluindo o povo norte-americano.

O histórico das relações hemisféricas deixa transparecer profundas desigualdades nas relações entre os Estados e, ainda, dentro das fronteiras nacionais. A integração de importantes setores da população que vivem à margem da cidadania e dos mercados, em vários países da América Latina, deverá ocupar os corações e as mentes dos formuladores de uma nova integração hemisférica. Em primeiro lugar, será necessário impulsionar políticas públicas que

priorizem as necessidades e os interesses das maiorias, defendendo o aprofundamento e a democratização dos processos sub-regionais como o Mercosul.

A negociação hemisférica proposta para a Conferência de Cúpula de Santiago não parece responder a esses objetivos. A modificação do rumo dependerá da capacidade de intervenção e de resistência dos que defendem um modelo de integração que respeite a vocação autônoma dos povos das Américas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOROSTIAGA, Xavier. *La triangulación Centroamérica-México-EUA*. Costa Rica: Ed. DEI, 1991.

MOURA, Gerson. *A Segurança Coletiva Continental, o Sistema Interamericano, o TIAR e a Guerra Fria*. II Seminário Nacional. São Paulo: USP, 1991.

PERKINS, Dexter. *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.

TULCHIN, Joseph S., *Argentina and the United States, A conflicted relationship* Harvard University. Boston: Harvard, 1990.

CAPÍTULO 3

O QUE FOI A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS¹

KJELD JAKOBSEN E RENATO MARTINS

UM ACORDO DESIGUAL

Em 1994, quando os Estados Unidos formularam a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), não se imaginava que a intenção de abolir as barreiras comerciais entre economias tão desiguais pudesse prosperar. No entanto, quando a data prevista para a conclusão das negociações foi se aproximando, observou-se que essa ideia não deixou de avançar ao longo desses anos. Apoiada na submissão dos governos, na omissão dos parlamentos e no desconhecimento da sociedade civil sobre os acordos comerciais, a Alca seguiu em frente a cada nova rodada de negociações sem encontrar uma oposição capaz de combatê-la desde seu início. Mesmo por parte daqueles países que mais tinham a perder com ela, como era o caso do Brasil. Somente mais tarde, a partir de 2003, esse quadro

1. Trecho extraído do livro *Alca: quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*, 2 ed. atual. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004 (Coleção Brasil Urgente).

se alterou, graças à atuação do movimento social e dos partidos progressistas que, desde 1998, começaram a assumir os governos de vários países da América Latina e do Caribe.

Trinta e quatro países do continente americano participaram, com exceção de Cuba, das negociações para a criação da Alca. Isso refletiu, de um lado, o enorme poder de atração econômica e comercial que os Estados Unidos exerciam na região. De outro lado, a adesão ao acordo também revelava o imenso grau de submissão dos governos latino-americanos às políticas ditadas pelos Estados Unidos por intermédio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Apesar das crises financeiras provocadas por essas políticas na década de 1990, os governos latino-americanos ainda sonhavam ingressar no Primeiro Mundo fazendo parte de um mercado que, se realmente viesse a se constituir, seria formado por 800 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 11,4 trilhões (dados de 2000), o que situaria a Alca na posição de bloco comercial mais importante do mundo.

O que se esqueceram de considerar foi que a Alca era um acordo negociado entre as economias mais desiguais do planeta. Enquanto os Estados Unidos e o Canadá detinham mais de 80% do PIB hemisférico, Jamaica, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Paraguai, Panamá, Guatemala, Equador, Haiti e Nicarágua respondiam, conjuntamente, por menos de 1%. O Brasil, a maior economia da América do Sul, era responsável por 7,4%, e a Argentina, nosso principal parceiro no Mercosul, respondia por menos de

3% de toda a riqueza produzida no continente. Regras ou disciplinas comerciais que viessem a ser negociadas na Alca deveriam levar em conta as imensas disparidades existentes entre os países da região, assumindo o compromisso de superá-las. Mas não era isso o que estava em negociação. A Alca não previa nenhuma iniciativa de promoção ao desenvolvimento ou de superação das assimetrias. Era um acordo desigual que tendia a perpetuar a condição periférica e subordinada da América Latina no mundo globalizado.

Experiências regionais da mesma época, como o Naf-ta, demonstraram que a liberalização comercial agravava os problemas sociais quando não era sustentada por políticas de integração social e produtivas. Os prazos, o formato, a abrangência e a metodologia de implementação da Alca não comportavam nenhuma preocupação dessa ordem. A Alca configurava uma iniciativa de caráter financeiro e comercial que correspondia aos interesses de grandes grupos econômicos, principalmente dos Estados Unidos, e visava a garantir a hegemonia desses grupos sobre a América Latina e o Caribe.

A HEGEMONIA AMERICANA

Eravam várias as razões por que a Alca interessava tanto aos Estados Unidos. Uma era o seu crônico *déficit* comercial, que somou quase U\$ 1,8 trilhão entre 1985 e 1998, e que em 1999 acrescentou outros U\$ 311 bilhões. A proximidade geográfica e a dimensão do mercado da América Latina,

embora insuficientes para resolver o problema, ofereciam grandes oportunidades para amenizar esse *déficit*. Além do mais, o comércio dos Estados Unidos com a região ainda era pequeno. Em 1990, por exemplo, apenas 3,6% do total de suas exportações eram dirigidas para a América Latina e o Caribe (excluído o México), sendo quase metade para o Mercosul. E dez anos depois, a venda de produtos para o Brasil representava aproximadamente 1% do total de seu comércio exterior.

Os Estados Unidos conseguiam conviver com esse enorme déficit comercial compensando-o com os investimentos que atraíam devido à dimensão e à estabilidade de sua economia. E também por seus próprios investimentos produtivos no exterior, que proporcionavam retorno de capitais na forma de repatriamento de lucros, dividendos e *royalties*. Suas empresas multinacionais eram orientadas por diretrizes do governo, pois este reconhecia que as empresas operando no exterior não apenas tinham “importância comercial, mas também um papel político altamente significativo na política externa dos Estados Unidos” (Guimarães, 2000). A liberalização de investimentos era talvez a principal razão para a importância da Alca e pretendia-se repetir o mesmo acordo existente no Nafta – que, além de liberalizá-los, garantia seus lucros. Na década de 1990, os Estados Unidos eram o maior investidor na América Latina, sendo que no Brasil foram responsáveis por um quarto do Investimento Externo Direto (IED) realizado naquele período.

Se, além da redução tarifária e da liberalização do IED, os Estados Unidos conseguissem abrir a licitação das compras governamentais no hemisfério para a participação de empresas norte-americanas e, ainda por cima, ampliar sua participação no mercado de serviços, teriam obtido uma grande vitória comercial. Foi o que reconheceu o representante do United States Trade Representative em declaração ao jornal *Financial Times*, em setembro de 1997, ao dizer que a Alca constituía “a tremendous free lunch” (um tremendo almoço grátis) para os Estados Unidos. Ou, então, como afirmou o secretário de Defesa Collin Powell, após a Cúpula de Quebec:

Talvez a conquista mais conhecida da Cúpula das Américas seja o lançamento das negociações para a Alca. Nós poderemos vender mercadorias, tecnologia e serviços americanos sem obstáculos ou restrições dentro de um mercado único de mais de 800 milhões de pessoas, com renda total superior a U\$ 11 trilhões, abrangendo uma área que vai do Ártico ao Cabo Horn (*Folha de S.Paulo*, 22 abr. 2001).

Que acordo é esse em que nós entramos com o mercado e eles com os capitais, bens e serviços?

O SURGIMENTO DA ALCA

A proposta para o lançamento da Alca ocorreu por iniciativa dos Estados Unidos na primeira Cúpula de Chefes de Estado e Governo das Américas, realizada em Miami, em

1994. Após esse encontro, houve várias reuniões de ministros de comércio. A primeira foi em Denver, nos Estados Unidos, e a segunda foi em Cartagena das Índias, na Colômbia. No entanto, foi somente nas terceira e quarta reuniões de ministros de comércio, realizadas respectivamente em Belo Horizonte, no Brasil, e em São José da Costa Rica, que se definiu a estrutura e o funcionamento da Área de Livre Comércio das Américas. A reunião de Belo Horizonte, realizada em 1997, teve o objetivo de definir como e quando as negociações para a implementação da Alca deveriam se iniciar.

Esse encontro foi marcado pela oposição entre os Estados Unidos e os países do Mercosul que, atuando em bloco, lograram influir na definição dos princípios gerais que orientaram as negociações da Alca. Esses princípios estiveram sob permanente ameaça do governo norte-americano, que jamais aceitou os prazos para a entrada em vigor da Alca nem o formato de acordo único estabelecido naquele encontro. Em 1998, a reunião de São José da Costa Rica estabeleceu, por sua vez, o mandato dos grupos negociadores e a atual estrutura da Alca.

Em 1999, a reunião dos ministros de comércio em Toronto (Canadá), produziu o esboço inicial da redação do futuro acordo. Posteriormente, em Buenos Aires (Argentina), em abril de 2001, os ministros de comércio voltaram a se reunir e definiram o prazo final para a conclusão das negociações de um possível acordo e a entrada em vigor da Alca. Também definiram os prazos para as negociações substantivas de cada tema.

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS GERAIS

A Alca tinha como objetivo o estabelecimento de uma área de livre comércio englobando a troca de bens, de serviços e de produtos agrícolas, assim como a liberalização dos fluxos de investimentos, compras governamentais e comércio eletrônico. Pretendia ainda definir um acordo sobre propriedade intelectual e patentes, mais liberal do que o já existente na Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa iniciativa não pretendia realizar nenhum tipo de integração e cooperação econômica, nos moldes da União Europeia, nem chegou a ser uma proposta parecida com a do Mercosul, em que já existia uma tarifa externa comum. Embora a Alca proporcionasse a livre circulação de capitais e mercadorias, ela interditava a circulação de mão de obra.

Segundo as decisões de Belo Horizonte, a Alca deveria ser um empreendimento baseado no consenso como princípio de tomada de decisão entre os 34 países envolvidos. Além desse princípio geral, a declaração ministerial de Belo Horizonte estabelecia:

a) que o resultado das negociações da Alca constituiria um abrangente empreendimento único, o que pressupunha que somente seriam assinados acordos quando todos os temas em pauta tivessem sido acordados (*single undertaking*);

b) que a Alca poderia coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os termos desses acordos não estivessem previstos nos direitos e obrigações da

Alca, o que poderia ser interpretado como uma garantia para o Mercosul e outros blocos sub-regionais;

c) que a Alca deveria ser compatível com os acordos da Organização Mundial do Comércio, o que expressava o temor de alguns países de que os Estados Unidos tentassem impor disciplinas ao restante do continente que não estivessem previstas naquela organização;

d) que os países poderiam negociar a Alca e aderir à mesma individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional que negociasse em bloco;

e) que uma atenção especial deve ser dispensada às economias menores, a fim de assegurar sua participação na Alca.

Em Belo Horizonte também se decidiu que o ano de 2005 seria, o mais tardar, a data para a conclusão das negociações da Alca, que se iniciaram efetivamente após a II Cúpula de Chefes de Estado das Américas, realizada em Santiago do Chile, em abril de 1998.

A proposta do Mercosul era a de que as negociações para a constituição da Alca deveriam se realizar em três etapas. A primeira consistiria em medidas de facilitação de negócios, promovendo a simplificação da burocracia aduaneira e a redução dos custos que envolviam as transações comerciais. A segunda consistiria na definição de mecanismos de solução de controvérsias. Nessa etapa seriam suspensas as barreiras não-tarifárias mantidas pelos Estados Unidos como uma forma de protecionismo. A terceira e última etapa trataria do tema da abertura dos mercados propriamente dita, inclusive para o setor de serviços. Em razão das pressões norte-americanas sobre os países do

Mercosul, a proposta das três etapas não predominou e todos os temas foram negociados simultaneamente, o que favorecia os Estados Unidos. Além de saber muito bem o que queriam, eles possuíam estrutura e técnicos para acompanhar cada uma das negociações, o que não era o caso da maioria dos países latino-americanos e caribenhos.

O governo norte-americano pressionou não só para a definição de um cronograma de negociações mais acelerado como também para a implementação imediata de acordos bilaterais, como vinha negociando com o Chile, na expectativa de obter resultados concretos a partir de 2003. Era a chamada “colheita antecipada”. Por meio dela, os Estados Unidos esperavam romper o princípio de acordo único estabelecido em Belo Horizonte e arrancar acordos imediatos na Alca. O Brasil resistiu a essa tentativa dos Estados Unidos, tentando postergar o início das negociações. Mas não foi a tímida posição do Itamaraty que impediu o governo americano de seguir adiante com os seus planos. Na realidade, foram as sucessivas recusas do Congresso americano de aprovar o Fast Track (leia ao final deste capítulo “O que é o Fast Track”) que bloquearam a tentativa de antecipar a Alca. Ainda assim, o governo dos Estados Unidos conseguiu antecipar a conclusão das negociações em um ano, para 1º de janeiro de 2005, em vez de 31 de dezembro.

AS INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO

As negociações da Alca foram assentadas em um compromisso entre instâncias políticas, técnicas e administrativas. A

principal esfera de negociação era constituída pelos representantes governamentais, que estabeleceram os objetivos e princípios gerais do projeto das Américas. Integravam essa esfera de decisão os chefes de Estado e de governo que se reuniam nas Cúpulas de Chefes de Estado das Américas. Durante o período de vigência das negociações da Alca foram realizadas três delas: a primeira em Miami, em dezembro de 1994, a segunda em Santiago do Chile, em abril de 1998, e a terceira em Quebec, no Canadá, em abril de 2001. O compromisso assumido nesses encontros foi além dos temas relativos à Alca. Constaram das declarações presidenciais e dos planos de ação iniciativas relacionadas ao fortalecimento da democracia, ao combate à pobreza e ao narcotráfico e à promoção da educação. Porém, a nenhum deles se deu a mesma atenção que à Alca.

Os encontros de ministros de comércio, encarregados de elaborar o plano de trabalho da Alca, constituíam a segunda instância de negociação. Foram realizados seis encontros:

Denver, nos Estados Unidos, em junho de 1995; Cartagena das Índias, na Colômbia, em maio de 1996; Belo Horizonte, no Brasil, em abril de 1997; São José, na Costa Rica, em março de 1998; Toronto, no Canadá, em novembro de 1999; Buenos Aires, na Argentina, em abril de 2001; Quito no Equador, em novembro de 2002 e Miami nos Estados Unidos em novembro de 2003. Esses encontros constituíram o principal motor das negociações, definindo as diretrizes da Alca e estabelecendo as responsabilidades e as metas

das outras instâncias de negociação. Os vice-ministros de comércio também desempenharam um papel ativo. Eles compuseram o Comitê de Negociação Comercial, encarregado de coordenar os grupos de negociação e orientar os trabalhos das diferentes entidades vinculadas ao processo da Alca.

Finalmente, a terceira instância era formada pelos nove Grupos de Negociação, pela Comissão Tripartite de Apoio Técnico e pelos Comitês Não Negociadores. Os Grupos de Negociação cobriam os seguintes temas: 1) acesso a mercados; 2) investimentos; 3) serviços; 4) compras governamentais; 5) solução de controvérsias; 6) agricultura; 7) direitos de propriedade intelectual; 8) subsídios, antidumping e medidas compensatórias; 9) políticas de concorrência. Os Comitês Não Negociadores eram formados pelo Grupo Consultivo sobre Economias Menores, o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil e o Comitê Conjunto de Especialistas do Governo e do Setor Privado sobre Comércio Eletrônico. Todos os grupos contavam com o apoio técnico e logístico de instituições regionais, que formavam a Comissão Tripartite de Apoio Técnico, integrada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal).

O Grupo Consultivo sobre Economias Menores foi estabelecido com a finalidade de formular recomendações ao Comitê de Negociação Comercial relativas ao tratamento

dos interesses das pequenas economias. Foi encarregado ao Comitê Conjunto de Especialistas do Governo e do Setor Privado sobre Comércio Eletrônico formular recomendações para ampliar os benefícios do mercado eletrônico. O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, por sua vez, deveria promover a apresentação de pontos de vista dos diferentes setores sociais a respeito dos temas em negociação na Alca.

A ESTRUTURA DAS NEGOCIAÇÕES

Conforme estabelecido na Reunião Ministerial da Costa Rica, a presidência da Alca seria exercida em rodízio entre os diferentes países que a compunham. O país que exercesse a presidência do processo da Alca sediaria as reuniões ministeriais e presidiria o Comitê de Negociações Comerciais.

Foram criados nove grupos de negociação e uma secretaria administrativa das negociações subordinada ao Comitê de Negociações Comerciais, com as funções de proporcionar apoio logístico e administrativo às negociações; realizar traduções; manter a documentação oficial relativa às negociações; publicar e distribuir documentos. A Secretaria Administrativa se localizava no país que sediava as reuniões dos grupos de negociação.

O MANDATO DOS GRUPOS NEGOCIADORES

As atribuições específicas dos grupos negociadores também foram estabelecidas na Reunião Ministerial de

Costa Rica. Segundo essas definições, competiam a cada um dos grupos as seguintes funções:

ACESSO A MERCADOS: eliminar progressivamente as tarifas e as barreiras não-tarifárias, e outras medidas que restringissem o comércio entre os países participantes, de forma congruente com a OMC e a partir de cronogramas de liberalização que poderiam ser diferenciados.

AGRICULTURA: os objetivos do Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados deveriam ser aplicados ao comércio de produtos agrícolas. Entre outras atribuições, competia a este grupo: a) assegurar que as medidas sanitárias e fitossanitárias não fossem aplicadas de maneira protecionista; b) eliminar os subsídios às exportações agrícolas que afetassem o comércio no hemisfério; c) identificar e submeter a maior disciplina outras práticas que distorcessem o comércio de produtos agrícolas.

INVESTIMENTOS: estabelecer um marco jurídico justo e transparente que promovesse os investimentos mediante a criação de um ambiente estável e previsível que protegesse os inversores, seu capital e os fluxos a ele relacionado, sem criar obstáculos aos investimentos de fora do continente.

SUBSÍDIOS, ANTIDUMPING E DIREITOS COMPENSATÓRIOS: examinar as maneiras de aprofundar, caso fosse apropriado, as disciplinas existentes na OMC sobre subsídios e medidas compensatórias e conseguir um maior cumprimento dessas disposições. Também deveria alcançar um entendimento comum com vistas a melhorar, sempre que possível, as regras e procedimentos

relativos à operação e aplicação das legislações sobre dumping e subsídios, a fim de não criar barreiras injustificadas ao comércio entre os países do bloco.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS: assegurar a abertura e a transparência nos procedimentos das compras governamentais, sem que isso implicasse necessariamente o estabelecimento de sistemas idênticos de compra em todos os países. Além de garantir a não-discriminação nas compras governamentais, deveria assegurar um exame imparcial e justo para a solução das reclamações e recursos de fornecedores.

DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL: reduzir as distorções no comércio hemisférico e promover e assegurar uma adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual, considerando as mudanças tecnológicas atuais.

SERVIÇOS: estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços, de modo a conseguir uma área continental de livre comércio, em condições de previsibilidade e transparência.

POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA: garantir que os benefícios do processo de liberalização da Alca não fossem prejudicados por práticas empresariais anti-competitivas e avançar no estabelecimento de uma cobertura jurídica e institucional de âmbito nacional, sub-regional ou regional que proscrevesse o exercício dessas práticas.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: estabelecer mecanismo justo, transparente e eficaz para a solução de

controvérsias entre os países da Alca, levando em conta, entre outros fatores, as regras e os procedimentos que regiam a solução de controvérsias da OMC. Identificar meios para facilitar e fomentar o uso da arbitragem e outros mecanismos alternativos para resolver disputas comerciais privadas no âmbito da Alca.

Como se pode observar nessas atribuições específicas dos grupos negociadores, a Alca estava sendo conduzida com a perspectiva de se tornar um “Nafta plus”, isto é, um acordo que pretendia ir além das vantagens concedidas pelo Nafta às empresas e aos investidores externos. Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais eram ignorados no rascunho do acordo, contrariando tratados internacionais, como o Protocolo de San Salvador, assinado no âmbito da Organização dos Estados Americanos pelos países que discutiam a Alca. Naquele protocolo eram previstos direitos relativos a moradia, educação, saúde, desenvolvimento cultural. A Alca atropelava ainda as legislações nacionais, colocando em risco o próprio funcionamento de instituições democráticas. Restringia o poder de os Estados Nacionais decidirem sobre os rumos do desenvolvimento econômico e promovia uma concentração sem precedentes de poderes nas mãos dos investidores externos.

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

As negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas foram lançadas na II Cúpula de Chefes de Estado das Américas, realizada no Chile, em

abril de 1998, conforme a Declaração de Princípios, em que os presidentes afirmavam:

Hoje instruímos nossos ministros responsáveis por comércio a iniciarem as negociações sobre a Alca, como estabelecido na Declaração Ministerial de São José, de março de 1998. Reafirmamos nossa determinação em concluir as negociações da Alca, no mais tardar, até 2005, e de fazer progressos concretos até o final deste século. O acordo da Alca será equilibrado, amplo, congruente com a Organização Mundial do Comércio e constituirá um compromisso único.

Podemos identificar três fases no processo de negociação da Alca. A primeira vai de 1994, quando sua proposta foi lançada, até 1998, quando tiveram início efetivamente as negociações para a sua implementação. Esse período se caracterizou pela definição dos princípios, objetivos gerais e prazos das negociações para o estabelecimento da Alca. Nessa fase foram criadas as regras do jogo, mas a partida ainda não havia começado. A segunda fase se estendeu de 1998, com o início das negociações, até 2002. Nessa etapa, estavam sendo redigidos os acordos e identificadas as áreas de convergência e divergência em cada um dos temas em negociação. A terceira e decisiva fase teve início em 2002, quando o Brasil e os Estados Unidos assumiram a copresidência do processo e terminou em impasse a partir de 2003 quando o governo brasileiro secundado pelos parceiros do Mercosul propôs alterar as negociações para o formato

“Três Trilhos”. Isto é, parte da agenda como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual a serem negociados na OMC, as questões mais técnicas como antidumping, facilitação de comércio, entre outras, para conformarem um acordo quadro hemisférico plurilateral (aderiria quem quisesse) e as negociações substantivas de acesso a mercados seriam realizadas bilateralmente.

Conforme já se assinalou, a Reunião Ministerial de Belo Horizonte constituiu um marco nesse processo de negociação. Naquela ocasião, os ministros apresentaram a data de lançamento da Alca e os princípios que deveriam nortear os trabalhos: o consenso como base do processo de decisão, o que, em tese, conferia a cada um dos membros o poder de veto, mas que não acontecia na prática; o acordo de que a Alca não seria implementada antes que todas as negociações fossem concluídas; o reconhecimento dos acordos sub-regionais e a congruência com as regras da OMC. Os Estados Unidos tiveram de renunciar às propostas iniciais de que as negociações fossem feitas em base individual – país por país – e de que a Alca representasse uma mera extensão do Nafta. Ratificados pela Reunião Ministerial da Costa Rica, esses princípios expressaram exigências dos países da América Latina que nunca foram completamente aceitas pelo governo dos Estados Unidos.

Se por um lado os Estados Unidos cederam nesses pontos, por outro lograram o estabelecimento do centro das negociações em Miami durante os primeiros três anos, asseguraram a presidência do Grupo de Serviços e aprovaram

a proposta de criação do Comitê de Comércio Eletrônico, área em que são hegemônicos e que teria um papel decisivo nas próximas etapas de implantação do acordo.

O QUE É O FAST TRACK

O Fast Track (Via Rápida), denominado Trade Promotion Authority (TPA, Autoridade para Promoção do Comércio), é um mecanismo legislativo criado em 1974, junto com os principais itens do Código Comercial dos Estados Unidos, por meio do qual o Congresso norte-americano concede autorização para negociar acordos comerciais com outros países. No entanto, esses poderes são condicionados pelo do mandato do TPA como, por exemplo, a condição de excluir determinados produtos das negociações ou de incluir outros ou, ainda, de vincular o acordo à legislação norte-americana.

Portanto, uma vez negociado um acordo, cabe ao Congresso somente aprovar ou rejeitar, sem poder alterá-lo. Sua validade é de três anos, podendo ser renovado por mais dois. Em 1991, o Congresso norte-americano aprovou um Fast Track que permitiu a Bush (pai) e Bill Clinton negociarem o Nafta e concluir a Rodada Uruguai do Gatt.

Depois disso, o Congresso recusou o Fast Track duas vezes ao governo Clinton, mas em 2001, o Congresso concedeu um TPA para o governo Bush negociar a Alca por pequena margem de votos conquistada por meio do atendimento de várias reivindicações dos parlamentares como, por exemplo, a preservação dos subsídios agrícolas e exclusão de açúcar, sucos e têxteis das negociações.

CAPÍTULO 4

UMA MOBILIZAÇÃO CONTINENTAL VITORIOSA

MAYRA CASTRO

Não é nossa pretensão oferecer um retrato completo do que foi a Campanha Continental de Contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) neste capítulo¹. Trata-se de um relato do que podemos classificar como alguns dos principais eventos que marcaram e impulsionaram essa luta. Com a colaboração de companheiros e companheiras que participaram ativamente da organização da campanha, foi possível resgatar a memória dos antecedentes de luta contra o Nafta (sigla em inglês, ou TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte), da campanha brasileira, o papel do Foro de São Paulo e da luta das mulheres.

Agradecemos os depoimentos de Osvaldo León (Equador), Jorge Coronado (Costa Rica) e Sarita Gupta (Estados

1. Como referência para construção deste capítulo, utilizamos as seguintes teses: BERRÓN, Gonzalo. *Identities e estratégias sociais na arena transnacional. O caso do movimento social contra o livre comércio nas Américas*. Tese da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. E ainda SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. *"Ganhamos a batalha, mas não a guerra": a visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo*. Brasília: Universidade de Brasília-UnB, 2008.

Unidos). Também contamos com Kjeld Jakobsen, Renato Martins, Gonzalo Berrón e Gustavo Cudas, todos na época na Central Única de Trabalhadores (CUT) e que participaram da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip), da Aliança Social Continental (ASC) e da Campanha Continental contra a Alca, assim como Adhemar Mineiro (Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos, Dieese; e presidente do Conselho Regional dos Economistas do Rio de Janeiro, à época), João Pedro Stedile (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, MST), Ricardo Gebrim (Consulta Popular), Víctor Báez Mosqueira, Rafael Freire e Ivan Gonzalez (Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas, CSA) que deram importantes contribuições a este trabalho.

Os companheiros e as companheiras Héctor de la Cueva (México), Rosilene Wansetto (Brasil), assim como do Foro de São Paulo e da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), por intermédio de Carolina Dantas, nos enviaram subsídios valiosos para reconstruir essa memória de luta. Todos e todas dispensaram tempo em conversas de resgate de memórias importantes para a junção das peças desse quebra-cabeças. Apresentamos aqui o resultado sabendo que ainda há muito por fazer e recuperar.

O artigo de Cueva nos traz a experiência dos movimentos sociais mexicanos por meio da Rede Mexicana de Ação Frente ao Livre Comércio (RMALC), que impulsionou a luta contra o Nafta. Essa experiência teve

importante papel para alertar às organizações do continente sobre a necessidade de lutar contra a Alca. Era fundamental entender o conteúdo da Alca e a quem o projeto servia, em que contexto ele é proposto e quais são seus antecedentes. Só com a dimensão correta do que foi o projeto da Alca será possível entender a dimensão da vitória obtida em 2005.

A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES

Muitos movimentos sociais e sindicais e ONGs dos países da América do Norte se integraram à luta contra a Alca devido às consequências negativas advindas do Nafta que começava a ser implementado.

Porém, mesmo assim, houve duas fases políticas diferentes nessa luta. Na primeira, estabeleceu-se um debate sobre o caráter do projeto e qual deveria ser a tática dos sindicatos e dos movimentos sociais. O continente estava no auge do neoliberalismo e alguns dirigentes sociais, sindicais e de ONGs defendiam que fossem introduzidas “cláusulas” (trabalhistas, ambientais, de gênero etc.) que buscassem impedir que determinados setores fossem prejudicados pelo livre comércio. A luta deveria ser para obrigar o “livre comércio” a ter uma “dimensão social”.

De acordo com Gonzalo Berrón:

Desde as primeiras reuniões ministeriais das ainda indefinidas reuniões da Alca, os grupos do Canadá, Estados Unidos e México promoviam encontros e fóruns de debate paralelos.

Aqui, novamente, a vontade canadense se destacou das demais, junto talvez com os mexicanos, mas desde uma posição de representatividade muito superior à da Rede Mexicana de Ação ao Livre Comércio (RMALC). Foi essa força, impulsionada a partir do Congresso Laboral Canadense (CLC), mais a mudança de autoridades na AFL-CIO² (por sua sigla em inglês, Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais) e a CUT do Brasil que fizeram deslanchar um processo que procuraria a *continentalização* do debate usando como ferramenta a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (Orit)³.

A partir da apresentação do projeto, em 1994, o processo para implantação da Alca cria instâncias para negociação, sendo a de maior poder a Cúpula das Américas. Foram quatro até o fim das negociações: Miami, 1994; Santiago, 1998; Quebec, 2001; e Mar Del Plata, 2005. As reuniões ministeriais, segunda instância de decisão e negociação, reuniam ministros de Relações Exteriores e/ou os responsáveis pelo comércio, foram oito: Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997; San Jose de Costa Rica, 1998; Toronto, 1999; Buenos Aires, 2001; Quito, 2002; e Miami 2003. Além dessas, foi criado o Comitê de Negociações Comerciais (CNC), com sede em Puebla, no México, que organizava os diversos fóruns temáticos e reuniões prévias às conferências ministeriais.

2. Após o fim da Guerra Fria foi realizado um congresso, no qual se elege uma direção mais progressista da entidade.

3. BERRÓN, 2007. Op. cit., p. 37.

As ações da sociedade civil organizada se deram no contexto desses eventos oficiais principais, com a criação de espaços paralelos e críticos de participação não-oficial. Também tiveram papel importante para a organização das lutas os espaços constituídos no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, a partir de 2001, e os Encontros Hemisféricos de Luta Contra a Alca, em Havana, Cuba.

A experiência de criação do Mercosul, em que o movimento sindical teve grande atuação para a formação do fórum consultivo da sociedade civil, fez com que, a princípio, esse mesmo setor não se posicionasse radicalmente contra a Alca. “A CUT vinha da construção do foro consultivo do Mercosul, o que nos faz formular, quase que automaticamente, a demanda de querer um espaço consultivo dos trabalhadores”, afirma Renato Martins⁴. É nesse contexto que a AFL-CIO e a Orit convocam o Primeiro Fórum Laboral paralelo à primeira reunião ministerial em 1995, em Denver.

Segundo Kjeld Jakobsen,

a reunião sindical articulada pela AFL-CIO com participação da Orit em 1995 aprovou uma nota questionando a ausência de discussão sobre direitos trabalhistas e ambientais. No ano seguinte, foi convocado pela Orit o Segundo Fórum Laboral paralelo à II Reunião Ministerial em Cartagena. Elaboramos um documento com nossas reivindicações de caráter trabalhista e social e o apresentamos a um representante

4. À época, assessor de Relações Internacionais da CUT-Brasil.

do governo colombiano que se comprometeu a distribuí-lo aos participantes da conferência. Dessa vez, houve a reunião do Foro Empresarial. Nós conseguimos aprovar que, na Reunião Ministerial de 1997 em Belo Horizonte, tentaríamos trabalhar com outras organizações sociais e ONGs, além de promover uma manifestação de rua.

Em maio de 1997, em Belo Horizonte, ocorreram dois dias de atividades sindicais. A Orit tinha realizado seu congresso em abril, quando aprovou uma mudança estatutária que estabeleceu um secretariado em vez de um secretário-geral, secundado por um adjunto, e um presidente. Na ocasião Víctor Báez foi eleito secretário de assuntos econômicos e a Amanda Villatoro, a secretária de formação. Víctor coordenou os Fóruns Sindical e Social e, segundo Martins, “abraçou a causa da luta contra o livre comércio e a aliança entre os setores como uma pauta importante para o sindicalismo. A posição assumida pela CUT nesse momento também foi importante para a construção dessa aliança”.

O III Fórum Sindical levou o nome de “Nossa América”, e teve em seu núcleo de formação a participação dos sindicatos canadenses, além da Orit e da CUT, como explica Kjeld:

Em março de 1997 estive reunido com a CLC do Canadá e várias organizações sindicais e sociais em Ottawa, quando acertamos a participação delas em Belo Horizonte. Na prática

estiveram presentes delegações sindicais e sociais dos EUA, México, Canadá e Chile.

De acordo com Kjeld, “no segundo dia da atividade sindical, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia esteve presente ao encontro para receber o nosso documento”. Outro texto gerado no Fórum Sindical e Social foi o embrião do documento “Alternativa para as Américas”, consolidado em Santiago do Chile e durante a I Cúpula dos Povos. Para Renato Martins, era um documento “muito amplo e se pretendia um texto em construção que partia dos debates nacionais e setoriais”.

Outro fruto importante da atividade em Belo Horizonte foi a ideia do que mais tarde se conformaria na Aliança Social Continental (ASC). “Hector de la Cueva, compondo uma representação da RMALC, propôs a criação de uma aliança social continental”, conta Kjeld.

I CÚPULA DOS POVOS – SANTIAGO, 1998

A organização da I Cúpula dos Povos que ocorreu paralela à II Cúpula das Américas em Santiago foi uma construção difícil. Segundo Renato Martins, “não houve um movimento de massa muito forte. A Central Unitária dos Trabalhadores (CUT) do Chile estava muito debilitada. No entanto, houve uma forte participação dos movimentos ambientalistas e dos povos originários”. Trabalhar em aliança com ONGs e movimentos sociais não fazia parte da cultura sindical chilena. Mais uma vez, ainda segundo

Martins, a participação de Víctor Bález foi importante para o entendimento entre os setores.

De acordo com Berrón:

O núcleo que sustentou a organização de Belo Horizonte e que impulsionava não só a internacionalização dessa luta, mas também o critério de que para fazê-lo era necessário se aliar com ONGs e outros movimentos, se defrontou com a CUT chilena que não queria organizar coisa alguma com as ONGs nativas⁵.

Apesar de ainda não representar grandes impactos políticos à negociação, a Cúpula dos Povos de Santiago significou um momento importante no processo de concretização da aliança continental de luta contra a Alca. Protagonizado pelo movimento sindical na figura da Orit, que impulsionou o trabalho conjunto com as ONGs, os movimentos sociais, de camponeses e de mulheres, esse momento foi decisivo para a criação da ASC.

A ASC, afirma ainda Berrón,

foi um esforço que começou entre 1997 e 1998 e que, pela primeira vez, articulava o movimento sindical, organizações sociais e ONGs. Algo que imitava o que já havia acontecido nos países do Norte na luta contra o Nafta.

Em seu grupo fundador estavam, além da Orit, Fronteiras Comuns (Common Frontiers), Rede de Quebec por

5. BERRÓN, op. cit., p. 42.

uma Integração Continental (RQIC, sigla em francês) do Canadá, Aliança por um Comércio Responsável (ART, sigla em inglês) dos EUA, a RMALC e a Replib.

Em 1999, em uma reunião em San Jose na Costa Rica, foi formalizada a estrutura de funcionamento da ASC que por sua vez assumiu a seguinte missão:

construção de um espaço que integre a ação continental através de um processo de acumulação de forças, plural e flexível que permita aos diversos movimentos sociais desenvolver, potenciar e disputar modelos alternativos e democráticos de desenvolvimento. A ASC representa um espaço da sociedade civil construído de um processo de inclusão permanente de membros e baseada em consensos básicos⁶.

Em 1999, ocorreram as manifestações de Seattle durante a Conferência da OMC. Sobre isso, Gonzalo lembra que “havia-se acordado um setor social que, pela esquerda, faria pressão sobre a ASC e esta teria que reagir”⁷. Em 2001, a ASC emite uma declaração contra a Alca, pouco tempo depois da reunião do Grupo de Trabalho sobre Integração da ORIT acordar a consigna de *No al Alca*, em 2000.

II CÚPULA DOS POVOS – QUÉBEC, 2001

Em um cenário de grande instabilidade econômica nos países do Mercosul e paralela à III Cúpula das Américas,

6. Coordenação Hemisférica da ASC, Atas da reunião dos dias 12, 13 e 14 de março de 1999. La Catalina, San Jose, Costa Rica.

7. BERRÓN, op. cit., p. 44.

em Quebec, em 2001, acontece a II Cúpula dos Povos, que mobiliza cerca de 50 mil pessoas em sua marcha final. Tal evento foi um marco da campanha, pois, segundo Suylan Silva, foi quando se “lançou a ideia de se construir uma articulação popular continental, e também em cada país, para a luta contra o acordo. Inicia-se, a partir daí a construção de uma campanha continental contra a Alca. No texto final do evento, os militantes propõem ‘a construção de novos caminhos de integração continental baseados na democracia, na igualdade, na solidariedade, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos’”⁸.

Essa reunião da Cúpula dos Povos lançou as bases para a campanha continental e torna consensual o “Não à Alca”. Como é possível constatar pelo título de sua declaração final: “Não à Alca! Outras Américas são possíveis!”.

O lançamento oficial da campanha ocorreu durante o II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (janeiro de 2002), com uma marcha de 80 mil pessoas. O espaço do fórum serviu para uma grande articulação organizativa porque, embora a ideia da campanha estivesse sendo lançada, não havia nada estruturado. Nesse momento, a Coordenadora Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc) e a Via Campesina difundem a proposta de realização de uma consulta popular continental.

Oswaldo León revela:

8. SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. “Ganhamos a batalha, mas não a guerra”: A visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo. Brasília, 2008, p. 152.

Não tínhamos um plano de ação, não havia nada. E isso só se concretizou em uma reunião que fizemos em Quito, onde praticamente se estruturou a campanha. Um dos pontos estava relacionado à convocatória de consultas que tinham um sentido pedagógico, político, de poder discutir o tema. Assim como no caso da dívida externa, o tema da Alca não deveria ser tratado como um debate restrito a técnicos, visto que se tratava de um tema político que afetava as populações. Assim, o desafio posto era de democratizar o debate sobre a Alca.

O plebiscito brasileiro foi o maior e mais forte. Realizado em 2002, quase que simultaneamente à campanha presidencial de Lula, foi decisivo para os rumos das negociações. Sobre isso temos o relato de Rosilene Wansetto mais adiante.

REUNIÃO MINISTERIAL DE MIAMI, 2003

As mobilizações que ocorreram em Miami, em 2003, durante a VIII Reunião Ministerial de Comércio, se deram em um contexto de instabilidade nas negociações. No ano anterior, em Quito, a reunião tinha fracassado do ponto de vista das negociações, uma vez que não conseguiram levar um texto fechado para assinatura em Miami. Como afirma Osvaldo León:

Na reunião de Quito, tinham planejado deixar o que fosse possível assinado pelos ministros para a reunião seguinte.

Tal pressão tinha muito a ver com a já esperada vitória de Lula, pois, no fundo, a Alca tinha como objetivo atar as mãos do Brasil, como diziam vários especialistas. E, também, já se admitia que a posição de Lula não era a mais favorável.

Em Quito, os movimentos realizaram pressões após conseguirem um espaço para intervenções e impediram que a reunião voltasse a se instalar com tranquilidade. León lembra:

Nós entramos e praticamente tomamos o salão onde éramos recebidos. E bloqueamos completamente a porta de saída. Ao fundo, estavam os ministros que não tinham como sair, mesmo que quisessem. Os dez minutos que nos concederam se prolongaram. E o clima ficou bastante tenso. O cronograma previsto caiu e os ministros não conseguiram voltar a se reunir.

Oswaldo recorda ainda:

Se os ministros tivessem conseguido assinar, nesse momento que tinham a maioria, o acordo não teria mais volta, pois uma vez assinado pelo ministro o presidente não o contestaria. Assim, fracassada a reunião de Quito, o esquema para Miami, que se mostrava um cerimonial de assinatura, também fracassou.

Adhemar Mineiro, que acompanhou as negociações a partir da reunião do CNC em Trinidad e Tobago (outubro de 2003), atribui a instabilidade na qual se deu a reunião de Miami à chegada de Lula à Presidência do Brasil:

As discussões a partir do início do governo Lula e dessa reunião da CNC ficaram muito complicadas, uma vez que o Brasil deixou claro que queria mudar os parâmetros das negociações. Isso significava virar de cabeça para baixo todo o processo de quase uma década. Oito anos de negociações seriam revertidos a partir do novo posicionamento brasileiro. Nesse quadro estava marcada a reunião de Miami, dentro de casa, onde evidentemente os EUA não queriam ver o fracasso das negociações⁹.

Um grande contingente de policiais foi levado para a cidade a fim de garantir a paz da reunião. O acesso à área do hotel onde acontecia a reunião foi completamente isolado. Os protestos foram organizados pela AFL-CIO e apoiados por movimentos sociais de todas as Américas presentes.

Como relata Mineiro:

Miami foi uma reunião cercada de cuidados. Havia um clima de feriado com um esvaziamento quase total da cidade. Na área central havia muitos protestos, especialmente do movimento sindical americano com muito peso de metalúrgicos aposentados, por isso a polícia americana, cercou

9. Adhemar Mineiro, em entrevista à autora.

a região. Ainda estavam muito presentes as manifestações contra a reunião da OMC em Seattle.

Nos Estados Unidos, foi organizada a campanha nacional “Alca referendun”, que tinha como objetivo dar visibilidade à oposição à Alca durante a reunião. Foram recolhidas mais de 20 mil assinaturas. Sarita Gupta, diretora executiva da Jobs With Justice, dá seu testemunho sobre a marcha final:

Dezenas de milhares de pessoas dirigiram-se a Miami para protestar contra a Alca. Entre os manifestantes estavam membros de sindicatos, estudantes, grupos ambientalistas, líderes religiosos, ativistas de justiça global, grupos que representavam comunidades de negros e pobres, e anarquistas. As principais organizações ajudaram a coordenar os vários grupos que chegavam de diferentes locais de Miami e convergiram em uma grande marcha. A manifestação foi muito animada, com música, fantoches, teatro de rua e outras táticas culturais que ajudaram a contar a história de por que estávamos protestando.

Gupta prossegue relatando como foi possível construir na sociedade uma consciência sobre as ameaças reais da Alca, originalmente imaginada pelos EUA:

Fomos capazes de organizar algumas das maiores mobilizações da história recente, que impactou na formulação de

políticas dos EUA. Conseguimos moldar o discurso público sobre a falta de transparência e a falta de proteção para trabalhadores, comunidades e meio ambiente. Fomos bem-sucedidos ao impedir a passagem de Fast Track Authority¹⁰, o que tornou muito difícil aos EUA manter-se à frente das negociações¹¹.

A reunião termina sem um acordo e sem a assinatura, deixando para ser decidida na Cúpula Presidencial de Mar del Plata em 2005. Miami foi o início do fim da Alca.

ENCONTROS HEMISFÉRICOS DE LUTA EM CUBA

Apesar de não estar nas negociações com os outros 34 países do continente para a criação da Alca, Cuba não ficou de fora das mobilizações. O presidente Fidel Castro percebeu a importância do debate contra o livre comércio e a necessidade de criar alternativas para a integração entre os povos latinos. A partir de 2001, o governo cubano passou a promover, anualmente, encontros hemisféricos de luta contra a Alca em Havana, coordenados pela campanha continental. Os encontros reuniam, em média, mil militantes e foram de fundamental importância para construção da unidade de ação dos movimentos sociais nas Américas.

Em Havana, encontravam-se diversas redes e articulações hemisféricas, entre as quais tinha destaque a ASC, por

10. O "Fast track authority" era um projeto de lei que permitia ao presidente dos EUA acelerar a negociação e aprovação de tratados de comércio, sem passar pela aprovação ou desaprovação do Congresso que não poderia nem modificar ou barrar esses acordos.

11. Sarita Gupta em entrevista à autora.

tratar do tema há mais tempo, além de organizações e instâncias nacionais da Campanha Continental contra a Alca.

A declaração do primeiro encontro, intitulada Consenso de Havana (clara contraposição ao Consenso de Washington), afirmava:

A integração continental deve ser “solidária entre iguais” e por conquista da justiça social e do bem-estar dos povos. Ao contrário do Consenso de Washington, fundado sobre o fundamentalismo do mercado, temos por objetivo ir construindo uma agenda alternativa, solidária, baseada na globalização dos direitos econômicos, sociais e culturais¹².

“Não à Alca” foi o lema dos três primeiros encontros que repudiavam o livre comércio, o neoliberalismo e suas consequências negativas para os povos da América Latina. Tais encontros tinham como “objetivos traçar planos para a mobilização contra a Alca em todo o continente e discutir alternativas para a integração dos povos”¹³.

Entre 2001 e 2004, os encontros reforçaram a necessidade de intensificar a luta ampliando a campanha continental. Os passos seguintes passaram a ser decididos nesse espaço. Lançaram também as bases para mais tarde Cuba e Venezuela proporem a criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba). A declaração final do

12. SILVA, op. cit, p. 163.

13. SILVA, op. cit, p. 163.

encontro de 2005 já previa a derrota da Alca e ressaltava os riscos de seu ressurgimento:

Tampouco podemos dizer que a vitória sobre a Alca é definitiva. As negociações da Alca podem estar suspensas, congeladas, mas a Alca não está morta. Estados Unidos podem tentar reviver este “cadáver” a qualquer momento, especialmente se não conseguir avançar tudo o que deseja em seus interesses nos cenários globais ou bilaterais. Mas mesmo que o consiga, os Estados Unidos não vão renunciar tão facilmente ao seu objetivo estratégico de colocar as peças do quebra-cabeças de sua dominação no marco de uma área hemisférica sob sua hegemonia. Devemos manter-nos vigilantes e mobilizados continentalmente contra a Alca e exigir aos governos, que prezam por ser dignos e independentes, não ceder às pressões norte-americanas e não por em jogo, mesmo que com mediações, o futuro e o direito ao desenvolvimento das nossas nações.¹⁴

Muitos movimentos que construíram a luta contra a Alca permaneceram participando dos encontros que duraram até 2008.

MAR DEL PLATA, 2005

A Luta Continental contra a Alca deixou um legado de lições políticas importantíssimas, no qual se destacam

14. CAMPANHA CONTINENTAL CONTRA A Alca. Declaração Final do IV Encontro Hemisférico de Luta contra a Alca, 2005 (Tradução livre).

a forte unidade e convergência de setores politicamente e ideologicamente diferentes em torno de uma pauta única e total rejeição à globalização neoliberal e suas mazelas.

As milhares de pessoas que participaram do capítulo final dessa luta em Mar del Plata em novembro de 2005 e as milhões que comemoraram a derrota do projeto Alca sentiram, pela primeira vez em muito tempo, que era possível deter com a luta popular um projeto continental do imperialismo americano. Da leitura das análises dos movimentos sobre o evento de Mar del Plata, que publicamos na sequência, surgem também alguns dos desafios sobre como prosseguir.

COMO SE CONSTRUIU ESSA VITÓRIA

HÉCTOR DE LA CUEVA

Inicialmente, é conveniente lembrar como se gestou e o que estava em jogo com a Alca. Foi durante o governo de George Bush, pai, que Washington lançou a chamada Iniciativa para as Américas. Em um contexto de agravamento da concorrência com as potências europeias e asiáticas pela hegemonia global, o objetivo era mais que evidente: consolidar a hegemonia econômica e política estadunidense no continente americano, assegurando para si o controle e o acesso privilegiado a esse extenso mercado e aos seus

recursos naturais, usando como plataforma a mão de obra barata na concorrência mundial, inclusive, na competição pelo próprio mercado norte-americano e assim garantir a segurança política e militar onde considera ser o seu quintal.

O primeiro grande passo para concretizar a Iniciativa para as Américas foi a assinatura do Nafta, um tratado que se tornou o modelo da globalização neoliberal em muitos sentidos. Um tratado que é um monumento à desigualdade, marcado por regras “iguais” para países com tão desigual nível de desenvolvimento, como México e Estados Unidos. Um tratado que não é só de comércio, pois abrange também a abertura de investimentos e serviços. O Nafta teve os piores efeitos no México, onde tem sido determinante para o grande desastre social por que passa o país, não só no campo, como também no âmbito trabalhista, no qual as promessas de mais e melhores empregos deram lugar a poucos e piores empregos, e o compromisso de elevação do nível de vida terminaram em contínua redução salarial. A precarização da vida e do trabalho também tem sido a base para o horror da violência e da insegurança que assola o país.

Mas o Nafta representava, também, uma pressão para provocar perda de direitos dos trabalhadores nos Estados Unidos e no Canadá. Na verdade, a pergunta feita no início das negociações, sobre qual país ganharia e qual país perderia, hoje é vista, claramente, como equivocada. A pergunta certa seria: quem em cada país ganharia e quem perderia? A resposta é óbvia: ganharam as multinacionais

e as famílias ricas e perderam os trabalhadores dos três países. A polarização social que acompanha a integração regional está crescendo, isso é evidente.

Em geral, conhecemos bem a história de calamidades ligadas a esse modelo de globalização e de “livre comércio”. Em todos os lugares temos visto privatização indiscriminada, com demissões e piora das condições de trabalho. Atualmente, as privatizações são direcionadas a nichos altamente rentáveis, como as áreas de saúde e educação, que vão deixando de ser direitos sociais para se tornarem negócios lucrativos. É generalizada a perda de conquistas e direitos trabalhistas e aumento do desemprego.

Presenciamos o que poderia ser chamado de um processo sistemático de declínio das condições de trabalho de Norte a Sul. As nações e os trabalhadores tornaram-se reféns e estão à mercê da livre circulação de capitais, investimentos, bens e serviços. Para os trabalhadores e seus sindicatos, a globalização neoliberal os tem chantageado nos moldes tradicionais: se chantageia os trabalhadores do Primeiro Mundo que, se não aceitam baixar suas condições de trabalho, seus postos podem ir para qualquer país do Terceiro Mundo; se chantageia os trabalhadores do Sul, que se não aceitam manter ou mesmo reduzir suas condições miseráveis de vida já não vão conseguir emprego. E ainda há chantagem aos trabalhadores de diferentes regiões do Sul, introduzindo uma competição Sul-Sul para ver quem ganha com as piores condições de trabalho os mercados do Norte, ou quem trabalha mais por menos.

A Alca buscava garantir esse modelo em um nível hemisférico. Na verdade, nem bem havia entrado em vigor o Nafta em 1994, quando os Estados Unidos seguiram em frente com sua estratégia e convocou em Miami a I Cúpula das Américas, para formalizar a busca de uma Alca que não faria senão estender o modelo desastroso do Nafta para todo o hemisfério. Em maio de 1997, durante a terceira Reunião dos Ministros do Comércio, realizada na cidade de Belo Horizonte (Brasil), buscou-se superar as últimas resistências por parte dos países do Sul.

A Alca representou um marco estratégico no qual os Estados Unidos procuraram juntar todas as peças do quebra-cabeça neoliberal que foi avançando, na prática, em todo o continente. Ela foi projetada e negociada sob o modelo do Nafta e, em maior ou menor grau, seguia os diferentes acordos econômicos regionais e globais: a) sob a liderança dos interesses das multinacionais e as grandes potências e ignorando as reais necessidades de desenvolvimento e complementaridade entre as nações; b) sem consulta e participação real da sociedade, ou seja, completamente antidemocrática; c) ignorando o que chamamos de dimensão social, ou seja, a inclusão da proteção ou satisfação das necessidades e demandas sociais frente aos efeitos da abertura e da integração.

A Alca pretendia, em suma, impor ao continente uma constituição econômica supranacional sob a hegemonia dos Estados Unidos em uma conjuntura de concorrência com outras potências econômicas, em detrimento da

soberania dos povos e os direitos sociais da maioria. Não significava outra coisa que uma integração subordinada da América Latina e do Caribe à economia dos EUA, com uma abertura indiscriminada sem nenhuma vantagem, e a deterioração das condições de vida e trabalho no Sul e no Norte.

10 ANOS DE LUTA E RESISTÊNCIA

ROSILENE WANSETTO

Construir e promover a participação popular nas decisões que afetam diretamente os povos foi uma das bases de luta e resistência da campanha contra a Alca no Brasil e da campanha continental. Desde o começo, já se foram mais de 15 anos da derrota da Alca no formato que nos foi apresentado pelos governos e 10 anos, quando da luta popular travada em Mar del Plata, Argentina (2005). As ruas da cidade argentina foram tomadas por lutadores/as de toda a nossa América que gritavam uníssonos: “No al Alca, Otra America es Posible”.

Muitos foram os acúmulos no campo da elaboração crítica, assim como no campo da ação. No caso brasileiro, realizamos em 2002 o segundo plebiscito popular. Sendo que o primeiro foi em 2000 sobre a Dívida Externa, um processo exitoso. Utilizamos essa importante ferramenta

de debate, de encontro com a população, de reflexão e que carrega em si grande pedagogia de diálogo popular. Esse instrumento, os plebiscitos, é tido como grande “escola de formação política”. Já realizamos cinco momentos plebiscitários populares, sempre com grande êxito. No processo dos plebiscitos a rede Jubileu Sul Brasil esteve à frente das secretarias, com grande responsabilidade política de construí-los de forma horizontal e no coletivo. Ocorreram os plebiscitos da Dívida Externa em 2000, da Alca em 2002 e da Vale em 2004.

Essa experiência plebiscitária foi realizada por outros países para fazer o debate sobre a Alca com formatos e metodologias diferenciadas, conforme a realidade de cada região ou país. Nesse caso foram incorporados outros temas que estavam na agenda das articulações, das redes, dos movimentos na América Latina, tais como a luta contra a Organização Mundial do Comércio (OMC), os transgênicos, a militarização, a Dívida e tantas outras que ganham força.

É importante ressaltar que até 2002, tanto no Brasil como na maioria dos países de nossa América “Pátria Grande”, não se falava sobre a Alca. Foi nesse contexto de silêncio abissal, por parte de setores interessados (governos, empresários de diversos setores – comunicação, indústria, comércio etc.) em que os tratados negociados fossem aprovados, que a campanha rompe fronteiras e passa a denunciar o pacote “Cavalo de Troia”, que carrega em si impactos nefastos para vários segmentos e para a soberania de nossos países. Desde então, se consolidam vários

grupos de trabalho continental para monitorar os acordos e as negociações tanto no âmbito da Alca como da OMC. Pois o entendimento na campanha continental era de que ambas eram faces da mesma moeda imposta pelo capital aos povos.

O período de 2002 a 2005 foi repleto de grandes e vitoriosas lutas, pois uma agenda comum em todo o continente nos fortalecia, nos unia, nos identificava. Os encontros continentais realizados em Havana (Cuba) nos unificavam na ação. Em 2005, em Mar del Plata, durante a III Cúpula dos Povos, paralela à IV Cúpula das Américas, foi um belo momento de coroar essa longa jornada de resistência na defesa da soberania e da autodeterminação dos povos. A luta do povo organizado “enterrou” a Alca.

Registramos que muitos acordos que estavam presentes e sendo negociados em seu âmbito foram ou estão sendo implementados de modo fracionado via tratados bilaterais, via OMC ou de outro modo conforme os interesses do capital e do imperialismo. O capital sempre encontra novas formas de se transformar e continua acumulando, se apropriando dos territórios e aplicando sua forma de expropriação. Não conseguiu por meio da Alca, mas faz isso de outro modo nos dias de hoje (privatizações, financeirização da vida, dos bens comuns etc.). Em 2015, temos que comemorar essa luta e a bela história construída e nos perguntar como estamos hoje e, olhando para esse processo, discutir como podemos avançar?

A campanha também foi exitosa pela reconstrução e descoberta de novas formas de organização da luta, das mobilizações, criou identidade, gerou engajamento e participação popular, por meio dos plebiscitos, das consultas populares, das marchas, inovando na comunicação, participando das cúpulas dos povos, dos encontros hemisféricos e tantas outras formas que descobrimos juntos, com objetivo comum, defender os interesses dos povos, a soberania, numa luta incansável contra o inimigo e o avanço do imperialismo.

A ATUAÇÃO DO FORO DE SÃO PAULO

SECRETARIA EXECUTIVA DO FORO DE SÃO PAULO

A partir de uma convocatória de Lula e Fidel Castro aos partidos, movimentos e organizações de esquerda, o Foro de São Paulo se reuniu pela primeira vez em julho de 1990 com o objetivo de refletir sobre os acontecimentos pós-queda do Muro de Berlim e sobre caminhos alternativos e autônomos à esquerda do continente. Ao longo da década, os partidos integrantes enfrentaram o desafio de resistir às políticas ortodoxas do modelo neoliberal, que afetaram amplos setores da população em grande parte da América Latina. Um ponto importante de resistência deu-se com a

oposição compartilhada pelos partidos membros contra as negociações da Alca, expressa em vários documentos, declarações e atividades do período.

Após a apresentação da proposta de criação da Alca, na primeira Cúpula das Américas realizada em Miami (1994), o V Foro de São Paulo (1995), na Declaração Final de Montevideu afirmava que o processo de integração continental havia sofrido importantes transformações com a ofensiva neoliberal capitaneada pelos EUA nos anos anteriores. Faziam referência aos processos que ocorriam desde os anos 1980 e culminaram com a aprovação do Nafta, em 1993.

A Resolução da Comissão de Parlamentares, que se reuniu durante o VII Encontro em 1997, afirma a necessidade de criticar o projeto da Alca, seu caráter e modo de condução: “A tentativa norte-americana de organizar uma associação de livre comércio – Alca – foi vista como um caminho a ser criticado, posto que a Alca é uma organização comercial hegemônica pelos Estados Unidos, sem a participação dos povos americanos e das associações sociais”.

O fórum parlamentar, reunido durante o VIII Foro (México, 1998), lança o documento “Por uma integração para o desenvolvimento justo e democrático”, no qual se opõe ao processo de globalização neoliberal com uma agenda que inclui a negociação da Alca e propõe critérios para criação de uma alternativa de integração para o de-

envolvimento. Nesse documento, também é reafirmada a declaração desse mesmo fórum reunido durante a Cúpula dos Povos em Santiago, em 1998.

Em 2001, depois de uma reunião do Grupo de Trabalho do Foro no México, é lançada uma declaração na qual “manifestam uma profunda inquietação com a aceleração do processo de implantação da Alca”. Afirmam ainda que, como estava sendo proposta, a Alca representaria “uma regressão de tipo colonial” e geraria “uma profunda instabilidade econômica, social e política na região”. E também propunham que fosse “submetida a plebiscito, em todos os países do continente”.

Ainda em 2001, em Havana, no documento base para o X Encontro, no ponto “A Alca, um projeto imperialista em curso”, o Foro de São Paulo afirma que “definitivamente a Alca implica para os EUA o estabelecimento de uma área de ‘livre’ comércio a seu serviço e não um projeto de integração”, e rechaça a proposta tal como fora colocada pelos EUA. “Somos partidários de um verdadeiro projeto de integração de nossos povos”.

Durante o II Fórum Social Mundial em Porto Alegre (2002), o Fórum Parlamentar Mundial, coorganizado pelo Foro de São Paulo, se reúne e lança uma nova declaração sobre a Alca na qual reafirmavam que esta representava um “projeto de integração de mais submissão aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos” e geraria um grave aumento da desigualdade nos e entre os países.

Durante o XI Encontro na Guatemala (2002), foi elaborada Resolução de Apoio ao Plebiscito Continental sobre a Alca, solicitando que os partidos membros do Foro se integrassem as atividades para a realização da consulta em seus respectivos países.

A trajetória de luta contra a Alca empreendida pelo Foro de São Paulo e por seus partidos integrantes foi marcada por sempre apresentar como alternativa uma verdadeira integração latino-americana e caribenha.

Com as vitórias eleitorais de partidos políticos que já eram membros do Foro e de outros que viriam a integrá-lo nos anos subsequentes, foi possível começar a implantar a concepção de integração continental debatida durante todos os anos anteriores como alternativa à Alca, no contexto dos próprios projetos de desenvolvimento nacionais. Assumiram o governo de seu país: Hugo Chávez, na Venezuela em 1999; Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, 2003; Néstor Kirchner, na Argentina em 2003; Tabaré Vázquez, no Uruguai em 2005; Evo Morales, na Bolívia em 2006; Daniel Ortega, na Nicarágua em 2007; Rafael Correa, no Equador em 2007; Mauricio Funes, em El Salvador, em 2009; Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008.

Dessa maneira, ao longo dos últimos anos, foram sendo construídos fóruns e organismos multilaterais como a Alba, a Unasur e, mais recentemente, a Celac, de acordo com a concepção expressa pelo Foro de São Paulo em outubro de 2005, em seminário em El Salvador:

Que la lucha por la verdadera integración latinoamericana está a la orden del día, y que se registran importantes avances dentro de las estrategias de izquierda por la integración.

A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES¹⁵

CAROLINA DANTAS

Diversos setores do movimento de mulheres estiveram presentes na articulação contra a Alca desde o princípio. Essa mobilização partia de uma crítica ao neoliberalismo, ao perceber como esse modelo tinha impacto especialmente negativo sobre a vida das mulheres.

A resistência feminista da luta contra a Alca levou a que setores do movimento de mulheres consolidassem e aprofundassem a análise feminista sobre o neoliberalismo, construindo uma agenda contra o capitalismo patriarcal, racista e homofóbico, bem como contra o modelo androcêntrico de análise econômica. Essa participação refletiu em uma nova dinâmica na organização das mulheres da região.

A luta contra a Alca e o livre-comércio foi determinante para que o movimento de mulheres compreendesse

15. Artigo baseado em artigo não publicado "Las mujeres contra el libre comercio: una historia de resistencia y lucha", de Nalu Faria, e em FARIA, N.; MORENO, R. F. C. "A trajetória das mulheres na luta contra o livre comércio e pela construção de alternativas". In: SILVEIRA, Maria Lucia da; TITO, Neuza (Org.). Trabalho doméstico e de cuidados: Por outro paradigma de sustentabilidade da vida humana. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista (SOF), 2008, v. 1, p. 11-26.

que o mercado estava organizando a vida das mulheres e a partir dessa percepção desenvolvessem uma agenda crítica.

Na análise dos efeitos do neoliberalismo sobre a vida das mulheres, se destaca a mercantilização da vida e do corpo da mulher, por meio da prostituição, do turismo sexual e de outras práticas da indústria do “entretenimento”, mas também em decorrência da imposição de um padrão de beleza e os meios para alcançá-lo. Essa visão capitalista e machista foi uma forma de ataque ao direito de as mulheres decidirem sobre seus corpos e que teve como resposta dos movimentos a exigência de autonomia e autodeterminação das mulheres sobre seus direitos sexuais e reprodutivos.

A análise econômica feminista que se construiu nesse período visava desmascarar e desnaturalizar o discurso econômico de cunho androcêntrico e liberal, ao mesmo tempo que reivindicava a visibilidade das mulheres na economia, o reconhecimento do trabalho de reprodução social (entendido como o cuidado das pessoas e sua capacidade de trabalhar) que sustenta o funcionamento do mercado de trabalho, e sua participação no PIB. Assim como pretendia denunciar a utilização intensiva da mão de obra feminina nos setores mais explorados e precários, explicitando a nova forma que a divisão sexual do trabalho adquire no modelo neoliberal, tomando como exemplo emblemático as “maquilas” da América Central.

A organização de mulheres rurais latino-americanas teve papel protagonista nos movimentos de resistência à

Alca, coube a ela a incorporação das pautas sobre soberania alimentar, os conhecimentos tradicionais e a biodiversidade, em resposta às transnacionais de tecnologia de transgênicos e à criação de patentes sobre conhecimentos tradicionais.

No contexto de intersecção de lutas feministas e de resistência ao livre-comércio, foram criadas várias organizações de mulheres que conquistaram espaço na luta contra a Alca, cabe destacar a Rede Latino-Americana de Mulheres Transformando a Economia (REMTE), a Rede Internacional Gênero e Comércio (IGTN sigla em inglês) e a Marcha Mundial das Mulheres (MMM). As três participaram das articulações ao redor da ASC.

A própria ASC formou em sua estrutura desde o princípio um comitê de mulheres com entidades de vários países da América Latina e do Caribe, com forte presença sindical e de grupos vinculados ao que é hoje a economia solidária. Esse comitê tinha como objetivo questionar as maneiras como se davam os acordos comerciais e os processos de integração e considerar os aspectos de gênero. Essas e diversas outras organizações de mulheres estiveram presentes nas mobilizações contra a OMC e, no plano continental, desde o 1º Encontro Hemisférico de Luta contra a Alca.

As manifestações de Seattle em novembro 1999, que impediram a reunião da OMC, tinham como lema: “O mundo não é uma mercadoria”. Nesse contexto, organizações como REMTE e MMM complementaram: “O mundo não é uma mercadoria e as mulheres também não”.

Defendiam que as desigualdades de gênero estavam no cerne da economia e se agravavam com o neoliberalismo.

Diante da Reunião Ministerial em Buenos Aires em abril de 2001, a ASC apresentou como proposta a incorporação de cláusulas sociais para que o livre comércio tivesse em conta os impactos de gênero.

Já na II Cúpula dos Povos em Quebec, Canadá, em abril de 2001, a MMM e o Comitê de Mulheres da ASC organizaram um fórum que contou com aproximadamente 200 participantes de diversas organizações feministas. Entre as conclusões, as mulheres afirmaram que “a mundialização é sexista” e que a vida cotidiana das mulheres havia sido degradada pela implementação do neoliberalismo nas Américas. A declaração final dessa cúpula reconhecia que “os acordos de livre comércio implicam crescente feminização da pobreza e a exacerbação de desigualdades já existentes entre homens e mulheres”¹⁶.

No ano seguinte, em razão da VII Reunião Ministerial, em Quito, a sociedade civil realizou a Jornada de Resistência Continental Contra a Alca, na qual as mulheres organizaram o painel “Impactos da Alca nas mulheres das Américas”, com propostas feministas frente à globalização. Segundo Magdalena León (REMTE), houve forte presença numérica das mulheres, com protagonismo próprio e propostas. Nesse mesmo evento, Miriam Nobre (MMM) ressaltou que a luta contra a Alca fazia parte de uma luta anticapitalista e feminista.

16. Declaração II Cumbre de los Pueblos de América – Quebec, 19 de Abril de 2001.

Dessa reunião surgiu o Manifesto de Mulheres das Américas, firmado por REMTE, Cloc/Via Campesina, Comitê de Mulheres da ASC, Diálogo Sul-Sul LGBT e MMM, expressando um posicionamento de oposição à Alca.

Em 2003, antes da 5ª Reunião Ministerial da OMC em Cancún, diversos movimentos de mulheres realizaram trabalhos preparatórios para o evento feminista concomitante à reunião, o Fórum Internacional dos Direitos das Mulheres nos Acordos Comerciais. O fórum definiu a necessidade de não tratar a OMC de forma isolada, sem relacionar com o modelo neoliberal e ter como horizonte a superação do sistema capitalista e patriarcal de divisão sexual do trabalho.

Desde Cancún (2003) até a derrota da Alca (2005), se ampliaram as possibilidades de construções de alternativas no continente e no mundo. Exemplo disso é a Carta Mundial das Mulheres para a Humanidade, firmada em Ruanda (2004). Nela, a MMM e a Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe colocam todo o acúmulo de luta feminista e anticapitalista numa proposta de mundo sem exploração, opressão, intolerância e exclusão.

CAPÍTULO 5

OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E AS POLÍTICAS DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA APÓS 2005

TERRA FRIEDRICH BUDINI

Após 10 anos do fim das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o objetivo perseguido pelos Estados Unidos de aprofundar a liberalização comercial e econômica se mantém. Desta vez por meio de Tratados de Livre Comércio (TLCs) com países da América Latina e Caribe e das chamadas megaparcerias regionais, atualmente em negociação com a União Europeia e países da Ásia-Pacífico. Essas negociações incluem tanto o tema de acesso a mercados e redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, quanto a harmonização de um quadro regulatório em temas menos tangíveis, como serviços, investimentos e propriedade intelectual. Embora o fim da Alca tenha marcado um momento importante de ampla mobilização social, de convergência política entre os governos de esquerda e centro-esquerda e de iniciativas regionalistas mais autônomas na América do Sul e Latina, as políticas de liberalização seguiram e seguem como principal pauta econômica dos

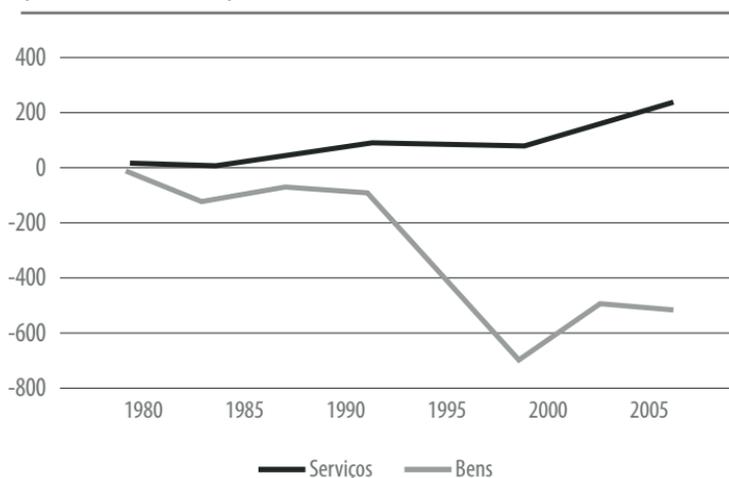
Estados Unidos no continente. Este capítulo pretende contextualizar os TLCs promovidos pelos EUA na região (Chile, Cafta-DR, Peru, Colômbia e Panamá) numa estratégia mais abrangente, não conjuntural, mas que tem suas raízes em mudanças na estrutura doméstica do país e na economia política internacional desde os anos 1980.

A POLÍTICA COMERCIAL DOS EUA EM MÚLTIPLAS ARENAS

As décadas de 1970 e 1980 registraram mudanças significativas na política econômica dos EUA, com impactos profundos na América Latina. Depois de relativa abertura às demandas dos países do Terceiro Mundo nos fóruns multilaterais nas décadas anteriores, iniciava-se a reorganização da economia internacional em torno de princípios neoliberais, com novas pressões sobre a América Latina por maior abertura econômica e liberalização comercial. Com a chegada de Reagan ao governo, em 1981, os EUA experimentavam então o acúmulo de déficits em sua balança comercial, causados pelo aumento nos gastos militares durante a chamada “segunda Guerra Fria”, pela consolidação da competição por parte de países já desenvolvidos, como Alemanha e Japão, e de países de industrialização recente, sobretudo do Sudeste asiático e, em menor medida, de Brasil e Índia. Além disso, o período marcou um processo de reorientação produtiva nos EUA, com a ascensão do setor de serviços – que começava a acumular saldos positivos ao longo da década de 1980, que se intensificariam nas décadas seguintes (Figura 1) – e com incentivos públicos a

setores considerados estratégicos, dentre os quais os vinculados a eletrônica, tecnologia da informação e biotecnologia (Menezes, 2015).

Figura 1 - Saldo da Balança Comercial de Bens e Serviços
(em bilhões de US\$)



Elaboração própria.

Dados: <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf>

Essa conjunção de fatores motivou uma política comercial mais ofensiva por parte do país, que se refletiu em mudanças institucionais domésticas e em sua posição internacional, com retaliações unilaterais frente ao que eram consideradas práticas desleais por parte dos competidores, forte pressão sobre países em desenvolvimento para a inclusão dos chamados novos temas no regime multilateral de comércio (sendo inclusive as retaliações

unilaterais uma das formas de pressão) e negociação de acordos bilaterais e regionais.

As modificações institucionais domésticas incluíram, por exemplo, o Ato Comercial de 1974, que assegurava ao presidente o direito de retaliação comercial unilateral, e reformas posteriores dessa legislação ao longo da década seguinte. Em 1984, a Lei de Comércio e Tarifas propôs a eliminação de barreiras ao comércio internacional de serviços, atendendo a pressões das grandes empresas do setor, como a AIG na área de seguros (Cruz, 2009: 35). Em 1988, novas alterações legais aumentaram o poder do United States Trade Representative (USTR) e incluíram novos assuntos, como direitos trabalhistas, nos critérios de práticas desleais de comércio (Mendonça, 2007), atribuindo *ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não-razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável* [para retaliações] (Aslanian *apud* Mendonça, 2007). Segundo Cruz, as modificações mais importantes desse período se referem às inovações conceituais, sobretudo com as ideias de reciprocidade (países deveriam oferecer oportunidades de comércio e investimento iguais não apenas ao que garantiam a outros parceiros, mas iguais ao que ofereciam os EUA, em termos de resultados concretos na balança comercial) e de “práticas razoáveis de comércio” (noção extremamente elástica que compreenderia qualquer ato ou prática que negasse oportunidades de mercado justas e igualitárias para o estabelecimento de empresas e efetiva proteção de direitos de propriedade intelectual) (Cruz, 2009: 36).

Com relação ao regime internacional de comércio, a posição mais ofensiva dos EUA na Rodada Uruguai do GATT assegurou limitações ao Sistema Geral de Preferências (que fora uma vitória dos países em desenvolvimento nas décadas anteriores a partir da UNCTAD) e a inserção dos chamados “novos temas”, como investimentos, comércio de serviços e propriedade intelectual, no quadro normativo da futura Organização Mundial do Comércio. Na prática a inclusão desses novos temas buscava (e ainda busca) adaptar as normas internacionais ao quadro regulatório doméstico dos EUA, de modo a assegurar um cenário favorável ao avanço de seus setores mais competitivos. Embora países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, tenham desempenhado um papel de liderança na resistência à então nova agenda no GATT, ao longo da Rodada Uruguai, essa razão foi progressivamente minada justamente pelas acusações de práticas desleais e ameaças de retaliações unilaterais dos EUA, num contexto dificultado ainda pelas negociações da crise da dívida no caso brasileiro. Dessa forma, ao final da Rodada Uruguai, a criação da Organização Mundial do Comércio passou a incluir, além do GATT (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas – *de bens*), o Gats (Acordo Geral sobre Comércio em Serviços) e instrumentos relativos à propriedade intelectual (Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – Trips) e investimentos (Medidas de Investimentos relacionadas ao Comércio – Trims).

Em paralelo às negociações multilaterais, os EUA passaram a perseguir também uma estratégia de acordos comerciais bilaterais e regionais, sendo o primeiro grande exemplo o Nafta, que em 1989 agrega o México ao Acordo EUA-Canadá assinado no ano anterior. Em vigor desde 1994, o Nafta foi o primeiro a aprofundar de forma significativa a liberalização na área de serviços, investimentos e propriedade intelectual, com regras mais rígidas e mecanismos para a arbitragem de disputa entre investidores e Estados (regras OMC *plus* e OMC *extra*, como veremos adiante). Além da redução tarifária, a questão colocada pelo Nafta é a harmonização de procedimentos regulatórios que garantem um ambiente juridicamente favorável às empresas estadunidenses e canadenses na região, com mecanismos de *enforcement* garantidos pela inclusão de dispositivos para arbitragem internacional de disputas entre investidor e Estado. Ao contrário do Gats, que baseia a liberalização em listas positivas de setores, o Nafta implementou o modelo de lista negativa, ou seja, todo o setor fora da lista estará sujeito às regras, o que significa que novas áreas de prestação de serviços, que porventura sejam formadas no futuro, já nascem regulamentadas. É neste cenário que o lançamento da Iniciativa para as Américas e, particularmente, o projeto da Alca buscavam estender as regulamentações do tipo-Nafta para todo o hemisfério:

Entre meados dos anos 1980 e o final dos 1990, as políticas comerciais nos EUA e na América Latina crescentemente

convergiram e uma nova onda de acordos foi negociada dentro do arcabouço ideológico das políticas econômicas neoliberais. Sob liderança dos EUA, o “novo regionalismo” consistia sobretudo na negociação de área de livre comércio, mas com agendas estendidas que iam muito além da liberalização comercial (Von Büllow, 2010: 50).

A agenda de negociações da Alca incluía a remoção de restrições ao comércio de bens, acesso a mercados, agricultura, harmonização de regras para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, política de concorrência, subsídios, antidumping e direitos compensatórios, entre outros temas. O acordo foi percebido como uma ameaça pelos diversos setores das sociedades no continente, sindicatos, movimentos camponeses, indígenas, feministas, estudantes, entre outros. Entre 1998 e 2005 se mobilizou uma ampla coalizão transnacional de luta contra a Alca, num contexto internacional de mobilizações contra a globalização neoliberal e de surgimento do movimento altermundialista na virada do milênio. Na América Latina e Caribe, somados aos efeitos de uma década de políticas neoliberais, houve o fortalecimento de projetos políticos de esquerda que chegavam aos Executivos nacionais pela primeira vez, em vários países da região, levando ao adiamento *sine die* das negociações da Alca na Cúpula das Américas de Mar del Plata, em novembro de 2005.

As vitórias eleitorais de esquerda e centro-esquerda levaram, em maior ou menor medida em cada país, a uma

reorientação política, com graus variados de rejeição a políticas liberais da década anterior, e à adoção de políticas públicas orientadas para a redução da pobreza e a inclusão social. Essas reorientações não assumiram um sentido homogêneo com relação à integração regional, ao contrário, os diferentes modelos políticos e econômicos se refletiram em um panorama diversificado de iniciativas de integração (Lima, 2013). Nesse sentido, destacam-se a reorientação do Mercosul para uma dimensão mais política e social, incluindo a adesão plena da Venezuela; a criação da Alba por iniciativa venezuelana; a persistência da orientação liberal nos TLCs e na Aliança do Pacífico; e a sobreposição dessas várias iniciativas com a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul), que tem se firmado como um modelo mais flexível e capaz de acomodar a heterogeneidade regional (Lima, 2013) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

OS TLCs E A POLÍTICA ESTADUNIDENSE APÓS 2005

Conforme mencionado anteriormente, as estratégias de liberalização adotadas pelos EUA a partir dos anos 1980 incluíam várias frentes: o regime multilateral de comércio e acordos nos planos hemisférico, sub-regional e bilateral. Além da derrota do projeto continental, cabe destacar que no âmbito multilateral, ao longo dos anos 2000, a ambiciosa Rodada Doha se desidratou, tanto pela intransigência dos países desenvolvidos nas negociações agrícolas e pela resistência de países em desenvolvimento, dentre os

quais o Brasil, em avançar em outros temas antes que a questão agrícola fosse minimamente contemplada, quanto pelos efeitos da crise econômica internacional a partir de 2008. Nesse cenário, a estratégia dos EUA para a América Latina tem sido a negociação de uma espécie de “Alca fragmentada”, via a assinatura de Tratados de Livre Comércio com governos politicamente alinhados e/ou com pouca capacidade de barganha frente às investidas da agenda de “liberalização competitiva” estadunidense. Vale ressaltar que alguns acordos bilaterais, como o do Chile, já vinham sendo negociados simultaneamente à Alca, inclusive como forma de pressão para acesso ao mercado estadunidense. Porém, após 2005, o caminho bilateral passou a ser a principal alternativa, que seria concretizada nos TLCs que entram em vigor com o Chile em 2004, com a América Central (o Cafta-DR inclui: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana) em 2006, com Peru em 2009, e com Colômbia e Panamá em 2012.

O Chile se destaca como um caso de implantação precoce de políticas neoliberais na região, ainda sob a ditadura de Pinochet, tem estado economicamente alinhado às posições estadunidenses desde os anos 1990. Além disso, 42% de suas exportações são variedades de cobre (bruto, refinado e minério) e os maiores destinos são China (23%) e EUA (12%). Mesmo que politicamente tenha se aproximado da América do Sul pela Unasul, o Chile também vem perseguindo uma estratégia de

acordos de livre comércio que, além do TLC com os EUA, se manifesta em acordos com países asiáticos, dentre os quais a China, além da promoção da Aliança do Pacífico e da participação nas negociações da Parceria Transpacífica.

O Peru exibe um perfil semelhante, alinhado econômica e politicamente aos EUA, com pauta de exportação dominada por recursos minerais (juntos ouro e minério cobre respondem por quase 40% do total de exportações) também tem buscado inserção econômica internacional via uma série de TLCs, Aliança do Pacífico e TPP. No caso do Cafta, embora os países não sejam homogêneos em seu alinhamento político aos EUA (pois inclui países governados por partidos de esquerda, como Nicarágua e El Salvador), do ponto de vista econômico são países de estruturas produtivas pouco diversificadas e bastante dependentes do mercado americano. A Colômbia, além de convergências econômicas, chama a atenção o alinhamento político-militar com os EUA (com implicações comerciais para a indústria bélica), tem sido a principal porta de entrada dos EUA na região, via a injeção de bilhões de dólares no Plano Colômbia.

A questão de maior relevo atualmente com relação às negociações comerciais tem sido a adoção de regras que vão além do comércio, no sentido estrito do termo, e que buscam avançar num quadro normativo internacional favorável às grandes empresas e aos investidores multinacionais. As medidas conhecidas por OMC-plus e OMC-extra têm sido a tônica dos TLCs firmados pelos EUA na região – e tam-

bém das negociações em curso do Acordo sobre Comércio de Serviços (TiSA) e das chamadas megaparcerias regionais (TPP e TTIP).

Em estudo comparativo sobre negociações comerciais dos EUA e da União Europeia, Horn, Mavroidis e Sapir (2009) analisam 28 acordos, cujas regras são divididas pelos autores em 52 áreas. Essas áreas são classificadas em dois grupos: OMC-plus e OMC-extra (*quadro 1*). O primeiro grupo inclui regras que estipulam obrigações em áreas já regulamentadas pela OMC. Nesse caso as regras podem confirmar as obrigações existentes ou estabelecer compromissos novos ou mais específicos dentro da mesma área. Todas as regras relativas a setores cobertos pelo Trips, por exemplo, se encaixam nessa categoria. As regras OMC-extra, ao contrário, são qualitativamente novas e se referem a instrumentos que não foram previamente regulamentados multilateralmente, como, por exemplo, leis trabalhistas, movimento de capitais ou novas áreas de propriedade intelectual.

Segundo Horn, Mavroidis e Sapir (2009), todas as áreas cobertas pela OMC também são objeto de regras específicas nos TLCs com a América Central e República Dominicana, com o Chile, o Peru, a Colômbia e o Panamá. O grande ponto a ser observado é justamente como e em quais pontos esses acordos avançam nos temas que estão fora da OMC, ou seja, o conjunto de regras chamado OMC-extra. Por meio da estratégia de “liberalização competitiva”, o USTR exige grandes concessões nos temas OMC plus e extra, em troca de

Quadro 1 – Regras OMC-plus e OMC-extra

Área	OMC-plus	OMC-extra
Bens industriais	Barreiras tarifárias e não-tarifárias	
Bens agrícolas	Barreiras tarifárias e não-tarifárias	
Medidas sanitárias/ fitossanitárias	Acordo OMC Harmonização de medidas	
Barreiras técnicas	Acordo OMC Informação, harmonização de regulamentos, reconhecimento mútuo dos acordos	
Empresas estatais	Autoridade independente para competitividade, não discriminação, informações	
Antidumping	OMC-artigo VI do GATT	
Medidas compensatórias	OMC-artigo VI do GATT	
Subsídios	Avaliação de comportamento não competitivo, relatório anual sobre valor e distribuição de subsídios	
Compras governamentais	Liberalização progressiva, tratamento nacional e/ou não discriminação, publicação de regulamentos na internet	
Investimentos/TRIMS	Proibição de medidas de conteúdo nacional e de desempenho de exportações para IED	Troca de informações, marco regulatório, harmonização de procedimentos, tratamento nacional, mecanismos para solução de disputas investidor-Estado
Serviços/GATS	Lista positiva	Lista negativa
Propriedade intelectual/ TRIPS	Harmonização de padrões, tratamento nacional, nação mais favorecida.	Adesão a tratados internacionais não estipulados no TRIPS.

Área	OMC-plus	OMC-extra
BPropriedade intelectual/ TRIPS	Temas: direitos do autor e direitos conexos, marcas e indicações geográficas, desenhos industriais, patentes, topografias de circuitos integrados e proteção de informação confidencial	Novas áreas: domínios de internet, programas codificados/sinais de satélite, recursos genéticos, conhecimentos tradicionais
Anticorrupção		Regulamentações para medidas criminais
Políticas de concorrência		Proibição de conduta anticompetitiva, harmonização de leis, autoridade independente
Meio ambiente		Padrões de proteção ambiental, sanções
Regulamentações trabalhistas		Regulamentação do mercado de trabalho nacional
Movimento de capitais		Liberalização do movimento de capitais, proibição de novas restrições.
Proteção ao consumidor		Harmonização de regras

1. Esse quadro foi elaborado sobretudo a partir das informações contidas no trabalho de Horn, Mavroidis e Sapir (2009). Contudo, foram selecionadas as informações relevantes para os acordos firmados pelos EUA. Uma série de áreas presentes em acordos firmados pela UE não foram inseridas, já que não estão presentes em nenhum dos acordos firmados pelos EUA. As informações sobre propriedade intelectual e serviços foram complementadas por dois capítulos de Roriz e Tasquetto (2013) publicados no estudo Oliveira e Badin (orgs.). *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI*. Brasília: Ipea, 2013. Elaboração própria. Fonte: Horn, Mavroidis e Sapir (2009); Roriz e Tasquetto (2013)

acesso privilegiado ao mercado estadunidense (Bastos, 2004). Contudo, esse tipo de acordo também não gera ganhos agrícolas substantivos para as econômicas dependentes, uma vez que, com frequência, setores importantes são deixados de fora dos acordos e/ou passam a enfrentar a concorrência de

produtos estadunidenses subsidiados, como mostra a queda brusca no preço do milho que afetou camponeses no México e na América Central, gerando maior empobrecimento da população rural, deslocamento de trabalhadores para as maquiladoras e impactos expressivos sobre o modo de vida camponês (Edelman, 2008).

PROPRIEDADE INTELECTUAL, SERVIÇOS, INVESTIMENTOS E COMPRAS GOVERNAMENTAIS

No tocante à propriedade intelectual, todos os TLCs firmados pelos EUA na região avançam nas regulamentações previstas pelo Trips¹ e incluem novas áreas, como a proteção de programas codificados/sinais e satélite e domínios de internet. Por seu caráter abrangente, as regras relativas à propriedade intelectual afetam uma série de grupos e atividades domésticas, do cotidiano de camponeses e povos originários ao trabalho de centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e até a capacidade de formulação de políticas públicas pelo Estado, por exemplo, as relativas ao acesso a medicamentos.

A área de saúde pública é justamente uma das que desperta maior preocupação. Em 2001, países em desenvolvimento, com forte engajamento do Brasil, da Índia e da África do Sul, conseguiram um avanço relativo na questão, com a Declaração de Doha sobre Trips e Saúde

1. O Trips buscou incluir no quadro normativo multilateral uma série de regulações e proteções, de caráter privatizante, que vinham se firmando no cenário doméstico estadunidense. O Acordo disciplina as seguintes áreas: direitos do autor e direitos conexos, marcas e indicações geográficas, desenhos industriais, patentes, topografias de circuitos integrados e proteção de informação confidencial.

Pública, que flexibiliza o acordo em casos de urgência, como HIV/Aids malária e tuberculose, entre outros, garantindo o direito a licenças compulsórias e importações paralelas. Entretanto, os dispositivos de proteção de patentes presentes nos TLCs caminham na direção oposta, ao restringirem ainda mais as limitações presentes no Trips (Correa, 2006). Nesse caso, por exemplo, os TLCs incluem: a extensão do período de proteção a patentes farmacêuticas além dos 20 anos previstos, justificada pelo “atraso não razoável” de aprovação do medicamento para comercialização; confidencialidade dos dados de testes clínicos por períodos determinados, o que impede o uso de informações sobre segurança e eficácia do medicamento, de forma que os genéricos precisam desenvolver seus próprios testes; e o vínculo entre a aprovação de comercialização de medicamentos e a proteção de patentes, que na prática faz com que a autoridade pública sanitária assuma funções de proteção dos direitos privados (Llamoza, 2009). Em estudo sobre o impacto do Cafta no acesso a medicamentos na Guatemala, por exemplo, Shaffer e Brenner (2009) apontam que as regras de proteção a patentes e à confidencialidade de testes clínicos são responsáveis pela remoção ou negação de entrada de vários medicamentos no mercado guatemalteco. De acordo com os autores, 42 medicamentos recentemente patenteados ou cobertos pela exclusividade dos testes já perderam esta proteção nos EUA, enquanto seguem protegidos na Guatemala.

Como ressalta Menezes, a agenda maximalista de propriedade intelectual dos EUA pode ser inserida numa estratégia coerente nas últimas três décadas, que reflete as transformações produtivas, o avanço tecnológico no interior do país e o vínculo dessa agenda com atores privados, que buscam *a construção de novos e mais eficientes mecanismos formais de apropriação privada do conhecimento e de criminalização do seu uso indevido* (2015:8). Ainda segundo o autor, esse processo incluiu uma série de reformas nas leis que regulamentam a propriedade intelectual, permitindo a apropriação privada de conhecimentos gerados a partir de investimentos públicos em laboratórios e centros de pesquisa e uma interpretação cada vez mais abrangente sobre o que é matéria passível de patenteamento. *Concretamente, essa agenda se materializa na negociação de acordos internacionais com padrões de proteção de tipo Trips-plus, que avançam justamente sobre as flexibilidades ainda existentes no Trips* (Menezes, 2015: 17)

Um processo semelhante ocorre na área de serviços. O Gats² prevê algumas regras gerais para o tema, como a cláusula da nação mais favorecida e exigências de transparência na regulamentação do setor. Contudo, como apontam Roriz e Taschetto (2013), a abrangência dessas obrigações pode ser limitada de duas formas. De um lado, são

2. O Gats se aplica a formas variadas de prestação de serviços, com ou sem a presença efetiva no território em questão. As obrigações incluem a cláusula da nação mais favorecida (tratamento não deve ser menos favorável ao garantido para qualquer outro país, com exceção de acordos regionais) e o tratamento nacional (para impedir medidas que imponham condições menos favoráveis às empresas estrangeiras em comparação às nacionais). As negociações ocorrem por listas positivas, ou seja, os países negociam os setores que serão submetidos às disciplinas do Gats.

aplicadas a setores ou subsetores específicos que, em geral, são negociados por meio de listas de ofertas por parte dos países (lista positiva) e, de outro, é também possível excluir algumas medidas específicas. O modelo de liberalização na área de serviços promovido pela EUA – inaugurado com o Nafta e presente em todos os TLCs da região – baseia-se na lista negativa. Isso significa que tanto os setores quanto os prazos de liberalização são definidos a partir de exceções: aqueles que não forem mencionados explicitamente como exceção estarão sujeito a regras e prazos gerais estabelecidos pelo acordo, incluindo serviços financeiros, negociados em capítulo separado. A lista negativa implica ainda que qualquer área que no momento do acordo não seja considerada sensível fica sujeita à liberalização, sem possibilidade de reversão futura e, além disso, qualquer nova área ainda não existente no momento da negociação potencialmente nascerá sujeita às regras do acordo.

Outro ponto de destaque é que ao adotar o modelo de lista negativa, as negociações de TLCs sujeitam uma ampla gama de setores e de trabalhadores aos imperativos da liberalização, incluindo transportes, seguros, comércio eletrônico, telecomunicações, contabilidade, engenharia, consultoria, saúde e educação privadas. Nesse sentido, as regras de não discriminação, tratamento nacional e nação mais favorecida se ampliam para todas as áreas que não sejam explicitamente mantidas fora do acordo. Qualquer iniciativa de liberalização unilateral ou de privatização também não pode ser revertida no futuro sem medidas

compensatórias. A abordagem de lista negativa tende a ser mais liberalizante, porque as negociações partem no mínimo dos patamares da abertura existentes nos vários setores e tendem a impor maior proporção de regras Gats-plus e extra. (Roriz e Taschetto, 2013). Além disso, favorecem as regulamentações para a prestação de serviços transfronteiriços, sem presença comercial no território do país hospedeiro e desfavorecem a prestação de serviços de pessoas naturais (profissionais liberais não empregados de pessoa jurídica), que envolveriam a circulação de pessoas.

Com a adoção do modelo-Nafta para todos os TLCs no continente, a tendência tem sido a ampla abertura dos mercados de América Central, Chile, Peru, Colômbia e Panamá para as grandes empresas de prestação de serviços nas mais diversas áreas. Como esse comércio não inclui bens tangíveis, a principal questão é a própria regulamentação da atividade a ser exercida, diminuindo restrições à atuação das multinacionais e a margem de atuação do Estado para formulação de políticas públicas em diversas áreas.

Embora o tópico relativo a investimentos inclua a área de serviços, em geral essa discussão é desmembrada já que as regulamentações de investimentos abarcam também a produção de bens. No âmbito da OMC, mais uma vez, embora a adoção de um acordo sobre investimentos tenha sido uma vitória dos EUA e aliados, as regras presentes nas atuais negociações bilaterais e regionais vão muito além do disposto no Trims. O acordo de medidas de investimentos relacionadas ao comércio em linhas gerais

proíbe a exigência de conteúdo nacional para os investimentos externos diretos e exigências de desempenho no tocante a exportações. Os dispositivos presentes nos acordos comerciais recentes têm avançado em regulamentações de diversas formas: proteção não apenas ao investimento externo direto, mas também a investimentos em portfólio e liberalização do movimento de capitais; não discriminação pré e pós-estabelecimento de investimentos no país; proteção e compensação contra danos associados à expropriação e a mudanças nas práticas regulatórias; livre transferência de fundos; tratamento “justo e equitativo”; e a apelação a cortes internacionais de arbitragem para a solução de conflitos entre investidor e Estado. Este último recurso tem se mostrado uma das novidades mais ameaçadoras à autonomia dos Estados, pois fica a cargo de cortes privadas a interpretação de noções vagas como “tratamento justo e equitativo” e o julgamento de quaisquer práticas estatais que sejam percebidas pelos investidores como prejudiciais a seus lucros. Por meio da inclusão de cláusulas de resolução de disputa investidor-Estado, as empresas multinacionais podem interpelar Estados fora dos sistemas judiciários domésticos, em cortes de arbitragem extrajudiciárias ligadas ao Banco Mundial (Icsid) e à ONU (Uncitral).

Segundo um levantamento da ONG Public Citizen³, uma série de disputas entre investidores e Estados foram

3. Table of foreign Investor-State cases and claims under Nafta and other US “trade” deals. Public Citizen, junho de 2015. Disponível em <www.citizen.org/documents/investor-state-chart.pdf>.

objeto de arbitragem internacional no âmbito dos acordos comerciais do tipo-NAFTA. Como o levantamento inclui o próprio Nafta, em vigor desde 1994, é esperado que a maior parte das disputas sejam direcionais contra Estados Unidos, Canadá e México. Chama a atenção que os EUA não foram condenados em nenhum dos 24 casos em que foram interpelados e/ou apenas notificados (pois alguns casos não são levados adiante). O Canadá foi notificado ou interpelado em 35 casos, ganhou efetivamente cinco e foi condenado a pagar indenizações a empresas em sete deles. O México está envolvido em 22 casos, dos quais efetivamente ganhou seis e perdeu cinco. Com relação aos países que aderiram a esses instrumentos de solução de disputa investidor-Estado no decorrer dos anos 2000 pela via dos TLCs, também já existem casos em andamento, como mostra o Quadro 2.

Distintamente dos outros temas tratados até aqui, a área de compras governamentais não é regulamentada por um acordo geral no âmbito da OMC, existe apenas um acordo plurilateral assinado por 45 membros da organização (incluindo os 28 países da UE). Nesse sentido, todos os dispositivos sobre compras governamentais avançam sobre temas não regulados no âmbito multilateral. Os capítulos sobre o tema presentes nos TLCs assinados pelos EUA incluem como princípios gerais o tratamento nacional e não discriminação entre fornecedores nacionais e estrangeiros. De forma mais específica, proíbem margens e condicionalidades que beneficiem fornecedores nacionais e estabelecem

Quadro 2 – Disputas entre Investidores e Estados no Marco de Acordos Comerciais

Estado	Investidor	Valor (US\$)	Caso
Canadá	Ethyl/EUA	13 mi	Legislação que bania aditivo tóxico na gasolina.
	SDMyers/EUA	5,6 mi	Legislação que bania exportação de lixo tóxico.
	Mobil/EUA	13,7 mi	Legislação que determinava pagamento adicional de taxas para financiar regiões canadenses menos desenvolvidas.
México	Metalclad/EUA	16,2 mi	Negação de licença por parte de município mexicano para construção de aterro de resíduos tóxicos.
	Corn Products International/EUA	58,4 mi	Imposto sobre adoçante de frutose de milho frente ao não cumprimento da abertura do mercado dos EUA para açúcar da cana
	Archer Daniels Midland/EUA	37 mi	
	Cargill/EUA	90,7 mi	
Guatemala	Railroad Development Corporation/EUA	18,6 mi	Estado ameaça revogar contrato frente ao não cumprimento de prazos.
	Tampa Electric Company/EUA	25 mi	Redução na cobrança de tarifas de energia elétrica a concessionários.
República Dominicana	TWC/EUA	26,5 mi	Não elevação das tarifas de energia e falta de medidas para impedir o roubo de energia (“gatos”)
	Corona Materials/EUA	pendente	Negação de licença para mineradora
Costa Rica	Spence Internacional investments/EUA	pendente	Lentidão na indenização de uso de terreno para construção de reserva natural.
El Salvador	Pacific Rim Mining Corp./Canadá	pendente	Negação de licença para mina de ouro por motivos relacionados à saúde pública e meio ambiente.
Peru	Renco Group/EUA	pendente	Estado não prorrogou (pela terceira vez) prazo para despoluição de uma fundição de metal em La Oroya. Empresa já havia sido interpelada no tribunal estadual do Missouri/EUA, por poluição no estado.

Table of foreign Investor-State cases and claims under Nafta and other US “trade” deals. Public Citizen, junho de 2015. Disponível em <www.citizen.org/documents/investor-state-chart.pdf>.

procedimentos para as várias etapas de processos de licitação pública, tanto no âmbito do governo nacional/federal, quanto para entes subnacionais. O tema é de fundamental importância, pois, segundo alguns autores, as compras governamentais podem representar 15 a 20% do PIB de cada país (Baldin e Azevedo, 2013). Além disso, aliado à liberalização nas áreas já comentadas, é mais um instrumento para limitar a capacidade de formulação de políticas por parte do Estado e, sobretudo, de sua ação como um agente na economia, por exemplo, com políticas anticíclicas.

Os TLCs incluem ainda capítulos específicos sobre leis trabalhistas, segundo padrões da OIT, e proteção ao meio ambiente. O objetivo declarado é garantir que a competitividade não seja alcançada pelo relaxamento ou não adoção de instrumentos de proteção trabalhista. Contudo, a adoção dessas regras tem sido vista como uma forma de contornar resistências dos sindicatos estadunidenses, que temem a perda de empregos pela concorrência com países com pisos de proteção inferiores, mas sem efeitos significativos na prática⁴. No caso ambiental, ainda que o texto dos acordos estipule que a liberalização e a competitividade não devam se dar em detrimento da proteção dos recursos naturais, uma breve visão do quadro de disputas entre investidores e Estados nos marcos dos acordos comerciais revela que, com frequência, questões relativas ao tema,

4. Ver por exemplo declaração da CUT Colômbia: "Que se cumpla la legislación nacional Y los convenios de la OIT", de 21 de outubro de 2014. Disponível em <www.recAlca.org.co/que-se-cumpla-la-legislacion-nacional-y-los-convenios-de-la-oit/>.

como a modificação em legislações ou a negação de licenças ambientais, motivam o acionamento dos mecanismos internacionais de arbitragem e por vezes resultam no pagamento de indenização milionárias por parte dos Estados (cidadãos) aos investidores. Dessa forma, há um uso político de cláusulas trabalhistas e ambientais que, embora sejam preocupações legítimas por parte de organizações da sociedade civil, respondem a uma estratégia mais ampla por parte dos países centrais, com o intuito de restringir as relações de seus parceiros comerciais com competidores que são conhecidos internacionalmente por seu baixo grau de proteção nessas áreas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim das negociações da Alca não significou uma retração completa das políticas neoliberais no âmbito dos acordos regionais. Embora, a América do Sul e Latina tenha testemunhado a articulação de alternativas de regionalismo político autônomo, como a Unasul e a Celac, os EUA seguiram suas estratégias de liberalização por meio de tratados de livre comércio bilaterais (Chile, Colômbia, Peru e Panamá) ou sub-regionais (Cafta-DR). Como ponto comum, esses acordos vão além de questões relativas à redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias de mercadorias e impõem uma série de marcos regulatórios sobre propriedade intelectual, investimentos, serviços e compras governamentais. Isso pode restringir muito a margem de ação do Estado para a implementação de políticas de desenvolvimento e

políticas públicas nas diversas áreas. Para assegurar esses marcos legais, os acordos incluem cláusulas que preveem a solução de disputas entre investidores e Estados por cortes internacionais de arbitragem, fora dos sistemas judiciários nacionais. Esses acordos não se configuram como processos de integração regional em sentido amplo, que, além da liberalização comercial, envolvem cooperação e coordenação política, social, cultural, entre outras. Embora o Brasil seja criticado pela sua resistência frente a esse tipo de acordo, o caminho passa justamente pelo aprofundamento dos processos de integração a partir de uma visão regional autônoma, com a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de participação dos vários setores das sociedades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDIN, M. R. S e AZEVEDO, M. F. A regulação de compras governamentais nos acordos preferenciais de comércio. In: Baldin e Oliveira (orgs.) *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI*. Brasília: Ipea, 2013.

BASTOS, P. P. Z. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca. *Economia política internacional análise estratégica*, junho 2004.

CORREA, C. M. *Bulletin of the World Health Organization*, maio de 2006, 84 (5)

CRUZ, S. V. 1945-1984: Ordem (e desordem) econômica internacional e a nova estratégia comercial dos EUA. *Cadernos Cedec* 82 (edição especial INCT-INEU), agosto de 2009.

EDELMAN, M. Transnational Organizing in Agrarian Central America: Histories, Challenges, Prospects. In: BORRAS Jr, Saturnino et al (eds). *Transnational agrarian movements: origins and politics, campaigns and impacts*. Wiley-Blackell, 2008.

HORN, H.; Mavroidis, P.; Sapir, A. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. Bruegel Blueprint Series vol. VII, 2009.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

LLAMOZA, J. 2009. Tratados comerciales y acceso a medicamentos en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* v.26 n.4 Lima oct./dic. 2009.

MENDONÇA, F. Ideias e instituições: a super 301 e o unilateralismo agressivo na política comercial norte-americana, *Cadernos Cedec* 81, 2007.

MENEZES, H. Agenda Maximalista dos Estados Unidos em Propriedade Intelectual, *Cadernos Cedec* 119 (Edição Especial Cedec/INCT-INEU) julho de 2015.

RORIZ, J.H.; Taschetto, L. Comércio e regras sobre propriedade intelectual; O comércio de serviços regulados pelos acordos preferenciais de comércio; Regras sobre comércio e investimentos nos acordos preferenciais de comércio. In: Baldin e Oliveira (orgs.) *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI*. Brasília: Ipea, 2013.

SHAFFER, E.; Brenner, J. A Trade Agreement's Impact On Access To Generic Drugs. *Health Affairs*, agosto 2009.

VON BÜLLOW, M. *Building transnational networks*. Cambridge University Press, 2010.

CAPÍTULO 6

A UNIÃO EUROPEIA E O FIM DO MERCOSUL¹

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

INTEGRAÇÃO REGIONAL E ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

A conveniência da participação do Brasil em esquemas de integração regional e da negociação de acordos de “livre comércio” com países altamente desenvolvidos, e altamente competitivos na área industrial, somente pode ser avaliada a partir da situação real da economia mundial e da economia brasileira que se caracteriza hoje por quatro fatos principais:

- a estratégia dos países desenvolvidos de procurar sair da crise através de políticas agressivas de abertura de mercados de terceiros países, de proteção de sua produção doméstica e de manipulação cambial, que desvaloriza suas moedas;
- a política chinesa de expansão de suas exportações de produtos industriais e de abertura de mercados para seus produtos e para seus investimentos, em especial para a produção de commodities (produtos primários);

1. Publicado originalmente no site *Carta Maior* em 26 abr. 2014.

- a importância do comércio intrafirma que chega a atingir 60% do comércio mundial, o que torna limitado e bastante retórico o conceito de livre comércio;

- a presença avassaladora de megaempresas multinacionais e de empresas estrangeiras de menor porte, na economia brasileira, não só no setor industrial, mas crescentemente no setor de serviços, tais como educação e saúde.

A alternativa estratégica, para os países subdesenvolvidos como o Brasil, a uma política de inserção plena e irrestrita na economia mundial é a participação em esquemas de integração.

Esta participação pode ocorrer:

- a. em esquemas em que se encontram países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, como é o caso do Nafta, North America Free Trade Agreement, que inclui os Estados Unidos, o Canadá e o México;

- b. ou em esquemas em que se encontram somente países subdesenvolvidos, como é o caso do Mercosul, de que participam a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela;

- c. ou através de acordos de “livre comércio” bilaterais, como o tratado de livre comércio entre o Chile e os Estados Unidos.

No primeiro caso, a economia dos países subdesenvolvidos (e sua política econômica interna e sua política externa) se torna altamente dependente da economia e das políticas praticadas pelo sócio desenvolvido e sobre as quais não tem influência maior por não participar de seu

sistema político/administrativo e, portanto, das decisões de política econômica que são adotadas pelo Governo do país desenvolvido.

No segundo caso, os países subdesenvolvidos podem formar:

a. uma zona de livre comércio em que os países eliminam os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intrazona enquanto mantém suas tarifas aduaneiras nacionais em relação às exportações de empresas situadas em terceiros países extra-zona;

b. uma união aduaneira em que os países eliminam os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intrazona e estabelecem uma tarifa aduaneira comum em relação às importações provenientes de empresas situadas em países extra-zona;

c. uma união econômica (e eventualmente monetária) em que os países integrantes da união aduaneira também estabelecem políticas econômicas (cambial, tributária, trabalhista, creditícia etc.) comuns.

O MERCOSUL

O Mercosul é uma união aduaneira, denominada de imperfeita, devido à dupla cobrança de impostos de importação, à exclusão de setores, a extensas listas de exceções etc.

Desde que o Mercosul foi criado, em 1991, foram os seguintes os seus principais resultados:

a. o comércio entre os países do Mercosul aumentou mais de onze vezes desde 1991, enquanto que o comércio

mundial cresceu apenas cinco vezes;

b. a expansão dos investimentos das empresas privadas nacionais dos países participantes em outras economias do Mercosul;

c. o grande influxo de investimentos diretos provenientes de países altamente desenvolvidos, com excedente de capital, e da China, dirigido aos países do Mercosul;

d. o financiamento de obras de infraestrutura nos países do bloco por entidades financeiras de países do Mercosul;

e. a criação de um fundo, o Focem, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, com contribuições diferenciadas (97 % do Brasil e da Argentina) para, através de recursos não reembolsáveis, permitir a realização de obras de infraestrutura, em especial no Paraguai e no Uruguai, que recebem 80% dos recursos, com o objetivo de reduzir assimetrias entre os países membros do Mercosul e criar melhores condições para o desenvolvimento;

f. o aumento da mobilidade da mão de obra através da assinatura de acordos de residência e de previdência social;

g. a coordenação e o intercâmbio de experiências em programas sociais, em especial no campo de combate à pobreza;

h. a defesa e a consolidação da democracia.

Para o Brasil, foram os seguintes os principais resultados da sua participação no Mercosul:

a. o comércio do Brasil com o Mercosul aumentou

dez vezes entre 1991 e 2012 enquanto o comércio do Brasil com o mundo aumentou oito vezes;

b. 84% das exportações do Brasil para os países do Mercosul são produtos manufaturados enquanto apenas 53% de suas exportações para os Estados Unidos, 36% de suas exportações para a União Europeia (UE) e 4% de suas exportações para a China são produtos manufaturados;

c. os países do Mercosul, em especial a Argentina, absorveram 21% das exportações totais de manufaturados brasileiros;

d. o Brasil teve superávits comerciais com todos os países do Mercosul nos últimos dez anos enquanto temido déficit, nos últimos anos, com os países altamente desenvolvidos;

e. em 2013, o saldo comercial do Brasil com o Mercosul foi mais do que o dobro do saldo total brasileiro, compensando os déficits comerciais com os Estados Unidos de US\$ 11 bilhões e com a União Europeia, US\$ 3 bilhões;

f. as empresas de capital brasileiro realizaram investimentos importantes nos países do Mercosul, que constituem sua área natural de expansão inicial para o exterior;

g. os empréstimos feitos pelo BNDES para a realização de obras de infraestrutura em países do Mercosul resultam em contratos com empresas brasileiras de engenharia e na exportação de bens e serviços pelo Brasil;

h. parte importante dos investimentos diretos estrangeiros que se realizam no Brasil tem como objetivo exportar para o conjunto de países que constituem o Mercosul;

i. a participação do Brasil no Mercosul permitiu contribuir para a consolidação e defesa da democracia na região e, portanto, para a estabilidade em nossa vizinhança imediata.

Apesar de todos os seus êxitos, o Mercosul é criticado diariamente pela mídia que logrou construir, em amplos setores da opinião pública, uma imagem negativa do Mercosul como sendo um acordo e uma organização fracassados, que prejudicam os interesses brasileiros, e de uma associação “inconveniente” para o Brasil com países como a Argentina e a Venezuela.

Este antagonismo das grandes redes de televisão, dos jornais e das revistas de grande circulação decorre não de um exame dos fatos concretos, mas sim de uma posição ideológica que tem os seguintes fundamentos:

a. o Brasil deve dar prioridade em suas relações internacionais aos países desenvolvidos por serem eles grandes mercados, grandes fontes de capital e principais geradores de tecnologia;

b. o Brasil deve se associar aos países altamente desenvolvidos por serem estes democracias estáveis e defensores dos direitos humanos;

c. o Brasil deve se associar aos países desenvolvidos por razões de identidade cultural e afinidade ideológica.

Em contraste, os países subdesenvolvidos, nesse grupo incluídos os Estados da América do Sul, seriam pequenos mercados, sem capacidade de investir e sem dinamismo tecnológico; seriam Estados politicamente instáveis, periodicamente ditatoriais e violadores dos direitos humanos;

seriam sociedades cultural e ideologicamente distintas da sociedade brasileira.

Assim, no campo econômico, o Brasil não deveria participar de organismos como o Mercosul ou de grupos de países tais como os Brics e o Ibas (Fórum Índia, Brasil e África do Sul).

No campo comercial, os órgãos da grande mídia diariamente argumentam que:

- a. o Brasil deve se associar a esquemas como a Aliança do Pacífico que reuniria economias bem-sucedidas e dinâmicas;
- b. o Brasil tem de se integrar, com urgência, nas cadeias produtivas mundiais;
- c. o Brasil está arriscado a ficar “isolado” dos grandes processos de negociação internacional em curso, tais como a TransPacific Partnership (TPP) e o acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia;
- d. o Brasil deve assinar acordos de livre comércio com os países altamente desenvolvidos ainda que para tal tenha de abandonar o Mercosul ou tenha de adotar uma estratégia de diferentes velocidades, omitindo que isto acarretaria o abandono, na prática, do Mercosul.

A Aliança do Pacífico é constituída por quatro Estados que tem acordos de “livre comércio” com os Estados Unidos, quais sejam o México, a Colômbia, o Peru e o Chile.

Cada um desses quatro países assinou acordos de livre comércio com dezenas de outros Estados ou blocos de Estados, tais como a União Europeia e a China, uma decorrência quase que necessária de terem negociado acordos com os Estados Unidos.

O comércio entre os países da Aliança do Pacífico é de pequena importância, inclusive por não terem esses países uma oferta exportável diversificada, já que não possuem parques industriais significativos (exceto o México, ainda que com características especiais decorrentes da presença das maquiladoras) e por serem competidores entre si no mercado internacional em muitos itens, em especial minérios.

Apesar de terem exibido taxas de crescimento relativamente altas nos últimos anos isso não significou desenvolvimento econômico propriamente dito, pois não se diversificaram suas estruturas produtivas e nem melhoraram os seus índices de concentração de renda e de riqueza.

Após assinar os acordos de “livre comércio” com os Estados Unidos, as importações do Chile, do Peru e da Colômbia, provenientes dos Estados Unidos, aumentaram muito mais do que suas exportações para os Estados Unidos e essas exportações, ao contrário do que se argumentava para defender a celebração desses acordos, continuaram concentradas nos mesmos produtos tradicionais e não se diversificaram.

Ao contrário do que a grande mídia parece ignorar, voluntária ou involuntariamente, o Mercosul (e, portanto, o Brasil) tem acordos de livre comércio com o Chile, o Peru e a Colômbia em consequência dos quais já ocorreu a redução a zero da maior parte das tarifas bilaterais e, em 2019, o comércio entre o Mercosul (e o Brasil) e cada um desses países da Aliança do Pacífico será totalmente livre.

Quanto à integração na economia internacional e nas cadeias produtivas mundiais, o fato de o comércio exte-

rrior brasileiro ter crescido de US\$ 108 bilhões em 2002 para alcançar US\$ 466 bilhões em 2012 e de o fluxo de investimentos diretos estrangeiros ter crescido de US\$ 26 bilhões em 2002 para alcançar US\$ 84 bilhões em 2012 revela que a economia brasileira está longe de estar isolada ou não integrada na economia mundial.

Por outro lado, cerca de 40% do comércio exterior brasileiro, em especial de produtos manufaturados, é um comércio intrafirma o que significa integração do parque industrial instalado no Brasil em cadeias produtivas mundiais das megaempresas multinacionais.

No caso dos produtos primários, como a soja e o minério de ferro, o Brasil se encontra integrado em cadeias produtivas ainda que isto ocorra na extremidade de menor valor agregado dos produtos finais dessas cadeias, isto é, o Brasil exporta produtos primários que são processados em países altamente desenvolvidos e o resultado deste processamento muitas vezes são produtos que vem a ser importados pelo Brasil, como é o caso de produtos siderúrgicos importados pelo Brasil da China.

A integração do Brasil em cadeias produtivas globais decorre de decisões das megaempresas multinacionais que alocam diferentes etapas ou segmentos dos processos produtivos de certos produtos em diferentes países devido a diferenças de custo de insumos, inclusive trabalho, de impostos e da existência de vantagens relativas de crédito, de tributação etc., e de localização geográfica, como é o caso do México em relação aos Estados Unidos e dos países da Europa Oriental em relação à Alemanha.

Certamente, o Brasil não poderia competir com outros países, em especial asiáticos, em termos de custos do trabalho, de benefícios tributários ou de legislação ambiental a não ser que fosse promovido um extraordinário retrocesso da legislação trabalhista e da legislação ambiental, para o que não há nenhuma possibilidade de apoio político na sociedade brasileira.

Não há dúvida de que os eventuais resultados das negociações entre Estados Unidos e União Europeia e das negociações da TransPacific Partnership (TPP) virão a afetar o Brasil. Porém, o fato inarredável de o Brasil não ter litoral no Oceano Pacífico torna extremamente difícil reivindicar sua participação nas negociações da TransPacific Partnership (TPP) enquanto que não sendo o Brasil membro da União Europeia (nem podendo ser por não estar situado naquele Continente) nem sendo parte dos Estados Unidos torna impossível participar das negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos, para o que, aliás, ninguém pensou em convidá-lo.

UM ACORDO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL

Finalmente, a mídia, organizações empresariais e economistas defendem a negociação de um acordo entre a União Europeia e o Mercosul como indispensável a uma melhor inserção do Brasil na economia internacional, o que, segundo esses advogados, permitiria a retomada de

altas taxas de crescimento.

Seria interessante examinar as prováveis consequências de um acordo entre a União Europeia e o Mercosul:

a. como a tarifa média para produtos industriais, cerca de 4%, na União Europeia é muito mais baixa do que a tarifa média aplicada no Mercosul, que é de cerca de 12%, a União Europeia teria no caso da eliminação recíproca da maior parte, digamos 90%, das tarifas muito maior vantagem do que o Brasil e o atual déficit brasileiro no comércio de produtos industriais com a Europa, que já é significativo e crônico, se agravaria ainda mais; o fato de o período de desgravação ser de quinze anos não afeta este argumento;

b. a redução e a eventual eliminação das tarifas de importação do Mercosul (inclusive do Brasil) não teria efeito positivo sobre o nível tecnológico atual da indústria instalada no Brasil pois, de forma geral, a importação de bens de capital já está livre de direitos quando não há similar nacional. As empresas produtoras de bens de capital, nacionais ou estrangeiras instaladas no Brasil, no caso de total liberalização do comércio sofreriam forte impacto e talvez desaparecessem;

c. como o nível tecnológico médio da indústria brasileira é inferior ao nível médio da indústria na União Europeia, aquela não teria condições de concorrer nos mercados europeus nem nos mercados do próprio Mercosul com os produtos exportados pela indústria europeia, agora livres de direitos aduaneiros;

d. um dos estímulos para os investimentos diretos in-

dustriais europeus nos países do Mercosul, que é “saltar a barreira tarifária” para produzir e competir no mercado interno do bloco, deixaria de existir;

e. em consequência, o fluxo de investimentos diretos estrangeiros para a indústria no Mercosul (principalmente para o Brasil e a Argentina) diminuiria, com efeitos negativos para o emprego e para o próprio equilíbrio do balanço de pagamentos;

f. uma das consequências da eliminação de tarifas sobre as importações de produtos industriais europeus é que seria, possivelmente em muitos casos, melhor exportar para o mercado brasileiro do que continuar a produzir aqui e assim os investimentos produtivos hoje existentes poderiam regressar para seus países de origem ou não aumentar sua capacidade instalada no Mercosul;

g. as regras relativas a investimentos estrangeiros, propriedade intelectual, comércio de serviços, compras governamentais, defesa comercial se tornariam ainda mais favoráveis às megaempresas multinacionais do que se tornaram em decorrência da Rodada Urugui, concluída em 1994, que levou à criação da Organização Mundial do Comércio;

h. a possibilidade dos Governos do Mercosul de implementarem, nacional ou regionalmente, políticas industriais, comerciais e tecnológicas se tornaria ainda menor, devido, como dizem os economistas, à redução ainda maior do *policy space* (espaço legal para a execução de políticas) em decorrência dos compromissos assumidos no

eventual acordo;

i. a possibilidade de implementar políticas nacionais e regionais preferenciais para as empresas instaladas nos países do Mercosul nos setores de serviços, compras governamentais e outros deixaria de existir;

j. a eliminação das tarifas industriais decorrentes de um acordo União Europeia/Mercosul eliminaria a preferência de que gozam hoje as empresas situadas no Mercosul em relação às empresas situadas fora do Mercosul e, portanto, para as empresas da União Europeia, o Mercosul, cuja essência é a tarifa externa comum, deixaria de existir;

k. a assinatura de um acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, ao privilegiar as empresas europeias no comércio com o Mercosul (e com o Brasil) acarretaria imediatamente solicitações de nossos principais parceiros comerciais, isto é, a China, os Estados Unidos, o Japão para que negociássemos com eles acordos semelhantes, o que seria praticamente impossível de recusar;

l. a tarifa externa comum, essência de uma união aduaneira, que já teria deixado de existir para as empresas da União Europeia, deixaria de existir para os Estados Unidos, para o Japão, para a China e para outros países o que significaria o fim do Mercosul, como união aduaneira e como instrumento de desenvolvimento;

m. a possibilidade de desenvolvimento industrial brasileiro a partir de empresas nacionais e estrangeiras instaladas no Brasil deixaria igualmente de existir;

n. os efeitos sobre o emprego seriam significativos,

com sérias consequências sociais para países de elevado nível de urbanização, como a Argentina e o Brasil, já que o salário médio por trabalhador na indústria é várias vezes superior ao salário médio do trabalhador na agricultura e na mineração;

o. no que diz respeito ao comércio de produtos agrícolas, altamente regulamentado na União Europeia, que considera a proteção à sua agricultura uma questão estratégica, o acordo não levaria a uma liberalização geral do comércio e do acesso dos produtos agrícolas do Mercosul (e brasileiros) aos mercados europeus;

p. a União Europeia estaria disposta a conceder ao Mercosul tão somente quotas de importação, livres de direitos, para determinados produtos agrícolas, o que não significa necessariamente um aumento das receitas brasileiras (e dos outros países do Mercosul) com a exportação desses produtos;

q. segundo a informação disponível, o volume de cada uma dessas quotas oferecidas pela União Europeia poderia ser, inclusive, inferior ao volume atualmente exportado pelos países do Mercosul;

r. esta oferta europeia beneficiaria em principio não o Estado brasileiro em termos de aumento das receitas de exportação pois não aumentariam os volumes exportados enquanto que os exportadores de produtos agrícolas se beneficiariam apenas na hipótese de serem mantidos os preços pagos pelos importadores.

A eventual assinatura de um acordo entre a União Eu-

ropeia e o Mercosul tornaria impossíveis negociações futuras para a ampliação das quotas de importação eventualmente concedidas pela Europa já que a União Europeia já teria atingido, ao obter a eliminação de tarifas para 90% das posições tarifárias industriais, o seu objetivo estratégico que é a abertura do mercado brasileiro (e do Mercosul) para suas exportações, e ao mesmo tempo manter sua política agrícola protecionista e a sobrevivência de sua agricultura subsidiada e ineficiente.

O desenvolvimento econômico e social brasileiro depende do fortalecimento de seu setor industrial enquanto que a defesa dos interesses brasileiros, políticos e econômicos, na esfera internacional, cada vez mais competitiva e conflituosa, dependem do fortalecimento do Mercosul, etapa indispensável para a integração da América do Sul.

O eventual acordo União Europeia/Mercosul será o início do fim do Mercosul e o fim da possibilidade de desenvolvimento autônomo e soberano brasileiro e do objetivo estratégico brasileiro de construir um bloco econômico e político na América do Sul, próspero, democrático e soberano.

CAPÍTULO 7

AS HIENAS E OS VIRA-LATAS¹

CELSO AMORIM

Pensadores progressistas: alerta! Os liberais de todos os matizes estão de volta! Aproveitando o momento de vulnerabilidade política e econômica do nosso país, os defensores de uma integração dependente do Brasil na economia internacional estão lançando uma nova ofensiva, facilitada pelas agruras do ajuste fiscal, com queda nos investimentos governamentais e o descrédito – convenientemente estimulado – das empresas estatais, na esteira do escândalo da Petrobras. Em vez de atacar a raiz desses ilícitos, que é o financiamento empresarial das campanhas eleitorais (o que não diminui a responsabilidade dos transgressores da lei), os pós-neoliberais preferem investir contra os poucos instrumentos de política industrial que o Estado brasileiro ainda detém. A estratégia é ampla e não se limita a aspectos internos da economia. Incide diretamente sobre a forma pela qual o Brasil se insere na economia mundial. Três linhas de ação têm sido perseguidas. Uma já faz parte do antigo receituário de boa parte dos comentaristas em matéria econômica: o Brasil deveria abandonar a sua

1. Publicado originalmente no site *Carta Maior* em 7 abr. 2015.

preferência pelo sistema multilateral (representado pela Organização Mundial do Comércio, OMC) e dar mais atenção a acordos bilaterais com economias desenvolvidas, seja com a União Europeia, seja com os Estados Unidos da América. O refinamento, não totalmente novo, é o de que, para chegar a esses acordos, o Brasil deve buscar a “flexibilização” do Mercosul, privando-o de sua característica essencial de uma união aduaneira. Sem perceber que a motivação principal da integração é política – já que a Paz é o maior bem a ser preservado – os arautos da liberalização, sob o pretexto de aumentar nossa autonomia em relação aos nossos vizinhos, facilitando a abertura do mercado brasileiro, na verdade empurrarão os sócios menores (não em importância, mas em tamanho) para os braços das grandes potências. É de esperar que não venham a reclamar quando bases militares estrangeiras surgirem próximo das nossas fronteiras.

O segundo pilar do tripé, que está sendo gestado em gabinetes de peritos desprovidos de visão estratégica, consiste em tornar o Brasil membro pleno da OCDE, a organização que congrega primordialmente economias desenvolvidas. Essa atitude contraria a posição de aproximação cautelosa seguida até aqui e que nos tem permitido participar de vários grupos, sem tolher nossa liberdade de ação. A lógica para a busca ansiosa pelo status de membro pleno residiria na melhoria do nosso rating junto às agências de risco, decorrente do nosso compromisso com políticas de investimentos, compras governamentais e

propriedade intelectual (entre outras) estranhas ao modelo de crescimento defendido por sucessivos governos brasileiros, independentemente de partidos ou de ideologias. O ganho no curto prazo se limitaria, se tanto, a um aspecto de marketing, e seria muito pequeno quando comparado com o custo real, representado pela perda de latitude de escolha de nossas políticas (industrial, ambiental, de saúde etc.).

Finalmente – e esse é o aspecto mais recente da ofensiva pós-neoliberal – há quem já fale em ressuscitar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), cujas negociações chegaram a um impasse entre 2003 e 2004, quando ficou claro que os EUA não abandonariam suas exigências em patentes farmacêuticas (inclusive no que tange ao método para a solução de controvérsias) e pouco ou nada nos ofereceriam em agricultura. A Alca, tal como proposta, previa não apenas uma ampla abertura comercial em matéria de bens e serviços, de efeitos danosos para nosso parque industrial, mas também regras muito mais estritas e desfavoráveis aos nossos interesses do que as que haviam sido negociadas multilateralmente (isto é, no sistema GATT/OMC), inclusive por governos que antecederam ao do presidente Lula. Tudo isso, sob a hegemonia da maior potência econômica do continente americano (e, por enquanto pelo menos, do mundo).

Medidas desse tipo não constituem ajustes passageiros. São mudanças estruturais, que, caso adotadas, alterariam profundamente o caminho de desenvolvimento que, com maior ou menor ênfase, sucessivos governos escolhe-

ram trilhar. Os que propugnam por esse redirecionamento de nossa inserção no mundo parecem ignorar que mudanças desse porte, sem um mandato popular expresso nas urnas, seriam não só prejudiciais economicamente, mas constituiriam uma violência contra a democracia. Evidentemente nosso governo não se deixará levar por pressões midiáticas, mas até alguns ardorosos defensores de um Brasil independente e soberano podem não ser de todo infensos a influências de intelectuais que granjearam alguma respeitabilidade pela obra passada. Daí a necessidade do alerta: “intelectuais progressistas, preparai-vos para o debate”. Ele vai ser duro e não se dará somente nos salões acadêmicos ou nos corredores palacianos. Terá que ir às ruas, às praças e às portas de fábrica.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Gustavo Codas é paraguaio, formado em economia na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), mestre em relações internacionais pela Unicamp (Programa San Tiago Dantas) e doutorando em Energia na Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenador da área de Produção do Conhecimento da Fundação Perseu Abramo.

Kjeld Jakobsen é formado em Relações Internacionais, mestre em Ciência Política. Foi secretário municipal de Relações Internacionais de São Paulo (2003) na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), e secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Autor dos livros *Comércio internacional e desenvolvimento*; *Mapa do trabalho informal*; *Periscópio internacional – Notícias sobre o mundo*; *Um olhar sobre o mundo*; e *Alca, quem ganha e quem perde*, todos lançados pela Fundação Perseu Abramo. Atualmente é diretor da Fundação Perseu Abramo (FPA).

Rose Spina é jornalista e editora da revista Teoria e Debate, da Fundação Perseu Abramo (FPA).

SOBRE OS AUTORES

Ana Maria Stuart foi pesquisadora do Núcleo de Relações Internacionais da USP e assessora da Secretaria de Relações Internacionais do PT.

Carolina Dantas cursa Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (USP).

Celso Amorim é um diplomata brasileiro e ex-ministro da Defesa. Ao longo de sua carreira, ocupou por duas vezes o cargo de ministro das Relações Exteriores do Brasil.

Héctor de la Cueva é integrante do Conselho Executivo da Rede Mexicana de Ação frente ao Libre Comércio (RMALC) e foi da coordenação operativa da Aliança Social Continental (ASC). Participou, representando a Rede, do Conselho Hemisférico (Americano) do Fórum Social Mundial (FSM).

Mayra Castro é jornalista.

Renato Martins é professor adjunto do Instituto Latino-Americano de Economia, Estado e Sociedade (Ilaesp) e do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Bacharel em Sociologia e Política pela Fundação Escola de Sociologia

e Política de São Paulo (1980); mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1999); e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2003).

Rosilene Wansetto é cientista social e mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP, integra a Comissão de Formação do Conselho de Leigos da Arquidiocese de São Paulo (Clasp), e a coordenação nacional do Grito dos Excluídos e da Rede Jubileu Sul Brasil.

Samuel Pinheiro Guimarães é diplomata, foi secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do governo Lula. Lançou, pela Fundação Perseu Abramo, o livro *Imperialismo, o sistema internacional e o Brasil* (2013).

Terra Friedrich Budini é professora de Relações Internacionais da PUC-SP. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2015) e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp, Unicamp e PUC-SP San Tiago Dantas (2010).

O livro *Alca, dez anos* foi impresso na Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares.
O texto foi composto em Adobe Garamond Pro em corpo 11/15
A capa foi impressa em papel Supremo 250g e
o miolo em papel Offset 75g.



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

