op pa Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

nº28 - julho 2009

AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS PARA CONCLUSÃO DA RODADA DE DOHA: "COMO SEMPRE, MUITO BARULHO... POR NADA!"

Nelson G. Delgado e Karina Kato*

Em setembro último, os ministros de comércio de cerca das trinta maiores economias do mundo reuniram-se em Nova Deli com o diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), Pascal Lamy, com o objetivo de relançar as bases para a construção de um acordo global de livre comércio e para a preparação do próximo encontro dos líderes do G-20 (grupo que reúne os Ministros da Fazenda e os Presidentes dos Bancos Centrais das mais importantes economias industrializadas e em desenvolvimento de todas as regiões do mundo). Este encontro foi anunciado como "o real início do estágio final da rodada de Doha", cuja data esperada para conclusão é 2010.

Além disso, algo semelhante resultou da última Cúpula entre União Europeia e Brasil, no início de outubro, quando esses *players* comprometeram-se a pressionar os países membros da OMC, em particular os EUA, para que definam suas demandas tendo em vista a finalização da Rodada em 2010. Por fim, a OMC e seus principais países membros presumem que em sua próxima Conferência, em dezembro deste ano, a conclusão da Rodada em 2010 seja retomada como um dos principais objetivos a serem acordados.

Contudo, apesar dos discursos "afinados" em torno do fechamento da Rodada, com o objetivo de liberalizar o comércio mundial e de reduzir as disparidades cristalizadas por acordos anteriores nas relações entre os países centrais e periféricos do sistema internacional, poucas são as perspectivas de que as divergências em torno de Doha sejam revertidas no curto ou mesmo no médio prazo.

O Mandato de Doha foi estabelecido na declaração Ministerial de novembro de 2001 como um compromisso prévio entre os países membros da OMC para orientar as negociações internacionais a serem realizadas em Cancun em 2003, cuja conclusão estava prevista para 2004. Em relação à agricultura, a agenda de desenvolvimento de Doha previa a liberalização do comércio mundial por meio da ampliação do acesso aos mercados e da redução dos subsídios às exportações e dos apoios domésticos que causam distorções no comércio. A agenda reconhecia também a necessidade de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, levando em conta suas necessidades internas, especialmente em matéria de segurança alimentar e de desenvolvimento rural. Dessa perspectiva, os países em desenvolvimento interpretaram o Mandato de Doha como uma oportunidade para a construção de uma agenda de desenvolvimento que privilegie a redução dos desequilíbrios nas relações comerciais internacionais que penalizam os países menos desenvolvidos.

Não obstante tais expectativas, os EUA e a União Europeia continuaram adotando sistematicamente uma posição nada flexível em relação ao protecionismo agrícola, ampliando subsídios domésticos e barreiras à entrada de produtos agrícolas provenientes de países periféricos. Então a Conferência de 2003 em Cancun fracassou ruidosamente. Revelou-se assim uma acentuada divisão entre os países centrais e periféricos especialmente em assuntos relacionados com os mercados agrícolas e de serviços e com os chamados "temas de Cingapura", tais como

investimentos, concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio. De modo geral, os EUA e a UE, seguidos pelo Japão, apegaram-se, por um lado, a tímidas propostas de liberalização agrícola de seus mercados, ao mesmo tempo em que se mostravam agressivos nas exigências de ampliação dos mercados para seus produtos industriais e nas intenções de minimizar a importância dos compromissos assumidos no Mandato de Doha com relação à agenda de desenvolvimento.

Em reação às propostas de negociação agrícola defendidas pelos EUA e pela UE, formou-se um grupo de países em desenvolvimento, conhecido como G-20 Cancun (vamos chamá-lo assim para distingui-lo do outro G-20, surgido em 1999, mas que ganhou evidência midiática recentemente com a crise financeira de 2008). Tais divergências inviabilizaram a Conferência de Cancun, concentrando de um lado os países periféricos reunidos no G-20 Cancun, os quais se aferravam aos compromissos com o mandato e a agenda de desenvolvimento de Doha, e de outro lado os países ricos cuja proposta para negociação havia descartado grosseiramente essas preocupações.

> "Ao longo desta década, os interesses do agronegócio internacional e dos grandes países produtores têm atribuído prioridade crescente aos temas relacionados à abertura dos mercados e ao aumento das exportações agropecuárias, jogando para o esquecimento o objetivo original de atender os interesses dos países em desenvolvimento, aumentando os benefícios a que poderiam ter acesso no comércio internacional"

A partir de Cancun foram realizadas mais três conferências ministeriais: Genebra em 2004, Hong Kong em 2005 e novamente Genebra em 2008, todas refletindo a bipolaridade estabelecida em Cancun. Em Genebra 2008, entretanto, observou-se uma inflexão muito importante na trajetória anterior, pois, no tema das salvaguardas especiais, foi relativamente abalada a coalizão do G-20 Cancun em torno de uma agenda comum para o comércio internacional. Isso ocorreu como consequência da proposta feita por Pascal Lamy de que, quando a média das importações de alimentos aumentasse 40%, um país poderia subir suas tarifas em até 15%. A posição defendida por Índia, China e mais oitenta países vulneráveis às importações de alimentos foi que essas salvaguardas deveriam poder ser acionadas quando as importações crescessem 10%. Aparentemente, a posição brasileira aproximou-se da proposta do diretor-geral da OMC, não apenas em relação às salvaguardas mas também quanto à disposição de aceitar reduções adicionais nas tarifas de produtos industriais em troca de avanços na liberalização comercial agrícola.

Tudo indica que apenas Brasil, UE, EUA e Austrália aceitaram o pacote apresentado por Lamy. Com isso, o Brasil dissociou-se de seus principais parceiros do G-20 Cancun, como Índia, China e Argentina, abalando um comportamento conjunto que, apesar de divergências internas, se mantinha desde 2003. Segundo algumas fontes, os argentinos consideraram que a mudança na posição brasileira deveu-se a seu esforço para "sentar-se à mesa dos grandes". De qualquer forma, numa inflexão importante na trajetória recente das negociações internacionais, o G-20 Cancun, a partir daí, praticamente desapareceu da mídia, sendo substituído pelo "relançamento" do "outro" G-20, o de 1999, que ganha cada vez mais proeminência desde o início da crise financeira em 2007.

Ademais, note-se que, desde esta data, as negociações em torno de Doha permaneceram praticamente paralisadas. A crise que se abateu sobre o sistema financeiro global em 2007, o qual chegou próxima ao colapso em 2008, justificou a retomada de medidas comerciais protecionistas pelos países desenvolvidos, que alegaram que a crise obrigou-os a adotarem medidas excepcionais com o objetivo de proteger os setores mais afetados, mas sem deixar claro, em momento algum, o prazo máximo em que tais medidas deverão ser retiradas. Desde 2008, o *Global Trade Alert* constatou que em 280 iniciativas governamentais praticadas pelos países, 192 afetaram o comércio internacional, favorecendo interesses internos em detrimento dos interesses externos e quebrando a promessa feita no âmbito do G-20 (1999) de evitar um fortalecimento do protecionismo após a crise.

Segundo o mesmo relatório, até setembro último, pelo menos 140 medidas protecionistas estariam prontas para serem utilizadas contra interesses comerciais estrangeiros no mundo. Desde 2008, só o grupo do G-20 (1999) adotou 270 novas medidas de proteção comparadas a setentas ações de liberalização comercial. Os países ricos utilizam subsídios com mais frequência, ao passo que os países em desenvolvimento preferem aumentar tarifas, até porque não têm dinheiro para financiar subvenções. Três setores agrícolas – carnes/pesca, e frutas e legumes –, além de metais básicos, têxteis e vestuários, e químicos básicos estão no topo da lista de importações que apresentam as maiores barreiras.

O governo Obama, por sua vez, embora tenha assumido o poder com o compromisso de priorizar a reforma do sistema comercial e a correção dos desequilíbrios existentes nas negociações comerciais, pouco fez na prática nesta direção. Ao contrário, os norte-americanos continuam ampliando os subsídios: medidas para proteger os setores mais abalados pela crise cresceram de US$ 1,3 bilhão em 2006 para mais de US$ 4,6 bilhões em 2008. Tais medidas foram direcionadas especialmente aos produtores de algodão, carnes, trigo e milho. Premido pelos desafios para a consolidação de uma agenda doméstica que tem sofrido muita resistência – e que inclui desde a reforma do sistema de saúde até o estabelecimento de metas internas de emissão de gases do efeito estufa –, o Presidente Obama pouco tem feito para fortalecer a agenda de Doha, apesar da retórica de que atribui a essas negociações papel central em sua agenda externa.

A UE, embora continue afirmando seu compromisso com a Rodada, segue ampliando os seus subsídios e apostando em acordos bilaterais. Em setembro, anunciou a liberação de € 4,2 bilhões para os agricultores europeus enfrentarem "novos desafios" em meio à crise econômica global. Os fundos adicionais vêm do Pacote de Recuperação Econômica e do "balanço de saúde" da Política Agrícola Comum (PAC), destinado a novos "desafios", como o combate à mudança climática, a conservação da biodiversidade, a gestão da água, o desenvolvimento e utilização de energias renováveis, e o bem-estar animal.

Além disso, a UE sinaliza com a possibilidade de retomar as negociações bilaterais com o Mercosul, abruptamente interrompidas em 2004, devido, em grande parte, às resistências do Governo Lula na época e ao surgimento do G-20 Cancun. Se retomadas as mesmas pautas e a pouca transparência quanto aos temas negociados –que foram as marcas da experiência ocorrida em 2003/2004 –, é muito provável que as negociações deste acordo vão ser caracterizadas pela intransigência da posição europeia e pelas elevadas compensações exigidas para a abertura de seus mercados agrícolas, o que incluirá, como antes, a abertura e a desregulamentação dos mercados industriais e de serviços (como telecomunicações), e a abertura do litoral brasileiro (200 milhas) para seus barcos. Tudo indica que se fará uma proposta a partir de um acordo triangular entre Brasil, UE e África, onde o bloco europeu entrará com o financiamento e o Brasil com a transferência de tecnologia para a implantação de grandes projetos de agrocombustíveis no continente africano.

A UE e os EUA, por um lado, avançam ainda entendimentos com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); por outro, elaboram acordos com a China para eliminar tarifas de importação sobre produtos verdes. Diante da paralisia das discussões sobre agricultura, o objetivo dessas negociações é acabar com as barreiras tarifárias que incidam sobre tecnologias benéficas ao clima, de modo a estimular o processo de articulação de um amplo pacote sobre produtos e serviços ambientais a ser incluído na Rodada Doha e nas negociações na OMC.

Em setembro último, em Nova Deli, mais um esforço na direção de avançar para um acordo foi realizado. A ocasião serviu também para que o Brasil se esforçasse para consolidar um discurso mais afinado por parte das nações periféricas do G-20 (1999). O resultado mais significativo desse encontro foi a sinalização feita pelo representante norte-americano de retomar as negociações. Segundo porta-vozes dos países periféricos do G-20 (1999), uma afirmação do governo dos EUA no tocante à retomada das negociações poderia dar um novo fôlego a Doha.

Embora seja um dos *players* mais comprometidos com a retomada das negociações, o governo brasileiro tem aparentemente se mostrado mais cético nos últimos meses. Segundo o Ministro Celso Amorim, algumas questões ainda representam entraves consideráveis à conclusão das negociações, em especial as salvaguardas agrícolas e as exigências excessivas reivindicadas pelos norte-americanos quanto aos produtos manufaturados. Contudo, o chanceler brasileiro continua apostando na negociação multilateral de Doha como a única solução para os entraves atuais do comércio internacional, na convicção de que negociações bilaterais não serão suficientes para combater a onda protecionista desencadeada pela crise financeira.

Os países do G-20 (1999), por sua vez, ainda que priorizem retoricamente os acordos de Doha, pouco têm feito de concreto para o alcance de uma solução. A última reunião do bloco, em Pittsburgh, esteve muito mais concentrada na preparação para a Conferência sobre Mudança Climática em Copenhagen do que na busca de um caminho efetivo para a Rodada de Doha. Esses países concordaram com a proposta de reduzir os subsídios fornecidos a empresas consumidoras de combustíveis fósseis e com a reivindicação de que seja criado um fundo internacional para financiar investimentos que possam mitigar os efeitos climáticos, ou seja, que finan-

ciem obras que ajudem os países mais pobres a se defenderem das consequências do aquecimento global – como uma maior incidência de enchentes, secas ou furacões. Todavia, na prática pouco ficou definido para destravar as negociações da Rodada de Doha.

Uma análise mais cuidadosa percebe facilmente os impasses a que está submetida a Rodada de Doha. Nos mais distintos fóruns políticos e econômicos, o discurso e a prática apresentam trajetórias divergentes. Ainda são bastante consideráveis as dificuldades para o desenho de uma proposta consensual no campo do comércio internacional, embora alguns poucos resultados tenham sido alcançados nesta direção. Em 2010, mais uma tentativa neste sentido será encaminhada, sem que se distinga cenários animadores de possibilidades de sucesso.

É preciso destacar, ademais, que além dos conflitos existentes, a própria agenda de Doha tem sofrido consideráveis modificações nos oito anos de impasses consecutivos. À medida que as negociações se tornam mais duras, seu conteúdo desvia-se dos temas relacionados ao desenvolvimento e ao combate das assimetrias características do sistema comercial internacional e centra-se, cada vez mais, na expansão e na liberalização dos mercados. Ao longo desta década, os interesses do agronegócio internacional e dos grandes países produtores têm atribuído prioridade crescente aos temas relacionados à abertura dos mercados e ao aumento das exportações agropecuárias, jogando para o esquecimento o objetivo original de atender os interesses dos países em desenvolvimento, aumentando os benefícios a que poderiam ter acesso no comércio internacional.

Atentas a estes fatos, algumas organizações da sociedade civil atuantes no plano internacional defendem que, ao invés de tentar recuperar a todo o custo a Rodada de Doha, os governantes deveriam buscar construir uma nova abordagem para o sistema comercial multilateral. Esta nova abordagem deveria colocar como objetivo central a promoção do desenvolvimento dos países mais pobres e sua inserção no comércio mundial a partir de uma posição mais autônoma, com prioridade para a soberania alimentar e o desenvolvimento rural. Para tanto, reivindicam que as negociações sejam mais transparentes e incluam em todas as suas etapas representantes dos países mais pobres, bem como representações dos diversos segmentos de suas agriculturas. De acordo com esta visão, esses países devem ter a garantia de um tratamento diferenciado e flexível que, ao contrário do que vem ocorrendo nas negociações atuais, viabilize a promoção de políticas de desenvolvimento e de redução das assimetrias no comércio mundial.

Da forma como vêm sendo conduzidas as negociações, no entanto, se a obtenção de um consenso mínimo para a conclusão da Rodada de Doha parece bastante improvável no médio prazo, afigura-se como uma utopia ainda muito mais distante um fortalecimento das ideias de redução das disparidades no sistema mundial e de segurança alimentar para os países mais pobres, como princípios reguladores das negociações comerciais internacionais.

* Pesquisadores do OPPA/CPDA/UFRRJ

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores
Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa
Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa e Valdemar João Wesz Junior

Secretária
Diva de Faria

opa Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrrj.br
Sítio eletrônico: www.ufrrj.br/cpda/oppa

Apoio

CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico · actionaid · FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro · CIRAD · IICA · nead Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural · Ministério do Desenvolvimento Agrário · BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL