

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

G20: ORIGEM, SIGNIFICADOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA
COMERCIAL BRASILEIRA

Adriano Campolina de Oliveira Soares

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**G20: ORIGEM, SIGNIFICADOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA COMERCIAL
BRASILEIRA**

Adriano Campolina de Oliveira Soares

Sob a orientação do Professor
Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre** em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de Concentração em Estudos Internacionais Comparados.

Rio de Janeiro, RJ

Agosto de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

ADRIANO CAMPOLINA DE OLIVEIRA SOARES

Dissertação submetida ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de Concentração em Estudos Internacionais Comprados, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM...../...../.....

Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado (Orientador)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr Renato Maluf
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Luís Carlos Prado
Universidade Federal do Rio de Janeiro

G20: ORIGEM, SIGNIFICADOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Sumário:

Item	Página
Agradecimentos	3
Introdução	4
CAPÍTULO I ANTECEDENTES: DA RODADA URUGUAI A DOHA	8
1 A Rodada Uruguai do GATT e o acordo agrícola da OMC	8
2 As Conseqüências do Acordo Agrícola da OMC	11
3 Significado do Acordo Agrícola para o Brasil	14
4 O Posicionamento do Brasil na Revisão do Acordo Agrícola	15
5 O Posicionamento dos Principais Atores na Revisão do Acordo Agrícola e Negociações de Agricultura de Doha	17
6 A Conferência Ministerial de Doha	18
7 O Mandato de Doha em Agricultura	31
8 As políticas domésticas dos Países Desenvolvidos e seus Impactos no Mandato de Doha: Farm Bill e a Reforma da PAC	33
8.1 Farm Bill	33
8.2 Reforma da Política Agrícola Comum	35
CAPÍTULO II: A CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE CANCÚN	38
1 As negociações de modalidades	38
2 As propostas de frameworks: EUA-UE e G20	43
3 A primeira proposta de declaração ministerial	52
4 A Conferência Ministerial	57
5 A proposta de declaração Ministerial de Derbez	60
6 O colapso da conferência	68
7 A Rodada de Doha após Cancún	71

CAPÍTULO III ANÁLISE DA ORIGEM SIGNIFICADO E IMPLICAÇÕES DO G20	83
1 Revisão Teórica	83
2 A origem do G20	91
2.1 O Surgimento do G20: uma Cronologia dos Acontecimentos	91
2.2 Determinantes da Origem do G20	93
2.2.1 A agenda de Doha e o regime internacional de comércio	94
2.2.2 O plano doméstico	97
2.2.3 O plano internacional	104
2.3 Síntese: Relacionando os Determinantes	108
3 Significados do G20	109
3.1. Significado Político	109
3.2 Direcionamento e Escopo das Propostas do G20	111
4 Implicações do G20	114
CAPITULO 4 CONCLUSÕES	121
Referência bibliográficas	129

Agradecimentos

Esta dissertação de mestrado é baseada em minha carreira profissional, em que vários colegas contribuíram decisivamente para minha formação e propiciaram as condições necessárias para que eu viesse a ter um contato quase continuado com as negociações internacionais. Dessa forma, agradeço a Edmar Gadelha, que, como coordenador da Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas, permitiu meus primeiros contatos com o mundo das negociações em 1996. Esses contatos se aprofundaram quando trabalhei na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura (Contag), onde o apoio e amizade de Avelino Ganzer e Audo Faleiro foram fundamentais. Quando estive na assessoria da CUT, a compreensão e o suporte de João Felício e Altemir Tortelli permitiram-me que mantivesse contato com o tema internacional. Agradeço também ao deputado federal Valdir Ganzer, que me possibilitou voltar ao tema na preparação de seu gabinete para a Conferência de Seattle.

Contudo, as experiências na ActionAid Brasil e posteriormente na ActionAid Internacional foram decisivas para a elaboração desta dissertação. Ambas as instituições permitiram que eu dedicasse tempo ao mestrado e ao mesmo tempo possibilitaram meu envolvimento quase cotidiano com as negociações de agricultura da OMC nos últimos quatro anos. Agradeço, portanto, aos amigos e dirigentes dessas instituições, Ana Toni, Jorge Romano, Ramesh Singh e Koy Thomson, por terem tornado viável essa oportunidade.

Os demais colegas da ActionAid também contribuíram de diversas maneiras, com seus conhecimentos e experiências, com a disposição em compreender e muitas vezes compensar minha ausência motivada pelo mestrado etc. Entre eles, Flavia Antunes, Glauce Arzua, Ana Lucia e Marta Antunes me apoiaram de forma particular, desde a impressão e envio de exemplares da dissertação até a busca de revisores e de gravação de entrevistas etc. Ao agradecê-los, expresso minha gratidão a todos e todas com quem tive o prazer de trabalhar na ActionAid.

A experiência que adquiri no Grupo de Trabalho de Agricultura da Rebrip e na coordenação da mesma trouxe conhecimentos e abordagens que contribuíram para esta dissertação. Agradeço, dessa maneira, a Fátima, Maureen, Mabel, Iara, Kátia, Márcio, Rafael, Gustavo, Sandra, Edécio, Facco, Alberto, Rogério, Vilela, Raquel, Arnoldo, Flávia, Gonçalo e Adhemar.

Sou grato, ainda, à disponibilidade dos entrevistados, todos eles extremamente atarefados como tomadores de decisão ou pessoas muito influentes junto às suas organizações. Seu apoio foi fundamental para as reflexões deste texto. Agradeço ainda à boa vontade dos professores Renato Maluf e Luís Carlos Prado em tomar parte da banca.

Minha gratidão também à minha família, que teve que “aturar” as dificuldades de cursar o mestrado e ao mesmo tempo trabalhar. Meu agradecimento especial a meus pais Nelson e Suzana e a Rosana, que teve que redobrar os cuidados com nossas filhas nesse período. O apoio dos amigos foi igualmente importante, portanto, meus agradecimentos a Hannah, Joana, Francisco, Marta, e Johanna.

Agradeço de forma especial ao meu orientador e amigo, professor Nelson Delgado, pelo seu apoio e incentivo, que foram decisivos para a elaboração desta dissertação. Suas sugestões e críticas às primeiras versões deste trabalho foram muito importantes. Sua compreensão e incentivo, contudo, foram fundamentais para a conclusão deste texto.

Finalmente, agradeço às minhas filhas Ana e Lara, que sempre me apoiaram e agüentaram sem reclamar minha dedicação ao mestrado. Para elas dedico esta dissertação.

Introdução

Meu interesse pelas negociações internacionais de comércio agrícola está intrinsecamente ligado à minha trajetória profissional. Como coordenador de programa da Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas passei a acompanhar, desde 1996, as negociações do acordo da Organização nas Nações Unidas para Agricultura e Alimentação sobre recursos genéticos e as negociações no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica. As implicações do capítulo de propriedade intelectual da OMC sobre esses acordos fizeram com que eu iniciasse meu contato com as negociações multilaterais de comércio naquela época.

A partir de 1997, o trabalho como assessor de Relações Internacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) me permitiu aprofundar o acompanhamento das negociações comerciais. Em 1997 e 1998, participei como representante da Contag nas primeiras reuniões com o Ministério das Relações Exteriores, onde de forma incipiente começávamos a abordar o relacionamento da agricultura familiar com as negociações comerciais agrícolas. Ainda como assessor da Contag estive pela primeira vez em um seminário da OMC em Genebra, em 1998. Nessa mesma época, inicio contatos com redes e organizações internacionais que lidavam com a temática, a exemplo da Via Campesina, IATP, Grain etc. Esse contato com a temática se mantém quando passo a assessorar a Executiva Nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT), onde continuei acompanhando a percepção do mundo sindical sobre as negociações comerciais.

Como chefe de gabinete do deputado federal Valdir Ganzer (PT/PA) e participante do núcleo agrário da bancada federal do Partido dos Trabalhadores, em 1999 e 2000, tive a oportunidade de me envolver de forma mais profunda com o tema das negociações agrícolas na OMC. Afinal, a bancada agrária do PT e o deputado Ganzer, em particular, manifestaram grande interesse pela Conferência Ministerial de Seattle e pelas implicações de seu fracasso.

Contudo, é a partir de junho de 2000, quando passo a coordenar o setor de campanhas da ActionAid Brasil, que passo a dedicar um tempo mais substancial aos

acordos agrícolas, com ênfase para OMC. Nessa época, criamos o Grupo de Trabalho de Agricultura da Rebrip (GTA), no âmbito do qual inúmeras investigações foram realizadas em temas como impactos da abertura comercial na agricultura familiar, a multifuncionalidade da agricultura familiar, análise da proposta de caixa de desenvolvimento etc. A criação desse grupo de trabalho levou também ao estabelecimento de alguns processos para o monitoramento das negociações, de forma que passamos a ter acesso a um volume substancial de informações. Essas investigações no âmbito do GTA consolidaram meu interesse sobre os impactos das negociações comerciais agrícolas sobre a agricultura familiar .

Como representante da ActionAid Brasil tive a oportunidade de participar de vários seminários sobre a OMC e sobre as negociações comerciais em geral, inclusive alguns eventos da própria OMC em Genebra. Contudo, foi a participação na Conferência Ministerial de Doha (2001) que despertou meu interesse pelos processos políticos de tomada de decisão na OMC.

Esses processos me motivaram a ingressar no mestrado com a intenção de elaborar uma dissertação sobre os mecanismos de formação do posicionamento negociador brasileiro em agricultura.

A partir de 2003, passo a ser responsável pela campanha de comércio da ActionAid Internacional, coordenando uma equipe presente em 15 países. Essa experiência permitiu um acesso a informações ainda maior, que culminou com a Conferência Ministerial de Cancún, onde tive um acesso à informações e aos negociadores que foi extremamente frutífero. Foi nessa oportunidade que recolhi grande parte da documentação utilizada nesta dissertação, além de ter ampliado os contatos com diversos atores governamentais e não-governamentais que viriam a ser utilizados futuramente na elaboração desse texto.

O fato político mais relevante nesse processo de Cancún foi a criação do G20. Esse grupo de países em desenvolvimento surpreendeu grande parte dos analistas, dando origem a todo tipo de interpretações sobre sua origem e durabilidade. O fracasso da Conferência Ministerial de Cancún ampliou o interesse e as especulações a respeito do significado desse novo agrupamento para as negociações comerciais internacionais. Podemos dizer que o

surgimento do G20 transformou substancialmente o contexto das negociações agrícolas da OMC.

O nascimento do G20 e sua atuação em Cancún e nas negociações posteriores reorientaram a dissertação de mestrado. O impacto do grupo foi tamanho, que nos pareceu mais interessante buscar entender de maneira melhor esse processo. Contribuiu para essa decisão o fato de o novo governo ter ampliado os espaços de participação nas negociações comerciais, aumentando ainda mais nosso acesso às informações e aos negociadores e a coleta de informações que tivemos a oportunidade de fazer em Cancun e nos fóruns que se seguiram.

Dessa maneira, optamos por buscar compreender as origens, significados e implicações do G20. Para tanto, o capítulo I da dissertação trata dos antecedentes do grupo, com uma análise dos resultados da Rodada Uruguai do Gatt, do processo e resultados da Conferência de Doha e das reformas da lei agrícola norte-americana e da política agrícola comunitária da União Européia.

O capítulo II concentra-se na Conferência Ministerial de Cancún, analisando as negociações prévias de modalidades, as propostas agrícolas dos diferentes atores e dos facilitadores, o fracasso da conferência, as negociações posteriores e o acordo de *framework* negociado em julho de 2004. Faz-se aí um primeiro balanço do processo de Cancún.

O capítulo III procura analisar o surgimento e as conseqüências do G20, através de uma revisão das teorias de *double edged diplomacy* e dos regimes internacionais, uma descrição cronológica da evolução do G20 e análise de suas origens (tendo como base os condicionantes do regime internacional, do plano doméstico e do plano externo), um exame dos significados do novo agrupamento e, finalmente , de seus impactos econômico-políticos. O capítulo IV traz as conclusões da dissertação.¹

¹ Essa dissertação baseou-se na análise de uma ampla gama de documentos, tais como acordos da OMC, declarações ministeriais, propostas de países e/ou grupos de países, discursos de representantes de diferentes governos na OMC, notas à imprensa de governos e ONGs, declarações e análises de ONGs e institutos de pesquisa, livros e artigos acadêmicos, cobertura jornalística das negociações comerciais, etc. A análise do G20 foi informada ainda por revisão bibliográfica de temas de relações internacionais. Para compreender essa vasta documentação realizamos também 5 entrevistas semi-estruturadas sendo: dois diplomatas brasileiros baseados em Genebra; um técnico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que tomou parte

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES: DA RODADA URUGUAI A DOHA

1 A RODADA URUGUAI DO GATT E O ACORDO AGRÍCOLA DA OMC

Antes do fim da II Guerra Mundial, os Estados Unidos e o Reino Unido iniciaram negociações bilaterais buscando um redesenho das instituições internacionais, inclusive as econômicas. Uma das discussões referia-se à criação de uma organização internacional de comércio (ITO), cujas negociações continuaram e ampliaram-se com a inclusão de diversos outros países. Em 1947, chegou-se a um acordo com a aprovação da Carta de Havana pelos delegados dos diversos países presentes à Conferência de Comércio e Emprego. Essa organização jamais foi criada em vista da não-ratificação da Carta de Havana pelo Congresso norte-americano. Delgado (2000) considera que:

“pesou significativamente nessa decisão a impossibilidade dos ‘planejadores’ do pós-guerra convencerem a Administração e o Congresso da importância da ITO e da Carta de Havana como instrumentos indispensáveis, no curto prazo, para a política externa norte-americana na guerra fria e para a implementação do Plano Marshall”.

Entretanto, as negociações tarifárias, uma parte dessas negociações mais amplas, foram concluídas com sucesso com a adesão, em 1947, de 23 países ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt). O Gatt não era, portanto, uma organização e tinha mandato limitado, arranjo institucional improvisado, mecanismos de resolução de disputas rudimentares e arranjos em relação à agricultura insatisfatórios, que permaneceriam assim por 47 anos, segundo Josling, Tangermann e Warley (JOSLING ET AL.,1996:9). Para

nas delegações oficiais como negociador; um líder do agronegócio - Pedro Camargo Neto e um jornalista econômico que acompanha essas negociações. Contribuiu também para a dissertação minhas notas pessoais da participação nas Conferências de Doha e Cancún, onde além de observar o andamento das negociações tive a oportunidade de assistir a diversas conferências de imprensa, além de dialogar com negociadores de vários países.

acomodar os programas de apoio à agricultura dos países desenvolvidos, o Gatt excluía o comércio de bens agrícolas das regras de restrições quantitativas e subsídios à exportação (JOSLING ET AL.,1996:9). Delgado (2000) considera que, dessa forma,

“a agricultura tornou-se, durante toda a segunda metade do século XX e para todos os países industrializados, um caso exemplar e extremo da precedência e da prioridade da política econômica doméstica em relação aos objetivos de liberalização comercial, que estamos interpretando como uma característica distintiva do regime comercial de Bretton Woods, pelo menos até a criação da Organização Mundial do Comércio na década de 90”.

Entre 1947 e 1979 foram obtidas, através do Gatt, reduções tarifárias contínuas nos setores cobertos pelo acordo. Contudo, desde o início dos anos 1970 e particularmente no início dos 80 o sistema multilateral de comércio entrou em crise. Por um lado, houve uma proliferação de barreiras não-tarifárias e o Gatt, segundo Aaronson (2001), revelou-se fraco para regular. Por outro, nos anos 1970, uma explosão dos preços das *commodities*, combinada com as políticas domésticas, levou à superprodução. Entre 1980 e 1984 um acentuado declínio nos preços reais contribuiu para a inviabilização financeira dos programas de apoio à agricultura dos países desenvolvidos. Em consequência desse processo, particularmente da crise agrícola norte-americana, há uma forte crise entre Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos em matéria agrícola. Essa crise e as mudanças na política agrícola dos Estados Unidos levam à necessidade de uma nova rodada de negociações. Esse processo contribuiu para que ocorram, nesse mesmo período, as crises do petróleo e do endividamento em vários países em desenvolvimento.

Diante desses diversos fatores, em 1986 inicia-se a Rodada Uruguaí do Gatt, que encerrar-se-ia com a assinatura do Protocolo de Marraquech, em 1994. Este longo tempo de negociação deveu-se, principalmente, às negociações agrícolas. O resultado mais visível da Rodada Uruguaí foi o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC). O acordo agrícola introduziu mudanças significativas na regulação do comércio de bens agrícolas, muito embora a eficácia de sua implementação tenha sido profundamente questionada por governos e organizações não-governamentais (ONGs). Josling

(s.d....)considera a conclusão da Rodada Uruguai o marco de uma guinada histórica na reforma do sistema comercial agrícola (JOSLING, s.d.).

O acordo agrícola introduziu mudanças significativas nas regras de acesso a mercados, subsídios à exportação de bens agrícolas e apoio doméstico à agricultura. A seguir, resumiremos as principais medidas (Cf. JOSLING ET AL., 1996).

Em termos de acesso a mercados, a determinação mais significativa foi a chamada tarifação das medidas não-tarifárias (MNT), mecanismo que obriga todos os países a converter todas as MNTs em tarifas. Há duas exceções ao chamado princípio de *bound tariffs only*: a cláusula do arroz, que permite a alguns países determinadas condições para adiar a tarifação (basicamente referentes à produção de arroz no Japão e Coréia do Sul); e a salvaguarda especial, que permite aos países a aplicação de tarifas adicionais em caso de aumento excessivo das importações e/ou queda acentuada nos preços. Acordou-se uma redução tarifária média (para novas tarifas) de 36%, sendo o mínimo por produto específico de 15%. Estabeleceu-se ainda uma quota mínima de acesso, em que 3% (devendo aumentar até 5%) do consumo doméstico deveriam ser supridos por importações.

Com relação aos subsídios à exportação houve compromissos de duas ordens: a redução dos gastos com subsídios a exportação em 36% (específico por produto) e ainda uma redução quantitativa das exportações subsidiadas em 21%. Finalmente, no que se refere ao apoio doméstico, o acordo agrícola inova ao adotar a chamada Medida Global de Ajuda (MGA), calculada para cada país e produto considerando-se o período de 1986 a 1990. Fazem parte desse cálculo os mecanismos de apoios de preços, os pagamentos diretos e outros subsídios domésticos não-excetados. Os mecanismos de apoio excetuados do cálculo da MGA são: o apoio *de minimis*, em que os países são autorizados a utilizar quaisquer políticas que não excedam a 5% do valor da produção; a caixa verde, que engloba as políticas consideradas não-distorcivas ao comércio (educação rural, pesquisa, apoio a renda etc.); e a caixa azul, que engloba as políticas de pagamento direto vinculadas a programas de limitação da produção.

Basicamente, acordou-se que a MGA calculada deveria ser reduzida em 20% até 2000. As medidas excetuadas (*de minimis*, caixa verde e caixa azul) estariam, portanto, permitidas. Houve, ainda, uma série de medidas referentes a medidas sanitárias e

fitossanitárias e à implementação dos acordos, e um conjunto de medidas de tratamento especial e diferenciado que estabelece diferentes metas e calendários de implementação para os países em desenvolvimento. Gostaríamos, entretanto, de destacar a cláusula de paz, medida que estabelece que as políticas de caixa verde não poderão ser objeto de ações compensatórias; que as políticas de caixa azul podem ser acionadas (são *countervailable*) mas estão isentas de outros questionamentos no Gatt, assim como os subsídios à exportação. A idéia da cláusula de paz seria a redução das potenciais disputas em agricultura.

Campos resume as principais medidas do acordo agrícola, com suas diferentes regras para países desenvolvidos e em desenvolvimento no Quadro 1(CAMPOS, 2001).

Quadro 1: Síntese do acordo agrícola

	Países desenvolvidos 1995-2000	Países em desenvolvimento 1995-2004
Tarifas		
Redução da média geral para todos os produtos agropecuários	-36%	-24%
Redução mínima por produto	-15%	-10%
Ajuda interna		
Reduções da MGA total por setor	-20%	-13%
Exportações		
Valor dos subsídios (desembolsos)	-36%	-24%
Quantidades de subsídios	-21%	-14%

Obs.: Os países de menor desenvolvimento relativo não têm que assumir compromissos de reduzir as tarifas nem os subsídios. O nível de base das reduções tarifárias foi o consolidado antes de 1º de janeiro de 1995; no caso das tarifas não-consolidadas, considerou-se o nível aplicado efetivamente em setembro de 1986, quando começou a Rodada Uruguai.

2 AS CONSEQÜÊNCIAS DO ACORDO AGRÍCOLA DA OMC

Há diversas leituras sobre as conseqüências do acordo agrícola. Em primeiro lugar, há que se destacar que outros processos vieram a impactar os fluxos comerciais de bens agrícolas, além do acordo agrícola da OMC. Destacam-se, por exemplo, as integrações regionais, como o Nafta (Área de Livre-Comércio da América do Norte) e o Mercosul. Houve ainda acentuada liberalização comercial unilateral em diversos países como resultado de programas de ajuste estrutural.

Josling destaca o crescimento do fluxo comercial intra-regional de produtos agrícolas da ordem de 13,2 e 13,7%, respectivamente, na União Européia e na Ásia (JOSLING, ET AL, 1996). nos últimos 20 anos. Com relação aos níveis de proteção, Josling afirma que foram cumpridas várias tarefas em direção a um sistema de trocas de mercadorias agrícolas, tendo sido alcançadas a tarifação das importações agrícolas; a uniformização dos subsídios agrícolas existentes e a proibição de novos subsídios; e a regulação do apoio doméstico. O mesmo autor, entretanto, argumenta que, no curto prazo, não haverá mudanças nos mercados agrícolas. Isto se deve ao fato de que as tarifas recentemente construídas foram estabelecidas em níveis muito mais elevados que os necessários para reproduzir a proteção conferida pelas MNTs, a chamada tarifação suja. Em relação aos subsídios à exportação, o mesmo autor destaca que se trata de um primeiro passo, uma vez que, após seis anos, 64% dos desembolsos com esses mecanismos poderiam permanecer inalterados, assim como 79% das quantidades exportadas. Igualmente frágil seria a situação do apoio doméstico, na medida em que em 2000 o nível de apoio doméstico da MGA poderia manter-se em 80% dos níveis-base (JOSLING,ET AL., 1996).

A ONG ActionAid (2002) sintetiza da seguinte forma as conseqüências do acordo agrícola:

“In theory, the Agreement on Agriculture describes a one-dimensional model for agriculture – to increase trade in agricultural products through progressive liberalization. However, despite advocating free and open markets, developed countries continue to maintain high levels of protection and the generous use of subsidies to shield their own food and farming sectors from competition. Thus, in practice, the AoA has institutionalized inequalities between countries that give substantial sup-

port and protection to their agricultural sectors – the developed countries – and those that do not, or cannot – the developing and least developed countries.”

Esta mesma organização apresenta um conjunto de falhas do acordo agrícola em várias áreas. Em acesso a mercados destacam-se a tarifação suja,² picos tarifários,³ escalada tarifária,⁴ e o uso inadequado das quotas tarifárias.

A ONG Oxfam internacional destaca que em 2000 os países desenvolvidos subsidiavam seus produtores em US\$245 bilhões, ou seja, cinco vezes mais que os fluxos anuais de ajuda. Esta mesma organização afirma que, no fim da década de 1990 (ou seja, em pleno vigor do acordo agrícola), a União Européia e os Estados Unidos estavam gastando entre US\$9 e US\$10 bilhões a mais do que gastavam na década anterior. A Oxfam afirma que nas negociações agrícolas da Rodada Uruguaí houve um jogo semântico em que se procedeu tão-somente à mudança da definição de subsídios para que esses países pudessem continuar atuando como sempre fizeram, principalmente através do uso dos mecanismos permitidos sob as caixas verde e azul. Além disso, a OMC não teria conseguido resolver a questão do *dumping* de produtos agrícolas (venda a preços menores que o custo de produção com o objetivo de escoar a superprodução). Finalmente, a ONG refere-se aos impactos negativos nos países em desenvolvimento (OXFAM INTERNATIONAL, 2002). Delgado e Maluf destacam que os países que propuseram uma caixa de desenvolvimento durante as negociações da revisão do acordo consideraram que as regras do acordo de agricultura tendem a distorcer ainda mais as condições de funcionamento do sistema comercial mundial, pois estariam conferindo um tratamento especial e diferenciado não aos países em desenvolvimento, mas aos países desenvolvidos. Os autores citam as seguintes práticas dos países desenvolvidos como exemplo: o aumento de 11% dos níveis totais de subsídios dos países da OCDE desde o ano-base 1986-88 até

² Conhecida como *dirty tariffication*, que a ActionAid define da seguinte forma: “*at the outset of the Agreement many developed and some developing countries set very high tariffs, enabling them to implement tariff reduction commitments without experiencing any real loss of protection for their domestic producers. Final restrictions for the EU for 2000 are almost two thirds higher, and for the US more than three quarters higher, than the actual tariff equivalents for 1989-1993*”.

³ Segundo a ActionAid, os picos tarifários ou *tariff peak* ou *tariff spike* são “*tariffs that are set at comparatively high levels, in order to prevent the import of goods that are of special domestic interest. Because countries are allowed to achieve tariff reduction commitments by aggregating reductions across a range of different products, they have been able to reduce tariffs on less sensitive products (the ones they do not produce themselves) while maintaining high tariffs, or tariff peaks, on goods that might compete with domestic products*”.

⁴ Refere-se à adoção de maiores tarifas segundo o grau de processamento dos produtos.

1998; o uso dos instrumentos de caixa verde e caixa azul; o aumento das barreiras às importações e o uso de subsídios à exportação de forma direta e indireta (DELGADO & MALUF, 2002).

Outra crítica recorrente ao acordo agrícola é em relação aos subsídios à exportação, que certamente são subsídios cujo efeito sobre os mercados agrícolas é mais direto e penoso. Segundo a ActionAid (2002):

“Export subsidies enable countries to export their agricultural produce at prices lower than those operating in their domestic markets.(...)”

Only 25 of the WTO’s 142 members have the right to use export subsidies and only two or three exporters account for the bulk of all such subsidy use. The European Union is the single largest user. The EU’s use of export subsidies in dairy products, such as butter, has changed the nature of the Southern African Development Community (SADC) dairy industry by acting as a disincentive to produce butter locally. In Zimbabwe, butter production fell by 92 per cent between 1994-99. Similar damage is being done in Jamaica. The EU provides some \$1.86 billion in subsidies to dairy producers, or the equivalent of \$1.09 per kilo of whole milk powder, helping them to maintain a 50 per centshare of the world market”.

3 SIGNIFICADO DO ACORDO AGRÍCOLA PARA O BRASIL

O desempenho da agricultura brasileira na década de 1990, quando o acordo agrícola entrou em vigor, foi extremamente negativo. Campos apresenta dados sobre o desempenho da agricultura no comércio internacional. Durante essa década as exportações agrícolas brasileiras cresceram cerca de 7% ao ano, tendo a participação brasileira nas exportações globais permanecido praticamente estagnada, saindo de 4 para 3,8%. Já no tocante a importações houve um crescimento anual de 10% e a participação brasileira nas importações agrícolas aumentou de 0,6% para 1,1% (CAMPOS, 2001). Esse desempenho não se deve somente à liberalização agrícola. Homem de Melo (MELO, 2001) destaca alguns fatores que levaram à penalização da agricultura brasileira na década de 1990: a liberalização comercial e integração regional; a sobrevalorização cambial e a política monetária de juros elevados

As distorções do sistema comercial de mercadorias agrícolas, muitas delas mantidas pelo acordo agrícola, apresentam inúmeros entraves em termos de acesso a mercados. Ainda persistem quotas, a exemplo do açúcar, sendo a tarifa extracota aplicada pelos Estados Unidos até 23 vezes maior do que a tarifa intracota. Persistem inúmeros picos tarifários, assim como a escalada tarifária impondo restrições à exportação de bens agroindustriais processados (CAMPOS, 2001).

Com relação a eventuais ajustes da política agrícola brasileira para adaptar-se às novas regras do Mercosul e do acordo agrícola da OMC, Henz afirma não serem necessários ajustes significativos. De acordo com o autor, em relação ao processo de tarifação, o Brasil optou por uma alternativa oferecida aos países em desenvolvimento de consolidar tetos tarifários, sendo a oferta brasileira de 35%, com exceção de um teto de 55% para alguns produtos notoriamente subsidiados. A adoção desses tetos seria uma decorrência das dificuldades adicionais à utilização de mecanismos de defesa comercial impostos pela cláusula de paz. Ainda como decorrência da tarifação, o Brasil fica proibido de utilizar quotas ou proibições, sendo autorizado apenas o uso de tarifas.

Com relação às políticas de apoio interno, o autor enfatiza que a amplitude da caixa verde permitiria a implementação de um amplo programa de desenvolvimento agrícola, recorrendo-se somente às medidas excluídas da MGA, desde que associadas a um eficiente sistema de defesa comercial (que Henz considera possível de ser exercido através do espaço de manobra presente nas ofertas de tetos tarifários). Destaca-se ainda que a política de garantia de preços mínimos seria parte da MGA, devendo-se, nesse caso, tomar o cuidado apenas de não situar o preço mínimo acima do preço de paridade internacional. O sistema nacional de crédito rural também se situaria na MGA, na medida em que o crédito é um insumo e que subsídios a esse insumo (equalização da taxa de juros, por exemplo) poderiam ser objeto de compromissos de redução. Contudo o autor destaca que, mantidos os custos financeiros do SNCR, este provavelmente estará bem abaixo do *de minimis*. Quanto aos estoques, os estoques estratégicos (1/12 do consumo anual) seriam considerados de caixa verde, enquanto os custos para estocar níveis maiores seriam passíveis de inclusão na MGA. Finalmente, com relação aos subsídios à exportação, estes vêm tendo pouca relevância na política agrícola brasileira (HENZ, 1995). Os comentários de Henz deixam transparecer que os condicionantes da política agrícola doméstica não

seriam muito significativos aos níveis da política doméstica adotada em 1995. Evidentemente que uma alteração substancial na política agrícola doméstica poderia trazer outras implicações em relação ao acordo agrícola.

4 O POSICIONAMENTO DO BRASIL NA REVISÃO DO ACORDO AGRÍCOLA

O acordo agrícola da OMC previa a realização de uma revisão de seu conteúdo em 1999. O Brasil se posicionou, desde as negociações do acordo agrícola até a revisão do mesmo, de forma consistente com os demais países do Mercosul e com o Grupo de Cairns (CAMPOS, 2001).⁵ Josling, Tangermann e Warley (JOSLING ET AL., 1996), afirmam que o Grupo de Cairns atuou desde o início para assegurar que a Comissão Européia e os Estados Unidos não iriam “mais uma vez jogar a agricultura para debaixo do tapete”.

As principais propostas do Grupo de Cairns eram: Acesso a mercados (aumentos reais e substanciais de acesso para todos os produtos; redução dos subsídios distorcivos, progressividade nas reduções tarifárias, eliminação da escalada tarifária;⁶ fim da salvaguarda especial para os países desenvolvidos); Tratamento especial e diferenciado (regras mais claras e transparentes; e liberação total dos produtos tropicais); Apoio doméstico (novo método para redução do apoio interno – inclusive MGA e Caixa Azul – visando corrigir as disparidades; redução substancial dos gastos com ajuda interna ainda no primeiro ano de aplicação, garantias de reduções de gastos com todos os produtos; revisão da caixa verde); Concorrência em exportações (eliminação dos subsídios à exportação; inclusão de outros mecanismos como créditos à exportação no conceito de subsídios à exportação). (CAMPOS, 2001)

Em geral pode-se dizer que o posicionamento oficial do Brasil buscou a ampliação substancial do acesso a mercados, através da redução das tarifas e da eliminação de quotas,

⁵ O Grupo Cairns foi fundado em 1986 por conta das negociações da Rodada Uruguai do Gatt e é formado atualmente por 18 países: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai, Fiji, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia, Hungria e os mais recentes, Guatemala, Costa Rica, Bolívia e Paraguai. É um grupo formado quase que exclusivamente para defender interesses relacionados à exportação agrícola em contraposição aos grupos liderados pela UE, EUA e Japão.

⁶ A maioria dos países desenvolvidos adota políticas tarifárias através das quais as percentagens são maiores conforme o grau de processamento do produto.

picos e escalada tarifária. Além disso, o Brasil buscou a eliminação de todos os subsídios à exportação e a redução substancial dos subsídios e demais formas de apoio doméstico (DEMARCO & MAGALHÃES, 2002).

DeMarco e Magalhães sintetizam da seguinte forma o posicionamento do governo brasileiro a partir de entrevistas realizadas em 2001 com alguns dos negociadores: Os acordos em negociação significam uma possibilidade enorme para o Brasil ampliar sua participação em vários mercados e em vários setores (DEMARCO & MAGALHÃES, 2002). Quanto ao posicionamento brasileiro, Campos afirma que ele se assemelha muito ao do Grupo de Cairns e que o governo revela em seus posicionamentos uma prioridade para os interesses do agronegócio (CAMPOS, 2001). DeMarco e Magalhães (2002) ressaltam a profunda convergência de posições entre o setor privado e os representantes governamentais entrevistados em 2001. Em síntese, o posicionamento do Brasil na revisão do acordo agrícola teve como meta principal a ampliação do acesso a mercados, guardando profunda sintonia com o agronegócio e com o Grupo de Cairns. Temas como trato especial e diferenciado, por exemplo, não tiveram a mesma prioridade.

5 O POSICIONAMENTO DOS PRINCIPAIS ATORES NA REVISÃO DO ACORDO AGRÍCOLA E NAS NEGOCIAÇÕES DE AGRICULTURA EM DOHA

Em novembro de 2001 realiza-se em Doha, Catar, a IV Conferência Ministerial da OMC. Esta conferência seria a primeira após o fracasso de Seattle, ocorrido em 1999. A agricultura estava no centro da agenda da conferência.

Os principais atores nas negociações agrícolas na Conferência de Doha foram: Estados Unidos e União Européia, uma vez que são os maiores parceiros comerciais em agricultura (como também nas demais áreas); praticam os maiores níveis de protecionismo e subsídios e é reconhecido que o acordo agrícola da Rodada Uruguai só se tornou viável quando ambos chegaram a uma posição comum com o chamado acordo de Blair House⁷. Segundo Campos, as principais propostas dos norte-americanos seriam liberalização

⁷ Em pleno impasse da Rodada Uruguai, União Européia e Estados Unidos reuniram-se em Washington na Blair House, onde estabeleceram posicionamentos comuns em agricultura que viriam a ser a base do acordo agrícola da OMC.

agrícola, redução dos gastos com apoio à agricultura e defesa da biotecnologia. Já a União Européia enfatizaria o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, além de condicionar a reforma agrícola ao início de negociações em outros temas (CAMPOS, 2001).

Além dos Estados Unidos e União Européia, o Grupo de Cairns, cujas propostas centrais já foram descritas, também configurou-se como ator relevante. Outro grupo se constituiu em torno dos chamados *Amigos da Caixa de Desenvolvimento*, cuja primeira proposta, segundo Delgado e Maluf (2002), foi apresentada, em junho de 2000, em uma sessão especial do Comitê sobre Agricultura, por um conjunto de países que incluía Cuba, República Dominicana, Honduras, Paquistão, Haiti, Nicarágua, Quênia, Uganda, Zimbábue, Sri Lanka, e El Salvador. As principais propostas desse grupo eram: todos os países em desenvolvimento devem ser capazes de usar um método de “lista positiva”, ou seja, ser capazes de declarar quais são os produtos ou setores agrícolas que desejam ver disciplinados pelas disposições do Acordo sobre Agricultura -- somente esses produtos estarão submetidos aos compromissos estabelecidos pelo acordo; os países em desenvolvimento devem ser autorizados a reavaliar e a reajustar seus níveis tarifários -- em situações em que as importações baratas estão ameaçando ou destruindo a produção doméstica, os países em desenvolvimento devem ser autorizados a aumentar seus compromissos tarifários em relação a produtos estratégicos para sua segurança alimentar. Os países da OCDE que continuam a utilizar picos e escaladas tarifários muito elevados deveriam reduzi-los drasticamente, em especial para produtos de interesse dos países em desenvolvimento; os países em desenvolvimento devem ganhar maior flexibilidade para a definição de seus níveis de apoio doméstico. Esses países deveriam ser autorizados a aumentar seu nível de apoio *de minimis* de 10 para 20% (DELGADO & MALUF, 2002).

Finalmente cabe destacar a relevância da Índia nessas negociações, ainda que sua prioridade estivesse centrada em têxteis. Seu posicionamento em agricultura durante Doha é importante uma vez que contrasta fortemente com o posicionamento de Cairns, muito embora Índia e Brasil venham a ser, juntamente com a África do Sul, os pilares da posterior criação do G20. O posicionamento da Índia buscava eliminar subsídios à exportação, garantir flexibilidade para a implementação de políticas de desenvolvimento, garantir que a

segurança alimentar deve ser o objetivo fundamental nas negociações, principalmente para os países em desenvolvimento, e rejeitar negociações em investimentos (CAMPOS, 2001).

6 CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE DOHA

A revisão do acordo agrícola torna-se, portanto, um dos temas fundamentais para a IV Conferência Ministerial da OMC, que viria a ocorrer em novembro de 2001, em Doha, Catar. Contudo, além de agricultura outros temas estavam no centro dos debates preparatórios e na própria Conferência Ministerial de Doha, como: revisão do capítulo sobre aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (Trips); questões de implementação; têxteis; questões de Cingapura.⁸ O capítulo do Trips tinha um mandato para sua revisão, onde várias propostas conflitavam, como, por exemplo, a proposta do Grupo Africano de proibir patentes sobre seres vivos. Além disso, havia um forte debate internacional sobre a necessidade de flexibilidade das normas de patentes para assegurar o acesso a medicamentos, particularmente para o tratamento de Aids. Questões de implementação e têxteis constituíam antigas reivindicações dos países em desenvolvimento, que consideravam as soluções nessas áreas distantes do necessário. Finalmente, a União Européia vinha reivindicando o início de negociações nas questões de Cingapura (investimentos, concorrência, compras governamentais e facilitação comercial) como condicionante para as negociações agrícolas.

Considerando-se que a OMC opera através do chamado *single undertaking*, isto é, negociam-se todas as questões e uma definição apenas ocorre se todos os temas forem negociados, percebe-se a complexidade de uma negociação global onde as barganhas poderão ocorrer em diferentes áreas, uma vez que os interesses centrais dos diversos países também estão focados nas diferentes áreas.

As discussões de Trips ocorreram em duas áreas: a) a revisão do acordo em si, com ênfase no artigo 27.3 b, onde os países africanos buscavam uma afirmação textual de que organismos vivos não seriam objeto de patente, com forte oposição por parte dos países

⁸ As questões ou temas de Cingapura têm esse nome porque os grupos de trabalho para discuti-las foram criados na ministerial de Cingapura. Essas informações se baseiam em observações do autor, que participou como observador na Conferência Ministerial de Doha.

desenvolvidos, bem como propostas dos países em desenvolvimento de harmonização do Trips com a Convenção sobre a Diversidade Biológica; b) negociação de um acordo sobre Trips e saúde pública. Este último tema transformou-se em um grande debate internacional nos anos 2000 e 2001, uma vez que os Estados Unidos solicitaram painel⁹ contra o Brasil pela ameaça do país de quebrar as patentes das empresas farmacêuticas transnacionais sobre os anti-retrovirais componentes do coquetel para tratamento de Aids e pelo processo movido por essas mesmas empresas contra o governo da África do Sul por motivos semelhantes. Essas disputas levaram o tema da precedência do direito de acesso a medicamentos sobre o direito de patentes, defendido pelos países em desenvolvimento, ao centro dos debates na conferência.

Com relação aos novos temas, ou temas de Cingapura, o que se observou foi uma ofensiva da União Européia em iniciar negociações substanciais nos quatro temas: investimento, políticas de competição, facilitação de comércio e compras governamentais. Enquanto os demais países desenvolvidos apoiavam essas proposições de forma discreta, os países em desenvolvimento opunham-se de forma direta (a exemplo da Índia, Malásia e Grupo Africano) ou consideravam aceitá-las como moeda de troca caso houvesse conquistas em áreas como Trips e saúde ou agricultura.

As questões de implementação configuravam-se em temas em que países-membros tiveram dificuldades em implementar as decisões da Rodada Uruguai. Nesses temas, assim como em têxteis, os principais demandantes eram os países em desenvolvimento.

Com essa diversidade de posicionamentos e questões, a Conferência Ministerial de Doha inicia-se em 9 de novembro de 2001. Essa conferência reveste-se de especial importância por dois motivos. Em primeiro lugar é a primeira conferência após o fiasco de Seattle,¹⁰ e um segundo fracasso consecutivo poderia levar a um questionamento profundo sobre a viabilidade da OMC. Nas palavras de Jawara e Kwa (2003):

“by the thirteenth [13 de novembro, último dia da conferência], either there will be an agreed ministerial declaration, or there would not – and if there was not, after

⁹ Entende-se painel como painel de arbitragem segundo definido nos mecanismos de soluções de controvérsias da OMC.

¹⁰ A III Conferência Ministerial da OMC aconteceu em Seattle em 1999, contudo houve um impasse de tamanhas proporções que a reunião foi encerrada sem a adoção de qualquer declaração.

the previous failure at Seattle, there would be a real question mark over the future of WTO”.

Uma segunda razão para a relevância dessa conferência foi a sua realização apenas dois meses após os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. Imperava um clima de incerteza quanto aos rumos da economia e um fracasso poderia aprofundar os temores, além disso os Estados Unidos iniciavam a implementação de uma política unilateral onde quem discordasse de suas políticas transformava-se em seu inimigo.

Segundo Jawara e Kwa, na preparação de Doha houve várias reuniões em Genebra, formais e informais. Contudo, um papel especial coube às miniministeriais, que ocorreram no México e Cingapura em fins de agosto e meados de outubro de 2001. Nessas reuniões “informais” busca-se uma aproximação do consenso através de um seletivo grupo de países convidados. Após quatro meses de consultas individuais e logo após à miniministerial do México, o presidente do Conselho Geral da OMC, ex-administrador colonial de Hong Kong, Stuart Harbinson, apresentou, em 26 de setembro de 2001, a primeira versão do rascunho de declaração ministerial e do relatório sobre a implementação. A reação geral foi de desapontamento e de que o documento estava mais próximo das propostas da União Européia e dos Estados Unidos do que das posições dos países em desenvolvimento. Segundo Jawara e Kwa (2003):

“many developing countries were surprised and disappointed by the lack of ambition on implementation issues. Egypt, Indonesia, Jamaica, Malaysia, Cuba, Honduras, Pakistan, Kenya, and LDCs made statements to this effect at an informal general council meeting on 1 October. There was equal disappointment on the draft declaration”.

As mesmas autoras dizem que uma preocupação muito salientada pelos países em desenvolvimento foi de que o rascunho não representava as diferenças de posições sobre as questões de Cingapura. Uma boa síntese da reação dos países em desenvolvimento ao primeiro rascunho de Harbinson para Doha é: *“Between México and Singapore they (WTO members) had received the first draft; and many, if not most, developing countries had objected strongly to it as failing to reflect their views”*(JAWARA & KWA, 2003). Após a miniministerial de Cingapura Harbinson redigiu o segundo rascunho de declaração que foi

divulgado em 27 de outubro de 2001, juntamente com propostas de decisões em questões de implementação e Trips e saúde. Os textos não foram substancialmente alterados e não continham colchetes, ou seja, não se delimitavam claramente as áreas de discordância, embora todos soubessem naquele ponto da imensa discordância sobre as questões de Cingapura.

A Conferência de Doha iniciou-se no dia 9 de novembro de 2003, com negociações substanciais a partir do dia 10. Ainda na cerimônia de abertura o presidente da conferência, ministro de Comércio do Catar, Youssef Hussain Kamal, anunciou, sem nenhuma chance de oposição por parte dos países, que o texto de Stuart Harbinson seria o texto-base para as negociações. Essa atitude inédita e pitoresca estabeleceu um texto altamente criticado pelos países em desenvolvimento e pelas ONGs como base de negociações (JAWARA & KWA, 2003)

Enquanto os ministros discursavam, as verdadeiras negociações eram iniciadas com uma multiplicidade de reuniões formais e informais, bilaterais, regionais etc. A conferência adotou seis grupos de trabalho: agricultura, questões de Cingapura, questões de implementação, meio ambiente, Trips e saúde; *rule-making*. Posteriormente seria criado um grupo sobre outras questões para atender a reivindicações dos países de menor desenvolvimento relativo (LDCs). Cada um dos grupos de trabalho era presidido por um “amigo do presidente” (*friends of the chair*), ou seja, um ministro que reportava ao ministro Kamal o desenrolar das negociações. Além disso, foram nomeados dois “homens sábios” (*wise men*) que deveriam facilitar as negociações como um todo, ou seja, facilitar a barganha entre temas de diferentes áreas.¹¹

Surpreendentemente, o primeiro acordo provisório que se obteve foi em Trips e saúde pública, área onde muitos analistas esperavam os maiores impasses. Chamamos esse acordo de provisório porque somente será definitivo após a obtenção de acordos nas demais áreas, segundo o princípio do *single undertaking*. O acordo de Trips e saúde, cujas negociações foram concluídas em 12 de novembro, assemelhou-se mais à proposta brasileira e indiana de primazia da saúde pública sobre patentes do que às proposições dos Estados Unidos, que restringiam a flexibilidade para quebra de patentes. Contudo,

¹¹ Os homens sábios foram o ministro egípcio Boutros Ghali e o ministro brasileiro Celso Lafer.

modificações de texto de último minuto deixaram-no mais como uma recomendação do que como um texto mandatório e deixaram os países sem capacidade de fabricação de medicamentos e sem uma solução a contento¹² Jawara e Kwa (2003) salientam que, por outro lado, os Estados Unidos conseguiram que o texto do Trips não fosse alterado.

O precoce acordo sobre o texto de Trips e saúde serviu como um alento, contudo vários impasses persistiam em áreas como agricultura, implementação e principalmente questões de Cingapura. Ao meio-dia de 13 de novembro, dia previsto para o encerramento da conferência, o ministro Kamal apresentou a mais nova versão do rascunho de Harbinson.

Embora esse documento contenha 52 artigos, fora os anexos, como a declaração sobre Trips e saúde, vamos nos ater ao capítulo de agricultura e aos novos temas. Com relação à agricultura a terceira versão do rascunho da declaração ministerial dizia textualmente:

“13. (...) we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of [, with a view to phasing out,] all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.”

¹² Em “Balanço de Doha”, feito pela ActionAid Brasil, destacamos que o texto acordado é melhor que a proposta dos Estados Unidos, mas poderá resumir-se a uma declaração política, uma vez que o termo mandatório (*shall*) que afirmava que Trips não pode impedir os países de tomarem as medidas necessárias para a saúde pública foi substituído pelo termo *should*; dessa forma, o texto passa a afirmar que Trips não deveria impedir os países de tomarem as medidas necessárias para saúde pública. Enfim, a substituição que faz com que o texto perca força legal e seja somente uma recomendação (Soares, 2001).

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003(...).”

Com relação às questões de Cingapura, as principais provisões eram:

“RELATIONSHIP BETWEEN TRADE AND INVESTMENT

20. [Recognizing the case for a multilateral framework to secure transparent, stable and predictable conditions for long-term cross-border investment, particularly foreign direct investment, that will contribute to the expansion of trade,] we agree that at the Fifth Session of the Ministerial Conference a decision will be taken on whether to launch negotiations in this area.

INTERACTION BETWEEN TRADE AND COMPETITION POLICY

23. [Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development,] we agree that at the Fifth Session of the Ministerial Conference a decision will be taken on whether to launch negotiations in this area.

TRANSPARENCY IN GOVERNMENT PROCUREMENT

26. We agree to negotiations on a multilateral agreement on transparency in government procurement, building on the progress that has been made in the Working Group on Transparency in Government Procurement ...

TRADE FACILITATION

27. With the aim of further expediting the movement, release and clearance of goods including goods in transit, we agree to negotiations which shall build upon Articles V, VIII and X of the GATT 1994...”

A terceira proposta de rascunho trazia algumas sessões entre colchetes, o que significa que essas sessões ou frases ainda não eram de consenso na visão de Harbinson. Fundamentalmente destaca-se a falta de acordo em agricultura sobre a eliminação dos subsídios à exportação. No caso das questões de Cingapura a falta de acordo em investimentos e competição estaria no reconhecimento da necessidade do estabelecimento de um *framework* multilateral nessas áreas, sendo aparentemente um consenso aceitável

para todos que a V Conferência (Cancún) decidiria se seriam iniciadas ou não negociações no âmbito da OMC sobre essas matérias. Já em relação a compras governamentais e facilitação comercial o texto sem colchetes indicava um consenso pelo início imediato de negociações (SOARES, 2001).

Em síntese, o documento acordava negociações em duas das quatro questões de Cingapura, além de preparar o terreno para futuras negociações nas duas restantes. Em agricultura o documento tinha uma linguagem aquém das proposições dos países de Cairns, colocando em dúvida até mesmo a eliminação dos subsídios à exportação; a eliminação de picos tarifários não fora mencionada. As propostas de caixa de desenvolvimento, a exemplo dos rascunhos posteriores foram solenemente ignoradas, assim como as propostas de não-patenteamento de seres vivos. A União Européia conseguiu a introdução de um parágrafo sobre meio ambiente, o que vinha sendo rejeitado pelos países em desenvolvimento.

Logo após a apresentação do documento houve uma reunião do Committee of the Whole (COW)¹³ onde as delegações apresentaram sua visão sobre o documento. Segundo Jawara e Kwa, Estados Unidos e Austrália declararam-se prontos a aceitá-lo; a União Européia considerou as mudanças em investimentos e competição inaceitáveis, Japão e Coreia do Sul queriam negociações imediatas nas quatro questões de Cingapura; Nigéria (em nome do Grupo Africano), Índia, Zimbábue, Tanzânia (em nome dos LDCs) Cuba e Barbados rejeitaram categoricamente negociações em quaisquer das questões de Cingapura (JAWARA & KWA,2003). Desta maneira instalou-se um impasse de grandes proporções onde se via claramente uma divisão entre países desenvolvidos, especialmente Europa e Japão, a favor das questões de Cingapura e Grupo Africano, LDCs e Índia contra.

A reação da sociedade civil ao terceiro rascunho foi igualmente dura. Third World Network (TWN) comentou que a proposta de texto seria desequilibrada em favor dos países ricos e ignorava as propostas dos países em desenvolvimento. TWN criticava particularmente a sessão dos temas de Cingapura, onde, apesar da oposição explícita de vários países em desenvolvimento, reconhece-se a necessidade de um *framework* em investimentos e concorrência. Criticava-se também o texto de Trips por ignorar as

¹³ Comitê com a participação plena de todas as delegações oficiais.

propostas de não-patenteamento de seres vivos (THIRD WORLD NETWORK STATEMENT, 2001).

Aparentemente um novo impasse se formava. Às 23h o COW não tinha acordo e entrou em recesso enquanto diversas reuniões paralelas tomavam lugar, especialmente um *green room*,¹⁴ que contou com a participação de Estados Unidos, União Européia, Canadá, Japão, Suíça, Coréia do Sul, Cingapura, Hong Kong, Egito, Tanzânia, Nigéria, Quênia, África do Sul, Botsuana, Chile, México, Austrália, Jamaica, Brasil, Malásia, Índia, Paquistão, Zimbábue e Geórgia. Este *green room* iniciou-se às 19h do dia 13 e encerrou-se às 7h do dia 14 de novembro, quando novo texto foi acordado entre os membros do *green room* e apresentado aos demais países. Vale lembrar que, desde a noite de 13 de novembro, vários delegados, especialmente dos países menos desenvolvidos, já voavam de volta aos seus países, pois a conferência tinha seu encerramento previsto para a noite do dia 13 (JAWARA & KWA, 2003).

O novo texto, que viria a ser a Declaração Ministerial de Doha, teve algumas mudanças em temas-chave. O Quadro 2 apresenta algumas dessas mudanças:

Quadro 2: Comparativo entre rascunho de 13-11-2001 e Declaração Ministerial de Doha

Rascunho de 13-11-2001*	Declaração Ministerial de Doha**
<p>Agricultura</p> <p><i>“13. (...) Building on the work carried out to date, we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of</i></p>	<p>Agricultura</p> <p><i>“13. (...) Building on the work carried out to date and <u>without prejudging the outcome of the negotiations</u> we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: sub-</i></p>

¹⁴ Seletor grupo de países onde se procura um consenso a ser aceito pelos demais. A denominação *green room* refere-se à cor da sala do diretor-geral da OMC em Genebra.

<p><i>[, with a view to phasing out,] all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. (...)</i>”</p>	<p><i>stantial improvements in market access; reductions of, <u>with a view to phasing out,</u> all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. (...)</i>”</p>
<p>Relação entre comércio e investimento</p> <p><i>“20. [Recognizing the case for a multilateral framework to secure transparent, stable and predictable conditions for long-term cross-border investment, particularly for foreign direct investment, that will contribute to the expansion of trade,] we agree that at the Fifth Session of the Ministerial Conference a decision will be taken on whether to launch negotiations in this area.(...)”</i></p>	<p>Relação entre comércio e investimento</p> <p><i>“20. <u>Recognizing the case for a multilateral framework to secure transparent, stable and predictable conditions for long-term cross-border investment, particularly for foreign direct investment, that will contribute to the expansion of trade, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 21,</u> we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. (...)</i>”</p>
<p>Interação entre comércio e concorrência</p> <p><i>23. [Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development,] we agree that at the Fifth Session of the Ministerial Conference a decision will be taken on whether to launch negotiations in this area.(...)”</i></p>	<p>Interação entre comércio e concorrência</p> <p><i>23. <u>Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 24,</u> we agree that negotiations will</i></p>

	<p><i>take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. (...)</i></p>
<p>Transparência em compras governamentais</p> <p><i>“26. We agree to negotiations on a multilateral agreement on transparency in government procurement(...)”</i></p>	<p>Transparência em compras governamentais</p> <p><i>“26. <u>Recognizing the case for a multilateral agreement on transparency in government procurement and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. (...)</u>”</i></p>
<p>Facilitação comercial</p> <p><i>“27. With the aim of further expediting the movement, release and clearance of goods including goods in transit, we agree to negotiations (...)”</i></p>	<p>Facilitação comercial</p> <p><i>“27. <u>Recognizing the case for further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit, and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit</u></i></p>

	<p><i>consensus, at that Session on modalities of negotiations. (...)</i></p>
--	---

Obs.: Quadro preparado e destacado pelo autor.

*Kanagha, 2001; ** WTO, 2001.

Pode-se dizer que alguns movimentos ficaram claros nas negociações finais de Doha. Observa-se um retrocesso em agricultura com a inclusão da frase “*without prejudging the outcomes*”. A inclusão da frase sem prejudicar os resultados é uma forma de enfraquecer o texto de eliminação dos subsídios ao se afirmar que os membros não estariam aceitando, nesse estágio, um resultado final. Esse teria sido o preço da União Européia em aceitar a eliminação dos subsídios à exportação “*with a view to phasing out*”. Jawara e Kwa (2003) citam as palavras de um delegado de país desenvolvido e membro de Cairns:

“we were all under a lot of pressure as members of the Cairns Group. After agreeing to the phasing out of all export subsidies, the EC insiste don adding those words ‘without prejudging the outcome of the negotiations’ (...) The EC made it clear that if they did not obtain a ‘get-out’ clause in agriculture they were going to walk out and there would be no deal (...)”.

A União Européia conquistou, ainda, a inclusão do tema do meio ambiente que estava todo entre colchetes e tinha forte oposição dos países em desenvolvimento.

As mesmas autoras descrevem as negociações finais nas questões de Cingapura, relatando que o *green room* estava praticamente de acordo de que a V Ministerial (Cancún) decidisse sobre iniciar (ou não) as negociações nesses temas. Contudo o Japão sugeriu que a V Ministerial deveria decidir a respeito das modalidades, de alguma forma antecipando a decisão de negociar. Essa redação acabou sendo a redação final para todos os temas de Cingapura. Este tema foi o que gerou mais discórdia, fazendo com que mesmo na nova sessão do COW, na tarde de 14 de novembro, ainda não houvesse acordo, principalmente devido à tenacidade da Índia. Finalmente, na noite do mesmo dia, a Índia cedeu e a nova declaração foi adotada, com a redação de que em investimentos, competição, compras

governamentais e facilitação comercial as negociações iriam iniciar-se após a V Ministerial, com base em decisão a ser tomada, por explícito consenso, sobre as modalidades.

Em síntese, a declaração ministerial assemelhou-se mais à proposta dos países desenvolvidos nos novos temas; houve um enfraquecimento de última hora no texto agrícola e os temas da caixa de desenvolvimento foram excluídos. Além disso, por um lado os Estados Unidos conquistaram um enfraquecimento do texto em *antidumping* e, por outro, os países em desenvolvimento obtiveram um texto de Trips e saúde favorável e incluíram no mesmo a eliminação de todos os subsídios à exportação. Além disso, houve algumas pequenas concessões na área de têxteis para a Índia e o *waiver* da EC para os países do ACP. Enfim, os países desenvolvidos, em especial a União Européia, obtiveram as maiores conquistas na Conferência Ministerial de Doha.

As reações ao desfecho de Doha foram diversas. Os países desenvolvidos comemoraram o início da Rodada do Desenvolvimento. As ONGs em geral fizeram críticas ao resultado. Soares (2001) analisou da seguinte forma o resultado de Doha:

“Agricultura: O recuo dos países em desenvolvimento e mesmo do grupo de Cairns foi impressionante. De uma linguagem inicial onde pediam a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas, esses países passaram a aceitar o já aguado ‘reduções com perspectivas de eliminação progressiva’ para finalmente aceitar que tudo (acesso a mercados, eliminação dos subsídios à exportação e redução das medidas de apoio doméstico) fosse precedido pela expressão ‘sem prejulgamento dos resultados’. Ou seja, esta expressão retira qualquer sentido de compromisso nas reduções e /ou eliminação destas medidas de protecionismos e subsídios na Europa e Estados Unidos. Como alguém pode conceber uma redução de subsídios a exportações com vistas à eliminação progressiva sem prejulgamento dos resultados das negociações? Chama a atenção ainda a falta de um cronograma acordado para a redução dos subsídios.

Novas questões: Este ponto foi o mais grave. Os países ricos conseguiram impor sua agenda de comprometer os membros da OMC em negociar os temas de investimento, competição e compras governamentais a partir da próxima conferência ministerial. Isto significa que em alguns anos poderemos ter regras

multilaterais de proteção aos investimentos externos, provendo absoluta segurança para o capital (capitalismo sem riscos?) e retirando a soberania dos estados em definir suas formas de relação com os investimentos externos. Enfim, os países ricos impuseram o caminho para tentar reeditar o famoso Acordo Multilateral de Investimentos, cuja negociação foi iniciada há alguns anos na OCDE e abortada após intensa pressão da sociedade civil.

Processo de decisão: O processo decisório na OMC mais uma vez mostrou-se absolutamente não transparente e não democrático. Grupos fechados tentam acordos e depois vão impô-los aos demais países, agora com o argumento de que a falta de uma rodada agravará a recessão mundial!

Ausência de uma avaliação dos impactos: Finalmente cabe lembrar que o preâmbulo da declaração é mais uma vez uma apologia à liberalização comercial sem expressar, em nenhum momento, os impactos da liberalização sobre miséria e a concentração de renda gerada por essa. A declaração é muito clara em garantir a segurança para os investimentos diretos, mas sequer cita a necessidade de controlar as multinacionais, de longe as maiores beneficiárias do comércio e investimentos internacionais”.

Third World Network condenou a proposta de declaração de 14 de novembro e conclamou os países a não aceitá-la, argumentando que a nova proposta era ainda pior do que o rascunho do dia anterior. TWN (2001) criticou também o processo antidemocrático da elaboração dessas propostas

7 O MANDATO DE DOHA EM AGRICULTURA

A Declaração Ministerial de Doha confere o seguinte mandato no que se refere à agricultura:

“13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and

market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole” (WTO, 2001).

O mandato agrícola de Doha reafirma a visão de um sistema comercial agrícola justo e orientado ao mercado e o compromisso dos países-membros em implementar um programa de reformas para corrigir e prevenir distorções e restrições aos mercados agrícolas mundiais.

No que se refere à substância do mandato, os ministros comprometeram-se a negociações amplas, com vistas a: a) aumento substancial do acesso a mercados; b)

redução, com o objetivo de eliminação, de todos os subsídios à exportação; c) reduções substanciais no apoio doméstico distorcivo ao mercado; d) incorporação do tratamento especial e diferenciado como parte integral, de maneira a que os países em desenvolvimento possam efetivamente levar em consideração suas necessidades de desenvolvimento, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural; e) incorporação das questões não-comerciais nas negociações. Cabe ressaltar, contudo, que esses compromissos de conteúdo são precedidos pela expressão sem prejudicar os resultados, o que limita sua efetividade.

Finalmente, com relação aos procedimentos, os ministros acordaram que as modalidades de negociação deveriam ser concluídas até 31 de março de 2003 e que os países deveriam entregar suas listas de ofertas até a data da V Conferência Ministerial. A declaração ministerial estabelece, ainda, o prazo de 1º de janeiro de 2005 para a conclusão do conjunto das negociações, o chamado *single undertaking*.

A declaração ministerial, em seu conjunto, esteve aquém das expectativas dos países em desenvolvimento, chegando até mesmo a determinar um mandato prejudicial a esses países, como é o caso das questões de Cingapura.

No caso da agricultura, o que temos é uma declaração cujo conteúdo vai na direção das principais propostas dos países em desenvolvimento, ou seja, eliminação de todos os subsídios à exportação, redução substancial do apoio doméstico, ampliação do acesso a mercados e tratamento especial e diferenciado para esses países. Contudo, sua linguagem ficou muito aquém das ambições dos países em desenvolvimento nessas áreas, pois poderia permitir interpretações ambíguas. Além disso, essas ambigüidades podem se transformar em mecanismos de escape que permitiriam aos países desenvolvidos desvincular-se dos compromissos assumidos.

Apesar dessa ambição reduzida e dos mecanismos de escape, o mandato agrícola de Doha estabeleceu um mandato político na direção da redução do apoio doméstico, eliminação dos subsídios à exportação, ampliação do acesso a mercados e tratamento especial e diferenciado. Embora a linguagem pudesse ser interpretada de diferentes maneiras, o mandato político foi inequívoco, sendo internacionalmente reconhecido por diferentes atores. A partir de Doha, os dois grandes atores, Estados Unidos e União

Européia, viram-se constrangidos por esse novo mandato político. Muito embora as medidas domésticas e propostas internacionais dos EUA e da UE não tenham sido coerentes com o mandato, certamente criou-se uma pressão política internacional em favor da chamada “Agenda do Desenvolvimento de Doha”. Exemplos dessa pressão foram as várias denúncias de medidas dos países desenvolvidos como incompatíveis com a agenda de Doha e o recorrente argumento de ONGs e países em desenvolvimento de que as propostas dos países desenvolvidos não refletiam a agenda de desenvolvimento de Doha.

8 AS POLÍTICAS DOMÉSTICAS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E SEUS IMPACTOS NO MANDATO DE DOHA: FARM BILL E A REFORMA DA PAC

8.1 A Farm Bill

Estados Unidos e União Européia reformaram suas políticas agrícolas após a Conferência Ministerial de Doha. Em 13 de maio de 2002, após 14 meses de audiências públicas, debates e deliberações na Câmara e no Senado dos EUA, o presidente George W. Bush sancionou a nova lei agrícola norte-americana chamada Farm Security and Rural Investment Act of 2002, mais conhecida como Farm Bill. A nova lei agrícola significará um gasto de recursos públicos de US\$190 bilhões nos próximos 10 anos, um aumento de cerca de US\$83 bilhões em relação à lei agrícola anterior. Enquanto a lei de 1996 sinalizava em direção à adequação às regras da OMC, a lei de 2002 amplia os subsídios domésticos do país. Os programas apoiados pela nova lei concentram-se em algodão, trigo, milho, soja, arroz e sorgo, que são particularmente importantes nos estados mais decisivos para as eleições norte-americanas (*swing states*) (MITTAL, 2002).

O aumento de gastos dos Estados Unidos com subsídios foi altamente criticado por vários dos atores nas negociações de modalidades em Genebra. A própria União Européia teria reagido de forma dura, através dos comentários do comissário de Agricultura Franz Fischler: “*this legislation marks a blow for the credibility of U.S. policy in the WTO where the U.S. has presented a trade-oriented agenda wholly inconsistent with the new bill. We cannot negotiate on the basis of 'do as I say, not as I do.*” O ministro das Relações Exteriores Celso Lafer teria ameaçado tomar as medidas necessárias para anular os efeitos

da Farm Bill. O Grupo de Cairns reagiu afirmando que a nova lei era prejudicial aos países agro-exportadores (MITTAL, 2002).

Raghavan (2001) considera que a nova Farm Bill ameaça as negociações da OMC ao ampliar os subsídios agrícolas americanos, diminuindo ainda mais a credibilidade da promessa de uma agenda de desenvolvimento.

A nova Farm Bill buscou aparentar estar dentro das regras da OMC ao destinar boa parte dos subsídios a programas de caixa verde ou manter-se dentro do limite negociado nos *schedules* da OMC para o volume total de subsídios. No entanto, houve uma percepção generalizada de que a medida dos Estados Unidos contrariou o mandato político de Doha e comprometeu a continuidade da rodada. O embaixador Seixas Corrêa, representante permanente do Brasil em Genebra, afirmou em junho de 2002:

“o Diretor-Geral da OMC, Mike Moore, organizou um *briefing* sobre o andamento das negociações na OMC, para o qual convidou cerca de vinte representantes, entre eles o Brasil. Houve amplo acordo quanto ao risco do debilitamento do consenso obtido em Doha com o lançamento da nova rodada. Muitos fatores explicam tal situação, entre os quais a aplicação de salvaguardas às importações de aço pelos EUA, o que levou à abertura de um contencioso na OMC, envolvendo cerca de dez membros, inclusive o Brasil; e à adoção do *Farm Bill* pelo Congresso norte-americano, que aproxima o total dos subsídios americanos aos altos patamares característicos da política agrícola da CE, que poderão provocar grandes distorções nos mercados agrícolas, se aplicados efetivamente. Apontados por muitos como o preço a ser pago pelo governo dos EUA para a obtenção da autorização do Congresso para que o executivo possa se engajar em novas negociações comerciais, o *Trade Promotion Authority* - TPA, tais iniciativas, na verdade, estão criando consideráveis tensões no âmbito da OMC” (CARTA DE GENEBRA, 2002).

Mittal exemplifica que com a nova Farm Bill vários sojicultores dos Estados Unidos passariam a ter metade de sua renda proveniente do governo, mesmo que esses agricultores representem uma parcela ínfima da população dos EUA e mesmo entre os agricultores norte-americanos em geral. Os incentivos à produção da nova lei agrícola deprimiriam

ainda mais os preços internacionais, prejudicando agricultores do Terceiro Mundo. Esse mesmo autor nos oferece uma excelente síntese do significado da nova Farm Bill:

“At the WTO ministerial in the Qatari capital of Doha in November 2001, the U.S. renewed its anti-subsidy commitment. Only six months later, the U.S. has lavished an 80 percent aid increase on its own farm sector, making even the Europeans blush.” (MITTAL, 2002).

8.2 A Reforma da Política Agrícola Comum (PAC)

Em junho de 2003 é a vez de a União Européia proceder a uma reforma de sua política agrícola comum. Enquanto a Farm Bill foi na direção oposta ao mandato de Doha, a reforma da PAC foi de uma notória falta de ambição no que se refere a Doha.

Rice (2003) considera que a reforma da PAC limitou-se ao apoio doméstico, deixando de lado questões fundamentais para os países em desenvolvimento, como acesso a mercados e subsídios à exportação. Apenas reformas muito limitadas no setor de lácteos foram incluídas. Através da reforma a União Européia lograria desvincular a maioria dos subsídios da produção, podendo passar a classificar grande parte deles na caixa verde e reduzindo substancialmente a caixa azul.

Considerando que a reforma não afetou substancialmente áreas-chave para países em desenvolvimento, como açúcar e lácteos, ao seu final ficou clara a permanência de altas quantidades de subsídios à exportação e conseqüente *dumping*. Rice descreve os impactos para os países em desenvolvimento segundo as principais áreas cobertas na reforma da PAC:

“Dairy: Little or no change (for developing countries) . Massive amounts of export subsidies will still be required to sell (and dump) surplus EU dairy products on world markets. Currently, the dairy sector spends about 1 billion euros on export subsidies. Under the final agreement, according to the European Commission, export subsidies for dairy products in 2013 will be at least 620 million euros.

Sugar: No change (for developing countries) Massive amounts of export subsidies will still be required to sell surplus (and dump) EU sugar products on world mar-

kets. Currently, the EU sugar sector spends some 1.5 billion euros on export subsidies per annum (some of which is funded by the industry itself).

Cereals (excluded rice): No meaningful change. ActionAid believes that decoupled payments would still be partially linked to production and may even increase production putting further pressure on world prices. Because significant amounts of cereal production in the EU is sold at less than the cost of production, unless prices improve, any subsidy (whether coupled or decoupled) will be used to bridge the gap between the sale price and cost. Dumping is likely to continue” (RICE, 2003).

A delegação brasileira em Genebra reagiu com cautela ao anúncio da reforma da PAC:

“Dado que a agricultura, como reconhecem os próprios europeus, é a chave da rodada, o grau de ‘ambição’ nas demais áreas (não-agrícolas, serviços, regras, temas de Cingapura), será proporcional ao que puder ser feito para liberalizar a agricultura.(...) São muitas, porém, as incertezas sobre o real alcance do acordo da PAC, e as nuvens acumuladas ao longo dos últimos meses sobre a rodada continuam ensombrecendo o panorama. É, sem dúvida, positivo o movimento em direção a formas menos distorcivas de apoio doméstico, como a desvinculação entre os subsídios e o volume de produção e o corte nos preços de suporte de alguns produtos. Não está claro, no entanto, qual será o real efeito da reforma sobre os mercados agrícolas. As mudanças não reduzem o volume total de subsídios e preservam significativo grau de flexibilidade para as administrações nacionais dos estados-membros da União Européia, inclusive para postergarem, até 2007, a implementação das novas regras.

Tal como o governo brasileiro assinalou em comunicado à imprensa, em 26 de junho, é preciso, portanto, que a reforma seja traduzida em propostas negociadoras em Genebra para que se possa avaliar com mais exatidão suas implicações para a rodada, de maneira geral, e para os interesses brasileiros especificamente. (...) o fato é que a reforma da PAC introduz um elemento novo --se não positivo, pelo menos não negativo --, que permite vislumbrar a

possibilidade de um acordo sobre modalidades para agricultura em Cancún.”
(CARTA DE GENEVRA, 2003b).

Apesar da reforma ter gerado decepção, isto não impediu o comissário Pascal Lamy de anunciar que *“the final agreement will give the EU “negotiating capital in the WTO round...and I have plenty of ideas how I can use this negotiating capital”* (AGRA EUROPE, 2003).

Um dos entrevistados em Genebra analisou que a reforma da PAC foi resultado de pressões orçamentárias, de grupos de pressão internos, sobretudo os grupos franceses, mas também de setores localizados como azeite de oliva, algodão, açúcar e lácteos e da expansão da União Européia para o Leste. Esses três fatores atrasaram a reforma da PAC e reduziram seu nível de ambição. Segundo o entrevistado: “É uma reforma que a um só tempo é tardia, insuficiente e, por último, pouco clara (...) A prova dessa insuficiência é que a Comissão Européia não alterou seu mandato negociador na OMC com a reforma da PAC.”¹⁵

¹⁵ Entrevista 1

CAPÍTULO II

A CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE CANCÚN

A partir do mandato da Conferência de Doha, vários grupos negociadores foram constituídos com o objetivo de se cumprir o calendário acordado. Além dos encontros formais, três reuniões miniministeriais precederam a conferência: Tóquio, Sharm el-Sheik (Egito) e Montreal. Como a presente dissertação versa sobre a criação e significados do G20, cuja criação esteve diretamente vinculada às negociações agrícolas, vamos nos concentrar, inicialmente, no desfecho do processo negociador de modalidades para a agricultura.

1 AS NEGOCIAÇÕES DE MODALIDADES

Antes de descrever o desfecho dessas negociações devemos definir o significado de uma negociação de modalidades. Modalidades são objetivos numéricos e não-numéricos e elementos de regras que estabelecem as bases segundo as quais uma negociação deve proceder. As modalidades definem o escopo e a metodologia das negociações, bem como a ambição do processo, definindo também significativamente o formato e a profundidade dos resultados (JANK & JALES, 2003a). Fica claro, portanto, que o nível de ambição de uma negociação de modalidades é mais profundo do que quando se apresentam *frameworks*,¹⁶ uma vez que estes últimos não contêm metas numéricas. Como veremos, as negociações agrícolas deixaram o nível de modalidades para *framework* nos meses que precederam à Conferência Ministerial de Cancún.

As negociações das modalidades de agricultura ocorreram através de diversas sessões especiais do Comitê de Agricultura da OMC, presididas uma vez mais pelo sr. Stuart Harbinson, além de inúmeras reuniões técnicas. O mandato de Doha determinava que os países deveriam acordar as modalidades de negociação até 31 de março de 2003. O presidente Harbinson apresentou duas versões de texto de modalidades, sendo a primeira

¹⁶ *Frameworks* são bem menos precisos e profundos, estabelecendo apenas alguns elementos gerais que devem pautar as negociações.

em fevereiro de 2003 e a segunda versão revisada em 18 de março de 2003. Contudo, até 31 de março do mesmo ano, não houve acordo sobre as modalidades, constituindo-se em mais uma violação do mandato de Doha. Pode-se perceber uma amostra do significado do fracasso em modalidades no discurso do embaixador Clodoaldo Hugueneu proferido no Comitê de Agricultura em 31 de março de 2003:

“Mr. Chairman, Your repeated warnings during the past months on the need for delegations to engage and negotiate with a view to meeting the deadline of 31 March went unheeded. As a consequence, we do not find ourselves today in a position to establish modalities in agriculture as prescribed by the Doha mandate. This is a serious matter. It will have consequences. It is not “business as usual”. This is the fourth deadline missed in the Doha, Work Program. All having to do with matters of great importance to developing countries. Special and Differential Treatment, Implementation, TRIPs and Health and, now, Agriculture. They constitute the very core of the developmental dimension of these negotiations and yet agreement systematically eluded us. The message is clear. Brazil is not in a position to simply take note of this and go on with the work as though nothing had happened”(CARTA DE GENEVRA, 2003a).

O segundo texto de Harbinson (WTO, 2003) buscou uma convergência de posições entre os diversos países, procurando estabelecer modalidades nas diversas áreas cobertas pelo mandato de Doha, a saber: a) acesso a mercados, b) subsídios à exportação, c) apoio doméstico, d) tratamento especial e diferenciado. O texto tem 57 artigos e 10 anexos, de maneira que apresentaremos uma síntese dos principais elementos.

Khan (2003) sintetizou da seguinte forma o segundo rascunho de modalidades de Harbinson:

“Acesso a mercados: As tarifas foram alocadas em três grupos para países desenvolvidos. As percentagens de redução são maiores para os maiores níveis tarifários, com reduções menores para níveis tarifários menores. São propostos quatro grupos de tarifas para países em desenvolvimento. A base para a redução são as bound tariffs.

Tabela 1:Fórmula de redução para tarifas *ad valorem*

Países desenvolvidos	Redução tarifária simples / corte mínimo médio por linha tarifária	Período	Países em desenvolvimento	Redução tarifária simples / corte mínimo médio por linha tarifária	Período
> 90%	60 45	5 anos	>120	40 30	10 anos
15-90%	50 35		60-120	35 25	
<=15%	40 25		20-60	30 20	
			=/<20	25 15	

Quotas tarifárias devem ser ampliadas com base em nação mais favorecida, ou seja, sem discriminar nenhum país membro. As provisões de salvaguarda especial estarão disponíveis por 5 ou 7 anos.

Subsídios à exportação: Metade dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos deverá ser eliminada em 5 anos e a outra metade em 9 anos.

Apoio doméstico: Metade dos subsídios de caixa azul serão removidos em 5 anos e a outra metade continuará indefinidamente. Contudo os subsídios de caixa verde continuarão e poderão aumentar. 60% dos subsídios passíveis de redução serão eliminados em 5 anos.

A categoria de produtos estratégicos para países em desenvolvimento foi estabelecida. Da mesma forma, foram reconhecidos dois problemas particulares dos

países em desenvolvimento: (i) segurança alimentar e desenvolvimento rural e (ii) proteção de pequenos produtores familiares” (KHAN, 2003).

Em relação a acesso a mercados Jank (JANK & JALES, 2003a) adiciona à síntese acima medidas relacionadas à escalada tarifária; provisões relacionadas à erosão de preferências; eliminação da salvaguarda especial para países desenvolvidos e criação de uma nova salvaguarda especial para países em desenvolvimento. Em relação ao apoio doméstico, esse mesmo autor adiciona as propostas de redução da caixa amarela, onde 60% da medida agregada de apoio deveriam ser reduzidos em cinco anos (sendo 40% em 10 anos para países em desenvolvimento); as atuais regulações de Green Box seriam mantidas, e, no caso da caixa azul, além da opção presente no resumo de Khan, os países poderiam optar por incluir seus gastos no cálculo da medida agregada de apoio.

O texto de modalidades foi considerado muito ambicioso pela União Européia e Japão e muito modesto pelo Grupo de Cairns e Estados Unidos. Isto, por si, demonstra a distância de posicionamento entre os principais atores na negociação de agricultura.

A delegação brasileira em Genebra descreveu o fracasso em modalidades da seguinte forma em março de 2003:

“Mais um prazo não foi cumprido nas negociações da Rodada de Doha em 31 de março, quando as discussões sobre modalidades em agricultura deixaram de produzir o resultado do mandado pela Declaração Ministerial. A segunda versão do documento preparado pelo presidente da Sessão Especial de Agricultura, Stuart Harbinson, estava destinada a servir como base negociadora para temas essenciais na área agrícola como as modalidades para as reduções tarifárias, reduções dos subsídios à exportação e apoio interno. Os países protecionistas, como CE, Japão, Coréia e outros, não aceitaram o texto, por considerá-lo excessivamente ambicioso em termos de abertura de mercados e eliminação de subsídios internos e de exportação e, ao mesmo tempo, tímido com relação aos temas não comerciais, como proteção da saúde alimentar e bem-estar animal. Os grandes exportadores agrícolas, como Grupo de Cairns (Brasil), os EUA, e vários outros, criticaram, inversamente, a falta de ambição do documento no que concerne a eliminação dos subsídios à exportação e maior acesso aos mercados de bens agrícolas. Configurou-se assim em

Genebra um quadro de incertezas em relação às negociações, já que a falta de acordo em agricultura veio a somar-se ao não cumprimento de prazos em outras áreas como TRIPs e saúde pública, tratamento especial e diferenciado, e implementação” (CARTA DE GENEBRA, 2003a).

O informativo da representação brasileira descreve ainda as reações dos principais atores quanto ao fracasso em modalidades:

“O enfoque do presidente Harbinson de minimizar o significado do descumprimento do prazo foi adotado pela CE e demais aliados no campo protecionista (Japão, Coréia, Suíça, Noruega, Islândia e europeus do Leste). (...) Os EUA, em atuação discreta, sublinharam a necessidade de que o trabalho futuro se concentrasse nos temas fundamentais nos três pilares e enfatizaram sua preocupação com o tema de acesso a mercados. De forma pouco sutil, comentaram que, na impossibilidade de lograr avanço na OMC, seu setor produtivo contentar-se-ia em manter-se escudado nos seus volumosos subsídios. Os países em desenvolvimento fora de Cairns e mesmo os países do ACP (grupo de países da África, Caribe e Pacífico) indicaram algum grau de decepção com o fracasso momentâneo das negociações agrícolas. Países como o Equador, Paquistão e Peru consolidaram posições muito próximas das do Grupo de Cairns. Já a Índia, mesmo ao expressar sua decepção, o fez para minimizar a relevância da agricultura em relação aos demais prazos não-cumpridos (implementação, S&D e TRIPs e saúde pública). As delegações de Cairns reiteraram os mesmos temas: o importante significado do descumprimento do prazo e suas possíveis repercussões sobre a rodada, as razões da falha coletiva em honrar o mandato (insistência no equilíbrio setorial e falta de vontade política e mandato negociador da CE) e a inconveniência de que o trabalho futuro se concentre apenas em temas técnicos, perdendo de vista o eixo central da negociação”(CARTA DE GENEBRA, 2003a).

As reações das ONGs foram, em geral, críticas a ambas as versões do texto de Harbinson, por considerá-lo muito aquém do mandato de Doha em todos os pilares. O texto foi especialmente criticado quanto a sua proposta sobre os produtos especiais. Khan (2003) apresentou as seguintes críticas:

“ (...) The draft modalities do not contain even a single word on dumping,(..) The draft proposes sharper cuts on the tariff, however, there is nothing concrete to tackle the issue of tariff escalation.(...) The draft fails to give anything tangible to developing countries on greater market access to be given by developed countries (as mentioned by the preamble of the AoA). The draft proposes, for developing countries, some flexibility for [] agricultural products (designated as SP products) at 6 digits HS level. (...) Here the concern is that the number of crops (which would be finalized in the future meeting) would remain very small and therefore, would give nothing substantial to the poor countries. (...) The document completely ignores the demand of developing countries to impose additional duty on imports of agricultural products, benefiting from export subsidies and trade distorting domestic support. (...)The document is again silent on developing countries’ demand for flexibility to increase excessively low tariff ceilings for food security crops. (...)In the name of changing, there is nothing substantial changed against the high subsidies given in the developed countries. There is no limit on green box subsidies. Which means developed countries would continue subsidizing their agriculture, one way or the other. Despite a demand from developing countries to eliminate the Blue box, it still exists, though with a proposal of capping the subsidies by 50 percent” (KHAN, 2003).

Outros autores, contudo, consideravam o texto de Harbinson suficiente, a exemplo de Jank: *“Given the level of ambition of the Doha Mandate, Harbinson’s text was satisfactory”* (JANK & JALES, 2003a).

2 AS PROPOSTAS DE FRAMEWORKS: EUA-UE E G20

Após o fracasso das negociações de modalidades, em junho de 2003 as negociações formais e informais intensificaram-se em Genebra. Houve uma miniministerial em Sharm-El-Sheik (Egito), dias 21 e 22 de junho, que revelou-se frustrante pelo adiamento do anúncio da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) pela União Européia (UE) . Os estados membros da UE só chegaram a um acordo em 26 junho, quando a reforma da PAC foi anunciada. Após esse anúncio, houve um aumento das expectativas de que a mini-

ministerial de Montreal (Canadá), ocorrida no final de julho de 2003, avançasse nas negociações agrícolas. Durante a miniministerial de Montreal abandona-se a busca de modalidades plenas. Em Montreal vários países solicitaram que União Européia e Estados Unidos buscassem uma posição comum em agricultura, inclusive o Brasil, conforme entrevistas de negociadores brasileiros em Genebra e Brasília.¹⁷

Estados Unidos e União Européia iniciaram uma série de reuniões bilaterais com vistas a um posicionamento agrícola comum. Em 13 de agosto a proposta conjunta EUA-UE foi anunciada. As reações à proposta foram extremamente negativas, uma vez que ela se caracterizou por harmonizar as posições dos dois grandes a partir do respeito mútuo às suas sensibilidades. Dessa forma a proposta conjunta teve sua ambição em acesso a mercados limitada pela sensibilidade européia, assim como sua ambição em redução de subsídios domésticos foi limitada pelos EUA; finalmente, sua ambição em relação à eliminação dos subsídios à exportação foi limitada pelas sensibilidades de ambos.¹⁸

As reações à proposta conjunta foram imediatas. Vários países demonstraram seu descontentamento com a redução da ambição nos pontos essenciais da agenda de Doha. Em reunião dos chefes de delegação em 14 de agosto de 2002, o embaixador Seixas Corrêa apresenta a análise brasileira da proposta conjunta EUA-UE, onde lamenta o abandono de modalidades plenas (com prazos e fórmulas definidos) e destaca que a proposta estava aquém do mandato de Doha. Conforme descreve o embaixador, em apoio doméstico a proposta EUA-UE mais uma vez limita-se à acomodação das diferenças entre os dois grandes: caixa azul é ressuscitada e não há referências à regulação da caixa verde. No que se refere a acesso a mercados foi destacada a discordância brasileira com a ampliação das quotas tarifárias como compensação por menores cortes tarifários. O Brasil manifestou ainda sua discordância com a manutenção da salvaguarda especial (artigo 5 do Acordo Agrícola) e sua discordância pela abordagem dos EUA-UE em subsídios à exportação, reiterando a posição do país pela eliminação de todos os subsídios à exportação. Finalmente, o Brasil manifestou sua indignação com a proposta de rever a aplicabilidade do trato especial e diferenciado para países em desenvolvimento significativamente exportadores de alimentos (*significant net food exporting countries – SNFECs*), destacando que a proposta não encontrava base

¹⁷ Entrevistas 1 e 4

¹⁸ idem

na agenda de Doha ou até mesmo na razão de ser da OMC. Seixas Corrêa conclui que "*in view of the technical, political and conceptual problems I outlined, Brazil would have serious difficulties in having the joint paper as it stands as a basis for the Doha negotiations on agriculture*".¹⁹

Organizações da sociedade civil também se manifestaram criticamente à proposta conjunta EUA-UE. A organização Rede Terceiro Mundo (Third World Network--TWN) destaca que a proposta conjunta se limita a buscar reduzir as diferenças entre os grandes, de maneira que cada um continue a escapar das obrigações multilaterais, sendo que ao menos EUA e UE buscam abertura de mercados agrícolas dos países em desenvolvimento enquanto mantêm ou aumentam seu protecionismo. Finalmente a proposta conjunta não apenas ignora os desequilíbrios do acordo agrícola, como é contra o reequilíbrio do acordo e a provisão de trato especial e diferenciado. A ONG TWN clama pela não-aceitação da proposta como base para negociação e urge os países em desenvolvimento elaborarem sua própria proposta de modalidades. A ONG conclui sua análise dizendo que:

"The aim of the EU-US text seems therefore to perpetuate their protection and promotion of their agriculture sectors rather than to reform the global agriculture system for the benefit of developing countries or the system itself". (TWN, 2003).

Em 20 de agosto de 2003 um grupo de 17 países apresenta uma nova proposta sobre o acordo agrícola, a qual recebe a adesão de outros três países nos dias subsequentes. Argentina, Brasil, Bolívia, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paraguai, Paquistão, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela apresentam uma proposta comum do que viria a ser chamado G20. A proposta, inicialmente, adere à tese de *framework*, ao invés de modalidades detalhadas como a abordagem mais adequada para avançar as negociações. A proposta do G20 será detalhada em quadro comparativo mais adiante. Contudo, podemos sintetizar seus principais elementos como foram descritos pelo embaixador Seixas Corrêa em reunião dos chefes de delegação em que o Brasil apresentou a proposta em nome do grupo. A proposta

¹⁹Intervenção do Brasil na reunião informal dos chefes de delegação sobre agricultura em 14-8-2003, in *Carta de Genebra*, 2003c.

do G20 reage à falha da proposta EUA-UE em relação a dois critérios: coerência com o mandato de Doha e incorporação do *acquis* das negociações. Além disso, a proposta configura uma reação à indisposição dos Estados Unidos e União Européia em negociar os elementos de sua proposta conjunta. Desta forma, o documento do G20 é apresentado como texto alternativo que busca claramente maiores compromissos dos países desenvolvidos. Com relação ao apoio doméstico propõe-se aceleração da redução e ampliação do âmbito de subsídios domésticos a serem reduzidos, bem como compromissos de maiores reduções nos cultivos que recebem maior apoio. A proposta busca a eliminação da caixa azul; o fortalecimento dos critérios e a redução dos pagamentos diretos na caixa verde. No que se refere a acesso a mercados, o G20 propõe mecanismos quanto às quotas tarifárias, a eliminação da salvaguarda especial para países desenvolvidos; a substituição da fórmula Uruguai por cortes tarifários lineares; e livre acesso a mercados para produtos tropicais. Em relação ao trato especial e diferenciado em acesso a mercados, o G20 propõe fórmula Uruguai para os países em desenvolvimento; produtos especiais; e salvaguarda especial para os países em desenvolvimento. No que se refere à competição em exportações, o documento busca a eliminação de todos os subsídios à exportação e a definição de disciplinas para os créditos à exportação e ajuda alimentar.²⁰ A proposta do G20 foi bem recebida por diversas delegações de países em desenvolvimento ou mesmo dos países desenvolvidos membros de Cairns.

O quadro 3 sintetiza as diferenças entre a proposta conjunta EUA-UE e a proposta do G20.

²⁰ Intervenção do Brasil na reunião dos chefes de delegação em 20-8-2003, in *Carta de Genebra*, 2003c.

Quadro 3: Análise comparativa das propostas agrícolas dos EUA-UE e do G20 apresentadas em agosto de 2003

Pilar	Proposta EUA-UE	Proposta G20
Apoio doméstico	Reduzir em ()% as medidas de apoio doméstico mais distorcivas.	Reduzir em ()% todas as medidas de apoio doméstico; com base específica por produto, com limite de ()% , com limitação de ()% entre as maiores e menores margens; com reduções maiores para os produtos que se beneficiaram de maior apoio; estabelecimento de um corte mínimo inicial a ser aplicado a todos os produtos em 12 meses. Eliminação do apoio para os produtos que o recebem e tiveram significativa participação no mercado internacional.
	Permanência da caixa azul com alguns novos critérios.	Eliminação da caixa azul (eliminação do artigo 6.5).
	Redução de ()% da <i>de minimis</i>	Redução de ()% da <i>de minimis</i> para os países desenvolvidos. A soma entre <i>de minimis</i> e AMS deve ser cortada ao menos em (.)%; Manutenção da atual <i>de minimis</i> para países em desenvolvimento.

	Não faz referência à caixa verde (permanece como está).	Os pagamentos diretos dentro da caixa verde devem ser eliminados ou reduzidos para os países desenvolvidos. Novas disciplinas devem ser acordadas.
		Expansão das exceções para países em desenvolvimento para apoio ao desenvolvimento rural (ampliação do artigo 6.2).

Acesso a mercados	<p>Fórmula mista para todos da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (%) de linhas tarifárias sujeitas a (%) de corte médio com um corte mínimo de (%); para estas linhas sensíveis a importação, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); • (%) das linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • (%) das linhas tarifárias de acesso livre. 	<p>Fórmula mista para os países desenvolvidos da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (%) de linhas tarifárias sujeitas a um corte de (%); de forma a combater a escalada tarifária, um coeficiente () será aplicado à tarifa de produto processado que seja superior ao produto não-processado; • (%) das linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • (%) das linhas tarifárias de acesso livre. <p>O corte médio nos dois primeiros itens acima deve ser no mínimo (%) e substancialmente maior que o corte médio no primeiro item.</p>
	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de (%), os países devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de TRQs.</p>	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de (%), os países devem reduzi-las ao valor máximo.</p>
	<p>Mantém a salvaguarda especial para países desenvolvidos.</p>	<p>Elimina o uso de salvaguarda especial para países desenvolvidos.</p>

	<p>Países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo ()% de produtos de países em desenvolvimento através de uma combinação de MFN e acesso preferencial.</p>	<p>Acesso livre para produtos tropicais e outros.</p>
	<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento em linhas tarifárias sensíveis.</p>	<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento em linhas tarifárias sensíveis cuja abrangência dependerá dos impactos do acesso.</p>
	<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação.</p>	<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação, assim como pelo estabelecimento de produtos especiais.</p> <p>A fórmula para reduções tarifárias dos países em desenvolvimento deve incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • todas as linhas tarifárias sujeitas a um corte médio de ()%, com um mínimo de ()%; • sem compromissos em expansão de TRQs.

Subsídios à exportação	Busca paralelismo (compromissos devem ser estabelecidos no mesmo passo nas diferentes áreas) entre subsídios à exportação, créditos à exportação e ajuda alimentar.	Não utiliza o paralelismo.
	Os membros se comprometem a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos seguintes produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento (). Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.	Membros se comprometem a eliminar os subsídios à exportação no período (x) de anos dos seguintes produtos de especial interesse dos países em desenvolvimento () e em (y) anos os demais. ;
	Haverá eliminação dos componentes distorcivos dos créditos à exportação para os mesmos produtos do primeiro item. Disciplinas serão empregadas visando impedir deslocamento comercial causado por ajuda alimentar e a regulação de companhias estatais.	Créditos à exportação, programas de garantia e seguros e ajuda alimentar devem ser disciplinados.

Outros	No que se refere a S&DT, as disciplinas devem ser ajustadas aos países em desenvolvimento significativamente exportadores de alimentos.	Não estabelece essa diferenciação entre países em desenvolvimento e afirma que a erosão de preferências e os interesses dos LDCs e novos membros devem ser levados em consideração.
--------	---	---

Obs.: Quadro elaborado pelo autor com base nos documentos **WTO JOB(03)/157 JOINT EC-US PAPER** e **WTO JOB(03)/162 AGRICULTURE - FRAMEWORK PROPOSAL**, <www.wto.org>

Nota: O símbolo () presente no quadro significa que há um número a ser acordado posteriormente.

Após o fracasso das negociações de modalidades, existiam agora duas propostas de texto em agricultura. As duas propostas, tal como se apresentam no quadro 3, são diametralmente opostas. Diante disso; o presidente do Conselho Geral, embaixador Perez de Castilho, apresenta o primeiro rascunho de declaração ministerial de Cancún, onde busca possíveis áreas de convergência, a partir de interpretação de sua responsabilidade.²¹

3 PRIMEIRA PROPOSTA DE DECLARAÇÃO

Em 24 de agosto de 2003 o embaixador Perez de Castillo divulga a primeira proposta de declaração ministerial. O documento é fortemente criticado por alinhar-se às propostas dos Estados Unidos e União Européia.

O documento refere-se a todas as áreas de negociação. Diante do escopo dessa dissertação vamos nos limitar a analisar as propostas relacionadas à agricultura e aos temas de Cingapura. O texto só apresenta colchetes (indicativos de discordância) nas questões de Cingapura. Em investimentos, compras governamentais, políticas de competição e facilitação comercial o texto de Castillo apresenta entre colchetes parágrafos alternativos, onde

²¹ Como Kwa e Jawara, destacam os textos de responsabilidade dos *chairmen* são invariavelmente elaborados pelo secretariado e tendem a se aproximar mais das propostas dos países mais poderosos. Esses textos são apresentados sem ou quase sem colchetes (que indicam nas negociações diplomáticas as áreas de divergência), confundindo as delegações sobre o que é realmente consenso e o que é o consenso interpretado pelo autor.

sugere o início de negociações ou reconhece que não há elementos para tanto (WTO JOB(03)/150/REV.1)

Em agricultura, o texto apresenta um anexo sem colchetes, que será sintetizado comparado com a proposta EUA-UE e G20 no quadro 4, onde, na segunda coluna, encontram-se as propostas do texto Castillo, na terceira coluna, uma classificação da proximidade com a proposta EUA-UE e, na quarta, uma classificação da proximidade com a proposta do G20:

Quadro 4

Descrição e análise do texto de Castillo

Pilares	Castillo	EUA-UE	G20
Apoio doméstico	Reduzir entre ()% e ()%o as medidas agregadas de apoio	XX	0
	Permanência da caixa azul com alguns novos critérios	XXX	0
	Redução de ()% da <i>de minimis</i> Países em desenvolvimento não precisam reduzir <i>de minimis</i>	X	XXX
	Caixa verde continua em negociação	X	X

Acesso a mercados	Fórmula mista para todos da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); • linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • linhas tarifárias de acesso livre. 	XXX	0
	Escalada tarifária deve ser efetivamente abordada.		X
	Para linhas tarifárias que excedam um máximo de ()% os países devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de TRQs.	XXX	0
	Salvaguarda especial segue em negociação.	X	X
	Países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo ()% de produtos de países em desenvolvimento através de uma combinação de MFN e acesso preferencial.	XXX	.0
	Salvaguarda especial para países em desenvolvimento.	XXX	XXX

	<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação; A fórmula conterá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); dentro dessa categoria, produtos especiais poderão ser criados; • todas as linhas tarifárias sujeitas a um corte médio de ()%, com um mínimo de ()%; • fórmula Suíça. 	XX	X
Subsídios à exportação	Busca paralelismo	XXX	0
	<p>Os membros se comprometem a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos seguintes produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento ().</p> <p>Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.</p>	XXX	0

	Haverá eliminação dos componentes distorcivos dos créditos à exportação para os mesmos produtos do primeiro item. Disciplinas serão empregadas visando impedir deslocamento comercial causado por ajuda alimentar e a regulação de companhias estatais.	XXX	X
Outros	Não estabelece essa diferenciação entre países em desenvolvimento e afirma que a erosão de preferências e os interesses dos LDCs e novos membros devem ser levados em consideração.		XX
	A cláusula de paz se mantém em negociação	XXX	

Obs.: Quadro elaborado pelo autor com base nos documentos **WTO JOB(03)/157 JOINT EC-US PAPER** e **WTO JOB(03)/162 AGRICULTURE - FRAMEWORK PROPOSAL** e **WTO JOB(03)/150/Rev.1**

<www.wto.org>

Notas: XXX – proposta literalmente ou quase literalmente similar; XX – substancialmente similar; X -- há referências; 0 – substancialmente contrária ou omissa.

Como se pode observar no quadro 4, o texto Castillo aproxima-se substancialmente e muitas vezes literalmente da proposta EUA-UE nos pilares essenciais da negociação agrícola: redução do apoio doméstico; eliminação dos subsídios à exportação e ampliação do acesso a mercados. Os países em desenvolvimento reagiram fortemente contra o alinhamento do texto às propostas dos países ricos. Ao comentá-lo em sessão do Conselho Geral, o embaixador Seixas Corrêa demonstra que o texto Castillo é insuficiente nos três pilares do mandato agrícola de Doha e que se baseia demasiadamente na proposta conjunta EUA-UE. A crítica brasileira aponta a possibilidade de acomodação do apoio doméstico distorcivo; a falta de precisão na abrangência e prazos para eliminação dos subsídios à exportação, e o acesso a mercados mínimos através da fórmula mista. Destaca-se na análise feita pelo Brasil a crítica à menção da cláusula de paz como item em negociação, uma vez que os países já haviam acordado que a cláusula de paz expiraria em 31 de dezembro de 2003. O embaixador Seixas Corrêa apresentou ainda suas críticas às sessões de acesso a mercados

para produtos não-agrícolas e implementação.²² Em sessão formal no dia seguinte o embaixador solicita ao presidente do conselho que todos os textos sejam levados à consideração dos ministros em Cancún²³. Enfim, o Brasil declara que não aceita o documento do *chairman* como base para a negociação. Diversas ONGs voltadas ao desenvolvimento também criticaram duramente o texto Castillo.

4 A CONFERÊNCIA MINISTERIAL

Dessa forma inicia-se a V Conferência Ministerial da OMC, realizada entre 10 e 14 de setembro de 2003 na cidade de Cancún (México). Os ministros de Comércio dos 148 países-membros chegaram a Cancún com dois grandes campos de divergência a negociar: iniciar ou não negociações nos temas de Cingapura e diferentes visões sobre agricultura. Além dos ministros e diplomatas, foram também para Cancún milhares de ONGs, jornalistas e movimentos sociais. Os ministros iniciaram as negociações sob forte aparato de segurança, enquanto diversas manifestações ocorriam fora do centro de convenções.

O ambiente dentro do centro de convenções mostrou-se ao menos igualmente agitado. Afinal, a primeira proposta de declaração circulada em Genebra duas semanas antes vinha sendo amplamente rejeitada, sendo que o G20 formalmente solicitou que todos os textos fossem considerados pelos ministros. Em reunião no dia 9 de setembro os ministros do G20 criticaram duramente o texto Castillo:

“The Draft Ministerial Declaration before the Ministers does not serve as a basis for the agriculture discussions in Cancun. It reinterprets the Doha mandate with a lower level of ambition and fails to deliver substantial cuts on trade distorting domestic support, substantial increase on market access and elimination of export subsidies”(G20, 2003).

Na mesma declaração, os ministros do G20 reafirmam que sua proposta está na mesa de negociações e convidam os demais membros a apoiá-la. O ministro do Comércio e

²² Intervenção do Brasil na sessão informal do Conselho Geral da OMC de 25-8-2003, in *Carta de Genebra*, 2003c

²³ Intervenção do Brasil na sessão formal do Conselho Geral da OMC de 26-8-2003 in *Carta de Genebra*, 2003c.

Indústria da Índia fez eco a esse posicionamento ao declarar em seu discurso à conferência que

“El proyecto de Texto Ministerial de Cancun nos parece palmariamente inadecuado em las cuestiones relativas a la aplicación, y afectaría gravemente a los intereses de los países em desarrollo respecto de la agricultura , los aranceles industriales e los temas de Singapur” (WTO WT/MIN(03)/ST/7).

O ministro Celso Amorim reafirma em seu discurso a proposta do G20 como coerente com a plena implementação do mandato de Doha nos três pilares da reforma do acordo agrícola. Considerando que os países do G20 representam 63% dos agricultores do mundo e que suas propostas são política e tecnicamente equilibradas, Amorim, afirma textualmente que as propostas do G20 não podem ser ignoradas.(WTO WT/MIN/(03)/ST/28).

Outra aliança de países em desenvolvimento expressa suas posições no início da conferência. Reunidos também no dia 9 de setembro, 23 países da aliança pelos produtos estratégicos e pelos mecanismos de salvaguardas especiais²⁴ reafirmaram suas propostas de: a) países em desenvolvimento devem ter a flexibilidade de designar (%) de linhas tarifárias como produtos especiais que não serão sujeitos a reduções tarifárias ou novos compromissos de quotas; b) um mecanismo especial de salvaguarda deve ser estabelecido para o uso de países em desenvolvimento como mecanismo de proteção contra importações artificialmente baratas, subsidiadas na origem; c) produtos designados como especiais também devem acessar o mecanismo especial de salvaguarda (ALLIANCE..., 2004).

Diante de divergências tão profundas, o ministro de Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez, atuava como presidente da conferência. Nessa condição, o ministro Derbez nomeou cinco facilitadores para as respectivas áreas: ministro de Cingapura (Agricultura); ministro de Hong Kong (acesso a mercados não-agrícolas); Quênia (questões relacionadas ao desenvolvimento); Canadá (temas de Cingapura); Guiana (outras questões). Os facilitadores deveriam conduzir o diálogo entre os diversos países e grupos. A cada manhã os chefes de delegação se reuniram, sendo que na manhã do último dia fariam um

²⁴ A aliança era composta por Barbados, República Dominicana, Honduras, Indonésia, Jamaica, Kênia, Mongólia, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia, Zimbábue, Tanzânia e Equador.

balanço geral das negociações. O ministro Derbez afirmou publicamente que todas as propostas em agricultura seriam levadas em consideração, em aparente resposta à solicitação do G20 (TWN, 2004a)

Além do debate em agricultura, os temas de Cingapura começavam a mostrar-se igualmente polêmicos. Em entrevista coletiva no dia 10 de setembro o ministro de Botsuana, em nome do ACP (grupo de 50 países da África, Caribe e Pacífico), reafirmou sua discordância em iniciar negociações em quaisquer dos quatro temas de Cingapura (TWN, 2004a). No dia seguinte, um grupo de 70 países expressaria em comunicado conjunto a mesma posição. Bangladesh (em nome dos LDCs), Botsuana, China, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Jamaica (em nome do Caribe), Kênia, Malásia, Nigéria, Filipinas, Tanzânia, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue afirmaram não haver o necessário consenso explícito (como requer a declaração de Doha) para início de negociações nos temas de Cingapura (TWN, 2004b):

Enquanto os diversos grupos de países afirmavam publicamente suas posições, os facilitadores iniciavam contatos entre os países. Ao mesmo tempo ficam claras algumas tentativas de dividir as alianças dos países em desenvolvimento, particularmente o G20. A ONG ActionAid denunciou em 11 de setembro que o negociador norte-americano Robert Zoelick teria oferecido quotas de acesso a mercado para que Costa Rica, Guatemala e El Salvador deixassem o G20 (ACTIONAID, 2004). Algumas declarações vieram a reforçar as tentativas de intimidar os países em desenvolvimento, como o memorando do presidente do comitê do Senado dos Estados Unidos distribuído em 10 de setembro:

“Unfortunately, many nations, especially some in the developing world, are reluctant to embrace the future. Instead they are resorting the failed dialogue of the past, seeking to divide the world into north and south, poor and rich”. (US SENATE, 2003a).

O mesmo senador foi ainda mais explícito em outro memorando para a imprensa quando expressou seu desapontamento com oito membros do G20 que estavam negociando acordos bilaterais (áreas de livre-comércio) com os Estados Unidos, colocando em dúvida se esses acordos bilaterais seriam concluídos (BRIDGES, 2003) O jornal *O Estado de S. Paulo* (12-9-2003a) classificou a afirmação como uma clara ameaça. Esta pressão para

desagregar o G20 foi admitida pelo ministro Roberto Rodrigues em declaração ao *Estado de S. Paulo* em 12 de setembro de 2003 (O ESTADO DE S. PAULO, 12-9-2003b).. O ministro Celso Amorim respondeu aos ataques em discurso à conferência quando já afirmava que:

“we (G20) stand united and will remain united. We sincerely hope that others will hear our message and, instead of confronting us or trying to divide us, will join forces in our endeavour to inject into the multilateral trading system” (WTO WT/MIN/(03)/ST/28).

A delegação do Brasil afirmou ainda em comunicado à imprensa a importância de se concentrar os esforços em negociar, ao invés de atacar países ou grupos de países (MRE 2003d).

Neste ambiente de ataques entre os diferentes países, os facilitadores conduziram inúmeras consultas com os diferentes países e alianças. O presidente da conferência, ministro Derbez, com o apoio do secretariado, decidiu apresentar em 13 de setembro de 2004 uma nova proposta de declaração ministerial sem colchetes (ver WTO, 2003).

5 A PROPOSTA DE DECLARAÇÃO MINISTERIAL DE DERBEZ

A proposta Derbez removeu todos os colchetes que restavam na proposta Castillo relacionados aos temas de Cingapura. Ao remover os colchetes, o presidente da conferência fez opção por uma das redações. No caso de investimentos, optou por propor um acordo de que modalidades que permitiriam um *framework* multilateral de investimentos deveriam ser adotadas pelo Conselho Geral (WTO JOB(03)/150/Rev.2, artigo 14). Nos casos de compras governamentais e facilitação comercial, o texto Derbez opta pelo início de negociações conforme modalidades estabelecidas nos anexos D e E, respectivamente (WTO JOB(03)/150/Rev.2, artigos 16 e 17).

No anexo de agricultura, o texto Derbez apresenta as seguintes características, comparadas no quadro 5 com o texto Castillo:

Quadro 5

Análise comparativa dos textos Castillo/Derbez

Pilares	Castillo	Derbez
Apoio doméstico	Reduzir entre ()% e ()%o as medidas agregadas de apoio.	Reduzir entre ()% e ()%o as medidas agregadas de apoio; apoio específico por produto deve ser cortado ao seu nível médio em ().
	Permanência da caixa azul com alguns novos critérios.	Permanência da caixa azul com alguns novos critérios.
	Redução de ()% da <i>de mínimos</i> . Países em desenvolvimento não precisam reduzir <i>de minimis</i> .	Redução de ()% da <i>de mínimos</i> . Países em desenvolvimento não precisam reduzir <i>de minimis</i> .
	Caixa verde continua em negociação.	Caixa verde deve ser revista de maneira a que medidas de caixa verde não tenham efeito distorcivo ou minimizem esse efeito.

<p>Acesso a mercados</p>	<p>Fórmula mista para todos da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); • ()% de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • ()% de linhas tarifárias de acesso livre. 	<p>Fórmula mista para países desenvolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); • () % de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • ()% de linhas tarifárias de acesso livre.
	<p>Escalada tarifária deve ser efetivamente abordada.</p>	<p>Escalada tarifária deve ser abordada através da adoção de um coeficiente () na redução tarifária dos produtos processados cujas tarifas sejam maiores do que o produto primário.</p>
	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de ()%, os países devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de TRQs.</p>	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de ()%, os países desenvolvidos devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de processos de pedidos e ofertas, incluindo de TRQs.</p>

	Salvuarda especial segue em negociação.	Salvuarda especial segue em negociação.
	Países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo (%) de produtos de países em desenvolvimento através de uma combinação de MFN e acesso preferencial..	Países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo (%) de produtos de países em desenvolvimento através de uma combinação de MFN e acesso preferencial. Incluindo particularmente todos os produtos tropicais.
	Salvuarda especial para países em desenvolvimento.	Salvuarda especial para países em desenvolvimento.

<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação; A fórmula conterà:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); dentro dessa categoria produtos especiais poderão ser criados; • ()% das linhas tarifárias sujeitas a um corte médio de ()%, com um mínimo de ()%; • ()% fórmula Suíça. 	<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação; A fórmula conterà:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); dentro dessa categoria produtos especiais poderão ser criados; • ()% das linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com um coeficiente de ()% • ()% de linhas tarifárias devem ser mantidas entre 0 e 5%.
--	--

Subsídios	Busca paralelismo*	Busca paralelismo
à exportação	<p>Os membros se comprometem a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos seguintes produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento ().</p> <p>Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.</p>	<p>Os membros se comprometem a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento. A lista desses produtos será estabelecida com o objetivo de definir <i>schedules</i>. A eliminação dos subsídios à exportação desses produtos ocorrerá em um período de () anos.</p> <p>Para os demais produtos, haverá reduções quantitativas e orçamentárias.;</p>
	<p>Haverá eliminação dos componentes distorcivos dos créditos à exportação para os mesmos produtos do primeiro item. Disciplinas serão empregadas visando impedir o deslocamento comercial causado por ajuda alimentar e a regulação de companhias estatais.</p>	
Outros	Cláusula de paz em negociação.	Cláusula de paz será estendida por (n) meses.

Obs.: Quadro elaborado pelo autor com base nos textos **WTO JOB(03)/150/Rev.2** e **WTO JOB(03)/150**

Rev.1< www.wto.org>

* Refere-se à proposta de que a eliminação de subsídios à exportação deveria ser acompanhada de uma redução paralela a outras formas de apoio à exportação, como créditos à exportação.

Como pode ser observado no quadro comparativo, o texto Derbez fez algumas modificações que se aproximariam do G20, como por exemplo, o coeficiente para redução da escalada tarifária; mecanismo para redução de apoio específico por produto e revisão dos critérios da caixa verde. Cabe ressaltar, entretanto, que a linguagem em muitos desses temas é muito fraca, se comparada às proposições dos países em desenvolvimento. Os países reagiram ao texto Derbez em sessão plenária que seguiu pela noite do dia 13 de setembro. Contudo, alguns elementos essenciais da proposta EUA-EU mantiveram-se, como exemplo TRQs, manutenção da caixa azul, fórmula de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, eliminação dos subsídios à exportação segundo lista (ao invés de todos os subsídios à exportação). Enfim, nos três pilares se mantêm a abordagem da proposta EUA-EU, embora de forma menos ostensiva que no texto Castillo. Contudo, a proposta Derbez traz a extensão da cláusula de paz, que obviamente beneficiaria tão-somente aos países desenvolvidos, enquanto o texto Castillo apenas abria negociações nesse tema.

Os países em desenvolvimento estavam frustrados no anexo de agricultura, que não refletia suas posições, e indignados nas questões de Cingapura, onde a oposição explícita de 70 países ao lançamento de negociações foi solenemente ignorada.(KHOR, 2003). A ministra da Malásia deixou claro que o texto era inaceitável. O ministro da Índia expressou sua decepção pelo documento ter ignorado várias preocupações dos países em desenvolvimento. Em agricultura, por exemplo, a Índia lamentou que o texto não só permitia a perpetuação das injustiças como também sua ampliação, citando para tanto a continuidade da caixa azul, a acomodação de elementos da caixa amarela; ao invés de disciplinar a caixa verde apenas busca-se uma revisão de critérios. O ministro criticou ainda o paralelismo na eliminação dos subsídios à exportação. Nas questões de Cingapura, questiona o lançamento imediato de negociações em compras governamentais e facilitação comercial e o virtual início de negociações em investimentos pelo Conselho Geral, sendo que inexistente qualquer referência ao consenso explícito. O ministro indiano conclui afirmando que: *“we feel that this text does not lend itself to any meaningful dialogue”*.(ÍNDIA, 2003). O ministro Amorim falou ao plenário em nome do G20, quando destacou que o texto ainda estava distante de ser uma base para acordo, apesar de alguns avanços pontuais.

Amorim critica a reinterpretação do mandato de Doha presente no preâmbulo dos três pilares, como sendo desnecessária e prejudicial; no apoio doméstico, à manutenção da caixa azul, e as propostas de redução da AMS são consideradas insuficientes e possivelmente poderiam até aumentar as distorções; em acesso a mercados o ministro destaca o desequilíbrio entre os compromissos a serem assumidos por países desenvolvidos e em desenvolvimento; em subsídios à exportação, o G20 critica a linguagem que parece legalizar os créditos à exportação, bem como argumenta a necessidade de um compromisso inequívoco com a eliminação dos subsídios à exportação. Amorim destaca ainda que a extensão da cláusula de paz não faz parte do mandato e deveria estar fora do texto (MRE 2003e).

A nova aliança entre os países da União Africana, ACP (África, Caribe e Pacífico), e países de menor desenvolvimento relativo (LDCs)²⁵ também se pronunciou no plenário através de seu porta-voz, ministro Jacob Nkate, afirmando que o texto não respondeu a suas expectativas, tendo criado um desequilíbrio a favor dos países ricos e a marginalização das questões de desenvolvimento. O ministro criticou em particular seu desapontamento com a iniciativa do algodão²⁶; temas de V Cingapura, produtos especiais e mecanismos de salvaguarda especial em agricultura, entre outros (STATEMENT BY MINISTER JACOB.). O Grupo de Cairns expressou sua preocupação de que em apoio doméstico o *framework* não provia garantia suficiente de cortes genuinamente substanciais nos atuais ou futuros níveis de apoio distorcivos; Cairns reafirmou sua oposição à fórmula mista e insistiu que o texto deveria estabelecer um compromisso claro com a eliminação de todos os subsídios à exportação (CAIRNS, 2003)

Outros países, contudo, reagiram de forma mais positiva. Os Estados Unidos consideram o documento construtivo, com elementos positivos e outros a serem desenvolvidos ou esclarecidos (STATEMENT OF U.S...., 2004). Já o comissário europeu para agricultura Franz Fischler afirmou que, embora o texto ultrapassasse várias linhas vermelhas estabelecidas pela União Européia, eles estariam prontos para utilizá-lo como base, embora: “*it adds serious headache to the stomach ache we already have*”. Além de

²⁵ Essa aliança viria a constituir-se no atual G90.

²⁶ Essa iniciativa consistiu em proposta de Benin, Chade, Mali e Burkina Faso de redução drástica dos subsídios europeus e norte-americanos ao algodão, bem como ampliação do acesso a mercados.

reafirmar algumas posições, o comissário critica a linguagem fraca em créditos à exportação (FISCHLER, 2004).

As organizações não-governamentais rejeitaram o texto Derbez. Friends of the Earth International considerou que o texto marginalizou o desenvolvimento e que através dele, EUA e UE estariam levando a conferência ministerial para o ponto de um colapso (FRIENDS OF THE EARTH, 2003). A Oxfam considerou que o documento refletia que União Européia e Estados Unidos desistiram do mandato de Doha. Estaria apenas mudando os subsídios de uma caixa para outra, sem reduções substantivas (OXFAM, 2003a). A ActionAid (2003b) considerou o texto dominado pelos países ricos e um recuo substantivo em relação ao mandato de Doha. Uma rede de organizações não-governamentais africanas considerou que o texto ignorou posições explícitas dos países africanos em temas de Cingapura, agricultura, Nama e algodão (CECIDE ET AL....). Finalmente, cabe destacar o posicionamento de uma ampla rede de ONGs que trabalham em comércio e agricultura, que rejeitaram o texto. Segundo essas ONGs:

“Our rejection is based on two major structural flaws: 1) A tariff reduction regime which will continue the assault on the livelihoods of small farmers in developing countries; 2) A continuing export dumping regime that floods world markets with below cost agricultural products thereby depriving developing countries farmers of even their own local markets”.(IATP ET AL..., 2003).

Em outro comunicado conjunto, as ONGs questionaram o processo de elaboração dos documentos, cujo resultado ostensivamente ignora as posições dos países em desenvolvimento. O processo foi considerado ofensivo e ultrajante (PUBLIC CITIZEN ET AL..., 2003).

6 O COLAPSO DA CONFERÊNCIA

Conforme Khor, após a longa sessão plenária, onde seu texto foi rejeitado por vários países em desenvolvimento, o presidente da conferência, ministro Derbez, organizou um encontro de um grupo seletivo de nove ministros (EUA, UE, México, Brasil, China, Índia, Malásia, Quênia e África do Sul) para discutir as questões de Cingapura. Com o fim da conferência se aproximando, o presidente decide tentar acelerar as negociações através de grupos pequenos, os chamados “green room”. Nesta reunião, contudo, os países

mantiveram-se em suas posições originais. O ministro Derbez convoca então um grupo maior, de 30 ministros, para se reunirem na manhã do dia 14 de setembro de 2004 para discutir todas as questões pendentes. O encontro inicia-se pelas questões de Cingapura, onde Derbez teria proposto a retirada de duas (investimentos e competição) e o início de negociações nas demais (facilitação e compras), com a concordância da União Europeia (maior *demandeur* nesses temas). Como muitos países demonstraram resistência em iniciar negociações nesses temas, Derbez deu um intervalo de uma hora para que consultassem seus grupos. Durante o intervalo houve uma reunião do ACP/LDCs/AU que reafirmou a oposição às quatro questões de Cingapura. Essa posição foi comunicada no retorno ao *green room*, sendo que Coreia do Sul teria afirmado sua não-aceitação em retirar quaisquer dos temas de Cingapura das negociações. Diante do impasse, o ministro Derbez anunciou que, sem consenso nas questões de Cingapura, não haveria consenso para o conjunto das questões e que, portanto, ele encerraria a conferência (KHOR, 2003). Esse mesmo autor, contudo, afirma que, embora as questões de Cingapura tenham sido as causas imediatas do colapso de Cancún, há razões mais amplas e profundas. Por exemplo: as negociações de agricultura que dominaram os três primeiros dias pouco resultaram em aproximar EUA-UE, G21 e outros países; o texto Derbez intensificou a polarização ao invés de reduzi-la; o documento em si e seu processo de produção foram muito criticados.

Vários entrevistados concordam com a análise de que a divergência nos temas de Cingapura não explica totalmente o colapso da Conferência de Cancún. Um negociador baseado em Brasília e outro em Genebra afirmam que a postura dos países africanos nas questões de Cingapura teria sido uma expressão do descontentamento com a questão do algodão.²⁷ Considerando a centralidade da agricultura para a conferência, chamou também a atenção para que se iniciassem as negociações pelos temas de Cingapura, o que foi interpretado por um dos entrevistados como uma forma de jogar a culpa nos países africanos.²⁸

Gerou controvérsia também o fato de a conferência ser encerrada na primeira divergência, uma vez que a prática diplomática é de que, em casos de impasses temáticos, se busque o consenso em outras áreas e depois se volte à área de impasse, como destacaram

²⁷ Entrevistas 2 e 4

²⁸ Entrevista 4

dois entrevistados.²⁹ O embaixador sul-africano em Genebra, Faizel Ismail, afirma que o não-cumprimento de vários prazos do programa de trabalho de Doha, aliado à inadequação da proposta EUA-UE contribuíram para o fracasso. Em suas palavras “*the seeds for the unsuccessful outcome at the recent Cancun WTO ministerial (...) were sown several months before Cancun*” (ISMAIL, 2003).

Enfim, podemos dizer que, embora os temas de Cingapura tenham sido a causa aparente do colapso, na realidade suas fundações são anteriores à própria conferência e vão além desses temas. Houve razões de processo e substância em várias áreas, inclusive agricultura, que levaram os países a tal distanciamento de posições que foi impossível um acordo em Cancún.

Os países reagiram de maneira muito diversa. O G20 realizou concorrida conferência de imprensa onde lamentou o colapso mas afirmou a importância de sair de Cancún com um grupo unido e forte, baseado em propostas política e tecnicamente equilibradas.³⁰ Conforme a *Folha de S. Paulo*: “O chanceler Celso Amorim, chefe da delegação brasileira, festeja, em meio aos escombros de Cancún, a criação e sobrevivência do G21 ou, como ele prefere agora, G20-Plus -- o número cresceu com a adesão de Nigéria e Indonésia, mas não se sabe ao certo se a Turquia está ou não no grupo. Em entrevista logo após o colapso das negociações, Amorim lamentou o retrocesso, mas se disse otimista no médio e longo prazo, pelo fato de que a criação do G21 aumentou nossa capacidade de negociação.” (FOLHA DE S. PAULO, 15-9-2003a). O comissário de Comércio da União Européia, Pascal Lamy, atribuiu o fracasso da reunião ao método medieval da OMC de decidir por consenso (FOLHA DE S. PAULO, 15-9-2003b)

A reação norte-americana foi bem exemplificada pela linguagem pouco diplomática do presidente do Comitê de Finanças do Senado dos Estados Unidos. O senador Chuck Grassley afirmou que:

“some participants seemed more satisfied with hollow rhetoric than real negotiation (...) Let me be clear. I will use my positions chairman of the Senate Finance Committee (...) to scrutinize the positions taken by many WTO members this ministerial.

²⁹ Entrevistas 1 e 2

³⁰ Notas pessoais do autor tomadas na conferência de imprensa do G20, 14-9-2003.

The United States evaluates potential partners for free trade agreements on an ongoing basis, I will take note of those nations that played a constructive role in Cancun and those nations that didn't . (...) As a result of the collapse in Cancun, President Bush and the administration will have to press on other fronts while TPA authority remains available. Fortunately USA has a lot of options. We will continue to pursue broad market liberalization all fronts, bilateral, plurilateral and multilateral.” (US SENATE COMMITTEE ON FINANCE, 2003b).

Robert Zoellick afirmou em sua análise que os EUA não vão esperar pelos países do contra. Acusou os países em desenvolvimento de economia média de adotar a retórica da resistência para pressionar os países ricos e esconder seu próprio protecionismo. Acusou o Brasil de preferir se aliar à protecionista Índia do que aos EUA para pressionar os europeus. Responsabilizou Brasil e Índia, entre outros, de voltarem para casa sem nada nas mãos por sua intransigência. Finalmente, afirmou que: *“the key division at Cancun was between the can-do and the wont-do (...). As WTO members ponder the future the US will not wait: we will move towards free trade with can-do countries”* (ZOELLICK, 2003).

As ONGs, por sua vez, foram praticamente unânimes em considerar o fracasso responsabilidade da intransigência da União Europeia e dos Estados Unidos ao tentarem forçar os temas de Cingapura e rebaixar a ambição do mandato de Doha em agricultura. As ONGs também reconheceram como fator positivo uma nova configuração de poder com a criação das alianças dos países em desenvolvimento (ACTIONAID, 2003c; OXFAM, 2003b)

7...A RODADA DE DOHA APÓS CANCÚN

Imediatamente após o colapso de Cancún observou-se uma ofensiva dos Estados Unidos em busca de acordos bilaterais ou sub-regionais de comércio, como antecipavam o próprio secretário de Comércio, Robert B. Zoellick, e o senador Chuck Grassley, citados acima. Logo após Cancún, ocorreu em Miami (EUA) a Conferência Ministerial da Área de Livre-Comércio das Américas³¹, em novembro de 2003. Nessa conferência e em

³¹ Como a atuação brasileira na Alca não é objeto desta dissertação, apenas faremos referências aos acontecimentos diretamente relacionados ao G20.

posteriores reuniões do Comitê de Negociações Comerciais, ficou clara uma divergência de ambições em relação à Alca, com conseqüente paralisação das negociações.³² A aliança dos países em desenvolvimento, todavia, não se repetiu na Alca. Um grupo de 13 países em desenvolvimento, liderado pela Costa Rica, aliou-se aos Estados Unidos na busca de uma Alca ampla, enquanto Mercosul e Venezuela defendiam uma Alca limitada. Esta mudança na configuração das alianças se explica pelas negociações de acordos bilaterais e ou sub-regionais de comércio com os EUA, em que vários países latino-americanos e caribenhos se envolveram logo após Cancún. O mais destacado foi o acordo com Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, firmado em 21 de junho de 2004 e que posteriormente teve a adesão da República Dominicana, conhecida como Área de Livre-Comércio da América Central.³³ Equador, Colômbia, Peru e Bolívia começaram as negociações de um tratado de livre-comércio com os Estados Unidos, que, segundo a Aliança Social Continental, caracterizam-se pela falta de transparência e ritmo extremamente acelerado.³⁴

Essas negociações faziam parte da pressão dos Estados Unidos para desmobilizar o G20. A estratégia norte-americana pareceu surtir efeito em meados de outubro de 2003, quando seis países já haviam abandonado o G20 (que chegou a contar com 22 membros em Cancún). Logo após Cancún deixaram o G20 El Salvador, Colômbia, Peru, Costa Rica, Guatemala e Equador (GAZETA MERCANTIL, 2003). Enquanto o G20 sofria um aparente esvaziamento, os EUA pareciam ter priorizado a abordagem bilateral em detrimento dos esforços multilaterais.³⁵

Neste contexto de elevada pressão, ampliada pelas dificuldades nas negociações da Alca, aproximava-se a primeira reunião da OMC a oficialmente retomar o diálogo, que seria o Conselho Geral de 15 de dezembro de 2003. O G20 retoma a iniciativa política poucos dias antes, com uma reunião ministerial em Brasília no dia 12 de dezembro de 2003, da qual participaram Brasil, África do Sul, Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tanzânia, Venezuela e

³² <http://www.asc-hsa.org/castellano/site/home.php>

³³ <http://www.ustr.gov/releases/2004/08/04-66.pdf>

³⁴ <http://www.asc-hsa.org/castellano/site/texto.php?cdTexto=256>

³⁵ A ONG ActionAid International publicou estudo detalhado com as iniciativas dos EUA para esvaziar o G20 e da União Européia para dividir os países em desenvolvimento, bem como outras iniciativas de pressão dos países ricos sobre os países em desenvolvimento durante e após Cancún (ActionAid, 2003^a).

Zimbábue. O Equador e o representante do Caricom participaram como convidados, assim como o diretor da OMC, Supachai Panitchpakdi, e o comissário europeu, Pascal Lamy.

Nesta oportunidade, o G20 reafirmou seu compromisso com o sistema multilateral de comércio e com a agenda de Doha, conclamou à retomada das negociações da OMC, identificou a necessidade de enfrentar a questão das preferências comerciais, reconheceu áreas de convergência com o G90 e a necessidade de busca de uma solução para o algodão. Com relação ao último documento apresentado em Cancún (texto Derbez), os ministros do G20 afirmaram que “qualquer marco negociador, para ser viável, deve ser consistente com o mandato de Doha” (COMUNICADO, 2003). A reunião de nível ministerial do G20, com a participação de 17 membros, além do Equador como observador, reafirmou a vitalidade e força do grupo. A presença do diretor-geral da OMC e do comissário europeu significou o reconhecimento de que o G20 consolidava-se como um dos principais atores nas negociações da OMC. A reunião teria ainda impedido que se confirmassem os rumores de que novo texto fosse apresentado no Conselho Geral de 15 de dezembro de 2003.³⁶ Os Estados Unidos viam-se, portanto, frustrados e isolados na tática de esvaziamento do G20.

Dessa forma, os diversos países reafirmaram suas posições centrais no Conselho Geral de 15 de dezembro de 2003, além de evidenciarem sua disposição ao diálogo, embora tenha sido geral o reconhecimento de que ainda não se estava no ponto de retomada total das negociações. O diretor-geral apresentou relatório sobre as consultas realizadas após Cancún, propondo a reativação das negociações e o desvinculamento dos temas de Cingapura (WTO, 2003). Após o Conselho Geral, o TNC (Trade Negotiations Committee) foi reativado, bem como os grupos negociadores temáticos, visando a busca de um *framework* a ser apreciado no Conselho Geral de 27 de julho de 2004.

Em 11 de janeiro de 2004 o secretário de Comércio dos Estados Unidos envia carta a todos os membros da OMC afirmando a importância da Rodada de Doha para o sistema multilateral. Zoellick sugere como caminho para a retomada das negociações o foco em acesso a mercados, tendo como resultados a eliminação dos subsídios à exportação e dos componentes distorcivos dos créditos à exportação, redução de subsídios domésticos, ampliação de acesso a mercados e a aceitação (limitada) de produtos especiais. O secretário

³⁶ Notas do autor após entrevistas com dois embaixadores de países do G20 em Genebra, 15-12-2003.

sugere, ainda, negociações apenas em um dos quatro temas de Cingapura, facilitação comercial. Finalmente os Estados Unidos sugerem a realização de uma ministerial em dezembro de 2004, em Hong Kong (MRE, 2004e). Apesar das propostas genéricas, o secretário dos EUA demonstra disposição de avançar nas negociações e o tom da carta é seguramente bem mais positivo que sua reação após Cancún. A representação brasileira em Genebra considerou que a carta é positiva, uma vez que demonstra um sinal de engajamento dos Estados Unidos (MRE, 2004^a).

A partir de março de 2004 as negociações são efetivamente retomadas em Genebra, com a definição do novo presidente do Conselho Geral (embaixador japonês, uma vez que esse mandato cabia aos países desenvolvidos) e dos grupos de negociação. Houve reunião de vários órgãos negociadores, incluindo-se uma Sessão Especial de Agricultura. Nessa sessão, a sugestão brasileira de que se buscasse a interação direta entre os diferentes membros foi adotada, sendo que o G20 reuniu-se com EUA, UE, G33³⁷, G10³⁸, Cairns e Grupo Africano. O resultado foi a reafirmação do compromisso de buscar-se uma *framework* até o verão europeu (MRE, 2004b). O G20 avaliou a sessão como positiva, reafirmou sua posição pela eliminação de todos os subsídios à exportação, redução do apoio doméstico no conjunto de caixa amarela, azul e *de mínimos*, e reconheceu que o pilar de acesso a mercados aparentava ser o mais complexo nesse estágio (MRE, 2004b) No dia 31 de abril e 1º de maio reúnem-se em Londres, a convite dos Estados Unidos, um seleto grupo de países: EUA, UE, Brasil, Índia e Austrália. Esse grupo, que depois seria conhecido como nG5³⁹ começa a dialogar sobre possíveis saídas para os impasses em agricultura.

No início de maio, a União Européia toma a iniciativa, através de carta do comissário de Comércio, Pascal Lamy, e do comissário de Agricultura, Franz Fischler, a todos os membros da OMC. Nessa carta, a União Européia admite a eliminação dos subsídios à exportação, desde que acompanhada de total paralelismo à eliminação de outras formas de apoio à exportação (notadamente aqueles utilizados pelos EUA como créditos à exportação, ajuda alimentar e companhias estatais). A carta sinaliza ainda que a UE estaria

³⁷ Antiga aliança em defesa de produtos especiais e mecanismos de salvaguarda.

³⁸ Grupo de países importadores de alimentos, também conhecidos como amigos da multifuncionalidade.

³⁹ Não-grupo dos 5, para demonstrar que era um grupo para diálogo e não uma nova aliança.

disposta a aceitar que os países do G90⁴⁰ não necessitariam fazer nenhuma concessão na rodada, proposta que ficou conhecida como *round for free* (LETTER..., 2004). Os países do G90 se mostraram sensibilizados pela oferta europeia, a ponto de oferecer concessões em agricultura e temas de Cingapura em seu *G90 common framework platform*. Essa postura motivou uma coalizão de ONGs a escrever uma carta aos ministros do G90 alertando para a tentativa de dividir para governar, feita pelos europeus, bem como para a necessidade de aproximação entre as alianças dos países em desenvolvimento, e rejeitando as propostas agrícolas europeias (ACTIONAID ET AL., 2004a).

O G20 apresentou documento em 7 de maio criticando duramente a proposta de fórmula mista para redução tarifária, que fazia parte da proposta conjunta EUA-UE e do texto Derbez. O documento demonstra como essa fórmula implicaria maiores cortes tarifários pelos países em desenvolvimento, assim como não combateria os picos tarifários e acomodaria as altas tarifas dos países ricos. A fórmula seria demasiado tendenciosa em favor dos países desenvolvidos, permitindo que os menores cortes fossem realizados nas maiores tarifas. Enfim, a fórmula mista contraria o mandato de Doha de várias maneiras (G20, 2004^a).

Em 13 e 14 de maio de 2004 ocorreu a Conferência Ministerial da OCDE. Às margens dessa conferência houve uma miniministerial da OMC. Nessa reunião, pela primeira vez Estados Unidos e União Europeia admitem considerar uma proposta alternativa à fórmula mista e sugerem que o G20 elabore essa alternativa (MRE, 2004c). A proposta de modalidades em acesso a mercado é apresentada pelo G20 em 28 de maio de 2004. Segundo o embaixador Seixas Corrêa, o documento enumera os elementos de uma fórmula como “cortes mais profundos sobre as tarifas mais elevadas; flexibilidade para acomodar sensibilidades e trato especial e diferenciado” (MRE, 2004c). A proposta advoga que a fórmula deveria conter os seguintes elementos: redução tarifária progressiva (maiores cortes nas maiores tarifas) e ampla (sem exclusões *a priori*); flexibilidade para acomodar sensibilidade de alguns produtos; neutralidade quanto a diferentes estruturas tarifárias; *non ad valorem* tarifas devem ser convertidas em *ad valorem* tarifas (segundo metodologia a ser acordada); a escalada tarifária deve ser combatida; países desenvolvidos devem ampliar

⁴⁰ G90 é um grupo de países composto pelos países de menor desenvolvimento relativo (LDCs), União Africana e ACP (África, Caribe e Pacífico).

quotas tarifárias com base no critério de nação mais favorecida; países em desenvolvimento devem aplicar menores taxas de redução e ter maiores prazos de implementação, bem como designar uma percentagem de linhas tarifárias como produtos especiais; a salvaguarda especial do artigo 5º deve ser eliminada; uma salvaguarda especial para países em desenvolvimento deve ser criada; países desenvolvidos devem designar uma percentagem de suas importações como *duty free* e *quota free* para produtos de países em desenvolvimento (G20, 2004b).

A proposta do G20 cria o chamado *tiered approach* em vez da proposta de *blended formula* (fórmula mista) até então predominante. Segundo a representação brasileira em Genebra o *tiered approach* se caracterizaria por: “taxas de redução tarifária maior para as tarifas mais elevadas, bandas pré-definidas e devidas exceções (*escape clauses*) para atender às diversas sensibilidades” (MRE, 2004c).

A proposta foi discutida em sessão especial no início de junho. Embora não tenha havido acordo, começa a existir clareza sobre em que pontos há necessidade de acordo político: a) como acomodar as sensibilidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento; b) como estabelecer equivalência entre os diferentes apoios à exportação; c) como alcançar um corte total no conjunto dos subsídios (caixa amarela, azul e *de minimis*) e limitar a caixa azul, e clarear critérios da caixa verde (MRE, 2004c)

Dessa forma, os países começam junho com as questões pendentes mais delimitadas. Por ocasião da XI Conferência Ministerial da Unctad, em São Paulo, ocorrem vários encontros paralelos entre ministros para negociar esses temas pendentes. Os ministros do G20 se reuniram em 12 de junho, quando reiteraram algumas de suas áreas de preocupação: apoio interno (necessidade de corte global, falta de clareza sobre os pontos de partida para disciplinar a caixa azul; necessidade de esclarecer os critérios de caixa verde) (MRE, 2004f.). A reunião do G20 teve a participação do ministro da Guiana, como representante do G90, que retribuiu a participação do ministro Amorim na reunião do G90 ocorrida em 2 de junho. Estiveram presentes ainda o diretor-geral da OMC e o presidente do Comitê de Agricultura, Tim Grosser. Finalmente, uma coalizão de ONGs se dirigiu aos ministros manifestando apoio às coalizões dos países em desenvolvimento, ressaltando o papel do G20, e sublinhando a necessidade de que o grupo promovesse a defesa da

segurança alimentar e o desenvolvimento rural (ACTIONAID ET AL, 2004b). No dia 13 de junho foi a vez do nG5 reunir-se. Em conferência de imprensa, os ministros do nG5 afirmaram que as conversas teriam sido frutíferas, e que esses atores teriam demonstrado flexibilidade para que modalidades fossem acordadas até julho.⁴¹

Em meio às negociações, é confirmada pelo painel de arbitragem da OMC a vitória do Brasil contra os subsídios dos Estados Unidos para algodão. O painel considerou que o Brasil tinha razão em todas as queixas apresentadas (MRE, 2004g). Esse painel fora solicitado em fins de 2002 e, juntamente com o painel do açúcar contra a União Européia (que o Brasil também venceria em 4 de agosto de 2004), questionava a coerência de vários mecanismos das políticas agrícolas norte-americana e européia com os acordos da OMC. A decisão do painel teve importância política substancial, uma vez que justificou os argumentos que o Brasil vinha utilizando nas negociações em Genebra.

A partir daí os países caminham para as definições em Genebra. Em 30 de junho, o Comitê de Negociações Comerciais se reúne, oportunidade em que o Brasil solicita que as flexibilidades apresentadas pelos ministros na reunião do nG5 sejam traduzidas em propostas concretas (MRE, 2004e). Em 16 de julho, o diretor-geral (Panitchpakdi) e o presidente do Conselho (Oshima) apresentam uma proposta de *framework*. De acordo com a proposta Oshima-Panitchpakdi, iniciam-se as negociações em facilitação comercial e os demais temas de Cingapura são deixados fora do programa de trabalho da Rodada de Doha. Em agricultura a proposta trata cada um dos pilares da seguinte forma:

Apoio doméstico: ratifica-se o trato especial e diferenciado e estabelece-se o princípio de harmonização, em que os maiores níveis de apoio doméstico sofrerão os maiores cortes. Em termo de redução global, acorda-se a criação de uma *tiered formula*, segundo a qual a soma entre Medida Agregada de Suporte (MAS) total, juntamente com *de minimis* e um nível a ser determinado de caixa azul, será reduzida. Membros com maiores níveis de apoio deverão realizar os maiores cortes. Com relação especificamente às MAS, mais uma vez cria-se uma *tiered formula* para sua redução, sendo que para se evitar a migração de subsídios entre caixas afirma-se que MAS específicas por produto seriam limitadas (*capped*). Com relação à *de minimis*, o texto diz que seria reduzida conforme

⁴¹ Notas do autor tomadas na conferência de imprensa do nG5, 13-6-2004.

percentagem a ser acordada (indiscriminadamente para países desenvolvidos e em desenvolvimento). Já com relação à caixa azul, propõe-se a reforma do artigo 6.5 do AoA, de forma a permitir os pagamentos diretos em programas vinculados à limitação de produção, segundo alguns critérios, ou os pagamentos diretos desvinculados de produção, também com alguns critérios. Estabelece-se ainda que, após a implementação, os pagamentos de caixa azul não poderão exceder a um nível a ser determinado do valor da produção agrícola. Finalmente, afirma-se que os critérios da caixa verde serão revistos.

Subsídios à exportação: Embora os compromissos de Doha de eliminação de todos os subsídios à exportação sejam reafirmados, o documento estabelece que paralelamente à eliminação dos subsídios à exportação corresponderá a eliminação de outras medidas relacionadas à exportação que tenham efeito similar. Dessa forma, em uma data a ser acordada, os subsídios à exportação serão eliminados conforme *schedules*; os elementos distorcivos dos créditos e garantias à exportação; as práticas distorcivas das companhias estatais de comercialização e as provisões de ajuda alimentar que não estejam em conformidade com critérios a serem definidos. O texto sugere um processo de implementação segundo modalidades e *schedules* a serem negociados, mas com *installments* (parcelas) anuais progressivos. Finalmente, o tratamento especial e diferenciado (S&DT) é assegurado através de maiores prazos para implementação.

Acesso a mercados: O documento declara que a abordagem única é através de *tiered formula*, que conterà os seguintes princípios: reduções tarifárias serão feitas através de *bound rates*, todos os membros, exceto LDCs, farão contribuições, mas o S&DT será parte integral; haverá progressividade com maiores cortes entre os países com maiores tarifas, com flexibilidade para produtos sensíveis e ampliação substancial de acesso para todos os produtos. O número de bandas, os critérios para definição das bandas e o tipo de redução em cada banda continuam em negociação. O texto estabelece formato para os produtos sensíveis dos países desenvolvidos (remetendo os critérios para os países em desenvolvimento para depois do *framework*), segundo o qual o máximo de linhas tarifárias a serem declaradas aproxima-se das atuais *out-of-quota tariff rates*, e ampliação substancial de acesso deve ocorrer em cada linha, mas admite-se a combinação de redução tarifária e TRQs. O texto afirma ainda que a escalada tarifária será tratada segundo fórmula a ser negociada. A salvaguarda especial de agricultura (SSG) continua em negociação.

Finalmente, no que se refere a S&DT, estabelece que haverá menor redução em cada banda da *tiered formula*, afirma a necessidade de coerência entre os critérios e tratamento dos produtos especiais, mecanismo de salvaguarda especial (SSM) e produtos sensíveis; países em desenvolvimento poderão designar produtos especiais, bem como fazer uso de salvaguarda especial. Produtos tropicais deverão ter liberalização máxima (DOHA WORK PROGRAMME, 2004).

O G20 reuniu-se no dia 20 de julho de 2004 para coordenar a reação ao anexo de agricultura do *draft*. O grupo declara considerar a proposta como base para as negociações (MRE, 2004d). Após a análise técnica, contudo, as seguintes áreas de dissenso são apresentadas no dia seguinte: o texto seria detalhado nas prioridades dos países desenvolvidos, como caixa azul e produtos sensíveis, relegando-se para o futuro a especificidade nas prioridades dos países em desenvolvimento; o documento estaria indo além do mandato de Doha em indicação geográfica, poder monopólico de companhias estatais e impostos de exportação diferenciados; disciplinas específicas por produtos e reduções tarifárias deveriam ser aplicadas a todos os produtos; em caixa azul, o G20 afirma que qualquer erosão nas atuais disciplinas deveria ser acompanhada do detalhamento simultâneo das novas regras, assegurando-se de que seriam menos distorcivas e mais desvinculadas da produção; em *de mínimos* o grupo sugere que países em desenvolvimento não deveriam ter compromissos de redução; em caixa verde discorda-se da inclusão da linguagem de *non trade concerns*; em apoio às exportações, o grupo manifesta preocupação com o texto em créditos à exportação; em acesso a mercados, o G20 considera que deveriam existir limites claros e estritos quanto à abrangência dos mesmos, além de discordar do desequilíbrio entre o nível de detalhes em produtos sensíveis (área de interesse dos países desenvolvidos) e a generalidade em produtos especiais (área de interesse dos países em desenvolvimento); sugere-se a adoção do princípio da proporcionalidade nessa área (MRE, 2004d).

O Conselho Geral de 27 e 28 de julho é palco de intensas negociações, que se estendem até a noite do dia 31 do mesmo mês, quando os países-membros da OMC acordam um *framework* indicando um passo concreto após o fracasso de Cancún. Os elementos essenciais do texto são os seguintes: em temas de Cingapura iniciam-se negociações somente em facilitação comercial; em desenvolvimento retira-se referência à

diferenciação entre países em desenvolvimento para acesso a mercados em Nama; mantém-se indicações geográficas nas questões de implementação. Em agricultura as principais alterações em relação ao texto Oshima- Panitchpakdi são as seguintes: os critérios de caixa azul são mais detalhados (não pode exceder 5% do valor de produção agrícola, não pode exceder MAS etc.); em *de minimis* excetua-se de compromissos de redução os países em desenvolvimento que utilizam quase sua totalidade em apoio à agricultura de subsistência ou a agricultores pobres; critérios mais claros são estabelecidos em relação a créditos à exportação; é feita exceção para companhias estatais em países em desenvolvimento que têm relevância no controle de preços de alimentos para que possam manter monopólios; finalmente, em acesso a mercados, retiram-se as referências a postergar as definições relativas às sensibilidades dos países em desenvolvimento, determinando-se orientações para a seleção e tratamento de produtos sensíveis para todos os membros e a possibilidade de que países em desenvolvimentos utilizem produtos especiais (WTO WT/L/579 02).

O Brasil considerou o texto final uma vitória (VALOR ECONÔMICO, 2004b). Contudo, alguns analistas destacaram que o ganho maior teria sido a eliminação dos subsídios à exportação. Para alcançar isso, contudo, foram feitas importantes concessões na caixa azul, admitindo-se a inclusão de alguns pagamentos desvinculados da produção (VALOR ECONÔMICO, 2004b). O jornal *O Estado de S. Paulo* considerou que o Brasil teve vitória nos subsídios à exportação, empate no apoio doméstico e derrota com o estabelecimento de produtos sensíveis (O ESTADO DE S. PAULO, 2004). As ONGs de desenvolvimento reagiram negativamente ao texto. Para a ActionAid, o texto é muito fraco em produtos especiais e algodão, de interesse dos países em desenvolvimento, enquanto favorável aos países desenvolvidos em caixa azul e produtos sensíveis, além de conter compromissos excessivos em Nama. (ActionAid, 2004c) Oxfam considerou os avanços muito tímidos, enquanto a IATP criticou o desequilíbrio entre os ganhos dos países ricos em produtos sensíveis e as generalidades em produtos especiais (FOLHA DE S. PAULO, 2004).

A Conferência Ministerial de Cancún teve seu mandato definido em Doha, contudo seus contornos começaram a ser desenhados antes, com os fracassos em importantes prazos (agricultura e modalidades), as reformas insuficientes ou antagônicas da Política Agrícola Comum e da Farm Bill, a apresentação da proposta EUA-EU, a criação do G20 e a

apresentação do texto Castillo. Nessa sucessão de acontecimentos observou-se uma erosão crescente no nível de acordo que resultou na Declaração de Doha, com a apresentação de propostas que contrariavam até mesmo esse mandato prévio. Somando-se a essas questões de substância uma série de falhas processuais, particularmente uma falha dos EUA e da UE em buscarem impor seu entendimento aos demais países, e uma parcialidade do aparato de negociação (secretariado da OMC, facilitadores temáticos, presidente da conferência), chegou-se a uma situação de impasse que resultou no colapso da conferência.

O colapso de Cancún, entretanto, teve como resultado a criação de um novo ator, o G20. Como avaliou o ministro Amorim, Cancún significou primeiro a inclusão do G20 como ator permanente nas negociações comerciais, segundo o início de negociações de fato dos temas agrícolas e terceiro a conquista de um texto melhor em relação ao anterior (FOLHA DE S. PAULO, 2003^a). Contudo, o colapso significou também uma ofensiva da UE contra os processos de tomada de decisão da OMC e uma ofensiva dos EUA em busca de acordos bilaterais e pela desestruturação do G20.

O G20, entretanto, sobreviveu às pressões e consolidou-se com sua reunião ministerial de dezembro de 2003. A partir daí, o secretariado da OMC, União Européia e Estados Unidos, passou a reconhecer o G20 como novo ator nas negociações. Exemplo disso foi a inclusão de Brasil e Índia no chamado nG5. Essa inclusão teve reflexos no texto final, que incorporou alguns elementos das propostas do G20 como *tiered formula* e a eliminação de todos os subsídios à exportação. O processo de Cancún resultou, dessa forma, na incorporação de um grupo de países de desenvolvimento no centro da tomada de decisões da OMC.

Cancún significou também uma reorientação das alianças do Brasil, que passa a priorizar um grupo países em desenvolvimento, com ênfase nos líderes regionais como Índia, África do Sul e Índia, em detrimento de uma aliança de agroexportadores (desenvolvidos e em desenvolvimento). Enfim, o Brasil opta por sair de uma aliança temática de superliberais agrícolas para uma aliança de caráter mais político com os países em desenvolvimento.

Finalmente, o processo de Cancún significou a consolidação do Brasil entre os principais negociadores da OMC. O Brasil liderou desde o princípio o G20, sendo seu coordenador e

porta-voz desde a criação do grupo até esse momento. Sua capacidade política de coordenar e liderar o grupo, bem como sua capacidade técnica nas negociações, foram reconhecidas. A participação do Brasil no nG5 concretiza o novo papel político do país na OMC, com possíveis impactos para outros fóruns de negociação. Marca-se aqui outra alteração significativa em relação ao período pré-Cancun ou pré-G20. Até então, o Brasil foi um ator tímido, diluído no Grupo de Cairns, onde se destacava a liderança da Austrália.⁴² A posição brasileira em Cancun e dentro do G20, somada aos resultados positivos dos painéis do algodão e do açúcar, alçou o Brasil a um dos países participantes do núcleo de tomada de decisão nas negociações agrícolas da OMC.

⁴² Entrevistas 3 e 4

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO SURGIMENTO SIGNIFICADO E IMPLICAÇÕES DO G20

1 REVISÃO TEÓRICA

Para descrever e analisar o surgimento, significado e implicações do G20, fizemos uso de coleta de informações realizada através de entrevistas⁴³ e de consulta de ensaios e de documentos referidos ao tema. Essa coleta de informações, bem como algumas das questões discutidas neste capítulo, foi orientada e informada por reflexões baseadas na teoria dos regimes internacionais e da chamada *double-edge diplomacy*.

Double-Edged Diplomacy

As reflexões acerca da *double-edged diplomacy*, ou diplomacia de dois gumes, têm seu marco inicial com a obra de Robert Putnam *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, de 1988. Nessa metáfora, consideram-se os “homens de Estado”, ou chefes de governo (CDGs como passaremos a designá-los), posicionados estrategicamente entre dois tabuleiros: a política doméstica e as negociações internacionais. As táticas e estratégias diplomáticas são condicionadas simultaneamente pelo que seria aceito por outros Estados e pelo que seria ratificado pelos cidadãos (e/ou suas instituições representativas) de seu próprio Estado. Para ter sucesso em uma negociação o CDG teria que negociar nesses dois cenários, de modo a obter um acordo internacional e ao mesmo tempo assegurar sua ratificação doméstica. Obviamente este enfoque rompe com a suposição realista de desconsiderar as variáveis domésticas, privilegiando as condicionalidades do sistema internacional ao colocar os dois tabuleiros em um mesmo nível.

⁴³ Foram realizadas as seguintes entrevistas estruturadas: um diplomata negociador de agricultura baseado em Genebra; um diplomata que esteve envolvido nas negociações da Alca; um técnico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que acompanha o tema desde a Rodada Uruguai em Brasília; o líder do agronegócio, ex-secretário de Comercialização do Mapa e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira Pedro Camargo Neto, em São Paulo, e um jornalista que cobre as negociações da OMC em São Paulo. Houve ainda algumas entrevistas informais com um diplomata sul-africano e um diplomata indonésio em Genebra.

Segundo Moravcsik, a questão que se coloca para os teóricos das relações internacionais não é se explicações domésticas e internacionais devem ser combinadas em uma *double-edged diplomacy*, mas como fazê-lo da melhor forma (MORAVCSIK, 1993). Os teóricos sistêmicos caracterizam-se por privilegiar os elementos das relações internacionais, particularmente poder e interesses para análise, embora admita-se algum nível de integração entre política doméstica e internacional. Desta maneira, a política doméstica seria uma correia de transmissão imperfeita, que introduziria desvios à resposta racional dos Estados a imperativos externos. Enfim, as políticas domésticas seriam uma variável residual a flexibilizar as três suposições do paradigma realista: Estados como atores racionais, preferências estáveis em diferentes regimes domésticos e habilidades fixas de mobilizar recursos internos. Contudo, considerar os fatores domésticos como variáveis apenas residuais é suscetível às seguintes críticas, ainda segundo Moravcsik: a) a decisão de usar as explicações sistêmicas ou internacionais como primeiro corte é essencialmente arbitrária; b) ao privilegiar as explicações internacionais e recorrer aos fatores domésticos apenas se necessário, esta abordagem tende a encorajar interpretações *ad-hoc* ao invés de uma teoria explícita da integração entre política doméstica e internacional; c) subestima-se a influência dos fatores domésticos nas negociações internacionais (MORAVCSIK, 1993).

A proposição de Putnam de *two-level games*, ou jogos de dois níveis, pressupõe que os CDGs realmente buscam fazer duas coisas ao mesmo tempo, jogando efetiva e simultaneamente em dois tabuleiros. Os condicionantes à estratégia diplomática são, simultaneamente, a reação dos outros Estados e a possibilidade de ratificação doméstica. Nesse jogo um CDG não apenas leva em consideração as possibilidades de ratificação de um acordo internacional em seu próprio país, como busca influenciar a opinião pública (e/ou cidadãos e/ou parlamentos e/ou grupos de interesse) nos outros países. É ainda uma via de mão dupla em que tanto o CDG pode abrir novas oportunidades internacionais a partir do controle sobre a informação e recursos domésticos, como estratégias internacionais podem ser usadas para a remoção de constrangimentos domésticos. Enfim, pressupõe-se que nem o comportamento do Estado é determinado pelo ambiente internacional e nem o CDG é um passivo porta voz da política doméstica. Esta abordagem advoga um espaço de autonomia entre essas duas lógicas, onde o CDG atua, enfrentando oportunidades e dilemas estratégicos, como afirma Putnam. Esse autor chega a afirmar que

a metáfora do jogo de dois níveis enxerga a relação entre política doméstica e internacional através dos olhos do chefe de governo.

Esta abordagem teórica se vale de um arsenal de tipologias e estratégias de análise para explorar simultaneamente ambos os níveis de uma situação de negociação. Em primeiro lugar, divide-se o processo de negociação em duas etapas: a fase de barganha, quando chefes de governo negociam um acordo internacional; e a fase de ratificação, quando os cidadãos (ou suas instituições representativas) decidem formal ou informalmente se vão ratificar e implementar o acordo. Destaca-se, entretanto, que essas fases não são sequenciais ou estanques, mas, pelo contrário, são simultâneas e influenciam-se simultaneamente. Moravcsik destaca que a ratificação assume, portanto, o papel de ligação teórica crucial entre política internacional e doméstica.

Supõe-se que cada Estado tem um *win-set* definido como um conjunto de acordos potenciais que seriam ratificados pelos seus cidadãos e/ou instituições. Com a ampliação dos benefícios de um acordo ou com os custos de um não-acordo, o *win-set* amplia-se. O CDG atuaria como um agente de sua organização política, mas seria constrangido apenas pelo seu *win-set*, ou seja, pelo conjunto dos acordos ratificáveis.

Moravcsik identifica três blocos teóricos constitutivos do jogo de dois níveis: a) a especificação da política doméstica (ou a natureza do *win-set*); b) a especificação do ambiente de negociação internacional (os determinantes do resultado das negociações entre Estados); c) as preferências do CDG (MORACVSIK, 1993).

Com relação à natureza do *win-set* são feitas algumas reflexões sobre a manipulação dos constrangimentos domésticos. Como já foi dito, o constrangimento fundamental do CDG é o tamanho do *win-set*, que por sua vez depende de vários fatores domésticos como a distribuição de coalizões domésticas, natureza das instituições representativas e estratégias domésticas do CDG. Essa abordagem parte do pressuposto de que as coalizões domésticas são a base da análise de custo-benefício entre o *status-quo* e as alternativas em negociação, e que se manterão constantes no decorrer da análise (MORACVSIK, 1993).

A influência do CDG reside na sua autonomia dentro do *win-set*, enquanto a influência dos grupos sociais reside em seu papel no processo de ratificação. Uma tática relevante descrita por Putnam refere-se à habilidade do CDG em busca da aprovação de

uma importante medida doméstica ligando-a com um acordo internacional ou vice-versa. Putnam chama essa tática de *synergistic issue linkage*. Outra bastante utilizada pelos CDGs para alterar seu *win-set* (ou manipular a política doméstica) é atuar sobre outros fatores determinantes do *win-set* que são mais contingentes, uma vez que se supõe as preferências subjacentes dos grupos domésticos como constantes. O CDG tem portanto um leque de opções, como incidir sobre a natureza das instituições (alterando o processo de ratificação, exigindo disciplina partidária etc.), sobre o padrão de mobilização (compensações para alguns grupos, manipulação de informação sobre o acordo etc.) e através de *issue-linkage*. Uma importante variação nessa ligação sinérgica seria a chamada *chiefs of government collusion*, ou conspiração entre CDG, quando um intercambia recursos (informações etc.) com o objetivo de fortalecer a posição de outro diante de sua sociedade. Finalmente, os fatores que determinam a capacidade do CDG em manipular a política doméstica são: a concentração dos grupos domésticos (quanto mais concentrados mais influentes); a extensão em que esses grupos estão informados do acordo (quanto menos informação maior a capacidade do CDG em divulgar seletivamente as informações de acordo com seus interesses); e as instituições domésticas de ratificação (MORAVCSIK, 1993).

Com relação às condicionalidades internacionais, o segundo bloco constitutivo dessa abordagem teórica, Putnam argumenta que o resultado das negociações internacionais (da barganha entre Estados) reflete o tamanho dos *win-sets*. Os corolários seriam: a) quanto maiores os *win-sets*, maiores as possibilidades de um acordo internacional; b) se dois atores que desejam um acordo apresentam diferentes tamanhos de *win-sets*, aquele com menor *win-set*, em determinadas circunstâncias, seria beneficiado na distribuição de custos e benefícios. Esse corolário parte do princípio de que teoricamente aquele ator com menor margem de manobra tem mais chances de que os resultados da negociação estejam mais próximos de suas posições iniciais. Isso traz implicações como táticas de *tying hands* (atar as mãos) ou *cutting slacks* (afrouxar o laço), visando, respectivamente reduzir ou ampliar o *win-set*. Evidentemente, o uso dessas táticas estaria condicionado ao nível de informação que cada CDG tem sobre a possibilidade de ratificação de diferentes alternativas pela sociedade de seu oponente. Evidentemente que, assim como em relação à política doméstica, o uso de informação assimétrica é mais uma vez chave. Além de relacionar-se com seu próprio *win-set*, CDGs podem influir no *win-set* alheio, embora obviamente seja

bem mais difícil. A expansão do *win-set* do oponente amplia as chances de acordo e também de que o resultado das negociações favoreça o primeiro. Algumas táticas descritas nesse campo são: divulgar os custos de um não-acordo junto a grupos no Estado oponente; uso de ameaças; conspiração de CDGs (como já descrito); oferta de benefícios a grupos particularmente influentes no oponente ou a grupos indecisos. Outro tipo de tática é a reverberação, quando ações de um país alteram as expectativas domésticas de outro país quanto ao acordo.

Com relação ao terceiro bloco teórico, ou seja, a preferência do CDG, essa abordagem confere alguma autonomia ao governante, que usará estratégias “de dois gumes” caso elas reforcem seus objetivos. O conjunto de acordos preferido pelos CDGs é descrito como *acceptability set*. São feitas algumas generalizações sobre eles como *doves* (literalmente pombos, designando CDGs moderados), agentes ou *hawks* (literalmente águias, designando CDGs agressivos). No caso do chefe de governo como agente, o *acceptability set* reflete os interesses dos grupos domésticos médios; já como *dove*, tem seu *acceptability set* ao menos parcialmente fora do *domestic win-set* e próximo ao *win-set* do oponente. Finalmente, o CDG como *hawk* tem seu *acceptability set* fora do *win-set* doméstico, mas na direção oposta, ou seja, mais distante de um acordo do que o que seria aceitável por sua sociedade.

Outro campo de análise é a respeito das estratégias empregadas pelos grupos domésticos, desde sua habilidade em utilizar estratégias de dois níveis até o papel de alianças transnacionais em negociações internacionais.

Peter Evans buscou refletir sobre algumas das questões propostas pela abordagem da *double-edged diplomacy*. Em sua análise, Evans inicialmente avalia, à luz de estudos de caso, as variações na autonomia relativa do CDG frente à política doméstica: a) a tática de atar as mãos é poucas vezes tentada e usualmente inefetiva; b) a autonomia relativa dos CDGs decresce contínua e progressivamente no decorrer das negociações; c) líderes mais agressivos tendem a ter menos autonomia frente a suas sociedades. A manipulação da percepção externa sobre as possibilidades de ratificação não é uma estratégia efetiva. A assimetria de informações entre países é menos prevalente que o imaginado e há erros de avaliação sobre a possibilidade de ratificação doméstica mais comum (EVANS, 1993).

Evans analisa ainda como as possibilidades de se chegar a um acordo dependem não das estratégias do CDG, mas da configuração de interesses domésticos e internacionais. Suas conclusões são: a) quando os custos são concentrados e os benefícios difusos, os acordos estão usualmente condenados. A certeza do fracasso depende de quão “desproporcionalmente livres” estão os grupos prejudicados; b) interesses que impõem obstáculos intransponíveis no curto prazo (sejam eles domésticos ou internacionais) tendem a ser objeto de reestruturação no longo prazo; c) não há relação entre o nível de democracia e liberdade política e a propensão a acordos, ou seja, democracia não parece ser um obstáculo aos acordos internacionais; d) não há correlação entre a presença de atores transnacionais e a probabilidade de um acordo (EVANS, 1993).

Finalmente, o autor enfatiza a evolução do contexto histórico das relações internacionais com sua migração do campo da segurança para o campo da integração econômica como incentivo à *synergistic issue linkage*, ou seja, o campo da integração econômica seria mais propício para que os governos busquem aprovação de uma medida doméstica usando um acordo internacional como justificativa, ou vice-versa.

Essa abordagem tem um foco excessivo no papel do chefe de governo. Aliás o próprio Evans chega a questionar-se não se teria ido longe demais na primazia dada aos CDGs. A adoção de elementos de Teoria de Estado que caracterizem melhor o processo de formação da política exterior, relativizando o papel do CDG, parece interessante. Em segundo lugar há um desafio metodológico de se buscar combinar dois níveis de análise (doméstico e internacional (EVANS, 1993).

1.1 Regimes Internacionais

Regimes internacionais são definidos por Krasner como “princípios, normas, regras, e procedimentos de tomadas de decisão ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada questão ou área”(KRASNER, 1983a). Essa noção suscita um intenso debate e um amplo leque de opiniões entre autores. Há, em primeiro lugar, aqueles que refutam a relevância dos regimes, a exemplo de Susan Strange, que considera regime um conceito equivocado que obscurece as relações econômicas e de poder básicas (KRASNER, 1983a) Por outro lado, Keohane e Nye destacam que as relações de

interdependência ocorrem em um contexto de redes de normas, procedimentos e regras que regulam o comportamento dos atores e controlam seus efeitos. Esse contexto pode afetar as relações de interdependência”. (KEOHANE & NYE, 1989). Para Keohane e Nye os conjuntos desses *governing arrangements* constituem os regimes internacionais.

Os mesmos autores consideram que

“os regimes são fatores intermediários entre as estruturas de poder de um sistema internacional e os processos de negociação política e econômica. A distribuição de poder entre os estados afeta profundamente a natureza do regime, que por sua vez afeta e em certa medida governa a barganha política e o processo cotidiano de tomada de decisões que ocorrem dentro do sistema” (KEOHANE & NYE, 1989).

Krasner considera os regimes uma variável autônoma. O autor destaca a diferença de ritmos entre a mudança em regimes e alterações na distribuição de poder . A mudança de regimes tende a ser mais lenta, uma vez que princípios e normas são duráveis e ajustes tendem a ocorrer nas regras e procedimentos. Já a distribuição de poder pode alterar-se com maior volatilidade. Esse descompasso (*lag*) cria fricção entre a distribuição de poder e os regimes e comportamentos e resultados associados. Esta fricção varia com o tempo, sendo menor quando da criação dos regimes. Krasner adiciona ainda outro elemento: o *feedback*. Diz o autor que, quando os regimes são estabelecidos eles podem retroalimentar as variáveis causais que os originaram. Ou seja, poderiam afetar a distribuição de interesses deixando de ser variáveis intervenientes para serem variáveis interativas. Dessa forma, a autonomia dos regimes seria consequência de *lags* e *feedbacks*, segundo (KRASNER, 1983b).

Os descompassos, ou *lags*, sugerem uma vida própria dos regimes, indicando que as variáveis causais são mais importantes para explicar a criação do que a persistência deles. Os descompassos poderiam surgir de usos e costumes, de incerteza ou falha cognitiva. Já a retroalimentação ocorreria através de quatro mecanismos: a) os regimes que podem alterar os cálculos dos atores em como maximizar seus interesses; b) os que poderiam modificar os interesses mesmo; c) os que propiciam transformação em uma fonte de poder a que os atores poderiam apelar; d) e os capazes de alterar as capacidades de poder dos atores (KRASNER, 1983b). Esta última abordagem de regimes internacionais distancia-se

significativamente da abordagem realista (que atribui à estrutura de poder a determinação dos regimes) ao admitir uma via de mão dupla entre variáveis causais, regimes e resultados.

Keohane e Nye destacam, por exemplo, a importância das mudanças no regime internacional de comércio, que foi estabelecido com a criação do Gatt em 1947.

“Este regime foi efetivo por três décadas, porém a última década , particularmente depois da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, foi marcada pelos esforços parcialmente exitosos dos países em desenvolvimento em alterar esse regime. Em geral, em meados dos anos 70, as demandas dos países menos desenvolvidos por uma nova ordem internacional envolveram lutas sobre quais regimes internacionais deveriam governar o comércio de produtos não processados e manufaturas, assim como investimento externo direto” (KEOHANE & NYE, 1989).

Podemos considerar a inclusão da agricultura nas normas multilaterais de comércio a partir da Rodada Uruguai do Gatt e da criação da OMC, bem como da revisão do acordo agrícola, que tem um mandato mais preciso a partir de Doha, como processos de mudança do regime internacional de comércio agrícola.

Keohane e Nye consideram ainda que compreender o desenvolvimento e a ruptura dos regimes é fundamental para entender a política de interdependência⁴⁴. Os autores apresentam quatro modelos para compreensão da mudança de regimes. O primeiro seriam os processos econômicos, onde as mudanças tecnológicas e econômicas conduzem à mudança de regimes. A segunda explicação sugerida é aquela baseada na estrutura geral de poder, onde se argumenta que, em um sistema, a distribuição de poder entre os Estados (a estrutura) determina a natureza dos regimes. A terceira abordagem sugere a explicação da mudança de regimes através da estrutura de poder específica de uma determinada questão ou área, assumindo-se que pode haver discrepâncias significativas na distribuição de poder entre as nações, segundo diferentes temas.. Os autores sugerem como quarto modelo a

⁴⁴ Interdependência é definida por Keohane e Nye como um conceito analítico que busca analisar as relações entre Estados sob um prisma de dependência mútua entre esses Estados ou situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Esses efeitos geralmente resultam de transações internacionais, como o fluxo financeiro de bens, de pessoas e de informações.

organização internacional, onde redes, normas e instituições internacionais são importantes fatores independentes para explicar a mudança de regimes.

“Assume-se que regimes são estabelecidos e organizados conforme a distribuição de capacidades mas subseqüentemente as redes, normas e instituições internacionais influenciarão a habilidade dos estados em fazer uso de suas capacidades.(...) O poder sobre os resultados será conferido por capacidades dependentes da organização internacional, como poder de voto, a capacidade de formar alianças e controle das redes”(KEOHANE & NYE, 1989).

Considerando que cada uma das abordagens tem diversas limitações, os autores sugerem o uso combinado das mesmas para uma adequada compreensão da mudança de regime.

Utilizamos alguns aspectos da *double-edge diplomacy* para orientar alguns temas ou áreas que levamos em conta na análise da origem e significados do G20, como condicionantes domésticas e internacionais do comportamento do Brasil. Mais adiante faremos também algumas referências à influência do regime de comércio no comportamento dos atores nas negociações agrícolas de Cancún.

2 A ORIGEM DO G20

Para analisar a origem do G 20, realizamos entrevistas com negociadores brasileiros em Genebra e Brasília e representantes do setor privado e examinamos os documentos oficiais de diversos países no âmbito da OMC, bem como documentos de ONGs, artigos da imprensa e artigos acadêmicos que avaliavam o pós-Cancún. No que se refere à origem, descreveremos o surgimento do G20 conforme a cronologia dos acontecimentos, seguida de uma análise dos fatores determinantes desse surgimento.

2.1 O Surgimento do G20: uma Cronologia dos Acontecimentos.

Como dissemos, o Brasil atuou até a criação do G20, em agosto de 2003, fundamentalmente através do Grupo de Cairns. Contudo, ainda no debate de modalidades, em março do mesmo ano, alguns acontecimentos levaram a iniciativas no âmbito de

Genebra que viriam a ser relevantes para a posterior criação do grupo. A percepção pelo Brasil da possível criação de um bloco protecionista em março de 2003 teria se constituído em um momento de inflexão ao determinar maiores esforços da representação em Genebra em compreender e preparar-se para uma eventual aproximação com a Índia. Segundo entrevista com um negociador do Brasil baseado em Genebra,⁴⁵ um momento de inflexão foi a apresentação de um documento de um bloco de 75 países, liderado pela União Européia e com a participação da Índia, defendendo a fórmula Uruguai em acesso a mercados, por ocasião das negociações de modalidades em março.⁴⁶ O Brasil passou a temer que esse grupo de países viesse a consolidar-se em um bloco protecionista. Por ocasião das discussões da proposta de modalidades de Harbinson em março de 2003, Brasil e Índia apresentavam posicionamentos bastante distintos, particularmente no que se refere a acesso a mercados.

Um exemplo desse distanciamento foi a reação indiana no debate do rascunho de *modalities* no dia 25, quando criticou a perspectiva mercantilista de alguns países e o excesso de ambição em acesso a mercados que apenas beneficiaria os países exportadores (MRE, 2003a). Segundo o entrevistado, esse bloco liderado pela União Européia com o apoio da Índia despertou no Brasil a percepção da necessidade de uma maior aproximação com esse país, com vistas a evitar a consolidação de um bloco protecionista reunindo europeus e vários países em desenvolvimento. Essa percepção teria motivado a realização de estudos sobre a agricultura indiana, com o objetivo de analisar quais seriam os impactos para o Brasil da adoção das proposições da Índia, como produtos especiais e salvaguardas para países em desenvolvimento. Enfim, percebeu-se que as concessões em termos de acesso a mercados para os países em desenvolvimento não teriam custo elevado para o Brasil, ou seja, “nossos interesses exportadores não seriam afetados”.⁴⁷ Logo, a representação do Brasil em Genebra elaborou texto argumentando que concessões em acesso a mercados aos países em desenvolvimento não afetariam o interesse exportador do

⁴⁵ Entrevista 1

⁴⁶ Setenta e cinco países, incluindo União Européia e Índia, apresentaram documento conjunto de apoio à adoção da fórmula Uruguai no pilar de acesso a mercados no início de março de 2003. A União Européia viria a lamentar, em fins de março, a não-adoção dessa abordagem na proposta de Harbinson, conforme MRE, 2003a.

⁴⁷ Entrevista 1

Brasil e defendendo uma ênfase nos pilares relacionados a subsídios. Essa nova abordagem foi submetida com sucesso à avaliação de Brasília.⁴⁸

Com a apresentação da proposta conjunta EUA-UE em 13 de agosto de 2003, percebeu-se que os dois grandes não estavam dispostos a conceder e, além disso, queriam retirar as poucas vantagens dos países em desenvolvimento. Esse texto teria motivado a indignação em vários países em desenvolvimento, conforme o entrevistado. Apesar da insatisfação com a proposta, o Brasil ainda tentou um diálogo com Estados Unidos e União Européia. Na própria reunião informal dos chefes de delegação onde foi apresentada a proposta EUA-UE em 13 de agosto, o Brasil solicitou esclarecimento quanto ao alcance dessa proposta em relação ao trato especial e diferenciado (artigo 6.2) (MRE, 2003b.) e em reunião informal no dia seguinte apresentou-se crítica global ao documento (ver página 40). Apesar das críticas generalizadas à sua proposta, Estados Unidos e União Européia não demonstraram disposição para negociar modificações (MRE, 2003c). Dessa forma, conforme o negociador entrevistado, Brasil e Índia iniciaram então um diálogo quanto à reação ao texto dos norte-americanos e europeus.

O Brasil buscou o envolvimento da Argentina, o que daria credibilidade junto aos setores domésticos pró-liberalização da agricultura (agronegócio), devido à postura liberalizante desse país. Dessa forma, o primeiro rascunho apresentado no diálogo Brasil e Índia, foi uma proposta da Argentina. A China foi envolvida a seguir, convidada pelos indianos, e o Brasil trouxe os demais latino-americanos.⁴⁹ A partir daí, vários países aproximaram-se, culminando com a apresentação, em 20 de agosto de 2003, da proposta conjunta de 17 países, aos quais outros três se somariam nos dias seguintes, passando a ser chamados de G20.

2.2 Determinantes da Origem do G20

A origem do Grupo dos 20 é o resultado de múltiplos fatores. Um dos entrevistados, por exemplo, afirma que

⁴⁸ idem

⁴⁹ Entrevista 1.

“o surgimento, consolidação e proeminência do G-20 são resultado de três vertentes que concorreram simultaneamente: a) o trabalho técnico feito no Grupo de Cairns e dentro do Brasil no sentido de consolidar o Brasil como o país com maior consistência, um demandante da reforma da agricultura; b) as circunstâncias do processo negociador que apontavam para uma aposta européia-norte-americana no isolamento do Brasil e de neutralização do Grupo de Cairns; e c) a assertividade política renovada por um espaço que se criou a partir da mudança de governo”.⁵⁰

Outro negociador de Genebra entrevistado afirma que os fatores fundamentais para a criação do G20 foram a natureza do novo governo, incluídos aí sua disposição para uma postura mais audaciosa e o foco no relacionamento com os países em desenvolvimento, além do equívoco da proposta EUA-EU.⁵¹

Partindo das respostas acima, podemos identificar diferentes planos de explicações: elementos de política doméstica (orientações do novo governo) e de política externa (propostas de outros países, negociações técnicas em Genebra). Esses planos diferenciados nos remetem à abordagem da *double-edged diplomacy*, onde os tomadores de decisão baseiam-se na avaliação do tabuleiro doméstico e internacional no cálculo de seus movimentos. Contudo, devemos ainda ter em consideração que essas negociações ocorrem no âmbito de um regime internacional de comércio. Nas análises que faremos a seguir levaremos em consideração alguns elementos de política doméstica, de política externa e do regime internacional de comércio. Para tanto, examinaremos o significado da declaração de Doha para o regime internacional de comércio agrícola, bem como suas implicações no comportamento dos atores. Analisaremos ainda o plano doméstico, buscando compreender a relevância do novo governo para a origem do G20, bem como os interesses do agronegócio e da agricultura familiar. Finalmente, nos concentraremos no plano externo, onde examinaremos o movimento dos outros atores (sobretudo EUA e UE) e o esgotamento do Grupo de Cairns.

2.2.1 A agenda de Doha e o regime internacional de comércio

⁵⁰ Entrevista 1

⁵¹ Entrevista 2

Conforme a definição de Krasner citada antes, regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada questão ou área. Esse mesmo autor reconhece que eles poderiam atuar como variável autônoma. Uma das formas dessa atuação seria o mecanismo de retroalimentação, segundo o qual os regimes poderiam influenciar as variáveis causais básicas (poder e interesses) (KRASNER, 1983b).

A Rodada Uruguaí do Gatt estabeleceu as bases para a criação de um regime internacional de comércio de produtos agrícolas, com a inclusão da agricultura nas negociações multilaterais e a criação do acordo agrícola da OMC. Essa formação das bases para um regime de comércio de produtos agrícolas⁵² foi uma resposta à crise do modelo de intercâmbio criado em Bretton Woods em que prevalecia a liberalização restringida, como analisamos no capítulo I. O acordo agrícola, entretanto, foi extremamente insatisfatório para os países em desenvolvimento. Contudo, estabelecia-se no próprio acordo o mandato para sua revisão. Dessa forma, ocorre na Rodada Uruguaí do Gatt e posteriormente nas reuniões ministeriais de Seattle, Doha e Cancún (ocorridas após o prazo para a revisão do acordo agrícola) uma disputa pelo conteúdo desse incipiente regime internacional de comércio agrícola. A partir desse contexto de disputa, a reunião de Doha foi fundamental por formatar o mandato da reforma agrícola da OMC de maneira mais favorável aos países em desenvolvimento.

Como destacamos no capítulo I, a Declaração Ministerial de Doha estabeleceu um mandato político para as negociações agrícolas. Os atores convergiram para um mandato de: a) eliminação de todos os subsídios à exportação; b) redução substancial do apoio doméstico distorcivo ao comércio; c) ampliação substancial do acesso a mercados; d) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento como parte integral das negociações (WTO, 2001).

O respeito ao mandato de Doha transformou-se na principal argumentação do Brasil e, posteriormente, do G20, nas negociações agrícolas a serem realizadas daí em diante.

⁵² Nos referimos aqui à criação das bases de um regime de comércio internacional agrícola, que passa a contar com normas e procedimentos até então inexistentes. Em que medida a criação das bases desse regime de comércio agrícola implicou uma mudança do regime de comércio internacional como um todo é uma questão para futuras investigações.

Assim, ao reagir à falta de acordo de modalidades em 2 de abril de 2003, o embaixador Clodoaldo Hugueneu afirmou:

“Brazil considers that this unsatisfactory state of affairs is due, in part, to the fact that a group of delegations insists on curtailing the level of ambition of the Doha mandate in all three pillars and to extend it beyond its limited scope on the so-called non-trade concerns” (MRE, 2003b).

O mesmo ocorreria na primeira reação do embaixador Seixas Corrêa ao documento conjunto EUA-EU: *“the only credible guidance for us to assess the proposal is whether it complies or not with the level of ambition in the mandate given to us by the Ministers in Doha”*. No dia seguinte o embaixador afirmaria que o documento falhava em implementar o mandato de Doha e que, portanto, não poderia ser base para negociação. Ao apresentar a proposta do G20, o Brasil deixou claro que um dos princípios do grupo era a estrita aderência ao texto e ao espírito do mandato de Doha (MRE, 2003c). Daí em diante, conforme descrevemos no capítulo II, o G20 basearia cada uma de suas propostas nesse mandato e faria da manutenção do nível de ambição de Doha uma de suas principais argumentações políticas.

Como dissemos, Krasner identificou os seguintes mecanismos pelos quais a retroalimentação ocorreria: a) os regimes que podem alterar os cálculos dos autores em como maximizar seus interesses; b) os que poderiam modificar os interesses mesmo; c) os que propiciam transformação em uma fonte de poder a que os atores poderiam apelar; d) e os capazes de alterar as capacidades de poder dos atores (KRASNER, 1983b).

Considerando a criação do G20 e sua atuação nas negociações agrícolas de Cancún, podemos dizer que o mandato agrícola de Doha transformou-se em uma fonte de poder para os países em desenvolvimento, particularmente para os membros do G20. Podemos dizer ainda que aquele mandato alterou o cálculo brasileiro em como maximizar seu interesse. Dessa forma, o incipiente regime internacional de comércio agrícola influenciou através de retroalimentação o posicionamento dos atores, contribuindo para formação do G20.

Finalmente, como destacaram Keohane e Nye (1989), os resultados de uma negociação são conferidos pelas capacidades dos atores que são afetadas pelas redes, normas e instituições de uma organização internacional (conforme definido anteriormente).

Como a habilidade de formação de alianças é uma das capacidades organizacionais que influenciam os resultados, podemos dizer que a criação G20 amplia a capacidade dos países em desenvolvimento em influir nos resultados das negociações agrícolas da OMC.

2.2.2 O plano doméstico

Ao analisarmos o plano doméstico, os documentos consultados e entrevistas nos indicaram três elementos da política nacional que teriam influenciado de forma destacada a criação do G20: as orientações do novo governo; os interesses do agronegócio e os interesses da agricultura familiar. A seguir comentaremos cada um desses elementos:

As orientações do novo governo

As negociações de Doha foram conduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, sendo ministro das Relações Exteriores o Sr. Celso Lafer. Em 2002, ocorrem eleições presidenciais, com vitória do candidato opositor. Em janeiro de 2003 toma posse o presidente Lula, tendo nomeado o Sr. Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores. A coalizão de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, apresentava um programa de governo alternativo ao governo do Partido da Social Democracia Brasileira, então há oito anos no poder.

No que se refere à política exterior, o programa do governo Lula afirmava a necessidade de a política externa ser um instrumento para a redução da vulnerabilidade do país frente aos mercados financeiros internacionais, incluindo-se aí o comércio internacional. O programa de governo estabelece como prioridades a integração da América do Sul e o revigoração do Mercosul. O documento afirma ainda que:

“Ao mesmo tempo, nosso governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização

Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial.” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Com relação à Alca, o mesmo documento afirma que o Brasil não poderá assinar um acordo regional dessa natureza se persistir o protecionismo dos Estados Unidos, o que, nesse caso, consistiria em uma anexação econômica, ao invés de uma integração regional. O programa de governo critica a abertura da economia e a ausência de políticas de incentivo à produção e desenvolvimento tecnológico, e afirma a necessidade de políticas industriais, embora rechace a volta ao protecionismo.

Com relação ao comércio agrícola, o programa afirma que:

“não aceitamos a idéia daqueles que acreditam ser suficiente o Brasil firmar-se como grande e eficiente produtor de commodities agrícolas, para serem industrializadas, embaladas e rotuladas em outros países. Nosso governo tratará de estimular a produção voltada para o mercado internacional, sem descuidar da agricultura não diretamente voltada para a exportação, que será fortalecida com a Reforma Agrária e a agricultura familiar.” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

Uma vez iniciado o governo, algumas iniciativas foram tomadas visando a aproximação com Índia e África do Sul. O presidente da República visitou África do Sul, Índia e China. Um negociador em Genebra identifica a Cúpula dos Ministros de Relações Exteriores desses três países, ocorrida em maio de 2003, como uma demonstração da maior disponibilidade do novo governo em fortalecer relações com os líderes regionais.⁵³

A percepção de um líder do agronegócio é significativa ao descrever a abordagem do novo governo. Pedro Camargo Neto considera que o novo governo não tinha ênfase suficiente em comércio, tendo, em sua opinião, uma percepção geopolítica vazia em diversos momentos.⁵⁴ Ainda que possamos discordar dessa afirmação, interessa-nos aqui registrar que de fato o governo Lula trazia em seu programa uma política externa não focada exclusivamente em comércio e com significativa ênfase na articulação dos países em desenvolvimento, e era percebido por pessoas do setor privado como tal.

⁵³ Entrevista 2

⁵⁴ Entrevista 3

Outra alteração com o novo governo foi o envolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nas negociações. Até então esse ministério, responsável pelas políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária, esteve totalmente ausente das negociações. Em maio de 2003 o ministro Miguel Rosseto propôs aos movimentos sociais e ONGs do Grupo de Trabalho da Agricultura da Rebrip (rede brasileira pela integração dos povos) a criação de um grupo de trabalho no MDA para discutir as negociações agrícolas. O grupo do MDA foi criado em maio e passou a reunir-se periodicamente. Um funcionário do ministério foi designado para acompanhar as negociações e passa a participar das delegações oficiais nas diversas negociações, bem como dos comitês interministeriais para a definição dos posicionamentos brasileiros.⁵⁵ Esse grupo de trabalho organiza em 12 e 13 de agosto de 2003 o Seminário Agricultura Familiar e Negociações Comerciais, promovido conjuntamente pelo do Ministério das Relações Exteriores, ActionAid, Rebrip e Oxfam. Esse seminário teve a presença de 15 ministros de Agricultura e/ou Desenvolvimento Rural da América Latina, Caribe, África e Ásia, e cerca de 100 organizações da sociedade civil de diversas regiões. Nesta oportunidade foi aprovada uma carta conjunta, onde a necessidade de proteção da agricultura familiar, bem como da liberdade de os países em desenvolvimento adotarem políticas públicas de desenvolvimento rural, foi afirmada (CARTA DE BRASÍLIA, 2003).

O comparecimento do ministro Miguel Rosseto, na Conferência Ministerial de Cancún, marcando a primeira presença do Ministério do Desenvolvimento Agrário em conferência ministerial da OMC, foi destacado como significativo por dois entrevistados⁵⁶. A ida de Miguel Rosseto ao encontro foi interpretada pela imprensa como sinal de que o Brasil não defenderia somente os interesses dos grandes produtores, mas buscaria também manter salvaguardas e mecanismos de proteção para alguns de seus produtos agrícolas. O ministro afirmou que: "precisamos criar uma área específica de interesse da agricultura familiar nos acordos internacionais já consolidados e também nos que estão em discussão". Pode-se dizer que Rosseto deu voz a uma mudança de tom, já que pela primeira vez a defesa da agricultura familiar era incluída como um dos objetivos do Brasil na negociação

⁵⁵ O autor esteve presente na criação desse grupo do MDA, do qual ainda faz parte.

⁵⁶ Entrevistas 3 e 4

comercial agrícola. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* em 10 de setembro de 2003, o ministro afirma que:

“o governo brasileiro também não pode aceitar que um maior equilíbrio nas regras agrícolas seja moeda de troca para a abertura indiscriminada em outros setores da economia. (...). Somos um país em desenvolvimento e precisamos garantir o direito à segurança alimentar e ao desenvolvimento da agricultura familiar, o combate à pobreza rural e a realização da reforma agrária. O governo não vai assumir compromissos que impeçam o Brasil de avançar em seu projeto de superação da pobreza e de inclusão social” (ROSSETO, 2003).

Como descrevemos, um negociador brasileiro em Genebra considerou que a afirmação do Brasil como um demandante consistente em agricultura, juntamente com a tentativa da proposta EUA-UE de isolar o país e o Mercosul e uma assertividade política renovada seriam os fatores determinantes para a criação do G20. Para esse negociador, entre esses elementos, os dois primeiros já estariam dados, sendo a mudança de governo a alteração qualitativa necessária.⁵⁷ Outro negociador entrevistado reafirma que, embora o G20 tivesse uma continuidade de discurso, a disposição de cruzar a linha e apresentar texto alternativo requeria um mandato político que foi conferido pelo novo governo.⁵⁸ O líder do agronegócio, Pedro Camargo Neto, também reconhece que o novo protagonismo do Brasil deve-se, ao menos em parte, ao novo governo.⁵⁹

Um entrevistado em Brasília atribuiu essa disposição do novo governo à disponibilidade de ampliar sua visibilidade internacional e liderar os “grandes” países em desenvolvimento. Isso teria gerado a “faísca” que permitiu que o processo que já estava sendo preparado em Genebra fosse deflagrado.⁶⁰

Podemos afirmar, portanto, que o novo governo apresentou uma disposição política mais aguçada para confrontar os interesses de União Européia e Estados Unidos, configurando um ambiente político favorável à criação do G20. Da mesma forma, as

⁵⁷ Entrevista 1

⁵⁸ Entrevista 2

⁵⁹ Entrevista 3

⁶⁰ Entrevista 4

preocupações com a agricultura familiar e desenvolvimento rural passaram a ser consideradas pelo novo governo no âmbito das negociações comerciais.

Os interesses do agronegócio

O agronegócio brasileiro vinha defendendo desde a Rodada Uruguai uma agenda de liberalização agrícola (DEMARCO & MAGALHÃES, 2002). Esse interesse começou com uma agenda defensiva, centrada em direitos compensatórios. O setor privado iniciou casos em carne, algodão, trigo e leite, conforme entrevista com Pedro Camargo Neto.⁶¹ Dessa maneira, o mandato agrícola de Doha coincidia com os principais interesses desse setor no que se refere à eliminação dos subsídios à exportação, redução do apoio doméstico e ampliação do acesso a mercados. A participação do Brasil no Grupo de Cairns era apoiada pela iniciativa privada.⁶²

Um exemplo do posicionamento do agronegócio brasileiro foi uma reunião de executivos do setor agroexportador brasileiro com o diretor-geral da OMC, Supachai, e o negociador agrícola, Harbinson. Nessa oportunidade, os líderes empresariais alertaram que o país bloquearia a Rodada de Doha e impediria a renovação da cláusula de paz se suas expectativas de liberalização do mercado internacional não fossem atendidas. Marcos Sawaya Jank, presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Ícone), e um dos técnicos ligados ao agronegócio, afirmou nessa ocasião que: “O problema nesse momento (primeira semana de agosto de 2003) é que, para o Brasil e seus parceiros de Cairns, a proposta de Harbinson é apenas um piso; para a Europa, ela é um teto”(O ESTADO DE S. PAULO, 3-8-2003) Jank declarou ainda que: “Queremos um acordo entre o Grupo de Cairns e a proposta de Harbinson”.

Parece nítido, dessa forma, que a liderança do agronegócio até a semana anterior à proposta conjunta EUA-UE, mantinha suas apostas no Grupo de Cairns e sua pauta exclusivamente liberalizante. Exemplo disso foi a atuação do próprio ministro da Agricultura, que tradicionalmente representa no governo os interesses do agronegócio. Segundo o jornal *O Estado de S. Paulo*, o ministro Roberto Rodrigues teria tomado a

⁶¹ Entrevista 3

⁶² idem

iniciativa de formalizar sua ameaça de bloquear a rodada em reunião com nove ministros do Grupo de Cairns, ocorrida às vésperas da mini-ministerial de Montreal, ocorrida em julho de 2003 (O ESTADO DE S. PAULO, 3-8-2003).

As entrevistas sugerem que houve uma resistência inicial à criação do G20. Segundo um negociador em Genebra, foi necessário vencer a resistência de setores do agronegócio à flexibilização do posicionamento brasileiro quanto ao acesso a mercados, sendo que esses setores teriam “custado a entender” a nova estratégia.⁶³ O representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), sr. Antônio Donizeti Beraldo, declarou à *Folha de S. Paulo* que "o grau de ambição do agronegócio foi substancialmente reduzido na proposta do G-20, para possibilitar uma aliança política" (FOLHA DE S. PAULO, 2-9-2003). Marcos Jank disse, na mesma oportunidade, que "o G-20 é visto como uma ótima jogada política de Brasil, Índia e China, mas que não teria consistência econômica e, por isso, teria dificuldades de se manter durante e depois de Cancún" (FOLHA DE S. PAULO, 2-9-2003). Pedro Camargo Neto observa que havia uma percepção no setor privado de acesso a mercados que significaria muito mais ganhos para o setor do que a eliminação dos subsídios à exportação. Segundo o entrevistado, embora isso possa ser correto, o fato é que o ganho possível no momento seria nos subsídios à exportação, o que já seria substancial e significaria um marco importante.⁶⁴

Apesar das críticas, a proposta do G20 teria sido respaldada pelo setor privado como documento possível, de acordo com a *Folha de S. Paulo* (2-9-2003). Entrevistas com negociadores de Genebra e com Pedro Camargo Neto sugerem que este último teve importante papel em buscar o convencimento do setor privado brasileiro, sobretudo do agronegócio, para a estratégia do G20.⁶⁵

Contudo, parte desse setor já vinha apontando o esgotamento do Grupo de Cairns e a necessidade de reorientação da estratégia brasileira há algum tempo. O sr. Pedro Camargo Neto, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira e secretário de Comercialização do Ministério da Agricultura durante a reunião de Doha, apresentou propostas estratégicas para a rodada agrícola da OMC em setembro de 2002. Nesse documento, Camargo Neto

⁶³ Entrevista 1

⁶⁴ Entrevista 3

⁶⁵ Entrevistas 1 e 3

afirma ser muito difícil avanço simultâneo nos três pilares e identifica o pilar de subsídios à exportação (incluindo-se aí os subsídios contidos no crédito à exportação e ajuda alimentar) como o tema agrícola, onde um consenso seria possível em prazo razoável. Dessa forma, Camargo Neto sugere que o foco das negociações seja a defesa da exportação, em suma, na eliminação acelerada de todos os tipos de subsídios à exportação. Quanto ao Grupo de Cairns, o documento destaca seu esgotamento, além das dificuldades apresentadas pelo Canadá, agora somadas às da Indonésia e Malásia, e a excessiva proximidade da Austrália com os Estados Unidos. Finalmente, Camargo Neto conclui que:

“A prioridade na eliminação acelerada dos subsídios à exportação deverá encontrar amplo apoio entre os países que não são exportadores com a utilização de subsídios. (...) O Brasil pode liderar uma reunião de países potencialmente interessados em reunir forças para essa estratégia” (CAMARGO NETO, 2002).

Dessa maneira, podemos dizer que o agronegócio brasileiro mantinha uma perspectiva liberalizante, concretizada nas propostas do Grupo de Cairns. Contudo, o setor privado compreendeu, após algumas resistências, que era necessária a flexibilização da ambição em acesso a mercados, de forma a galvanizar uma aliança que pudesse fazer frente ao retrocesso da proposta norte-americana e europeia. Dessa forma, esse setor passa a apoiar as propostas do G20. Destaca-se, entretanto, que algumas lideranças já vinham apontando o desgaste de Cairns e a necessidade de novas alianças antes mesmo dos negociadores em Genebra.

Os interesses da agricultura familiar

As organizações da agricultura familiar brasileira historicamente nunca tiveram as negociações comerciais como uma de suas prioridades. Além disso, não tinham acesso aos espaços de negociação ou até mesmo às informações sobre as mesmas. Somente em 2001 essas organizações reúnem-se a ONGs e institutos de pesquisa para iniciar o acompanhamento das negociações agrícolas. Nessa época, cria-se no âmbito de uma rede da sociedade civil em questões comerciais (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) um grupo de trabalho de agricultura.⁶⁶ Esse grupo desenvolve algumas pesquisas sobre o

⁶⁶ O GT de agricultura da Rebrip é composto por ActionAid, Contag, CPDA/UFRRJ, Deser, Esplar, Fetraf-sul, Inesc, MST, Oxfam e Terra Azul

impacto das negociações comerciais sobre a agricultura familiar, que resultam na publicação de dois livros. Os dados gerados pelo GT chegam a ser utilizados pelo governo e incluídos como documentos de contribuição da sociedade civil em lista oficial da Alca. Ao mesmo tempo, o grupo passa a acompanhar as reuniões das instâncias de consulta no âmbito do MRE, tais como Gici (grupo de trabalho interministerial de comércio internacional); Senalca (sessão nacional da Alca) e Seneuropa (sessão nacional UE-Mercosul), principalmente a partir de 2002. Nessa mesma época, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura e o GT da Rebrip passam a ter assento no Grupo de Negociações Agrícolas do MRE, ao lado dos negociadores, ministérios e representantes do agronegócio. O grupo chega a promover três seminários nacionais para discussão do tema agricultura familiar e comércio internacional.⁶⁷

Ainda em 2002, o grupo de trabalho começa a ter um diálogo mais profundo com o MRE, quando chega a ser acionado para contribuir com a construção de listas de exceção para agricultura familiar. Com o novo governo esse GT passa a ter assento em grupo do MDA, além de manter sua participação em várias instâncias do MRE. Um momento fundamental foi a promoção do Seminário Internacional Agricultura Familiar e Negociações Comerciais conjuntamente com o novo governo. Em Cancún, diversos membros do GT da Rebrip foram credenciados pelo governo como delegados oficiais.

Em síntese, as organizações da agricultura familiar passaram a dedicar muito mais atenção ao tema das negociações comerciais. Através da formação de uma rede essas organizações ampliaram sua capacidade de influência e análise, tendo contribuído para o envolvimento do MDA nesse tema e incluído na agenda do MRE temas como a defesa da agricultura familiar e o desenvolvimento rural.⁶⁸ Em que pese ao crescente envolvimento desse setor, sua influência ainda está muito aquém da influência do agronegócio. Contudo, deve-se observar que vários membros do GT da Rebrip apoiaram desde o início a criação do G20, particularmente sua ênfase no trato especial e diferenciado, defesa da agricultura familiar e do desenvolvimento rural e produtos especiais. Conforme declarou a ONG ActionAid:

⁶⁷ Informações baseadas em notas do autor, que coordenou por três anos o GT de agricultura da Rebrip. Algumas dessas informações encontram-se também no site < www.rebrip.org.br >.

⁶⁸ Exemplo disso foi a reação do ministro Amorim à proposta EUA-EU de rever o S&DT para países exportadores, quando afirmou que isso seria inaceitável por ameaçar o Pronaf.

“Ao afirmar esta posição no grupo dos 20 o Brasil consolidou a alteração de foco, que passou a ser não mais um foco de uma nota só, apenas de liberalização comercial, mas também defensor de um balanceamento entre os interesses do agribusiness e da agricultura familiar” (BBC NEWS, 2003).

2.2.3 O plano internacional

Finalmente, como nos sugere a abordagem da *double edged diplomacy*, é fundamental analisar os movimentos dos demais países no contexto das negociações. Os documentos consultados e entrevistas apontam três atores ou grupos de atores cujos movimentos teriam sido determinantes para a criação do G20: o Grupo de Cairns; a aliança entre União Européia e Estados Unidos e a Índia⁶⁹.

O Grupo de Cairns:

Em Doha o Grupo de Cairns teve atuação discreta, sendo que a declaração ministerial representaria um recuo substancial diante das suas propostas iniciais.⁷⁰ Como vimos, mesmo lideranças importantes do agronegócio, como Pedro Camargo Neto, já apontavam em 2002 para a o seu esgotamento: “Talvez o único motivo para o Brasil não sair desse grupo seja a competência técnica e diligência da Austrália, além do vazio de alternativas” (CAMARGO NETO, 2002). Contudo, como vimos na análise do setor privado, o Brasil manteve uma aposta nele até a divulgação da proposta conjunta dos Estados Unidos e União Européia.

O grupo reuniu-se às vésperas da mini-ministerial de Montreal, quando somou-se a outros países ao solicitar que EUA e UE buscassem um entendimento nos três pilares. Preocupado que a proposta conjunta viesse a distanciar-se do interesse brasileiro, os ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura iniciariam a elaboração de uma proposta brasileira a ser apresentada ao Mercosul e Cairns na primeira semana de agosto de

⁶⁹ Cabe destacar que a disposição da Argentina em ingressar no G20, com novo governo foi também fundamental, particularmente ao adicionar às iniciativas brasileiras seus viés liberalizante, o que assegurou legitimidade do governo brasileiro junto ao agronegócio, conforme entrevista 2. Esse mesmo entrevistado considera que se Menem tivesse sido eleito a Argentina nunca se aproximaria do G20, que talvez sequer fosse criado.

⁷⁰ Conforme observações do autor, presente na Ministerial de Doha e texto de análise preparado pelo mesmo para a ActionAid Brasil.

2003 (O ESTADO DE S. PAULO, 3-8-2003). Enfim, durante a visita de Supachai e Harbinson ao Brasil na primeira semana de agosto, as referências de alianças tanto do setor privado quanto do governo limitavam-se, ao menos publicamente, ao Grupo de Cairns e ao Mercosul.

Com a apresentação da proposta conjunta EUA-UE, esse quadro viria a se alterar drasticamente. Conforme um dos negociadores brasileiros, o Grupo de Cairns não foi capaz de responder à proposta conjunta. Não houve a unidade política necessária para dar um passo mais ofensivo e apresentar uma proposta alternativa. Um grande problema foi quando Austrália e Canadá admitiram a proposta conjunta como base de negociação.⁷¹ Com essa reação dentro de Cairns o Brasil passa a buscar novas alianças, que se configurariam no G20. Daí em diante, o Grupo de Cairns passaria a ter um papel secundário, apoiando de forma geral as proposições do G20. Como sintetiza o ministro Amorim:

“O Grupo de Cairns -- que reunia os principais países exportadores demandantes em agricultura e que envolve países tanto em desenvolvimento, como desenvolvidos -- revelava hesitação em antepor-se ao novo acordo dos dois grandes” (AMORIM, 2003/04).

Amorim afirma ainda que na realidade o Grupo de Cairns nunca teria conseguido influir decisivamente no “condomínio bipolar” das negociações agrícolas.

A relevância desse esgotamento de Cairns para o surgimento do G20 é sugerida por um entrevistado em Brasília que afirma que “se eventualmente Cairns sequer se propusesse a reagir de uma forma mais ativa, provavelmente o Brasil teria tido dificuldade de propor uma nova configuração que foi o G-20”.⁷²

Estados Unidos e União Européia

O posicionamento dos Estados Unidos e União Européia foi extensivamente analisado nos capítulos I e II. Interessa-nos aqui examinar detalhadamente em que medida a proposta da aliança EUA-UE foi determinante para a criação do G20. O embaixador da África do Sul, Faizel Ismail, decreve a proposta conjunta como uma ameaça de adiar as promessas de mercados agrícolas mais livres e mais justos por outros 10 ou 20 anos. Se-

⁷¹ Entrevista 2

⁷² Entrevista 4

gundo Ismail: “*in response to this threat, and the need to maintain the momentum of the Doha negotiations, developing countries (...) began to create a broad base alliance – the G20*” (ISMAIL, 2003)

O embaixador Seixas Corrêa também considera a criação do G20 uma reação dos países em desenvolvimento à proposta conjunta:

“A insatisfação generalizada com o documento conjunto EUA-CE, aliada à falta de disposição destes para negociar modificações, levou um grupo de países em desenvolvimento de diversas tendências e de grande importância política e econômica (...) a buscar resgatar os elementos centrais do mandato de Doha. Para isto (...) elaboramos uma proposta conjunta de estrutura para as negociações agrícolas, que acabou sendo patrocinada originalmente por 17 países em desenvolvimento, aos quais se juntaram posteriormente mais três.” (MRE, 2003c).

Os entrevistados coincidem em apontar a proposta conjunta como um dos determinantes da criação do G20. Um dos negociadores afirma que “a União Européia e os Estados Unidos nos deixaram sem opção”.⁷³ Pode-se perceber ainda que União Européia e Estados Unidos tinham a expectativa de que os demais países aceitariam negociar sobre a base da proposta conjunta.

Em síntese, a proposta EUA-UE foi o gatilho que motivou, a partir da incapacidade de Cairns, a aproximação dos países-chave que viriam a constituir o G20, tais como Brasil, Argentina, Índia, África do Sul e China.

Índia

O posicionamento indiano também já foi analisado anteriormente. Contudo, destacaremos aqui apenas o movimento da Índia entre as negociações de modalidades e a apresentação da proposta conjunta. Como salientamos, a Índia firmou documento conjunto de acesso a mercados com a União Européia e vários outros países em março de 2003. Esse movimento foi interpretado pelo Brasil como a possível criação de um bloco protecionista, conforme entrevistas.⁷⁴

⁷³ Entrevista 2

⁷⁴ Entrevistas 1 e 2

Para evitar a consolidação desse bloco o Brasil começa a desenhar cenários de aproximação com a Índia. A partir da análise dos impactos das propostas indianas e da busca de um terreno comum com esse país, o Brasil passa a considerar a flexibilização de sua ambição em acesso a mercados dos países em desenvolvimento.⁷⁵ Com a apresentação do documento conjunto EUA-UE, a Índia teria sido abandonada pela União Européia, uma vez que esta última prioriza um ponto comum com os EUA secundarizando as propostas conjuntas que tinha apresentado com 75 países (inclusive a Índia) nas negociações de modalidades, segundo negociador entrevistado.⁷⁶ Com isso teria sido pavimentado o caminho para a aproximação entre Brasil e Índia, que, somado ao envolvimento de outros países, constituiria o núcleo do G20. Cabe ressaltar que nesse momento o cenário de aproximação Brasil-Índia já vinha sendo analisado pelos negociadores.

2.3 Síntese: Relacionando os Determinantes

Uma hierarquização dos determinantes acima descritos é impossível, uma vez que se trata de determinantes de natureza distinta. Contudo, podemos buscar classificá-los e relacioná-los. No plano doméstico, destaca-se uma assertividade ou disposição política renovada com o novo governo. A intenção do governo Lula de buscar a aproximação com os países líderes regionais contribuiu para a formação de um ambiente político favorável à criação do G20.

O mandato negociador brasileiro não foi, entretanto, alterado em sua essência. Houve uma agregação de novos interesses como a agricultura familiar, S&DT e desenvolvimento rural, sem alterar, todavia, o núcleo duro do posicionamento brasileiro: acesso a mercados, redução do apoio doméstico e eliminação dos subsídios à exportação, com ênfase para este último. Contudo, fica claro que o novo governo demonstrou disposição para elevar o tom das negociações e liderar uma aliança em torno de uma proposta alternativa àquela dos países desenvolvidos. Essa disposição inédita no âmbito da OMC transforma-se em determinante da criação do G20. Os grupos de pressão domésticos

⁷⁵ Entrevista 1

⁷⁶ Entrevista 2

acabaram por concordar com a estratégia brasileira, fortalecendo ainda mais essa mesma disposição.

No plano internacional, três elementos se destacam: a incapacidade de o Grupo de Cairns em dar uma resposta política à proposta conjunta EUA-UE; a movimentação da Índia e Brasil em busca de uma aproximação que viria a viabilizar o G20 e a tentativa de Estados Unidos e União Européia de formatar as negociações em um patamar inferior ao mandato de Doha, associada à sua indisposição em negociar sua proposta. Os dois primeiros elementos foram fundamentais para configurar o ambiente onde o G20 foi criado. Contudo, parece-nos que o elemento determinante para a criação do grupo foi a proposta conjunta EUA-EU e sua subsequente indisposição em negociá-la. Devemos dizer ainda que o mandato de Doha revestiu essa resposta política da legitimidade retórica conferida pelo cumprimento das normas e dos procedimentos acordados no regime internacional de comércio agrícola vigente.

Em resumo, a proposta conjunta funcionou como um gatilho necessário para que o G20 fosse criado. Essa criação, contudo, ocorreu por iniciativa do governo brasileiro, cuja nova assertividade viabilizou o movimento político realizado. Os demais elementos configuravam o ambiente onde esses dois elementos determinantes operaram.

3 SIGNIFICADOS DO G20

A criação do Grupo dos 20 apresenta algumas interrogações quanto ao seu significado político, bem como quanto ao direcionamento e escopo de suas propostas. Neste item, abordaremos esses significados.

3.1. Significado Político

O ministro Celso Amorim afirmou em outubro de 2003 que:

“a Conferência Ministerial de Cancun marca um ponto de inflexão na dinâmica interna da organização (mundial do comércio) – onde, tradicionalmente, o que era decidido pelas grandes potências comerciais era visto como o consenso inevitável.

Graças aos esforços de 22 países em desenvolvimento, coordenados pelo Brasil, (...), as postulações da maior parte da humanidade não puderam ser ignoradas.”⁷⁷

Esta avaliação coincidiu com os comentários feitos logo após o colapso de Cancún onde o chanceler brasileiro afirma que o G20 ampliou a capacidade de negociação do Brasil (FOLHA DE S. PALO, 15-9-2003a). O ministro Rosseto também avaliou que o grupo saiu de Cancún fortalecido (GAZETA MERCANTIL, 15-9-2003).

Como vimos no capítulo II, o G20 enfrentou com sucesso uma série de pressões para a sua divisão ou enfraquecimento. Contudo chegou a dezembro de 2003 com a grande maioria de seus membros e sem nenhuma defecção entre as lideranças regionais. O G20 conquistou ainda o respeito de outros atores, a exemplo da UE, que compareceu à reunião ministerial do grupo em dezembro desse mesmo ano. Dessa forma, pode-se dizer que o G20 ampliou o campo de disputas na OMC obrigando as potências comerciais a incluí-lo como ator permanente nas negociações agrícolas. Isso veio a ocorrer com a criação do nG5, quando Brasil e Índia passaram a integrar, juntamente com EUA, UE e Austrália, um grupo de países onde as propostas de superação dos impasses eram testadas. O *modus operandi Blair House*, pelo qual as duas grandes potências comerciais buscavam uma posição comum e depois a impunham aos demais países, parece ter-se esgotado, sendo substituído, ao menos provisoriamente, pelo nG5. O papel do nG5 e do G20 no acordo do *framework* de 31 de julho de 2004 sugere uma alteração na composição do núcleo de tomada de decisões da OMC sobre negociações agrícolas, que aparentemente passa de bipolar (EUA-UE) para multipolar (nG5). Com o tempo poderemos saber se essa alteração representa ou não um novo balanço de poder nas negociações agrícolas da OMC.

Um segundo significado político relevante foi a transformação das alianças tradicionais na OMC. Segundo Jank e Jales, antes do processo de Cancún os países e/ou coalizões alinhavam-se da seguinte forma: em uma posição ofensiva (liberalizante) encontravam-se EUA e Cairns. Já a União Européia e um conjunto de países em desenvolvimento (incluindo Índia) encontravam-se em uma posição defensiva. A partir de Doha, os EUA migram de sua posição liberalizante para uma posição defensiva, aproximando-se da União Européia. Por outro lado, alguns membros de Cairns (incluindo o

⁷⁷ Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, por ocasião do Dia do Diplomata, Brasília, 18 de setembro de 2003 in Jank & Jales, 2003b.

Brasil) e alguns países em desenvolvimento (como a Índia) se movimentam para uma posição intermediária menos ofensiva (no caso dos primeiros) e menos defensiva (no caso dos demais), respectivamente. Ao final, consolida-se uma aliança EUA-EU defensiva e uma posição de meio termo do G22 (JANK & JALES, 2003a). Essa foi uma mudança política significativa, pois alterou a polarização que dominava as negociações agrícolas da OMC desde a Rodada Uruguai. Dessa forma, o G22 significou a um só tempo uma aliança de países em desenvolvimento em defesa do mandato de Doha e evitou o isolamento do Brasil (e de outros membros de Cairns) pelos Europeus e norte-americanos.

Esse realinhamento pode sugerir ainda uma aparente retomada da polarização Norte (países desenvolvidos) – Sul (países em desenvolvimento), que teve seu auge na década de 1970, sendo posteriormente enfraquecida com o advento da globalização neoliberal. Um dos negociadores entrevistados identifica o G20 com a dinâmica Norte-Sul.⁷⁸ Avaliando os significados da Conferência de Cancún, o chanceler Celso Amorim afirma que

“o que distingue Cancún de Conferências anteriores da OMC, ou mesmo de outras da época do GATT, é a demonstração da capacidade do mundo em desenvolvimento de resistir a pressões com uma atuação articulada e pró-ativa, em defesa do mandato negociador da Rodada” (AMORIM, 2003/04).

O ministro enumera como fatores importantes para esse novo cenário a consolidação do trabalho e influência das ONGs; a capacidade de mobilização e coordenação dos países africanos e de menor desenvolvimento relativo (LDCs) e o surgimento do G20. Amorim afirma ainda que “os países africanos e o G-20+ sinalizaram para o mundo o fortalecimento da posição dos países em desenvolvimento na diplomacia comercial. Essa afirmação política é indissociável do processo de universalização da OMC.” (AMORIM, 2003/04) Os motivos dessa aparente retomada de uma prioridade de articulação dos países em desenvolvimento e seu alcance são temas para futuras investigações.

3.2 Direcionamento e Escopo das Propostas do G20

⁷⁸ Entrevista 2

Durante e logo após Cancún uma questão comum era se o G20 ampliaria seu posicionamento para outras áreas como serviços, questões de Cingapura etc. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que o grupo se limitava ao tema agrícola.⁷⁹ Em janeiro de 2004, o embaixador brasileiro Clodoaldo Hugueneu afirma que a atuação do G20 deveria se limitar à defesa do fim dos subsídios que os países dão à agricultura e não tentar brigar por uma nova ordem internacional: “Podemos trabalhar em alguns assuntos pontuais na OMC mas queremos manter o foco na agricultura. O mundo é injusto, temos que considerar isto um fato da vida” (O GLOBO, 19-1-2004).

As declarações do G20 posteriores a Cancún sugerem que, ao menos aparentemente, o grupo teve seu escopo limitado ao tema agrícola.

Cabe questionar, no entanto, se esse limite é parte da natureza do G20, ou uma opção tática para garantir a unidade do grupo e sua eficiência nas negociações agrícolas. Os negociadores entrevistados em Genebra e Brasília sugeriram que a ampliação da pauta comprometeria a unidade do grupo.⁸⁰ Por outro lado, como vimos, o G20 se insere em um conjunto de iniciativas brasileiras de política externa, como o G3 e as relações bilaterais com a China, Índia e África do Sul que parecem conformar uma aparente percepção da importância da unidade dos países em desenvolvimento, ao menos daqueles que são líderes regionais. A própria interpretação do ministro Amorim sobre a conferência ministerial sugere uma abordagem mais ampla: “A lição a ser extraída de Cancún é a de que é, sim, possível os países em desenvolvimento unirem-se de maneira construtiva em torno de plataformas comuns que no fundo coincidem com os próprios objetivos da Organização Mundial do Comércio” (AMORIM, 2003/04).

Enfim, o G20 foi criado e/ou se apresentou como um grupo criado em torno de uma proposta comum em agricultura. As pressões pelo desmantelamento do grupo reforçaram ainda mais sua auto-identificação como um grupo restrito à agricultura, propositivo e aberto às negociações. Contudo o G20 estabelece novos alinhamentos na OMC, sugerindo um fortalecimento do protagonismo e das alianças de países em desenvolvimento. Ou seja, o grupo significou a construção de uma nova abordagem nas negociações comerciais, como

⁷⁹ Entrevistas 1,2,3 e 4

⁸⁰ Entrevistas 1,2 e 4

ênfatiou o ministro Amorim em artigo no *Financial Times* logo após a negociação do *framework* em julho de 2004:

“But we should not underestimate the challenges posed by other items, such as non-agricultural products, trade facilitation, special trade treatment for developing countries and implementation-related issues. These are areas of crucial importance for developing countries, in which we should apply the lessons learned in the agriculture negotiations. Perhaps we will need new “G20s” for dealing more effectively with these issues. The approach followed with respect to agriculture has helped rescue the WTO from paralysis. I am convinced this is the only way to translate into reality the promise of the Doha development agenda and to forge a new WTO.” (AMORIM, 2004).

Quanto ao direcionamento ou posicionamento do G20, dois significados se apresentam. Por um lado, países que provinham de Cairns reduziram sua ambição em acesso a mercados (pelo menos acesso a mercados no Sul) e aumentaram o peso dos temas de trato especial e diferenciado e produtos especiais em sua agenda⁸¹. Essa agregação de temas ao mandato tradicional é significativa no caso brasileiro, apresentando oportunidades para a agricultura familiar. Por outro lado, os países que vinham de uma perspectiva mais protecionista ampliaram sua ambição em redução do apoio doméstico, aumentaram a importância da eliminação dos subsídios à exportação em sua agenda e flexibilizaram suas posições em S&DT e produtos especiais. Segundo Amorim:

“A questão central nas negociações para a sua elaboração (para a criação do G20) foi a busca de consenso para o tratamento especial e diferenciado, no âmbito de acesso a mercados, em que as posições defensivas de países em desenvolvimento asiáticos, como China e  ndia, exigiam acomodação. Mas um importante elemento congregador, desde o início, foi o repúdio aos efeitos danosos causados pelos subsídios distorcivos ao comércio” (AMORIM, 2003/04).

⁸¹ Devemos ressaltar, como indica a entrevista 4, que a Argentina, com apoio do Brasil, atuou no G20 de forma a tornar a proposta original de produtos especiais feita pela  ndia menos ambiciosa.

Analistas próximos ao agronegócio interpretaram o conteúdo das propostas do G20 como uma redução do nível de ambição em relação às de Cairns.⁸²

Se considerarmos o posicionamento do Brasil nas reuniões ministeriais anteriores e na própria Rodada Uruguai, conforme descrevemos nos capítulos I e II, a alteração substantiva que ocorreu com a criação do G20 no posicionamento brasileiro foi a maior ênfase nos temas de desenvolvimento, a exemplo do trato especial e diferenciado como parte integral da negociação agrícola, e a aceitação do conceito de produtos especiais. Pela primeira vez o Brasil é protagonista de temas dessa natureza. Entretanto, houve uma adição dessa temática às prioridades brasileiras sem que as prioridades liberalizantes fossem descartadas.

4 IMPLICAÇÕES DO G20

Considerando o escopo dessa dissertação, nos limitaremos a comentar as implicações do G20 para as negociações comerciais agrícolas da OMC⁸³ A primeira implicação foi o envolvimento do grupo no núcleo central de tomada de decisões sobre negociações agrícolas da OMC com a criação do nG5, conforme comentamos acima. Como refletiu Amorim após a conclusão das negociações do *framework* em julho de 2004, a nova multipolaridade que se estabeleceu na OMC possibilitou o rompimento dos impasses. “Sem isso o sistema multilateral de comércio seria uma ficção” (AMORIM, 2004).

⁸² Como Jank e Jales (2003) descrevem, as propostas de negociação evoluíram da seguinte forma: De um nível alto de ambição acordado em Doha passou-se a um nível satisfatório representado pela proposta de modalidades de Harbinson. Nesse momento, Cairns e EUA tinham ambição elevada, enquanto Japão e União Européia buscavam um nível mínimo de ambição. Já na etapa de *frameworks* e com o realinhamento das alianças, teremos o G20 com um nível satisfatório de ambição. Com um nível de ambição mais baixo estaria o texto Derbez. Um pouco mais abaixo o texto Castillo, quase no mesmo patamar que a proposta da União Européia e Estados Unidos. Com um nível ainda mais baixo de ambição estariam os amigos da multifuncionalidade seguidos, finalmente, pelos adeptos dos produtos especiais, ou G33.⁸² Esses parecem considerar o nível de ambição apenas no que se refere à liberalização agrícola. Dessa forma, classificam o G33 como o menor nível de ambição. Se tomássemos o trato especial e diferenciado (parte integral do mandato de Doha) como referência, certamente o G33 poderia ser considerado como alto nível de ambição.

⁸³ Estamos conscientes de que o G20 e a nova dinâmica na OMC tiveram e têm implicações também em outras negociações, sobretudo comerciais. Parece nítida, por exemplo, a ligação entre o papel do Brasil e do G20 em Cancún e o posterior impasse na Alca e UE-Mercosul, bem como a perspectiva de retomada das negociações desses dois acordos com a aprovação do *framework* na OMC em julho de 2004.

Resta saber, contudo, em que medida essa nova inserção do G20 resultou em avanços concretos. Para fazer essa análise vamos comparar o texto Derbez e o acordo de modalidades de 31 de julho de 2004.

Quadro 6

Análise comparativa entre o texto Derbez e o *framework* aprovado em julho de 2004

Pilares	Derbez	<i>Framework Julho 2004</i>
		Princípio da harmonização (quanto maior o apoio, maior o corte).
Apoio doméstico	Reduzir entre (%) e (%o) as medidas agregadas de apoio; apoio específico por produto deve ser cortado ao seu nível médio em ().	Redução da MAS global + <i>de minimis</i> + caixa azul através de <i>tiered formula</i> . Especificamente para MAS <i>tiered formula</i> com produto específico.
	Redução de (%) da <i>de minimis</i> Países em desenvolvimento não precisam reduzir <i>de minimis</i> .	Redução de (%) da <i>de minimis</i> ; Países em desenvolvimento que utilizam quase toda a <i>de minimis</i> para desenvolvimento rural não precisam reduzir.
	Permanência da caixa azul com alguns novos critérios.	Permanência da caixa azul com novos critérios, mas limitada a 5% do valor da produção agrícola ou MAS.
	Caixa verde deve ser revista de maneira a que medidas de caixa verde não tenham efeito distorcivo ou minimizem esse efeito.	Caixa verde deve ser revista de maneira a que medidas de caixa verde não tenham efeito distorcivo ou minimizem esse efeito.

<p>Acesso a mercados</p>	<p>Fórmula mista para países desenvolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para essas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); • () % de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (); • ()% de linhas tarifárias de acesso livre. 	<p>Abordagem única através de <i>tiered formula</i>.</p> <p>Reduções tarifárias através de <i>bound rates</i>.</p> <p>Todos os membros devem contribuir (exceto LDCs), mas levando em conta S&DT;</p> <p>Haverá progressividade (países com maiores tarifas devem fazer os maiores cortes tarifários).</p> <p>Estabelece flexibilidade para produtos sensíveis, sendo que para países desenvolvidos o máximo de linhas tarifárias a serem declaradas aproxima-se das atuais <i>out-of-quota tariff rates</i>; admite-se a combinação de redução tarifária e TRQs.</p> <p>Todos os produtos deverão ter ampliação de acesso.</p>
	<p>Escalada tarifária deve ser abordada através da adoção de um coeficiente () na redução tarifária dos produtos processados cujas tarifas sejam maiores do que o produto primário.</p>	<p>Escalada tarifária deve ser abordada segundo fórmula a ser negociada.</p>

	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de ()%, os países desenvolvidos devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de processos de pedidos e ofertas, incluindo de TRQs.</p>	
	<p>Salvaguarda especial segue em negociação.</p>	<p>Salvaguarda especial segue em negociação.</p>
	<p>Países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo ()% de produtos de países em desenvolvimento, através de uma combinação de MFN e acesso preferencial. Incluindo particularmente todos os produtos tropicais.</p>	<p>Acesso irrestrito a produtos tropicais.</p>
	<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento.</p>	<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento.</p>

	<p>Países em desenvolvimento devem se beneficiar de trato especial e diferenciado (S&DT), inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação. A fórmula conterà:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ()% de linhas tarifárias sujeitas a ()% de corte médio com um corte mínimo de ()%; para estas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e quotas tarifárias (TRQs); dentro dessa categoria, produtos especiais poderão ser criados; • ()% de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com um coeficiente de ()%; • ()% de linhas tarifárias devem ser mantidas entre 0 e 5%. 	<p>S&DT através de menores reduções em cada banda e maiores prazos.</p>
--	---	---

		LDCs não farão compromissos de redução.
		Países em desenvolvimento poderão designar produtos especiais.
Subsídios à exportação	Busca paralelismo	Busca paralelismo
	Os membros se comprometem a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento. A lista desses produtos será estabelecida com o objetivo de definir <i>schedules</i> . A eliminação dos subsídios à exportação desses produtos ocorrerá em um período de () anos. Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.	Eliminação de todos os subsídios à exportação, em prazo a ser acordado conforme <i>schedules</i> . E eliminação, conforme <i>schedules</i> , dos elementos distorcivos dos créditos e garantias à exportação das práticas distorcivas das companhias estatais de comercialização e de algumas provisões de ajuda alimentar
Outros	Cláusula de paz será estendida por ()n meses	

Obs.: Quadro elaborado pelo autor com base nos documentos **WTO JOB(03)/150/Rev.2**, September 2003 e **WTO WT/L/579 02**, August 2004 < www.wto.org>.

Como pode ser observado no quadro 6, o texto de *framework* aprovado em julho de 2004 contém diversos avanços em relação ao texto Derbez. O *framework* estabelece a

eliminação de todos os subsídios à exportação (ao invés de lista); institui a *tiered formula* para apoio doméstico, buscando maiores cortes nos países com maior nível de apoio; estabelece critérios mais rígidos para o corte de apoio doméstico, como medidas específicas por produto; em acesso a mercados, substitui-se a fórmula mista pela *tiered formula* com progressividade, além de assegurar-se produtos especiais para países em desenvolvimento e não- extensão da cláusula de paz.

Contudo, se compararmos o texto de *framework* acordado com a proposição inicial do G20, haverá uma série de elementos aquém da expectativa do grupo. O principal deles é exatamente a manutenção da caixa azul e sua ampliação para alguns outros programas, bem como o estabelecimento de produtos sensíveis.

À primeira vista, a comparação dos textos Derbez e o *framework* aprovado sugere que o G20 tenha adotado uma postura pragmática, restrita à agricultura, fazendo algumas concessões (blue Box, produtos sensíveis) para alcançar alguns avanços no texto agrícola (eliminação dos subsídios à exportação, produtos especiais, *tiered approach*). O G20 não atuou abertamente como grupo em outras questões de interesse para os países em desenvolvimento, tais como questões de Cingapura e acesso a mercados de produtos não-agrícolas.

Todavia pode-se perceber ao menos uma aproximação de posicionamentos dentro do G20 e mesmo com relação aos demais países em desenvolvimento em questões não-agrícolas. O Brasil, por exemplo, não se opunha à abertura de negociações em questões de Cingapura antes e mesmo em Cancún. Contudo, em janeiro de 2004, o ministro Amorim afirmava que uma das condições para a retomada das negociações seria que os países desenvolvidos não insistissem nesses temas (AMORIM, 2003/04).

Em síntese, três implicações do G20 chamam nossa atenção: 1. a alteração ainda que momentânea do núcleo de tomada de decisões no sentido de uma multipolaridade; 2. a manutenção do mandato de Doha, sobretudo no que se refere aos subsídios à exportação e trato especial e diferenciado; 3. o surgimento de uma nova abordagem política nas negociações comerciais que privilegia a coordenação entre os países em desenvolvimento. A nosso ver, esta última implicação poderá afetar as negociações nas demais áreas da OMC

em futuro próximo, bem como ir além da OMC, afetando outros espaços da política internacional

CAPÍTULO IV

CONCLUSÕES

Desde a implementação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) em 1947 até a criação da OMC, em 1995, a agricultura esteve ausente das regras multilaterais de comércio, configurando, nas palavras de Delgado (2000), “um caso exemplar e extremo da precedência e da prioridade da política econômica doméstica em relação aos objetivos de liberalização comercial” (DELGADO, 2000). No fim dos anos 1970 ocorre uma explosão de preços agrícolas que, combinada às políticas domésticas dos países desenvolvidos, levou à superprodução. A isso seguiu-se, no início da década de 1980, uma acentuada queda dos preços, inviabilizando os programas agrícolas desses países. Em consequência, houve uma crise nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e União Européia. Essas crises, juntamente com a nova política norte-americana para o setor e o acirramento dos conflitos entre Europa e EUA levam à necessidade de uma nova rodada de negociações do Gatt, a chamada Rodada Uruguai, que vai de 1986 até 1995.

Com a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC, adota-se o acordo agrícola, sugerindo o surgimento de elementos para a criação um regime internacional de comércio agrícola regido pelas regras desse acordo e com mecanismos de solução de controvérsia em conformidade com as regras da OMC. O acordo, contudo, esteve muito aquém de uma liberalização do comércio agrícola. O conjunto de compromissos em acesso a mercados e redução do apoio doméstico e redução dos subsídios à exportação revelaram-se insuficientes para transformar as práticas protecionistas dos países desenvolvidos ou para reduzir seus subsídios. Para tanto, práticas como a tarifação suja, manutenção de picos e escalada tarifária, uso indiscriminado da caixa verde, criação da caixa azul e

estabelecimento da cláusula de paz foram de suma importância. Essas práticas só foram possíveis pelo fato de que o acordo agrícola só se viabilizou a partir de uma formulação conjunta da União Européia e Estados Unidos, nos chamados acordos de Blair House. Os demais países aceitaram tal formulação, que obviamente acomodou os interesses das potências desenvolvidas.

Dessa forma o acordo, primeira normativa de um regime de comércio internacional agrícola, já nasce profundamente distorcido em favor dos países desenvolvidos. Contudo, esse mesmo acordo, estabelecia uma revisão de seu conteúdo em 1999. A partir daí, a agricultura transforma-se em um dos pontos centrais das reuniões ministeriais da OMC subsequentes: Seattle, 1999, Doha, 2001 e Cancún, 2003.

Em Seattle os países não logram chegar a qualquer acordo. Em Doha, entretanto, chega-se a uma declaração ministerial que estabelece o mandato para negociações em diversas áreas, incluindo-se aí agricultura. A chamada agenda de desenvolvimento de Doha estabelece em agricultura a eliminação dos subsídios à exportação, a redução substancial do apoio doméstico, a ampliação significativa do acesso a mercados e a inclusão do trato especial e diferenciado para países em desenvolvimento como parte integral das negociações. Em outras áreas, a declaração de Doha remete à próxima reunião ministerial a decisão sobre lançamento de negociações nos temas de Cingapura (compras governamentais, investimentos, competição e facilitação comercial). Doha foi marcada, ainda, pelo acordo sobre acesso a medicamentos, conhecido como acordo Trips e saúde pública. Embora os resultados de Doha estivessem aquém das propostas de países em desenvolvimento (no caso de agricultura) ou até mesmo em oposição direta a seus posicionamentos (nos temas de Cingapura), podemos afirmar que essa conferência estabeleceu um mandato político nas questões agrícolas que se aproximava das demandas dos países em desenvolvimento.

A partir de então, uma seqüência de fatos começa a colocar em questão a disposição dos países em desenvolvimento em de fato agir coerentemente com o mandato ali estabelecido. Em primeiro lugar, falha-se com a data-limite para definições no acordo de Trips e saúde pública, em seguida falha-se também na data-limite para o estabelecimento de modalidades em agricultura. Nesse ínterim, a nova política agrícola norte-americana é

aprovada pelo Congresso com um conteúdo contrário ao mandato de Doha, ao ampliar o apoio doméstico. Logo após à falha em modalidades, a nova política agrícola comunitária da União Européia é aprovada. Esta última, embora estivesse na direção do mandato de Doha, falha em termos de seu alcance, sendo muito tímida em geral, além de excluir produtos de interesse dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, União Européia e Estados Unidos apresentaram texto conjunto com uma proposta de *framework* para as negociações de agricultura a serem realizadas em Cancún.. O texto representou sério retrocesso em relação ao mandato de Doha, resumindo-se a uma acomodação mútua dos interesses defensivos de ambos. Em reação à proposta EUA-UE, um grupo de 17 países apresenta uma alternativa, calcada na implementação plena do mandato de Doha para agricultura. Com a adesão de outros três países, esse grupo passa a ser conhecido como G20. O facilitador do tema agrícola na OMC apresenta proposta de *framework*, considerada pelos países em desenvolvimento demasiadamente similar à proposta EUA-UE. Nesse ambiente, inicia-se a Conferência Ministerial de Cancún, em setembro de 2003. Durante a conferência, uma proposta de declaração é apresentada, ainda muito próxima aos posicionamentos dos países desenvolvidos, tanto em agricultura quanto em temas de Cingapura. A conferência fracassa, tendo como aparente causa a falta de acordo nos temas de Cingapura. Contudo, podemos dizer que o fracasso é consequência de um processo mais amplo e profundo, onde contribuem as repetidas falhas no cumprimento das datas-limites, as políticas domésticas dos países desenvolvidos, a tentativa de um novo Blair House, os processos de tomada de decisão, a elaboração de propostas de declaração e a insistência dos países desenvolvidos em ignorar as posições dos países em desenvolvimento.

Após o fracasso de Cancún, houve uma séria de ataques por parte, sobretudo dos EUA, para dismantelar o G20. O grupo, entretanto, sobrevive e passa a ser cada vez mais reconhecido como interlocutor. Nesse ambiente, as negociações são retomadas com a criação do grupo informal dos 5 (nG5), onde Austrália, Brasil, Estados Unidos, Índia e União Européia passam a considerar alternativas aos impasses. Há mudanças de posição em várias áreas. Nos temas de Cingapura, os países passam a aceitar negociações somente em facilitação comercial. Em agricultura, começa a existir mais disponibilidade para concessões. Dessa forma, em julho de 2004, os países-membros da OMC adotam um

framework para as negociações. No que se refere ao tema agrícola, o texto aproxima-se das proposições do G20 ao estabelecer a eliminação dos subsídios à exportação, a ampliação do acesso a mercados segundo *tiered formula*⁸⁴, com redução da escalada tarifária e a redução do apoio doméstico também segundo *tiered formula* com medidas de produto específicas e revisão dos critérios de caixa verde, e a incorporação integral do trato especial e diferenciado, inclusive com a criação de produtos especiais para países em desenvolvimento. Distancia-se da proposta do G20, contudo, a nova caixa azul e os produtos sensíveis. Nas demais áreas os países em desenvolvimento lograram que apenas facilitação comercial tivesse negociações iniciadas. Contudo, concessões substantivas foram feitas em acesso a mercados não- agrícolas. A adoção do *framework* poderá ainda revitalizar as negociações em áreas onde os países em desenvolvimento têm uma agenda defensiva, a exemplo de serviços. O processo de Cancún, particularmente o colapso da conferência ministerial, significou a consolidação do G20 como ator importante nas negociações agrícolas. O grupo passou a tomar parte no núcleo de tomada de decisão em questões agrícolas. Esse processo também significou uma reorientação da política brasileira de alianças. A partir da incapacidade de Cairns em responder politicamente à proposta EUA-UE, o Brasil opta por uma aliança com os países em desenvolvimento, particularmente os líderes regionais. Com isso, há um movimento desde uma aliança baseada em plataforma comum entre países agro-exportadores (desenvolvidos e em desenvolvimento) para uma aliança de países em desenvolvimento em defesa do mandato de Doha, particularmente nos pilares de subsídios à exportação, apoio doméstico e trato especial e diferenciado. Finalmente, o processo de Cancún significou também uma nova inserção do Brasil no processo de tomada de decisões em agricultura na OMC. De um papel discreto como membro de Cairns, o Brasil passa ser o líder e porta-voz do G20, um grupo que influenciou de forma muito mais decisiva as negociações. Em consequência, o Brasil passa a fazer parte também do nG5.

Ao analisarmos as **origens do G20**, concluímos, do ponto de vista dos **determinantes domésticos**, que o novo governo apresentou uma disposição política mais aguçada para confrontar os interesses de União Européia e Estados Unidos, configurando

⁸⁴ Como dissemos, *tiered approach* se caracteriza por: “taxas de redução tarifária maior para as tarifas mais elevadas, bandas pré-definidas e devidas exceções (*escape clauses*) para atender às diversas sensibilidades” (MRE, 2004c).

um ambiente político favorável à criação do G20 e uma disposição política para ampliar a prioridade dos países em desenvolvimento, sobretudo África do Sul, China e Índia, em sua agenda externa. Da mesma forma, o novo governo passou a considerar preocupações com a agricultura familiar e desenvolvimento rural nas negociações agrícolas. Enfim, com o governo Lula houve uma agregação de novos interesses como a agricultura familiar, S&DT e desenvolvimento rural, sem alterar, todavia, o núcleo duro do posicionamento brasileiro. Contudo, fica claro que o novo governo demonstrou disposição para elevar o tom das negociações e liderar uma aliança em torno de uma proposta alternativa àquela dos países desenvolvidos. Essa disposição inédita no âmbito da OMC transforma-se em determinante da criação do G20.

Ainda entre os determinantes domésticos, observamos que o agronegócio brasileiro mantinha uma perspectiva ultra-liberalizante, concretizada nas propostas do grupo de Cairns. Contudo, o setor privado compreendeu, após alguma resistência, que era necessária a flexibilização da ambição em acesso a mercados de forma a galvanizar uma aliança que pudesse fazer frente ao retrocesso da proposta norte-americana e européia. As organizações da agricultura familiar passaram a dedicar muito mais atenção ao tema das negociações comerciais. Através da formação de uma rede, essas organizações ampliaram sua capacidade de influência e análise, tendo contribuído para o envolvimento do MDA nesse tema e incluído na agenda do MRE temas como a defesa da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Em que pese ao crescente envolvimento desse setor, sua influência ainda está aquém da influência do agronegócio.

Com relação aos **determinantes internacionais**, concluímos que o Grupo de Cairns não foi capaz de responder à proposta conjunta EUA-UE. Não houve a unidade política necessária para dar um passo mais ofensivo e apresentar um documento alternativo. Com essa reação tímida dentro de Cairns o Brasil passa a buscar novas alianças, que se configurariam no G20. Por outro lado, a proposta conjunta EUA-UE foi o gatilho que motivou, a partir da incapacidade de Cairns, a aproximação dos países-chaves que viriam a constituir o G20, tais como Brasil, Argentina, Índia, África do Sul e China. Finalmente, com a apresentação da proposta conjunta, a Índia teria sido abandonada pela União Européia, e com isso teria sido pavimentado o caminho para a aproximação entre Brasil e Índia, que, somado ao envolvimento de outros países, constituiria o núcleo do G20. Cabe

ressaltar que nesse momento o cenário de aproximação Brasil–Índia já vinha sendo analisado pelos negociadores. A incapacidade de Cairns e a movimentação indiana foram fundamentais para configurar o ambiente onde o G20 foi criado. Contudo, o elemento internacional determinante para a criação do G20 foi a proposta conjunta EUA-EU e a subsequente recusa desses países em negociá-la.

Devemos considerar ainda a influência de um incipiente **regime internacional de comércio agrícola** no processo de criação do G20. A Rodada Uruguai do Gatt e posteriormente as reuniões ministeriais de Seattle, Doha e Cancún (ocorridas após o prazo para a revisão do acordo agrícola) foram palco de uma disputa pelo conteúdo de elementos para a criação de um regime internacional de comércio agrícola. A partir desse contexto de disputa, a reunião do Doha foi fundamental por formatar o mandato da reforma agrícola da OMC de maneira mais favorável aos países em desenvolvimento. O incipiente regime internacional de comércio agrícola, particularmente após o mandato de Doha, revestiu a resposta política do G20 (à proposta EUA-UE) de legitimidade. Podemos dizer que o mandato agrícola de Doha transformou-se em uma fonte de poder para os países em desenvolvimento, particularmente para os membros do G20. Podemos dizer ainda que aquele mandato alterou o cálculo brasileiro em como maximizar seu interesse. Embora a declaração de Doha não tenha a força de um texto conclusivo de uma rodada, ela tem peso ao determinar o mandato da negociação agrícola que lhe é atribuído pelo regime internacional, daí a legitimidade política que seus defensores portam. Dessa forma, o incipiente regime internacional de comércio agrícola influenciou através de retroalimentação o posicionamento dos atores, contribuindo para formação do G20.

Quanto aos **significados do G20**, destacamos como significado político uma aparente derrota do *modus operandi* Blair House, onde EUA-UE buscavam impor ao conjunto dos países-membros seus pontos comuns previamente acertados. O Grupo dos 20 passou a ser reconhecido como um pólo do núcleo de tomada de decisões agrícolas. Houve um movimento, no processo de tomada de decisões, da bipolaridade (EUA-UE) em direção a uma multipolaridade (nG5). A consistência e sustentabilidade desse movimento, contudo, é uma questão a ser acompanhada ao longo do tempo.

Outro importante significado político que analisamos foi uma transformação das alianças nas negociações agrícolas da OMC. Até Cancún (e a criação do G20) as alianças nas negociações agrícolas ocorriam segundo uma lógica que agrupava os países com uma agenda protecionista de um lado (EU e Índia, por exemplo) e países liberalizantes de outro (Cairns e EUA). Essa lógica foi alterada com a criação do G20, que opôs países em desenvolvimento a países desenvolvidos ao invés de opor países liberalizantes a países protecionistas. Observamos ainda que esse movimento sugere uma retomada da centralidade da preocupação com a questão do desenvolvimento -ampliando o entendimento admitido pela hegemonia do princípio da liberalização comercial- cujo alcance e motivações podem ser temas para futuras investigações pesquisas.

Essa possível retomada de uma maior preocupação com o desenvolvimento não poderá ser, entretanto, uma decisão exclusiva de política comercial. Uma mudança dessa natureza só terá condições de ser consolidada na medida em que faça parte de uma orientação da política de governo que se expresse em diferentes políticas públicas, tais como política comercial, política econômica e política externa. Por outro lado, a ênfase demasiada no papel de geração de divisas das exportações agrícolas poderia trazer limites a uma retomada dessa centralidade do desenvolvimento caso essa postura implicasse na flexibilização da agenda liberalizante. O G20 agregou o conteúdo de desenvolvimento à agenda liberalizante. Ainda que tenha ocorrido uma diminuição na ambição em acesso a mercados, essa diminuição não caracteriza uma mudança substancial no mandato negociador do Brasil. Cabe questionar, entretanto, qual seria a longevidade dessa possível nova centralidade do desenvolvimento caso ela viesse em detrimento das propostas liberalizadoras.

Com relação ao escopo do G20, concluímos que o grupo aparentemente limita-se ao tema agrícola na OMC por razões táticas ligadas à efetividade dessas negociações e à unidade do grupo. Contudo, observamos também que o G20 se insere em um conjunto de iniciativas brasileiras de política externa, como o G3 e as relações bilaterais com a China, Índia e África do Sul que parecem conformar uma aparente percepção da importância da unidade dos países em desenvolvimento, ao menos daqueles que são líderes regionais. Enfim, o Grupo dos 20 estabelece novos alinhamentos na OMC, sugerindo um fortalecimento do protagonismo e das alianças de países em desenvolvimento.

O G20 significou a construção da possibilidade de uma nova abordagem nas negociações comerciais que tenha entre seus aspectos centrais a temática do desenvolvimento e que agrupe na defesa dessa temática os países em desenvolvimento. A efetivação dessa possibilidade, contudo, depende de outros fatores como a configuração da política doméstica e exterior. A movimentação dos diferentes atores, como por exemplo, EUA e UE poderão ampliar ou não a possibilidade de se implementar essa nova abordagem. No nível doméstico, a efetivação dessa abordagem é também objeto de disputa. Os setores que têm seu interesse localizado na liberalização comercial (agronegócio) tendem a resistir à adoção de tal nova abordagem ou a restringi-la de forma a proteger sua agenda centrada em um pragmatismo liberalizante. Já os setores da agricultura familiar tendem a buscar o fortalecimento justamente dessa temática e agrupamento. Aliás, cabe destacar que imediatamente após Cancun o agronegócio teve postura crítica ao posicionamento brasileiro nas negociações da ALCA, criticando exatamente a falta do que chamavam de pragmatismo, enquanto as organizações da agricultura se opunham à criação da ALCA por motivos ligados à sua visão de desenvolvimento. Embora o G20 tenha significado a ampliação do leque de abordagens para as negociações comerciais, efetivação da possibilidade de uma abordagem que tenha o desenvolvimento em seu centro dependerá dos resultados das equações externa e doméstica.

Quanto ao conteúdo de suas propostas, a conformação do G20 sinalizou que países que provinham de Cairns reduziram sua ambição em acesso a mercados (pelo menos acesso a mercados no Sul) e aumentaram o peso dos temas de trato especial e diferenciado e produtos especiais em sua agenda. Essa agregação de temas ao mandato tradicional é significativa no caso brasileiro, apresentando oportunidades para a agricultura familiar aprofundar sua apreensão e influência na política comercial agrícola brasileira, além de fortalecer a defesa das políticas domésticas de desenvolvimento rural.

Com relação às **implicações do G20** observamos; 1. a alteração ainda que momentânea do núcleo de tomada de decisões no sentido de uma multipolaridade; 2. a manutenção do mandato de Doha, sobretudo no que se refere à subsídios à exportação e trato especial e diferenciado; e 3. o surgimento de uma nova abordagem política nas negociações comerciais que privilegia a coordenação entre os países em desenvolvimento. A nosso ver, essa última implicação tem potencialidades para afetar as negociações nas

demais áreas da OMC em futuro próximo, bem como poderá ir além da OMC afetando outros espaços da política internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARONOSON, Susan A. **Taking trade to the streets**: the lost history of public efforts to shape globalization. The University of Michigan Press, 2001.

ACTION AID. Policy Papers to Cancun. London: ActionAid, 2002.

_____. Arm twisting Report. London, July, 2003a..

_____. News release. Cancun draft a stab in back of poor countries, 13-9-2003b.

_____. News release. No deal is better than a bad deal, 14-9-2003c.

_____. Poor countries bullied by US at Cancun (press release), 11-9 2003c. mimeo.

_____; ET AL.. Letter to G90 Ministers, 14th May, 2004a. mimeo

_____; ET AL. Declaração aos ministros do G20, 12-6-2004b. mimeo.

_____ News Release – WTO Framework is a missed opportunity 01-08-2004c

AGRA EUROPE, 2003. EU Staggering towards hybrid CAP reform, 20th June.

ALLIANCE for Special Products and Special Safeguard Mechanism. Ministers' Communiqué, 9-9-2004.

AMORIM, Celso. A lição de Cancún. **Revista de Política Externa**, n. 12, v. 3, dez., jan., fev. 2203/2004.

_____. The new dynamic in world trade is multipolar. **Financial Times**, 2-8-2004.

BBC NEWS. Brasil leva ministro da Reforma Agrária para reunião da OMC. 10-9-2003.

BRIDGES. Daily Update. In: WTO MINISTERIAL CONFERENCE, 5. ICTSD, 12-9-2003.

CAMARGO NETO, Pedro. Uma estratégia para a rodada agrícola da Organização Mundial do Comércio. Brasília, 9-9-2002. mimeo.

CAMPOS, Arnaldo. Agricultura na OMC – estágio atual das negociações. In: ACTION AID BRASIL. **Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2001.

CAIRNS Key points made by Australian Trade Minister on behalf of Cairns Group. mimeo 2003

CARTA DE BRASÍLIA. Seminário Internacional Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural. Brasília, 13-8-2003.

CARTA DE GENEBRA., Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 1, v. 5, jun. 2002. <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5.pdf

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, n. 34, mar. 2003a. <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra3_03pdf>

_____. Informativo sobre a OMC. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, n. 5, maio/jun. 2003b. <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5_0pdf>

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha, Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, n. 6, set. 2003c. <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra6_06pdf>

CECIDE ET AL. Africa Civil Society condemns revised draft text.

COMUNICADO da Reunião Ministerial do G20. Brasília, 12-12-2003.

DELGADO, Nelson G. **O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significados**. Tese (Doutorado) -- UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro, 2000.

_____; MALUF, Renato. O Brasil e a proposta de uma caixa de desenvolvimento. In: **Agricultura, meio ambiente e acesso ao mercado internacional: para quê e para quem**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

DEMARCO, Diogo J.; MAGALHÃES, Reginaldo S. Negociações agrícolas na Alca, OMC e Mercosul-UE: O que pensa o setor privado. In: **Agricultura, meio ambiente e acesso ao mercado internacional: para quê e para quem**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

DOHA WORK PROGRAMME. General Council Draft Decision of (...) July 2004. In: MRE. **Carta de Genebra**, n. 4, 2004. <www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra4_04.pdf

EVANS, Pter B. Building an integrative approach to international and domestic politics: reflections and projections. In: _____. ET AL. (Eds.). **Double-edged diplomacy**. 1993.

FISCHLER, Franz. Dr. Reaction to the chair's draft Cancun, 13 Sept.. 2004. mimeo.

FOLHA DE S. PAULO. Brasil vê risco de nova Seattle em Cancun. 2-9-2003.

_____. Brasil festeja o que considera vitória do G21. 15-9-2003a.

_____. Países ricos não impõem sua agenda em Cancun 15-9-2003b.

_____. Entidades apontam avanço tímido. 2-8-2004.

FRIENDS OF THE EARTH. EU and US push developing countries to clift, 13-9-2003. (Press release.)

GAZETA MERCANTIL. Reunião de Cancun acaba sem acordo. 15-9-2003.

_____. Equador confirma sua saída e G22 vira G16. 15-10-2003.

G20. Draft ministerial communiqué. Cancun, 9-9-2003. mimeo.

_____. The blended formula: a fundamental flawed approach to agricultural market access, May 2004a, mimeo.

_____. Proposal on a framework for establishing modalities. In: Agriculture Market Access. Genebra, 28th May 2004b, mimeo.

HENZ, Renato Antonio. Condicionantes externos à política agrícola. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, ano 16, n. 1, 1995.

IATP ET AL. Statement by NGOs working on Agriculture and Trade at Cancun. 13-9-2003.

ÍNDIA. APRESENTAÇÃO da Índia ao plenário em 13-9-2003, mimeo.

ISMAIL, Faizel. A development perspective on Cancun. Paper presented at the workshop trade liberalisation and the poor. Washington, November 2003.

JANK, M. S.; JALES, M. On product, box, and blame shifting: an assessment of the Cancun. Frameworks for two WTO Negotiations on Agriculture. In: CONFERENCE ECONOMIC IMPLICATIONS OF THE DOHA DEVELOPMENT AGENDA FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Washington, DC, IDB, October 2003a.

_____.; _____. A agricultura nas negociações da OMC, Alca e UE-Mercosul: impasses e perspectivas .São Paulo, nov. de 2003b.

JAWARA; KWA. **A. behind the scenes at WTO** – the real world of international trade negotiations. London: Zed Books, 2003.

JOSLING, Timothy E. Agricultura, liberalização do comércio global e o processo de integração regional. s.d. mimeo.

_____; TANGERMANN, Stefan; WARLEY, T. K. **Agriculture in the GATT**. New York: St Martin`s Press, 1996.

KANAGA,R. Conference Chair Tables New Revised Draft. Ministerial Declaration South North Development Monitor – SUNS 5009. 2001. <[http:// www.twn](http://www.twn)>....

KEOHANE, Robert O.; NYE Joseph S. **Power and interdependence**. Harper Collins USA: Harper Collins, 1989.

KHAN, A. **Agreement on agriculture: update on the negotiations**. ActionAid Pakistan. s.d.

_____. **An analyses of the drafts of the agreement on agriculture modalities**. ActionAid Pakistan, Karachi, June 2003

KHOR, Martin. TWN Report back from Cancun: What happened at the WTO Ministerial. 22-9-2003. mimeo.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening values. In: _____. (Ed.). **International regimes**. London: Ithaca/ Cornell University Press, 1983b.

_____. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In: _____. (Ed.). **International regimes**. London: Ithaca/Cornell University Press, 1983b.

LETTER from Pascal Lamy and Franz Fischler to WTO members. 9th May 2004. mimeo.

MELO, Homem de F. A liberalização comercial e a agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID BRASIL. **Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2001.

MITTAL, A. Giving away the farm: the 2002 Farm Bill. **Backgrounder**, Oakland, Food First, v. 8, n. 3, Summer 2002.

MORAVCSIK, Andrew. 1993. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS ET AL. (Eds.). **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1993.

MRE Carta de Genebra. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, v. 3, mar. 2003a. http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra3.pdf

_____ Carta de Genebra. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, n. 3, abr. 2003b. http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra3_03pdf

_____ Carta de Genebra., Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, n. 6, Set. 2003c. http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra6_06pdf

_____ PRESS Release Brazil. 12-9-2004. mimeo. 2003d

_____ TALKING points used by Minister Celso Amorim speaking on behalf of G-21. Plenary session. Sept 13. 2003. mimeo. 2003e

_____ Carta de Genebra 1. 2004a
www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra2_04.pdf

_____. Carta de Genebra 2. – 2004b
<www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra2_04.pdf>

_____. Carta de Genebra 3. – 2004c
<www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra3_04.pdf>

_____. Carta de Genebra 4. – 2004d
<www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra4_04.pdf>

_____. Letter from USTR Robert Zoellick to the Ministers of the WTO members. January 11, 2004, Carta de Genebra 1 – 2004e
<www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra2_04.pdf>

_____ Comunicado ministerial do G20 .12-6-2004f <www.mre.gov.br>

_____. Nota à imprensa: subsídios americanos ao algodão. 18-6-2004g
<www.mre.gov.br>

O ESTADO DE S. PAULO. Brasil poderá bloquear rodada de Doha. 3-8-2003.

_____. Americanos jogam pesado contra o G21. 12-9-2003a.

_____. Ministro brasileiro diz que é preciso resistir à pressão. 12-9-2003b.

_____. O papel do G20 foi crucial, diz Bird. 2-8-2004.

O GLOBO. Brasil recebe elogio e cobrança. 19-1-2004.

OXFAM INTERNATIONAL. **Rigged rules and double standards: trade, globalisation, and the fight against poverty**. London: Oxfam international, 2002.

_____. EU and US put agriculture in the too hard basket. 13-9-2003a.(press release).

_____. Rich countries wreck WTO trade talks, 14-9-2003b. (press release).

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa do Governo Lula, 2002, disponível em
www.lula.org.br/assets/programadegoverno.pdf

PUBLIC CITIZEN ET AL. Who wrote this text? 14-9-2003.

RAGHAVAN, C. US Farm Bill gives one more blow to new round. South North Development Monitor – SUNS 5117. 2001. <<http://www.twn>>

RICE, T. **Cap reform agreement and implications for developing countries – preliminary analysis**. London: ActionAid, 2003.

ROSSETO, Miguel S. Responsabilidade internacional. **Folha de S. Paulo**, 10-9-2003. (Tendência e Debates.)

SOARES, Adriano C. O. balanço de Doha.In: ACTIONAID BRASIL, nov. 2001. (Comunicação interna.)

_____. Doha aprova nova rodada da OMC: países ricos conseguem impor suas propostas nos últimos minutos.In: ACTION AID BRASIL, 14 nov. 2001. (Comunicação interna.)

STATEMENT by Minister Jacob Nkate spokesperson of the alliance ACP, African Union, LDCs

STATEMENT of U.S. trade representative Robert B. Zoellick. September 13th, 2004. mimeo.

THIRD WORLD NETWORK STATEMENT. Ministerial Draft Declaration: a highly biased and imbalanced text; many key sections should be rejected. Doha, Qatar, 13th Nov. 2001.

_____. Ministerial Draft Declaration: Third World Network and Third World NGOs sharply condemn draft declaration (14th November) and call on developing country governments to reject it. Doha, Qatar, 14th Nov. 2001.

TWN (Third World Network). Comment on the EC-US joint paper on agriculture in WTO. Geneva, 14 August 2003. mimeo

_____. Cancun News Update 2. 11-9-2004a.<www.twinside.org.sg>

_____. Cancun News Update 3. 12-9-2004b.<www.twinside.org.sg>

US SENATE COMMITTEE ON FINANCE. – Senator Chuck Grassley, of Iowa. Chairman. Memorandum. 10-92003a. mimeo.

_____. Senator Chuck Grassley, Iowa. Chairman. Memorandum. 14-9-2003b.

VALOR ECONÔMICO. Benefício para o Brasil é incerto. 2-8-2004a..

_____. Presidente, ganhamos tudo, diz Amorim a Lula. 2-8-2004b.

_____. Diretor da OMC vê incentivo às negociações agrícolas. 4-8-2003.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). Ministerial Declaration, Document: WT/MIN(01)/DEC/1 Geneva, 20 Nov. 2001. <[http:// www.wto.org](http://www.wto.org)>

WTO Committee on Agriculture, Special Session, TN/AG/W/1/Rev.1, 18th march 2003

WTO JOB(03)/150/Rev.1 Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference
Draft Cancún Ministerial Text -Revision

WTO JOB(03)/150/Rev.2 Draft Cancun Ministerial Text second revision – Art. 14.

WTO JOB(03)/150/Rev.2 Draft Cancun Ministerial Text second revision – Arts. 16 e 17.

WTO WT/L/579 02. August 2004< www.wto.org>

WTO WT/MIN(03)/ST/7 INDIA Declaración Del Exmo. Sr. Arun Jaitley Ministro de Comercio e Industria.

WTO WT/MIN/(03)/ST/28 BRAZIL Statement by H.E. Mr Celso Amorim, Minister of External Relations.

WTO Chairman Note for the General Council. Follow up to the Cancun Ministerial Conference. Geneva 15-12-2003.

ZOELLICK, Robert B. America will not wait for the wont-do countries. **Financial Times**. 22-9-2003.