

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência de Política – IPOL

Ana Paula Soares Felipe

**A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA:
AS NEGOCIAÇÕES NA OMC**

Brasília
2006

Ana Paula Soares Felipe

**A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA:
AS NEGOCIAÇÕES NA OMC**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília/UNB como um dos pré-requisitos para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Marcos Batista

Brasília

2006

Ana Paula Soares Felipe

A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA:
AS NEGOCIAÇÕES NA OMC

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de mestre, na área de concentração de Ciência Política, à comissão julgadora da Universidade de Brasília/UNB.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Carlos Marcos Batista
Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília

Prof. Maurício Barata de Paula Pinto
Departamento de Economia - Universidade de Brasília

Prof. Paulo Du Pin Calmon
Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília

Prof. Antônio José Escobar Brussi
Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília
AGRADECIMENTOS

A dissertação de mestrado é o resultado de um processo de busca e construção solitária, ao longo do qual se acumulam dívidas de gratidão com pessoas e instituições. Impossível mencionar aqui, sem cometer injustiças, todas as contribuições de que se beneficiou a análise. Todos os professores, chefes, colegas e alunos com os quais tive contato, na universidade e em instituições que motivaram a realização dessa proposta.

Registro especial agradecimento ao professor Carlos Marcos Batista, orientador e amigo, por suas valiosas sugestões, revisão, dedicação e apoio constantes, não só para o desenvolvimento deste trabalho, mas para o meu crescimento profissional e pessoal, obrigada. Aos demais membros da banca examinadora, professores Paulo do Pin Calmon, Maurício Barata de Paula Pinto e Antônio Brussi meus sinceros agradecimentos pela dedicação e apoio na minha formação.

A gratidão estende-se a todos os professores, funcionários e colegas com quem convivi e que contribuíram para a minha formação, com seus sólidos ensinamentos durante o curso do mestrado.

A todos os colegas do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, onde obtive não só as condições materiais e o tempo para produzir e freqüentar as aulas, sobretudo o debate estimulante e o contato direto com o dia-a-dia das negociações comerciais.

Ao meu namorado Tiago Neiva pela paciência, compreensão e apoio.

E, principalmente, à minha mãe, Maria Sueli Soares Felipe. Agradeço pela vida ser o que é, aos cuidados de uma Mulher, tão maravilhosa. Pelo seu apoio incondicional e por me ensinar que a vida é um ciclo.

*"Há homens que lutam um dia e são bons.
Há outros que lutam um ano e são melhores.
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.
Porém, há os que lutam toda a vida.
Esses são os imprescindíveis".*

RESUMO

No plano internacional, este trabalho descreve o funcionamento das negociações internacionais agrícolas desde a estruturação da Organização Mundial do Comércio (OMC) até a última reunião oficial da organização que foi a Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005. O estudo analisa e orienta o debate diante dos pontos relevantes do processo negociador e o significado de uma política agrícola respeitada no comércio mundial. Para isso, são analisados a estruturação e funcionamento da OMC, além das perspectivas dos diversos grupos que atuam nas negociações. Os países participantes da organização e os grupos de interesses defendem questões diversas dependendo da sua situação político-econômica ou interesse nacional e as questões podem ser: de acesso a mercado, subsídios às exportações, medidas de apoio interno, cláusula de paz, crédito de exportação, questão do desenvolvimento rural nos países menos desenvolvidos, entre outros. O estudo também apresenta o G20, grupo de países em desenvolvimento que tiveram importância vital nas negociações da OMC, o qual o Brasil é líder do grupo e desempenha um papel importante no processo negociador. Já no plano nacional, a dissertação discute as linhas de decisão interna brasileira levando em consideração as divergências existentes entre o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a posição oficial do governo acatada e discutida com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) no processo diplomático internacional. Ademais o trabalho tenta apresentar a inserção da sociedade civil organizada nas negociações internacionais e a sua influência e atuação no processo decisório tanto no plano internacional como nacional.

ABSTRACT

This work describes the function of the international negotiations in agriculture since the beginning of the World Trade Organization (WTO) until the last official meeting of the organization, which happened in the Ministerial Conference of Hong Kong, in December of 2005. The study analyzes and guides the debate in face of relevant points of the negotiating process and the meaning of a respected agricultural politics in the world-wide trade. On this purpose, the structure and the functioning of the WTO are going to be analyzed, just as the perspectives of many groups that act in the negotiations. The participant countries of the organization and the groups of interests defend diverse questions depending on its political-economic situation or national interests, and the questions can be: of access to market, subsidies to exportations, plans of internal support, clause of peace, credit to exportation, question of agricultural managing in less developed countries, among others. The study also presents the G20, group of developing countries that had had a vital role in the negotiations of the WTO, in which Brazil it's the leader and plays an important role in the negotiating process. In national space, this work argues the lines of Brazilian internal decision taking in consideration the existence of divergences between the Ministry of Agriculture and the Ministry of Agrarian Development, and the official position of the government respected and argued with the Ministry of External Relations in the process international diplomatist. Moreover the work tries in such a way to present the insertion of the civil society in the international negotiations and its influence and performance in the power to decide process in the international plan.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA	18
CAPÍTULO II – OMC: ORIGEM, ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO.	
1. Origem da OMC.....	24
2. O início da OMC.....	28
3. Os membros da OMC.....	30
4. Princípios e objetivos da OMC na agricultura.....	32
5. A evolução das negociações do Acordo Agrícola.....	35
6. O Acordo Agrícola para o Brasil.....	44
6.1 O posicionamento do Brasil na revisão do Acordo Agrícola.....	45
6.2 O posicionamento dos principais atores na revisão do Acordo Agrícola e nas negociações de agricultura em Doha.....	47
7. A Conferência de Doha.....	48
8. A Conferência Ministerial de Cancun.....	50
9. Rodada de Doha após Cancun.....	54
10. Conferência Ministerial de Hong Kong.....	57
CAPÍTULO III – ANÁLISE DO SURGIMENTO, SIGNIFICADO E IMPLICAÇÕES DO G20	
1. Revisão teórica das negociações internacionais.....	62
1.1 Double-Edged Diplomacy.....	64
1.2 Regimes Internacionais.....	70
2. A origem do G20: uma cronologia dos acontecimentos.....	73
3. A agenda de Doha e o regime internacional de comércio.....	74
3.1 O plano doméstico.....	76
3.2 O plano internacional.....	78

4. Significado do G20.....	80
CAPÍTULO IV – OS ATORES POLÍTICOS BRASILEIROS NAS NEGOCIAÇÕES DA OMC	
1. Ministérios do Desenvolvimento Agrário – MDA.....	83
2. Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.....	89
3. Ministérios das Relações Exteriores – MRE.....	92
CAPÍTULO V – SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA OMC.....	96
1. Organizações inter-governamentais.....	97
2. Organizações não governamentais.....	98
3. Atores do mercado.....	100
4. O reconhecimento de atores não-estatais pela OMC.....	101
5. Formas de atuação de atores não-estatais na OMC.....	104
5.1 Participação na formação do discurso.....	104
5.2 Participação na criação de regras.....	106
5.3 Participação no questionamento da aplicação de regras.....	108
5.4 Participação na implementação de regras.....	110
6. Argumentos e propostas para o aumento da participação dos atores não-estatais na OMC.....	111
7. Limites do atual sistema da OMC para a participação de atores não-estatais.....	113
8. A participação dos atores não-estatais nas negociações brasileiras.....	114
CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	128

INTRODUÇÃO

As negociações comerciais internacionais vêm ganhando relevância na agenda política externa brasileira. O Brasil participa atualmente de diversas dessas negociações em foros multilaterais, regionais e bilaterais. Em todos esses espaços as negociações agrícolas têm um foco de importância, sendo a liberalização do comércio agrícola o tema que tem ditado o ritmo das negociações em relação aos demais setores em pauta. Essas negociações envolvem debates delicados nos temas como barreiras tarifárias e não-tarifárias, subsídios domésticos (ou apoio interno), subsídios e créditos à exportação, entre outros.

Este trabalho tem por finalidade apresentar o funcionamento, estrutura, organização e os diversos temas e posicionamentos sobre a agricultura discutida nas negociações da Organização Mundial do Comércio – OMC. Além disso, essa dissertação expõe a formação e as habilidades do grupo G20 – grupo de países em desenvolvimento formado pouco antes de uma reunião oficial da organização, a Ministerial de Cancun – que exerce papel importante no âmbito das negociações internacionais e tem o Brasil como líder do grupo.

O trabalho apresenta também o debate interno das negociações brasileiras no governo brasileiro, ressaltando os posicionamentos políticos diferentes dos ministérios envolvidos na negociação - Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – e a forma com que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o governo agregam as diferentes posições e as utiliza para formar uma decisão comum no âmbito das negociações.

Ademais, o trabalho mostra a inserção da sociedade civil organizada, seu papel no foro internacional – OMC – e as colocações dessas organizações na definição e luta pela defesa de

seus interesses tanto do agronegócio quanto da agricultura familiar no âmbito nacional e internacional.

Interessante ressaltar que o Brasil, mesmo com grandes divergências internas no posicionamento da abertura de mercado, salvaguardas especiais e outras, consegue liderar um grupo importante que é o G20 no desenrolar das negociações. Essa posição que o governo brasileiro adota em defender o agronegócio e a agricultura familiar ao mesmo tempo tem algumas vantagens nos momentos da negociação na arena internacional. Isso porque no âmbito interno nacional as duas posições têm que ser discutidas e avaliadas, e assim é possível ao governo brasileiro ter a visibilidade e as ponderações de todas as posições. Em compensação, esse apoio nas duas posições opostas da agricultura adotada pelo governo, pode também oferecer “falsas” vantagens quando se está numa mesa de negociação, pois se pode fazer uma negociação que apresente vantagens apenas para um grupo e que prejudique muito o outro. Esse apoio nas duas posições opostas da agricultura é um questionamento que o G20 faz para o Brasil. Pois, como o Brasil é líder do grupo G20, os demais países que pertencem ao grupo tendem a ficarem preocupados com as posições que podem ser adotadas nas negociações.

A experiência brasileira agrega argumentos particulares a esse debate mostrando que, em virtude das condições históricas e institucionais que marcaram a divergência das posições políticas nas negociações internacionais, a possibilidade de soluções paliativas para manter o comércio do agronegócio e também o da agricultura familiar tende a entrar em um consenso no pleito internacional. As barganhas políticas nas negociações definem o momento que se pode ceder ou não as posições defendidas por cada grupo. É o caso da adoção de salvaguardas especiais pelos defensores da agricultura familiar e o acesso a mercado pelos defensores do agronegócio.

O caso brasileiro é curioso, pois o Ministério das Relações Exteriores (MRE) sempre é mencionado como um órgão que prima pela diplomacia, ou seja, sua habilidade de negociar o entendimento entre nações levando em consideração todas as partes, e gerando executando acordos sem muitos conflitos e embates. Ao relacionar o caso das negociações agrícolas, o MRE tem a mesma atitude interna e internacional. Essa instituição busca levar em consideração as posições tentando não entrar em choque com os distintos setores. Essa medida pôde ser notada com maior clareza depois que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entrou como membro oficial das negociações, no início do governo Lula. Além disso, esse momento de abertura para a participação do MDA nas negociações internacionais também pode ser considerado como um dos motes do governo Lula que seria a inserção dos movimentos sociais na arena da negociação.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho é descrever as negociações de comércio internacional no âmbito da política agrícola e a posição do Brasil diante de grandes potências internacionais e dos blocos formados a partir dos encaminhamentos das negociações do mercado. Além de ressaltar o papel da sociedade civil organizada na influência e debate das negociações nacionais e internacionais.

Primeiramente será apresentada de forma sucinta a construção da política agrícola brasileira com o objetivo de situar o trabalho e descrever como foi o desenvolvimento da agricultura no Brasil. Sabe-se que o setor agrícola sempre foi a principal base econômica brasileira. Desde a extração de matéria-prima, monocultura do açúcar, café e leite, criação de gado até o agronegócio e indústria agrícola diante do desenvolvimento tecnológico.

Em seguida, será apresentado o estado da arte das negociações comerciais, a origem da Organização Mundial do Comércio (OMC), a sua estrutura e seu funcionamento. Será exposto um histórico de como ocorreram as rodadas oficiais que foram: Rodadas do Uruguai que iniciou em 1986 e finalizou em Marraquech, Marrocos em 1994; e de Doha, Catar que iniciou

em 2001 e continua até os dias atuais. Além de abordar as principais reuniões oficiais que são as Ministeriais desde o início da OMC até a mais recente Ministerial que foi em Hong Kong, China, em dezembro de 2005. A idéia é mostrar um panorama geral da OMC e aprofundar na questão do Acordo Agrícola, acordo esse que estabelece regras e fornece suporte fundamental para o sistema da integração do comércio agrícola, e apresentar como em cada Ministerial a questão agrícola e agrária é abordada e discutida.

Na última tentativa de concluir com êxito as negociações, que foi em junho de 2006, os membros da OMC resolveram dar poderes especiais ao Diretor Geral da OMC, para facilitar o estabelecimento de compromissos concretos para a redução de tarifas e subsídios. Esta decisão foi tomada primeiramente pelos seis membros mais influentes da OMC (EUA, União Européia, Brasil, Índia, Austrália e Japão). No momento as esperanças estão centradas em Pascal Lamy (diretor geral) já que se espera que ele consiga reconciliar as grandes diferenças entre o que os membros estão dispostos a oferecer e o que esperam receber das negociações comerciais.

Tão importante quanto as negociações oficiais, foi a formação do grupo G20. Esse grupo é uma legitimada coalizão de países em desenvolvimento que defendiam pontos importantes no acesso a mercados e apoio doméstico agrícola. Além disso, o G20 teve importância no âmbito das negociações internacionais porque foi criado em um momento de insatisfação das negociações pelos países em desenvolvimento, com membros importantes como China, Índia e Brasil, que acabou modificando o quadro das negociações injetando maior dinamismo e debate na mesa de negociações. E por esse motivo, curiosamente foi o G20 um dos responsáveis pelo fracasso da Ministerial de Cancun (2003), pois não se conseguiu chegar a um acordo mínimo entre os países.

Por último serão analisadas as divergências da posição brasileira e as suas conseqüências nas negociações internas e externas. Atualmente no Brasil existem dois

ministérios responsáveis pela questão agrícola são eles: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O primeiro defende a agricultura familiar, já o segundo defende o agronegócio. São políticas divergentes adotadas em um mesmo governo, o que geram conflitos políticos não só internamente, como também nos momentos de negociação no mercado internacional. Para balancear e liderar as discussões no âmbito internacional, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem um papel importante e decisivo junto ao governo brasileiro para discussão na OMC.

As profundas mudanças ocorridas no cenário internacional nas últimas duas décadas — o colapso do sistema de planificação centralizada, a revolução da tecnologia de informação e a globalização dos mercados de mercadorias, de serviços e financeiros — permitem afirmar que a política das grandes potências em conflito foi substituída pela nova política da globalização. Nesse novo quadro, em que as nações se tornam mais interdependentes, elas se tornam também mais competitivas comercialmente, de forma que, mais do que nunca, se faz necessária uma política consistente de defesa do interesse nacional nas diversas arenas de negociação internacional.

Conforme Vera Thorstensen (THORSTENSEN, 2001) descreve em seu trabalho, o comércio internacional vem desempenhando um papel cada vez mais importante na economia mundial. Atestando tal importância estão os dados dos fluxos de comércio da década dos 90 que cresceram a uma taxa média de 7% em valor, enquanto a taxa média de crescimento do produto industrial para o mesmo período é de apenas 3%.

Fica evidente que o cenário atual é marcado por uma densa rede de comércio e investimento, que evoluiu de forma a determinar os contornos do atual cenário internacional. Portanto, essas arenas internacionais são cada vez mais importantes, porque são nelas que os sistemas de cooperação são definidos, e os conflitos tentam ser resolvidos.

Os principais aspectos metodológicos a serem ressaltados nessa dissertação serão a revisão de autores como Vera Thorstensen, Timothy Josling, Arnaldo Campos, Susan Aaronson, Stephen Krasner, Robert Keohane & Joseph Nye, Peter Evans e Andrew Moravcsik; o exame dos relatórios oficiais das delegações da OMC; relatórios e documentos dos Comitês do Conselho Geral da OMC; informações do Ministério das Relações Exteriores; Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e as informações da mídia, foram todos os instrumentos importantes na confecção desse trabalho.

Assim, o capítulo I da dissertação trata de considerações preliminares sobre a construção da política agrícola brasileira. É um capítulo importante para situar como foi a evolução da política agrícola brasileira, desde a época das produções e exportações do açúcar, café e leite; até os dias de hoje onde existem as grandes produções de soja, algodão e outros. Essas produções são consideradas agronegócio, pois são produzidas em larga escala, normalmente uma monocultura, em grandes áreas de terras, por fazendeiros com poder aquisitivo alto. Também será apresentada a agricultura familiar que além de produzir para sua subsistência, alguns produtos produzidos por esses pequenos agricultores são inseridos no mercado local e internacional. A agricultura familiar é basicamente formada pela produção agrícola em poucas terras, com produção diversificada, que trabalham os membros da família dono da terra e produzem para subsistência. Dessa forma, o capítulo descreve um panorama geral de como evoluiu a política agrícola brasileira, a questão dos créditos fundiários e as formas de inserção dos produtos produzidos dentro do Brasil no mercado internacional. Por isso, foi elaborado esse primeiro capítulo para introduzir a questão da agricultura brasileira .

O capítulo II destaca a origem, estruturação e funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), analisando os procedimentos e a estruturação da organização; os resultados da Rodada Uruguai; o processo e resultados da Conferência de Doha e as principais

reuniões oficiais que são chamadas de Ministeriais. Essas Ministeriais foram realizadas desde o início da OMC até a última reunião que foi realizada em dezembro de 2005 na cidade de Hong Kong, China. Toda a análise desse segundo capítulo será relacionada com as discussões e enfoque agrícola. Além disso, será destacado a evolução, análise e posicionamentos dos países com relação às negociações do Acordo Agrícola, acordo esse que contém as regras de acesso a mercados, subsídios à exportação de bens agrícolas e apoio doméstico à agricultura.

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, os seus impactos econômico-políticos. O fato político mais relevante no processo da Ministerial de Cancun (2003) foi a criação do G20. Esse grupo de países em desenvolvimento surpreendeu grande parte dos analistas, dando motivo a todo tipo de interpretações sobre sua origem e durabilidade. O fracasso da Conferência Ministerial de Cancun ampliou o interesse e as especulações a respeito do significado desse novo agrupamento para as negociações comerciais internacionais. Pode-se dizer que o surgimento do G20 transformou substancialmente o contexto das negociações agrícolas da OMC.

Já no capítulo V serão examinados os atores políticos (que também podem ser chamados de atores estatais) brasileiros que estão diretamente envolvidos com as negociações da OMC. Primeiramente destaca-se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por serem os dois ministérios intrinsecamente envolvidos com o tema das negociações internacionais agrícolas e por apresentarem opiniões divergentes. O MAPA defende o agronegócio, produção em alta escala, abertura comercial, já o MDA defende a agricultura familiar e salvaguardas e produtos

especiais. Dessa forma, será apresentado como cada um desses ministérios aborda a questão da agricultura no Brasil e na OMC. O capítulo também evidencia o trabalho do Ministério de Relações Exteriores (MRE) que tem a função de analisar e avaliar todos os pontos abordados entre o MAPA e MDA, e em conjunto com o governo apresenta na OMC a defesa da política agrícola brasileira.

Por fim, o capítulo V analisa a inserção e participação da sociedade civil organizada na Organização Mundial do Comércio. Essa sociedade civil organizada é considerada pela OMC como atores não-estatais, que tem formas oficiais de participação nas reuniões da organização e é reconhecida como ator que pode influenciar no processo negociador. Mas para isso existem regras e normas a serem seguidas. Por fim são ressaltados os atores não-estatais do Brasil e qual o grupo e conceito que cada um desses atores defende.

CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA.

A agricultura brasileira é um dos setores econômicos mais estratégicos para a consolidação do programa de estabilização da economia brasileira iniciado com o Plano Real, em 1994. A grande participação e o efeito multiplicador do complexo agroindustrial no PIB, o alto peso dos produtos de origem agrícola (básicos, semi-elaborados e industrializados) na pauta de exportações e a contribuição para o controle da inflação são exemplos da importância da agricultura para o desempenho da economia brasileira.

A agropecuária representa cerca de 12% do PIB nacional, considerando-se apenas o valor da produção. Quando se usa o conceito moderno de agribusiness (que abrange a soma total das operações de produção e distribuição de insumos e novas tecnologias agrícolas, produção propriamente dita, armazenamento, transporte, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e seus derivados), a participação do complexo agroindustrial alcança mais ou menos 35% do PIB, evidenciando o efeito multiplicador que esse setor exerce sobre a economia como um todo.

Já na pauta de exportações brasileiras, a participação da agricultura, apesar de ter recuado um pouco nesses últimos anos, ainda é fundamental. Mais de 1/4 das exportações brasileiras ainda são oriundas deste setor. O Brasil destaca-se no cenário internacional como grande exportador, apresentando uma pauta de exportação agrícola diversificada, na qual os principais produtos são: café, suco de laranja, grão, farelo e óleo de soja, açúcar, fumo, papel e celulose, carnes bovina, suína e de aves.

O Brasil apresenta grande potencial de crescimento para sua produção agrícola, pois conta com clima favorável que possibilita duas ou mais safras por ano; grandes extensões de

áreas agricultáveis ainda não aproveitadas; disponibilidade de água; alguns grandes produtores e agroindústrias com bom nível tecnológico; demanda mundial por alimentos em crescimento; e, acima de tudo, um potencial de aumento no consumo interno.

Apesar de todo esse potencial, a agricultura brasileira não vem crescendo a taxas expressivas nos últimos anos. É, portanto, fundamental para a formação das expectativas dos diversos agentes econômicos que atuam na economia brasileira e nas negociações internacionais, conhecer as principais restrições a um desempenho mais consistente do setor agrícola e avaliar as suas perspectivas.

Em termos de evolução da sociedade, as últimas décadas foram notáveis no sentido de sepultar velhas idéias e teorias acerca do desenvolvimento econômico das nações, mas ainda existem grandes desigualdades no meio rural. Isso pode ser observado nas formas de financiamento diferenciado para os pequenos e grandes produtores. Os grandes produtores sensivelmente recebem mais vantagens comparado-os com os pequenos, desde abertura de crédito seguindo até as taxas de juros. Assim podem-se notar desigualdades contrastantes entre as propriedades rurais.

As transformações da agricultura, ao alterar a dinâmica agropecuária, modificaram, de forma profunda, não apenas o conteúdo do processo produtivo pela revolução dos meios de produção, mas também a construção dos parâmetros de avaliação da eficiência econômica e da rentabilidade. A proliferação de diferentes operações entre agentes em cada fase do processo produtivo implica em relações contratuais e, com isso, na construção de diversos mecanismos de financiamento.

Da mesma maneira que as inovações agronômicas e gerenciais produzem novas práticas de tomada de decisão, há necessidade de aprimoramento dos conceitos e dos procedimentos utilizados na construção de indicadores e, dentre eles, os custos das atividades agrícolas

A agricultura passa progressivamente a perder participação na formação do produto setorial, com a emancipação progressiva de tarefas produtivas que geram as agroindústrias de insumos e máquinas e de processamento de matérias-primas e de alimentos. Uma gama de agroindústrias e agro-serviços passa a configurar a agricultura, que ampliou as fronteiras de reprodução do capital para mais além da agricultura. Com isso, gerou mais que a troca de produtos e segmentos da agricultura, mas a compra de fatores que impulsionam a própria produção no campo. Isso é mais evidente nas grandes produções, mas também podem ser perceptíveis nas pequenas produções, especialmente aquelas que são efetuadas por meio de cooperativas.

As mudanças produtivas, portanto, suplantam o localismo dos bairros rurais e mesmo das pequenas cidades, mais que rompendo com os limites antes impostos pelas cercas e porteiras da fazenda. Nesse processo, as culturas passaram progressivamente a configurar cadeias de produção, na medida em que elementos externos à agricultura e passaram a determinar a sua rentabilidade.

O desenvolvimento do agronegócio no Brasil acompanhou o crescimento da produção de grãos, iniciado em larga escala a partir de meados da década de 60. Antes, a economia agrícola brasileira era caracterizada pelo predomínio do café e do açúcar. Pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a base territorial brasileira na produção de grãos. A produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão eram voltados para a subsistência, e os poucos excedentes dirigidos ao mercado eram insuficientes para formar uma forte cadeia do agronegócio dentro dos moldes hoje conhecidos.

O crescimento da produção de grãos (principalmente da soja) foi a força motriz no processo de transformação do agronegócio brasileiro e seus efeitos dinâmicos foram logo sentidos em toda a economia. Inicialmente surgiu um parque industrial para a extração do óleo e do farelo da soja e outros grãos. A disponibilidade de grande quantidade de farelo de

soja e milho permitiu o desenvolvimento de uma moderna e sofisticada estrutura para a produção de suínos, aves e leite, bem como a instalação de grandes frigoríficos e fábricas para a sua industrialização. Foi criado também um sistema eficiente de suprimento de insumos modernos (fertilizantes, defensivos, maquinários agrícolas etc.) e uma rede de distribuição que inclui desde as grandes cadeias de supermercados até os pequenos varejistas locais.

Inicialmente calcado na expansão da área plantada, principalmente nas regiões de fronteira, a partir da década de 90 o crescimento da produção, em bases competitivas, passou a depender cada vez mais da adoção de novas tecnologias no processo produtivo.

A política agrícola a partir de 1995 foi a de combinar, de forma a utilizar instrumentos econômicos como o crédito rural e os programas de suporte à comercialização com instrumentos estruturais como a pesquisa agropecuária.

O crédito rural oficial foi reformulado para estimular uma participação maior do setor privado. As dívidas anteriores foram securitizadas e a estrutura governamental de apoio à comercialização passou por profundas mudanças com a criação de instrumentos mais modernos e menos intervencionistas. Mas mesmo com todas essas medidas, ainda existe dificuldade do crédito agrícola entre os produtores. Na pesquisa agropecuária foram adotadas várias medidas para torná-la mais afinada com o mercado e, portanto mais objetiva em termos de áreas a serem pesquisadas e de produtos a serem desenvolvidos. Mas essa pesquisa não considerou a atualização dos índices de propriedade rural, deixando como consequência a existência e terras agricultáveis nas mãos de produtores pouco empenhados.

De um lado, agricultores fecham estradas, queimam máquinas agrícolas e fazem uma marcha a Brasília para mostrar a sua revolta com as margens negativas generalizadas do seu negócio. Do outro, aumentam as invasões ilegais dos que sustentam a tese de que é possível construir uma agricultura com o fatiamento de terras e sua distribuição a cidadãos e pequenos agricultores.

Assim, nos últimos 50 anos o Brasil seguiu três modelos distintos de política agrícola. De 1950 a 1990, o mote do modelo era "ocupação territorial e segurança alimentar". O governo comandava uma política altamente intervencionista, baseada em crédito rural subsidiado, preços mínimos garantidos, agências reguladoras e substituição de importações. O governo controlava preços, formava estoques e manipulava tarifas sobre exportações e importações, para garantir o abastecimento.

Nos anos 90, o governo eliminou quase todos os subsídios e mecanismos de intervenção nos mercados. Entre os governos Sarney e Lula, os recursos para políticas agrícolas e agrárias caíram de 5,6% para 1,8% dos gastos totais do governo federal. O novo mote da ação governamental passou a ser "agricultura familiar e reforma agrária".

Atualmente, os recursos públicos para a agricultura se espalham em mais de uma centena de programas alocados em três ministérios: Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente. O curioso, porém, é que os maiores problemas do setor não estão sob o controle desses órgãos, mas sim a forma como é feita.

A política atual, que por um lado preza pela alta produção para exportação e do outro pela reforma agrária trás incompatibilidades na forma como o governo atua. Essa atitude de divergência pode ser nitidamente notada quando o Brasil está na arena internacional de negociação e sua posição pende para os dois lados. Dependendo do que está se negociando a atuação é feita de uma forma. Defender o agronegócio e a agricultura familiar ao mesmo tempo pode trazer embates internos na política nacional.

As divergências existentes entre o agronegócio e a agricultura familiar e a forma como o governo tenta focar e defender os dois distintos setores ao mesmo tempo, resulta em uma política agrícola brasileira um pouco sacrificada. Isso pode ser compreendido na forma como é feita a destinação dos recursos orçamentários que são de acordo as necessidades e emergências de cada setor. Assim, se pode dizer que não existe uma política agrícola

articulada, consistente e bem disposta no Brasil, ao contrário, existem objetivos conflitantes que são colocados na mesa de debate em todo momento. A política agrícola no Brasil sofre várias pressões dos diversos atores que a discutem, como por exemplo, dos ministérios de Relações Exteriores, Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente. Por isso, a área agrícola brasileira fica um pouco dividida e isso reflete nas discussões no âmbito internacional da OMC.

CAPÍTULO 2 – OMC: ORIGEM, ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO.

1 Origem da OMC

Os acordos da OMC estabelecem as normas jurídicas fundamentais do comércio internacional, que se fundamenta nos seguintes princípios: não discriminação, livre comércio, competitividade e mais vantajoso para os países menos desenvolvidos.

O GATT é a sigla inglesa do - *General Agreement on Tariffs and Trade* - ou seja, do Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Representou um tratado que incorporava 38 artigos, assinado, inicialmente, em 1948 por 23 países, tendo entrado em vigor no ano seguinte. O GATT depois de várias etapas se consolidou até chegar à Organização Mundial do Comércio - OMC.

Acordo Geral sintetizava o conjunto de regras e normativos para a liberalização do comércio internacional, sucessivamente estendido e aperfeiçoado ao longo dos anos. Ele teve por base cinco princípios fundamentais: não discriminação; transparência; previsibilidade; concorrência leal; e a estabilidade.

O GATT teve como princípio básico regular o comércio mundial e iniciou após a 2ª Guerra Mundial, quando as grandes potências julgaram ser fundamentais organizar a economia e o comércio mundial, com vista a torná-los mais equilibrados, fundamentados na liberalização das trocas e no princípio da liberdade econômica.

Neste contexto, surgiu em 1947 uma primeira proposta para a organização do comércio, sob a égide da ONU. A França, a Inglaterra e os Estados Unidos reunidos em

Bretton-Woods decidiram ensaiar um novo modelo de organização para a economia internacional, que conduzisse à regulamentação das três questões principais, que na época, condicionavam o crescimento e desenvolvimento da economia mundial que eram: o problema das taxas de câmbio, das suas paridades monetárias e respectivo ajustamento; a reconstrução das economias destruídas pela guerra e o respectivo financiamento; o desenvolvimento do comércio internacional de mercadorias, promovendo a sua liberalização e evitando as tendências para o protecionismo.

Para apoiar a concretização destas questões foram idealizadas três instituições, cada uma delas dando resposta aos objetivos enunciados: Fundo Monetário Internacional (FMI), para enquadrar os problemas relacionados com o sistema monetário; Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), para apoiar financeiramente os projetos e programas para reconstrução das economias destruídas pela guerra; e a Organização Internacional do Comércio (ITO – *International Trade Organization*), para implementar e regular o comércio mundial.

Destas instituições, apenas a ITO não vingou imediatamente e as divergências e os interesses econômicos em jogo conduziram ao fracasso das negociações iniciais para regulamentar o comércio de mercadorias. Contudo, as estruturas de regulamentação financeira (FMI) e de apoio à reconstrução (BIRD), que ainda hoje continuam a desenvolver papel na regulamentação e apoio do desenvolvimento econômico mundial, tiveram um papel importante na reconstrução.

Apesar deste fracasso, as negociações foram retomadas. Dessa forma, logo em 1948, os estados-membros interessados, concordaram em retomar a parte consensual das negociações anteriormente estabelecidas, o GATT, que entrou em vigor em 1948.

O GATT visava à liberalização das trocas comerciais. Funcionando através de reuniões em que participavam os países aderentes, as rodadas ou ciclos de negociações. Neles

se discutiam as normas para as negociações do comércio multilateral, entre os parceiros signatários do próprio Acordo Geral das Tarifas e do Comércio.

O Acordo Geral tinha como referência, 38 artigos, entre os quais se encontram algumas cláusulas importantes como a da nação mais desfavorecida e do tratamento nacional, que consagram o princípio da não discriminação quer entre produtos de diferentes origens ou destinos, quer entre os produtos nacionais e os produtos importados. Reconhecendo-se que o principal meio de promover a liberalização do comércio mundial é a redução das tarifas alfandegárias e de todos os obstáculos às trocas comerciais.

Assumiram ainda no Acordo Geral do Comércio os seguintes princípios ou artigos básicos: a tarifação das medidas não-tarifárias - MNT (conversão de todas as medidas de proteção nas fronteiras, em tarifas aduaneiras); consolidação dos direitos (fixação dos direitos alfandegários negociados entre as partes contratantes, permitindo uma base estável às trocas e a sua previsibilidade); fixação de restrições quantitativas à importação (quantidades e valores); cláusula da salvaguarda (autorizando em condições especiais os países signatários do Acordo, a suspender as concessões tarifárias ou a introduzir restrições à importação); código “anti-dumping” (permitindo controlar as práticas de concorrência desleal).

A inclusão da agricultura nos primeiros ciclos de negociações do Acordo Geral teve como principal objetivo dinamizar o comércio internacional de produtos agrícolas. Este objetivo foi conseguido através de um estatuto de exceção e em condições particulares, no entanto, sem regras que permitissem impor a disciplina internacional sobre as políticas com efeitos de distorção, com isenções em relação às regras em matéria de subsídios à exportação e de restrições às importações.

Neste contexto foram reconhecidas especificidades ao setor agrícola resultantes das condições estruturais, sociais e económicas e das políticas adotadas por cada país. Criando,

assim, uma multiplicidade de situações, objeto de tratamentos específicos e diferenciados, negociados em troca de importantes contrapartidas.

Portanto, entre 1948 e 1979 foram obtidas, através do *Gatt*, reduções tarifárias contínuas nos setores cobertos pelo acordo. Contudo, desde o início de 1970, e particularmente no início dos anos 80, o sistema multilateral de comércio entrou em crise. Por um lado, houve uma proliferação de barreiras não-tarifárias e o *Gatt*, segundo a autora Aaronson (AARONSON, 2001), revelou-se fraco para regular. Por outro, nos anos de 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 inviabilidade 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. Com isso, todo esse contexto de crise e as mudanças na política agrícola dos Estados Unidos levaram à necessidade de uma nova rodada de negociações. Além disso, esse processo contribuiu para que ocorresse, 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 Uruguai do *Gatt*, que foi encerrada 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 Uruguai foi o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC). O acordo agrícola introduziu mudanças significativas na regulação do comércio de bens agrícolas, apesar de que a eficácia de sua implementação tenha sido questionada por governos e organizações não-governamentais.

Segundo Josling (JOSLING, 1996), a conclusão da Rodada Uruguai é considerada o marco de uma guinada histórica na reforma do sistema comercial agrícola. Isso porque o

acordo agrícola introduziu mudanças significativas nas regras de acesso a mercados, subsídios à exportação de bens agrícolas e apoio doméstico à agricultura.

2 O início da OMC

A criação da OMC em 1º de Janeiro de 1995 contribuiu para a maior reforma do comércio internacional depois da 2ª guerra mundial. Perante a substituição do GATT pela OMC é interessante explicitar a diferença entre as duas instituições.

O GATT tinha uma visão muito mercantilista, visando basicamente à liberalização do mercado através da revisão das tarifas aduaneiras. No entanto, e este aspecto deve ser ressaltado, que o GATT não tinha incidência nas políticas nacionais não colocando em causa a primazia das políticas de regulação econômica dos Estados aderentes sobre a liberalização. Com a OMC, e com as atribuições de gerir conflitos entre as partes contratantes, esta lógica foi alterada. A OMC gere os acordos negociados e aprovados pelos Estados e, simultaneamente, ao contrário do que acontecia no GATT, controla esses acordos.

Portanto, a Organização Mundial do Comércio, analisa acordos e os estados-membros ficam sujeitos a penalizações e sanções, sempre que alterem os compromissos que negociaram. A introdução de qualquer medida considerada protecionista em relação a um produto ou a um setor, desde que entendida como uma intervenção que coloca um obstáculo técnico ao comércio, é classificada como sendo uma intromissão ao comércio mundial, e o Estado-membro que a aplica fica sujeito a sanções. Mesmo as intervenções de serviços públicos visando a proteção dos consumidores ou ações de solidariedade social, são

entendidas como tendo influência no funcionamento do mercado e como medidas contra a concorrência mundial, que apenas podem ser aplicadas desde que aprovadas pela OMC.

Pode-se afirmar, que contrariamente ao que acontecia com o GATT, a OMC passou a interferir nas orientações políticas e sociais dos Estados Membros aderentes. Assim, as desigualdades estruturais existentes na economia mundial mantêm-se na OMC, no seu funcionamento e nas suas decisões.

Para além das regras gerais do comércio aplicadas a todos os setores, a Organização Mundial do Comércio, desenvolve as seguintes atividades: presta apoio técnico e assistência comercial aos países mais atrasados (países em desenvolvimento e países em vias de desenvolvimento); coopera na elaboração das políticas comerciais e económicas mundiais, concedendo apoio especial à promoção dos produtos de cada Estado Membro; apreciação e ajustamento das políticas comerciais dos estados-membros aderentes; assegura a transparência interna e externa, controlando as notificações correntes de novas medidas comerciais adotadas pelos parceiros ou as modificações introduzidas nas medidas existentes, para o efeito informando os restantes membros (OMC) e o público em geral.

Pode-se concluir que o GATT incorporava duas funções: um acordo internacional que definia as regras do comércio; e um organismo internacional para administrar o acordo.

Por outro lado, enquanto o GATT como organização deu lugar à OMC, o GATT como acordo geral sobre as tarifas aduaneiras e o comércio continua a existir, ainda que o seu âmbito de intervenção tenha sido aumentado e atualizado. Ele foi modificado e incorporado na OMC, que engloba ainda o Acordo Geral sobre o Comércio e os Serviços (AGCS) e o Acordo sobre os Direitos da Propriedade Intelectual (APDIC).

Embora as finalidades sejam convergentes e visem, a implementação de um sistema comercial mais sólido e próspero, promovendo um crescimento económico sem precedentes, as duas Instituições são basicamente diferentes. Por outro lado, o âmbito de intervenção da

OMC é muito mais abrangente. Como resultado global da intervenção da OMC, como instituição reguladora do comércio mundial em sentido lato, dispõe-se hoje de um modelo econômico mais próspero, mais responsável, e que contribui para a manutenção da Paz entre as nações.

3 Os membros da OMC

O grupo dos membros iniciais da OMC era constituído pelos Estados que participaram na Rodada do Uruguai e assinaram o respectivo acordo sobre o comércio de mercadorias e de serviços. Integravam, assim, na OMC em 1995, 123 estados-membros. As negociações para a adesão de novos membros incidem sobre todos os aspectos da política e das práticas comerciais do país candidato, tais como as condições de acesso aos mercados e os compromissos referentes às mercadorias e serviços assumidos em acordos bilaterais anteriores, a legislação sobre a proteção dos direitos de propriedade intelectual e todo o conjunto de medidas que constituem a política comercial do candidato.

Todo este processo é apresentado a um grupo de trabalho que examina o pedido de adesão, e que depois de conversações bilaterais, estabelece o projeto de adesão, do qual constam todos os pedidos de anulação, prazos e outras condicionantes a uma adesão plena. O projeto de adesão é decidido pelo Conselho Geral da OMC ou pela Conferência Ministerial, em que estão representados todos os estados-membros. À OMC aderiu até dezembro de 2005, 149 países, de acordo com informações oficiais da página eletrônica da OMC, o que representam mais de 97% do conjunto do comércio mundial.

A OMC é dirigida pelos governos dos Estados Membros que integram a Organização. A autoridade suprema da Organização é a Conferência Ministerial, que se reúne de dois em dois anos e a cargo de quem está a aprovação de todas as grandes decisões. Na Conferência têm assento todos os membros da OMC.

Todas as regras da OMC são resultantes de negociações entre os membros da Organização, às quais, se encontra submetidas às políticas comerciais de cada país. O cumprimento das regras é assegurado através da ameaça de sanções comerciais assumidas pelos restantes membros, por vezes de uma forma plurilateral. Em caso de acordos mais complexos a Conferência convoca uma reunião para discutir e julgar os problemas, sendo as decisões, em todos os níveis da Organização, tomadas de forma consensual.

No segundo nível de decisão da Organização, encontra-se o Conselho Geral, que além das suas funções de coordenação; integra o Órgão de regulamentação dos acordos e o Organismo de apreciação das políticas comerciais. Estes três organismos são compostos por representantes de todos os Estados Membros, e dependem diretamente da Conferência Ministerial.

No terceiro nível de decisão da OMC, encontram-se três Conselhos horizontais responsáveis por grandes áreas de atuação, que dependem diretamente do Conselho Geral: o Conselho do comércio de mercadorias; o Conselho do comércio de serviços; o Conselho dos aspectos dos direitos da propriedade intelectual relacionada com o comércio.

No quarto nível da tomada de decisão encontram-se os Comitês, que trabalham diretamente na dependência dos Conselhos, preparam os relatórios específicos de cada setor. Os comitês são assessorados por grupos de trabalho que preparam as notificações, através das quais os governos informam a OMC sobre as políticas ou medidas em vigor ou alteradas e que condicionam as respectivas políticas comerciais.

Um papel relevante no funcionamento da OMC é desempenhado pelos Chefes das Delegações e pelos outros membros das Missões. Numa organização que adota como método de decisão o consenso entre as partes, a preparação destes consensos é fundamental, desempenhando as delegações de cada Estado Membro esta função.

A arquitetura organizativa e funcional da OMC é completada por um Secretariado, que é o órgão permanente do sistema. O secretariado é dirigido por um Diretor-Geral, apoiado por quatro Diretores Gerais Adjuntos, um dos quais tem a seu cargo a agricultura e os produtos de base. A Direção do secretariado constitui o ponto central do funcionamento da OMC. O Secretariado da OMC tem sede em Genebra e integra cerca de 550 funcionários, que prestam apoio técnico aos conselhos setoriais, aos comitês e à Conferência Ministerial, fornecendo ainda apoio técnico, formação e apoio jurídico aos países em desenvolvimento.

4 Princípios e objetivos da OMC na agricultura

A completa integração do comércio agrícola nas regras e mecanismos da OMC, foi negociada na Rodada do Uruguai entre 1986 e 1994 e, efetivamente concretizada em 1994, no final desta Rodada através do protocolo de Marraquech. Esta data marca um progresso para o estabelecimento de um comércio agrícola transparente, menos sujeito às distorções e obedecendo à regulamentação da OMC. Teve como objetivo reformar o comércio do setor agrícola, numa perspectiva de que as políticas se orientem mais para o mercado. Com destaque especial para: o acesso aos mercados (restrições que afetam as importações), ajudas internas (apoios financeiros, programas especiais, garantias de preços, etc.) e apoios à exportação (tornando-as mais competitivas).

São quatro os acordos da Organização Mundial de Comércio que interessam ao setor agrícola: acordo sobre a Agricultura, que constitui o suporte essencial do funcionamento e integração do setor na OMC; acordo sobre a aplicação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias que incorporou no comércio mundial de produtos agrícolas as vertentes ambientais e da qualidade; acordo sobre os Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual relacionados com o comércio, no caso específico, com o comércio dos produtos agrícolas e, acordo sobre as Medidas de Salvaguarda.

O Acordo sobre a Agricultura da OMC, também designado por Acordo Agrícola (AA), constitui, o suporte fundamental do sistema da integração do comércio agrícola, fixando como objetivos de longo prazo o estabelecimento de um sistema comercial equitativo e orientado para o mercado com vista a contribuir para a liberalização do comércio mundial dos produtos agrícolas.

O Acordo Agrícola veio permitir uma maior transparência dos efeitos das diversas políticas, criando condições para melhorar a estabilidade e o conhecimento da evolução dos mercados agrícolas a nível mundial. Foram fixadas regras e compromissos quantificados, sendo o Acordo estabelecido para serem aplicados ao longo de um período de seis anos, entre 1995 e 2000 para os países desenvolvidos; dispendo os países em desenvolvimento de um período um pouco maior, a decorrer até 2004. Isso constitui uma das expressões do Tratamento Especial e Diferenciado que foi concedido a estes países membros, mas depois da Ministerial de Hong Kong, dezembro de 2005, esse prazo foi estendido até 2013 para todos os países.

O Acordo Agrícola envolve todos os produtos agrícolas, com exceção dos produtos florestais; a sua execução é assegurada através da intervenção do Comitê Agricultura da OMC, que examina a execução dos compromissos assumidos pelas partes contratantes, controlando igualmente a execução de qualquer nova medida de política, ou qualquer

modificação em medidas existentes. Esse acordo tem os seguintes objetivos: o estabelecimento de um sistema comercial equitativo e orientado para o mercado, com vista a contribuir para a liberalização do comércio mundial dos produtos agrícolas; e permitir uma maior transparência dos efeitos e impactos das diversas políticas agrícolas, criando condições para melhorar a estabilidade e o conhecimento da evolução dos mercados agrícolas a nível mundial.

Para alcançar estes objetivos, o Acordo Agrícola tem o compromisso de reduzir todos os apoios que distorcem o funcionamento do livre mercado sustentado nas seguintes linhas de força que constituem os três pilares do Acordo Agrícola:

- Regulação do acesso aos mercados - através da fixação das tarifas e dos contingentes tarifários referentes a cada produto, os direitos alfandegários encontram-se consolidados para a totalidade dos produtos agrícolas. Os contingentes ou restrições à importação foram convertidos em direitos alfandegários, através do mecanismo denominado tarifação das medidas não-tarifárias - MNT, o que permitiu reforçar de forma acentuada a transparência e a previsibilidade dos mercados de produtos agrícolas. Os compromissos estabelecidos no Acordo Agrícola, referentes ao acesso ao mercado determinam que as medidas de proteção sejam progressivamente reduzidas durante os anos;
- Subsídios à exportação - reduzindo o valor de todas as formas de subvenções à exportação e as quantidades possíveis de serem subvencionadas;
- Redução dos apoios internos (ajudas diretas) - que contribuindo para a formação dos rendimentos e dos preços, pode afetar as trocas de produtos agrícolas, apenas sendo admitidas ajudas sem interferência na produção.

5 A evolução das negociações do Acordo Agrícola

A partir de 2000, as negociações da OMC referentes ao setor agrícola prosseguiram com o objetivo de alcançar o seu aprofundamento. Pode-se avaliar que as negociações agrícolas da OMC são evolutivas e antecipadas de um ano em relação às datas em que se conclui um período de aplicação das negociações anteriores. As negociações da OMC desenvolvem-se por fases, orientadas por mandatos ou objetivos. Todas as alterações ou propostas de alterações referentes à aplicação do Acordo Agrícola é resultado das negociações, e se dá por notificações apresentadas ao secretariado da OMC.

O mandato inicial para as negociações da primeira fase, foi o Artigo 20º do Acordo Agrícola do GATT, que incorporava os problemas ambientais, do desenvolvimento rural e da biodiversidade, nos objetivos dos Acordos Agrícolas. As negociações da 1º fase foram iniciadas em Março de 2000 e concluídas Março 2001.

O mandato oficial que determinava o desenvolvimento das negociações desta 1ª fase fixava explicitamente o seguinte: “reconhecendo que o objetivo de longo prazo das reduções progressivas substanciais dos apoios e do protecionismo que conduzirão a uma reforma de fundo do comércio agrícola é um processo contínuo, os Membros acordam que as negociações com vista ao avanço deste processo serão concretizadas um ano antes do fim do período de aplicação. Para isso, devem considerar: assumir até lá os objetivos de redução sobre o apoio e proteção aos produtos, tendo em vista corrigir e prevenir as restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais; os efeitos dos compromissos de redução sobre o comércio mundial dos produtos agrícolas; o envolvimento de outras considerações e orientações, para além das considerações exclusivamente comerciais; medidas de tratamento especial e diferenciado a favor dos países em desenvolvimento, tendo em vista o objetivo que

consiste em estabelecer um sistema de comércio dos produtos agrícolas que seja equilibrado e orientado pelo mercado; outros compromissos que sejam necessários para atingir os objetivos de longo prazo referidos”.

Isto significa que todo o desenvolvimento das negociações da 1ª fase foi conduzido com o objetivo de introduzir melhorias substanciais no acesso ao mercado e a caminhar para a sua liberalização gradual. Esses objetivos seriam alcançados através da intervenção sobre os três pilares do acordo:

1- Acesso aos mercados - todos os reguladores não tarifários que afetavam o funcionamento dos mercados foram, após o Acordo da Rondada do Uruguai, transformados em tarifas, a designada tarifação das medidas não-tarifárias - MNT ou equivalentes tarifários. Para facilitar o funcionamento do mercado dos produtos agrícolas foi igualmente estabelecido um sistema de contingentes tarifários. A forma como se aplicam as tarifas e os contingentes tarifários é um problema técnico, mas com grandes incidências sobre o comércio. Foi, também, reconhecido pelas partes, a mais valia associada aos produtos com Indicações Geográficas e Denominações da Origem, assumindo-se que a melhoria do acesso ao mercado, deve passar pelo reforço da proteção jurídica e pelo seu aumento de produtos agrícolas com qualidade e especificidade certificada.

2- As reduções de todas as formas de subvenções à exportação - apoios à exportação foram limitados em relação às quantidades exportadas e ao montante global dos apoios autorizados. A aplicação do artigo 20º do Acordo Agrícola teve bastante impacto tanto em relação à proteção dos países menos desenvolvidos, como em relação às cláusulas não diretamente comerciais.

Em relação aos países em desenvolvimento, a OMC concordou que lhes deve ser concedida um tratamento preferencial e diferenciado nas negociações, tendo em conta os

estágios de desenvolvimento das respectivas economias agrícolas. Isto supõe que as regras e disciplinas a negociar devem ser adaptadas, de forma a ter as suas efetivas necessidades de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar a possibilidade de desenvolver a sua agricultura e o desenvolvimento rural. Foram estabelecidos compromissos, através dos quais, tomando como base os níveis dos apoios à exportação atribuídos no período de 1986-1990, os países mais desenvolvidos aceitaram reduzir o valor das subvenções atribuídas em 36% durante seis anos e em 21% as quantidades subvencionadas. Em relação aos países em desenvolvimento estes valores foram fixados em 24% e 14%, respectivamente, aumentando o período de aplicação para dez anos. Os países com maiores atrasos de desenvolvimento, os países ditos subdesenvolvidos ficam isentos de aplicar estas medidas.

Uma questão importante para ser ressaltada é a dos referidos países que quando atuam em blocos as vezes apresentam interesses muito diverso, isso se dá porque nem sempre é possível estabelecer as fronteiras. Por exemplo, os países do Grupo Cairns, que preconizavam na 1ª Fase das negociações a liberalização total do comércio dos produtos agrícolas, integram países com níveis de desenvolvimento muito diferentes. O Grupo Cairns integra atualmente 18 países que se autodenominam exportadores de produtos agrícolas. Incluem neste grupo: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, República da África do Sul, Tailândia e Uruguai.¹

Além disso, o acesso aos mercados pode ser objeto de medidas de salvaguarda especial para os produtos da agricultura. As medidas de salvaguarda especial são restrições de urgência aplicadas a título temporário às importações para fazer face às circunstâncias especiais que podem distorcer as condições dos mercados em um determinado país. A cláusula de salvaguarda pode ser utilizada unicamente para produtos em relação aos quais se

¹ <http://www.cairnsgroup.org/map/index.html>.

tenha procedido a uma tarifação das medidas não-tarifárias - MNT, desde que um Estado-membro a tenha incluído nos seus compromissos relativos à agricultura.

Na prática, a cláusula da salvaguarda especial para a agricultura só foi aplicada em casos muito especiais. Durante as negociações da 1ª Fase alguns países propuseram que somente os países não desenvolvidos teriam acesso ao uso desta cláusula, não sendo autorizada a sua utilização pelos países desenvolvidos.

Nesse mesmo período, foi assumido o compromisso de serem regulamentadas e controladas todas as formas indiretas de apoio à exportação da seguinte forma: créditos à exportação; ajuda alimentar; e atividades desenvolvidas pelas empresas comerciais do estado. Esta proposta não foi aceite pelos EUA, onde ainda não foi concretizada a regulamentação destas práticas.

3- A redução dos apoios internos (ajudas diretas) que afetam as condições das trocas comerciais - instrumento constituído pela atuação sobre os apoios internos, com incidência direta sobre a produção, em relação aos quais as partes contratantes assumam que devem ser reduzidos. O Acordo Agrícola distingue entre os programas de apoios internos, aqueles que têm um efetivo efeito de estimular o acréscimo da produção, daqueles que têm um efeito neutro.

O compromisso para a redução dos apoios internos à agricultura, designados por Montante Global de Apoios (MGA), foi assumido por 30 membros. De acordo com a terminologia da OMC as subvenções internas são classificadas e agrupadas em Caixas, que são elas: subvenções ou ajudas da caixa amarela; subvenções classificadas na caixa verde; e subvenções integradas na caixa azul.

Os membros da OMC determinaram para cada caso que o Montante Global de Apoio (MGA) é atribuído com base no período de referência constituído pelos anos de 1986-1988, assumindo o compromisso de reduzir estas ajudas.

À semelhança do que se verificam em relação aos condicionantes de acesso ao mercado, os países subdesenvolvidos, não são obrigados a reduzir as ajudas diretas à produção. As ajudas estão sujeitas a uma cláusula de minimis, que estabelece que apenas sejam consentidas nas ajudas específicas ao produto, montantes que não excedam 5% do valor global da produção do produto agrícola em questão, sendo o valor de referência de 10% para os países em desenvolvimento, bem como nos apoios não específicos que não excedam 5% do valor global da produção agrícola.

As ajudas da caixa amarela constituem medidas de suporte aos preços que têm efeitos de distorção sobre a produção e sobre as trocas. São admitidas de acordo com a cláusula do minimis.

As ajudas da caixa verde são aquelas que em princípio não têm efeitos sobre as trocas ou apenas têm um efeito reduzido, podendo ser adotadas com certa liberdade. Estas ajudas são financiadas pelos fundos públicos e não constituem um apoio aos preços.

Na caixa verde estão integrados os seguintes tipos de medidas:

- pagamentos aos produtores, não diretamente associados a decisões de produção;
- financiamento dos programas de investigação relacionados com a atividade agrícola;
- despesas de serviços gerais;
- as ações públicas de armazenagem para a segurança alimentar;
- os programas que não estão ligados a produções específicas ainda que comportem um apoio direto ao rendimento dos agricultores;
- programas de ajuda alimentar interna;
- apoio a catástrofes naturais;
- ajudas ao ajustamento estrutural através do apoio ao investimento;
- o apoio aos programas ambientais ou aos programas de assistência regional;
- programas de suspensão da atividade e reforma antecipada;

- programas de apoio à transformação e comercialização dos produtos.

As ajudas da caixa verde são autorizadas sem restrições desde que respondam a critérios objetivos, que apoiem setores efetivamente desligados da produção e sem efeitos sobre os preços.

Durante as negociações da 1ª Fase alguns países puseram em questão o conteúdo das ajudas da caixa verde. Outros pelo contrário propuseram o seu aumento, permitindo através delas, apoiar as ações relativas ao bem estar animal e financiar as ações no âmbito do desenvolvimento rural e da multifuncionalidade da agricultura.

As ajudas incluídas na caixa azul, constituem exceção à regra geral que pretende que todas as subvenções ligadas à produção, sejam reduzidas ou mantidas em níveis mínimos. Compreendem os pagamentos diretos ligados à área ou ao número de cabeças de animais, mas que são atribuídas no âmbito de programas que têm como objetivos limitar a produção, impondo quotas (áreas de referência) e restrições ao uso da terra (pausas obrigatórias). Atualmente, os únicos países que informaram a OMC sobre a atribuição deste tipo de ajudas são a UE, a Islândia, a Noruega, a Eslovênia, a Eslováquia, o Japão e os EUA.

As ajudas da caixa azul estão abrangidas por uma cláusula do Acordo Agrícola do GATT, que lhe confere certa permanência temporal, a designada cláusula da Paz. A existência da cláusula da Paz tem sido muito contestada, pretendendo alguns países prolongá-la como garantia de que através dela podem manter os seus programas de apoios à agricultura, por via das subvenções internas, mantendo, porém os compromissos referentes às subvenções às exportações.

A manutenção das ajudas da caixa azul é fundamental para a defesa da PAC. Se esta situação fosse alterada a maioria das ajudas da PAC ficaria sujeitas à compromissos de redução ou de eliminação, o que colocaria em risco a viabilidade de grande parte dos sistemas de produção agrícola.

As principais conclusões das negociações da 1ª Fase são as seguintes:

- introduzir melhorias substanciais no acesso ao mercado, promovendo a sua liberalização global através da intervenção sobre os três pilares do acordo;
- introduzir as preocupações não comerciais, tal como expresso no tratado;
- consenso quanto à necessidade em clarificar os critérios subjacentes aos apoios internos a incluir na caixa verde, tornando esta repartição transparente e com efeitos reduzidos ou nulos na distorção dos mercados;
- necessidade de prosseguir as negociações de forma a que o novo acordo inclua e acentue disposições específicas de revogação de compromissos de redução referentes a um vasto conjunto de preocupações de natureza não comercial (ambiente, bem estar animal, desenvolvimento rural, combate à pobreza, proteção da biodiversidade, etc);
- os países em desenvolvimento manifestam as suas preocupações em matéria de ajudas ao desenvolvimento rural e da segurança alimentar, a inserir na Caixa Verde, propondo alguns Estados-Membros a criação da Caixa para o Desenvolvimento, que lhes confira margem de manobra para proteger as suas atividades comerciais;
- alguns Estados Membros assumem posições mais radicais, propondo a eliminação das ajudas da Caixa Azul ou pelo menos o estabelecimento de um limiar máximo, a definir para a globalidade destas ajudas, outros são menos fundamentalistas, apenas propondo alterações ao controlo das regras de repartição das ajudas por Caixas e ao seu montante global indexado ao montante global da produção de cada país.

A 2ª Fase das negociações da OMC foi iniciada em 26 de Março de 2001, tendo sido concluída em Fevereiro de 2002. Continuando a manter o objetivo de assegurar a aplicação do Artigo 20º do Acordo Agrícola, esta 2ª Fase foi consagrada ao aprofundamento das questões e das propostas apresentadas durante a fase anterior, que se encontravam contempladas no Acordo Agrícola do GATT. As discussões e os trabalhos complementaram as orientações

anteriores, mas procuraram ser mais técnicos, para permitir aos estados membros a elaboração de propostas específicas e alcançar consensos sobre as modificações a introduzir as regras e compromissos referentes à agricultura.

As questões mais importantes tratadas durante a 2ª Fase das negociações foram as seguintes:

- Administração e gestão dos contingentes tarifários;
- Fixação das tarifas e subvenções à exportação;
- Regulamentação dos créditos à exportação;
- Empresas comerciais do Estado. Papel a desempenhar por estas empresas;
- Contingentes e taxas de restrição às exportações;
- Problemas relativos à segurança alimentar. Importância da segurança alimentar;
- Segurança sanitária dos produtos alimentares;
- Indicações geográficas, identificação dos produtos, qualidade dos produtos, perspectivas de mercado;
- Informação dos consumidores e etiquetagem;
- Problemas referentes aos pequenos países e aos países insulares. Países produtores de um único produto. Tratamento especial e diferenciado;
- Ajuda alimentar;
- Problemas ambientais;
- Salvaguarda especial para a agricultura;
- Problemas referentes à preferência comercial;
- Desenvolvimento rural luta contra a pobreza em meio rural, segurança alimentar;
- Apoios internos da caixa amarela, verde, e azul. Âmbito das ações a integrar;
- Desenvolvimento rural;
- Tratamento Especial e Diferenciado

Há diversas leituras sobre as conseqüências do acordo agrícola da OMC. Em primeiro lugar, pode 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 (JOSLING,1996) 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 nos últimos 20 anos. Com relação aos níveis de proteção, ainda Josling (JOSLING,1996) 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 o necessário para reproduzir a proteção conferida pelas MNTs. 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. Da mesma forma 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.

6 O Acordo Agrícola para o Brasil

O desempenho da agricultura brasileira na década de 1990, quando o acordo agrícola entrou em vigor, foi negativo. De acordo com Campos (CAMPOS, 2001), durante essa década as exportações agrícolas brasileiras cresceram cerca de 7% ao ano, tendo a participação brasileira nas exportações globais permanecido praticamente estagnadas, saindo de 4% para 3,8%. Já com relação às importações houve um crescimento anual de 10% e a participação brasileira nas importações agrícolas aumentou de 0,6% para 1,1%. Esse desempenho não se deve somente à liberalização agrícola. Já 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.

Com relação a eventuais ajustes da política agrícola brasileira para adaptar-se às novas regras do Mercosul e do acordo agrícola da OMC, Henz (HENZ, 1995) 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 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.

Entretanto, 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) poderia ser objeto de compromissos de redução. 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. Os comentários de Henz (HENZ, 1995) 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.

6.1 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 sua revisão, de forma consistente com os demais países do Mercosul e com o Grupo de Cairns. Atuou desde o início para assegurar que a Comissão Europeia e os Estados Unidos não iriam deixar a discussão sobre a agricultura para segundo plano.

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 e fim da salvaguarda especial para os países desenvolvidos;
- Tratamento especial e diferenciado - regras mais clara e transparente, e a 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, garantias de reduções de gastos com todos os produtos e revisão da caixa verde;
- Concorrência nas exportações - eliminação dos subsídios à exportação; inclusão de outros mecanismos como créditos à exportação no conceito de subsídios à exportação.

Dessa forma, o posicionamento oficial do Brasil buscou a ampliação substancial do acesso a mercados, através da redução das tarifas e da eliminação de quotas, picos e escalada tarifária. Buscou a eliminação de todos os subsídios à exportação e a redução substancial dos subsídios e demais formas de apoio doméstico. Em síntese, o Brasil na revisão do acordo agrícola teve como meta principal a ampliação do acesso a mercados, guardando grande sintonia com o agronegócio e com o Grupo de Cairns. Temas como trato especial e diferenciado, por exemplo, não tiveram a mesma prioridade.

6.2 O posicionamento dos principais atores na revisão do Acordo Agrícola e nas negociações de agricultura em Doha

Em novembro de 2001 foi realizado 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 e que praticam os maiores níveis de protecionismo e subsídios. Segundo Campos (CAMPOS,2001), as principais propostas dos norte-americanos seriam a liberalização 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.

Além dos Estados Unidos e União Européia, o Grupo de Cairns também se configurou como ator relevante. Outro grupo se constituiu em torno dos chamados Amigos da Caixa de Desenvolvimento, cuja primeira proposta foi apresentada, em junho de 2000 foi 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 ser 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.

Cabe, também, 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.

7 Conferência de Doha

Ainda durante a 2ª Fase das negociações realizou-se a IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha/Catar. A declaração Ministerial de Doha orientou o prosseguimento das negociações da OMC. Os objetivos era realizar “melhorias substanciais no acesso aos mercados; redução de todas as formas de subvenção à exportação, visando a sua progressiva eliminação; reduções substanciais dos apoios ou ajudas internas que tenham efeitos de distorção sobre o funcionamento dos mercados”.

A revisão do acordo agrícola torna-se, portanto, um dos temas fundamentais para a IV Conferência Ministerial da OMC. 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 e da área de têxteis; questões de Cingapura (vinculadas à investimentos, compras governamentais e outros). 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.

Com essa diversidade de posicionamentos e questões, a Conferência Ministerial de Doha inicia-se em 9 de novembro de 2001. Essa conferência é considerada de especial importância por dois motivos. Em primeiro lugar é a primeira conferência após o fracasso de Seattle, e não poderia deixar acontecer um segundo fracasso consecutivo, pois isso poderia levar a um questionamento profundo sobre a viabilidade da OMC.

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. Existia um clima de incerteza quanto aos rumos da economia e um fracasso poderia aprofundar os temores.

O primeiro acordo provisório que se obteve foi em Trips e saúde pública, área onde muitos analistas esperavam os maiores impasses. Esse acordo é chamado 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, era mais semelhante 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, modificações de texto o deixaram mais como uma recomendação do que como um texto mandatário e os países ficaram sem capacidade de fabricação de medicamentos e sem uma solução a contento.

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.

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 incluiu no mesmo a eliminação de todos os subsídios à exportação. Além disso, houve algumas pequenas concessões na área de têxteis para a da Índia. 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.

8 Conferência Ministerial de Cancun

A agenda política da reunião ministerial de Cancun foi definida na conferência anterior, realizada em novembro de 2001 em Doha, Catar. Naquela oportunidade, foi estabelecida a “Agenda de Doha”. Essa agenda consistia em um conjunto de compromissos nas diversas áreas de negociação. Os ministros de Comércio dos 148 países-membros

chegaram a Cancun com dois grandes campos de divergência a negociar: iniciar ou não negociações nos temas de Cingapura e diferentes visões sobre agricultura.

Em agricultura, por exemplo, estabelecia compromissos de eliminação dos subsídios à exportação, redução substancial dos subsídios domésticos distorcivos ao mercado e ampliação substancial do acesso a mercados. Em Doha, produziu-se o entendimento da primazia da saúde pública sobre direitos de patentes em medicamentos, abrindo a possibilidade de os países em desenvolvimento produzirem genéricos de custo mais baixo. Com relação aos temas de Cingapura (investimentos, facilitação comercial, compras governamentais e políticas de concorrência), definiu-se que a conferência de Cancun decidiria sobre a abertura de negociações caso houvesse acordo, com consenso explícito, sobre as modalidades de negociação. Diversas outras áreas, como têxteis, também tiveram seu escopo definido em Doha.

Nesse ambiente de grande disparidade de posições, iniciou-se a conferência ministerial, adotando-se alguns grupos de trabalho para a negociação. As diversas proposições nas distintas áreas foram sendo consideradas conjuntamente. Ao mesmo tempo em que se davam diversas reuniões dos grupos de trabalho e discursos dos ministros, inúmeras reuniões bilaterais ocorriam.

Diante dessas divergências tão profundas, o ministro de Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez, atuava como presidente da conferência. Mas com a falta de acordo e a dificuldade de se chegar a um consenso, 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 reuniam, sendo que na manhã do último dia faziam um balanço geral das negociações. O ministro

Derbez afirmou publicamente que todas as propostas em agricultura seriam levadas em consideração.

No início da conferência, pode-se notar a formação de diversos grupos e alianças, todos se agrupavam de acordo com seus interesses comuns a serem defendidos. Mas a formação desses grupos mostrou as muitas divergências existentes entre os países diante das negociações, além de provocar intrigas e constrangimentos entre os grupos. Destacou-se a truculência dos Estados Unidos e da UE para desmantelar o G20+ e/ou para evitar sua ampliação. Foram muitas as denúncias de ofertas de cotas e as ameaças para que alguns países saíssem da aliança. Ao mesmo tempo, buscaram-se algumas ofertas pontuais aos países africanos, como uma proposta européia para algodão.

Outra coalizão de países em desenvolvimento formou-se, congregando-se à UA, o grupo África, Caribe e Pacífico (ACP) e os LDCs. Houve intensos diálogos entre esse grupo e o G20+ e mútuo apoio implícito em várias áreas.

Mesmo com a divisão dos grupos de trabalho e seus facilitadores, não existia consenso nas negociações. Existia um ambiente de ataques entre os diferentes países, os facilitadores conduziram várias consultas com os diferentes países e alianças, e as declarações estavam contendo todas as divergências e alternativas que os países estavam propondo. Então, o presidente da conferência, ministro Derbez, com o apoio do secretariado, decidiu apresentar uma nova proposta de declaração ministerial.

Assim, o presidente da conferência apresentou uma segunda proposta de declaração ministerial. Ele optou por um texto limpo, sem evidenciar as divergências e/ou propostas alternativas. Dessa forma, apresentou o seu entendimento do que poderia ser uma base para o consenso. Tratava-se de uma proposta que abria negociações em três dos novos temas (facilitação comercial, investimentos e compras governamentais) e um texto agrícola muito

próximo da proposta conjunta. Essa segunda proposta gerou um descontentamento dos países em desenvolvimento, com ênfase para o grupo que abertamente se opunha aos novos temas.

Nesse mesmo momento foi apresentada a segunda declaração, houve uma reunião com nove ministros (Brasil, UE, Estados Unidos, México, China, Índia, Malásia, Quênia e África do Sul) para discutir os temas de Cingapura, ocasião em que os países mantiveram suas posições. Outra reunião, dessa vez com 30 países, teve lugar na manhã seguinte para debater as questões pendentes. Iniciou-se a discussão pelos temas de Cingapura. Com a permanência do dissenso nessa área, o presidente da conferência decidiu encerrar a reunião e fechar o evento antes mesmo de debater os outros temas pendentes, como a agricultura.

Enfim, pode-se 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 Cancun.

Dessa forma, a conferência fracassou em produzir uma declaração ministerial por causa da insistência européia e estadunidense em incluir novos temas e também pela intransigência nas outras áreas, especialmente a agricultura.

O colapso da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorrida em Cancun, de 10 a 14 de setembro de 2003, é conseqüência da indisposição dos países ricos em negociar em um ambiente de novo balanço de poder, mais favorável aos países em desenvolvimento. O fracasso das negociações multilaterais jogou por terra a retórica pró-desenvolvimento dos Estados Unidos e da União Européia (UE), que passaram imediatamente à ofensiva liberalizante, via negociações bilaterais e/ou regionais. O processo de tomada de decisões e de preparação dos documentos de negociação revelou-se, mais uma vez, não-transparente e dominado pelos interesses dos países desenvolvidos. A sociedade civil

teve um papel relevante, nas inúmeras mobilizações populares de protesto, nos fóruns de debate e de elaboração paralelos e na participação da conferência ministerial.

9 Rodada de Doha após Cancun

Logo após o colapso de Cancun pode-se observar uma ofensiva dos Estados Unidos em busca de acordos bilaterais ou sub-regionais de comércio. Posteriormente a Cancun, ocorreu em Miami (EUA) a Conferência Ministerial da Área de Livre-Comércio das Américas, em novembro de 2003. Nessa conferência e em outras reuniões do Comitê de Negociações Comerciais, ficou clara uma divergência de ambições em relação à Alca, com a conseqüente paralisa das negociações. 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 Cancun. O mais destacado foi o acordo com Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, firmado em 21 de junho de 2004 e que depois teve a adesão da República Dominicana, conhecida como Área de Livre-Comércio da América Central.² Além disso, Equador, Colômbia, Peru e Bolívia começaram as negociações de um tratado de livre-comércio com os Estados Unidos.

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,

² <http://www.ustr.gov/releases/2004/08/04-66.pdf>

quando seis países já haviam abandonado o G20 (que chegou a contar com 22 membros em Cancun). Logo após Cancun 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.

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 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. Uma 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.

O colapso de Cancun, entretanto, teve como resultado a criação de um novo ator, o G20. Como avaliou o ministro Amorim, Cancun 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). 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 uma 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 Cancun resultou, dessa forma, na incorporação de um grupo de países de desenvolvimento no centro da tomada de decisões da OMC.

Cancun significou, também, uma reorientação das alianças do Brasil, que passa a priorizar um grupo de 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 super liberais agrícolas para uma aliança de caráter mais político com os países em desenvolvimento.

Finalmente, o processo de Cancun 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, foi reconhecido.

10. Conferência Ministerial Hong Kong e as negociações inacabadas

Em 18 de dezembro, após seis dias de negociações, os Ministros dos 149 países Membros da OMC chegaram a um acordo na tentativa de fazer com que as lentas negociações da Rodada Doha retomassem seu "devido ritmo", nas palavras do Diretor Geral Pascal Lamy.

Como esperado, a Declaração Ministerial de Hong Kong não continha números específicos e estruturas de fórmulas para cortar subsídios e tarifas. Antes de irem para Hong Kong, os negociadores haviam reconhecido estarem muito divididos sobre os temas mais controversos para chegar a um acordo em Hong Kong. Em vez disso, os Ministros concordaram sobre alguns parâmetros mais gerais, para guiá-los no estabelecimento destas "modalidades completas" em agricultura e acesso a mercados para produtos não agrícolas. Eles ainda esperam concluir a Rodada até o final de 2006.

A decisão mais concreta da Conferência Ministerial de Hong Kong foi o estabelecimento do ano de 2013 como o prazo para eliminação de subsídios à agricultura, condicionada "à conclusão das modalidades". Progresso relevante também foi alcançado nas questões do algodão e da antiga demanda dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) por acesso a mercados isentos de tarifas e de quotas.

As análises são variadas, de acordo com a posição que cada segmento participa. Aqueles que defendem que a OMC é um problema e que só poderá gerar resultados que levam os países cada vez mais para a desigualdade e uma não concorrência justa, concluíram que a rodada foi um desastre. Pois, o G20 aceitou o fato de baixar as tarifas na agricultura, nos serviços e nos produtos industriais, levando os países em desenvolvimento assinarem uma derrota para o desenvolvimento, e uma vitória para a globalização. Afirmam que o G20

vendeu os países em desenvolvimento, pois sabem que terá um corte real dos subsídios domésticos ou às exportações americanas ou européias com essa declaração. Afirmam ainda que a Índia e o Brasil relacionaram-se com os países em desenvolvimento por trás, em troca de um acesso aos mercados agrícolas (Brasil) e dos serviços (Índia).

Já os seguimentos que são totalmente a favor da abertura de mercado concluíram que a conferência trouxe avanços como a decisão de eliminar, em 2006, os subsídios à exportação de algodão e medidas equivalentes. Mas acharam que houve um retrocesso na área de acesso a mercados. Isso porque a Declaração Ministerial diz explicitamente que o funcionamento das salvaguardas especiais para países em desenvolvimento (SSM) será baseado em gatilhos automáticos de quantidade e preço. Além disso, esses países poderão escolher livremente os seus produtos especiais, que escaparão dos cortes. O assunto preocupa esse segmento, pois o Brasil já exporta mais produtos do agronegócio para os países em desenvolvimento do que para os países desenvolvidos.

Além disso, os dois concordam que os temas ofensivos de grande interesse do Brasil (fórmula de redução tarifária e tratamento de produtos sensíveis) não evoluíram substancialmente em Hong Kong. A definição de 2013 como data final para a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas, os créditos à exportação e as disciplinas para uso da ajuda alimentar e empresas estatais de comércio é vista como um avanço pequeno e secundário dentro das prioridades brasileiras.

As decisões tomadas na rodada de Hong Kong foram as seguintes:

Acesso a Mercados: a Declaração Ministerial contém apenas uma menção nova sobre temas ofensivos de interesse do Brasil: que a fórmula de redução tarifária será composta de quatro bandas e que os produtos sensíveis terão tratamento específico que deveria levar em conta todos os elementos relacionados ao tema.

Apoio Doméstico: Em subsídios domésticos, há dois pequenos avanços, mas ambos dependem dos números que serão negociados no futuro. Na estrutura da fórmula de redução foram definidos os seguintes pontos: três bandas para os cortes em Medida Agregada de Apoio (AMS) e apoio total distorcivo (para países desenvolvidos e em desenvolvimento); indicação da composição das bandas (União Européia na banda mais alta, EUA e Japão na banda do meio e demais países desenvolvidos e em desenvolvimento na banda inferior); esforço extra dos países desenvolvidos que estão na banda inferior e que possuem valor mais elevado, em termos relativos, no AMS final.

Competição nas Exportações: Nessa área houve modificação em Hong Kong em relação ao programa de trabalho da Rodada de Doha fixado em julho de 2004. Os compromissos adicionais são os seguintes: definição da data de 2013 para eliminação dos subsídios às exportações e medidas equivalentes (créditos à exportação e disciplinas para uso da ajuda alimentar e empresas estatais de comércio). Parte substancial da eliminação precisará ser feita até a primeira metade do período de implementação (por volta de 2010).

Já os compromissos adicionais, no caso da iniciativa do algodão que interessam ao Brasil, foram os seguintes: eliminação dos subsídios e créditos às exportações e determinação de que os subsídios distorcivos do algodão serão reduzidos de forma mais rápida e ambiciosa do que o definido pela fórmula geral. Portanto, no que diz respeito aos subsídios norte-americanos ao algodão, as medidas anunciadas consolidam parte dos resultados anteriormente obtidos no contencioso.

A falta de progresso na questão agrícola pode ser atribuída à relutância dos países ricos em reduzir os mecanismos de apoio distorcivos ao comércio que disponibilizam aos seus

produtores rurais (principalmente aos grandes) e ao agronegócio ou em reduzir os mecanismos de proteção tarifária que oferecem à sua comunidade agrícola.

A proposta de acesso a mercados feita pelos Estados Unidos em outubro de 2005 foi recebida como sendo mais ‘ambiciosa’ do que a apresentada pela União Europeia. É verdade que ela oferece mais oportunidades para que países em desenvolvimento vendam seus alimentos em mercados do Norte, mas ela é inaceitavelmente agressiva no que exige em troca. A reciprocidade esperada dos países em desenvolvimento, de acordo com a proposta dos Estados Unidos, teria sérias implicações para a segurança alimentar e os meios de vida dos agricultores, porque ela eliminaria qualquer possibilidade de os países em desenvolvimento defenderem produtos ou setores básicos contra exportações subsidiadas.

Os subsídios à exportação promovem explicitamente o dumping de excedentes agrícolas dos países ricos em mercados de países em desenvolvimento abaixo de seu custo de produção, minando a capacidade de sobrevivência de agricultores que vivem em situação de pobreza e pressionando os preços mundiais dos produtos envolvidos para baixo. Sua eliminação é politicamente importante e representa uma vitória para os países em desenvolvimento.

No entanto, os subsídios à exportação só representam 3,6 por cento do apoio agrícola geral concedido pela União Europeia e representarão ainda menos desses gastos em 2013. Os países em desenvolvimento esperavam que os subsídios à exportação fossem eliminados até 2010. Além disso, a promessa da União Europeia de eliminar esses subsídios está condicionada à regulação de outros pagamentos em níveis comparáveis por parte dos Estados Unidos – especificamente, créditos para exportação e ajuda alimentar humanitária –, mas eles ainda não indicaram como farão isso.

O aspecto mais importante é que, tanto na União Europeia como nos Estados Unidos, bilhões de dólares disponibilizados por meio de outros subsídios que distorcem o comércio e

geram a prática de dumping continuarão sendo concedidos. Sem reduções significativas nesses e em outros subsídios distorcivos ao comércio e sem medidas adicionais para definir e disciplinar os pagamentos permitidos, o dumping continuará a ser praticado e agricultores de países pobres continuarão a sofrer.

Os avanços mais importantes observados nas negociações agrícolas até o presente momento para os países em desenvolvimento foram, na melhor das hipóteses, defensivos. Em Hong Kong, os membros da OMC reafirmaram sua decisão de permitir que os países em desenvolvimento designem alguns “produtos especiais” importantes para a segurança alimentar e os meios de vida de seus agricultores para serem isentos de reduções tarifárias ou sujeitos à reduções tarifárias mais baixas que as aplicadas a outros produtos. Também foi concedido a eles o direito de usar um “Mecanismo Especial de Salvaguarda” no caso de ocorrerem aumentos repentinos de importações, que é um mecanismo já usado por países ricos, mas não pela maioria dos países pobres.

Mas até mesmo essas pequenas conquistas estão sendo atacadas. Uma carta enviada recentemente a alguns países em desenvolvimento na OMC por um país desenvolvido interessado em exportar produtos agrícolas criticou a solicitação de que até 20 por cento das linhas tarifárias deveriam ser enquadradas na categoria dos Produtos Especiais, classificando-a como “excessiva”. A carta descreveu o Mecanismo Especial de Salvaguarda como uma “dupla camada de proteção desnecessária” e afirmou que “o mecanismo dos Produtos Especiais só deveria ser acionado em casos excepcionais e para uma gama muito limitada de produtos”.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO SURGIMENTO, SIGNIFICADO E IMPLICAÇÕES DO G20

1 Revisão teórica das negociações internacionais

O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na época das preparações para a Conferência Ministerial de Cancun. A sua atuação está mais concentrada na área da agricultura. Em Cancun, os objetivos principais tinham sido defender resultados nas negociações agrícolas que refletissem o nível de ambição do mandato das negociações da Rodada de Doha e os interesses dos países em desenvolvimento. Mas como a conferência ministerial fracassou, e muito em parte por causa dos trabalhos do G-20, o grupo continuou atuando nas negociações e cada vez mais conquistando espaços nas tomadas de decisões.

Atualmente os membros do G20 são compostos por 21 países em desenvolvimento: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Um dado relevante é que os membros do grupo correspondem por 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais.

Uma rodada do desenvolvimento requer a remoção das distorções nas regras do comércio agrícola internacional. As maiores distorções estruturais do comércio internacional ocorrem na agricultura por intermédio da combinação de tarifas altas, apoio interno e subsídios à exportação que protegem os agricultores ineficientes dos países desenvolvidos. A remoção dessas medidas contrárias ao desenvolvimento é um objetivo central da Rodada de

Doha, na medida em que auxiliará na retomada da dimensão do desenvolvimento da Agenda de Doha para o Desenvolvimento e na integração efetiva dos países em desenvolvimento na economia global. É por essa razão que a agricultura é o tema central da Rodada de Doha. Desde o seu início, o G-20 lutou por esses objetivos e continua unido em torno deles e busca aproximar-se de outros grupos de países em desenvolvimento que compartilham o mesmo propósito.

Foi com isso em mente que o G-20 foi criado em agosto de 2003, nos estágios finais da preparação da Quinta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, em setembro de 2003. Desde então, ele tem trabalhado de modo construtivo nas negociações e feito contribuições positivas ao processo negociador adotando uma atitude prospectiva e com vistas a alcançar resultados ambiciosos em agricultura em linha com o mandato de Doha. Isso transformou o Grupo em uma força motriz dessas negociações ao colocar os países em desenvolvimento – pela primeira vez na história do GATT/OMC – no coração do processo de tomada de decisões.

Na presidência do bloco que reúne, além da China e da Índia, mais 18 países, o Brasil passou a participar com mais vigor das articulações políticas. Em Hong Kong, a ampliação desta aliança colocou em xeque a concepção simplista de que o livre comércio serve para todos, em qualquer conjuntura. É preciso reconhecer a existência de diferentes estágios nos processos de desenvolvimento de cada país. Portanto, o espaço multilateral de debates e decisões deve levar em conta as políticas nacionais. Se Cancun barrou a continuidade de regras de comércio, Hong Kong reiterou a negativa, mas foi mais longe. Os parceiros da nova coalizão reivindicam o direito de se desenvolverem, valendo-se de suas próprias políticas, abolindo as distorções do comércio internacional e engajando-se na formação de um mercado mais justo.

Para descrever e analisar o surgimento, significado e implicações do G20, foi utilizado coleta de informações realizada através 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.

1.1 *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 (PUTNAM, 1993) *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. Consideram-se os “homens de Estado”, ou chefes de governo 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 chefe de governo 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.

Segundo Moravcsik (MORAVCSIK, 1993), a questão que se coloca para os teóricos de políticas internacionais não é se explicações domésticas e internacionais devem ser combinadas em uma *double-edged diplomacy*, mas como fazê-lo da melhor forma. Os

teóricos sistêmicos caracterizam-se por privilegiar os elementos das relações internacionais, particularmente poder e interesses para análise, embora se admita 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 (MORAVCSIK, 1993): 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

A proposição de Putnam (PUTNAM, 1993) de *two-level games*, ou jogos de dois níveis, pressupõe que os chefes de governo 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 chefe de governo 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 chefe de governo 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 chefe de governo é um passivo porta voz da política doméstica. Esta abordagem advoga um espaço de autonomia entre essas duas lógicas, onde o chefe de governo atua, enfrentando oportunidades e dilemas estratégicos, como afirma Putnam (PUTMAN, 1993). 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 várias 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 seqüenciais ou estanques, mas, pelo contrário, são simultâneas e influenciam-se simultaneamente. Moravcsik (MORAVCSIK, 1993) 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 chefe de estado atuaria como um agente de sua organização política, mas seria estrangido apenas pelo seu *win-set*, ou seja, pelo conjunto dos acordos ratificáveis.

Moravcsik (MORAVCSIK, 1993) 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 chefe de estado.

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 chefe de estado 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 chefe de estado. 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 (MORAVCSIK, 1993).

A influência do chefe de estado 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 (PUTNAM, 1993) refere-se à habilidade do chefe de estado 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 chefes de estado 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 chefe de estado 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 chefes de estado, 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 chefe de estado 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 chefe de estado 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 (PUTNAM, 1993) argumenta que o resultado das negociações internacionais (da barganha entre Estados) reflete o tamanho dos *win-sets*. As conseqüências 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. Essa conseqüência 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 chefe de estado tem sobre a possibilidade de ratificação de diferentes alternativas pela sociedade de seu oponente. 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*, os chefes de estado podem influir no *win-set* alheio, embora 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 chefes de estado; 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 chefe de estado, essa abordagem confere alguma autonomia ao governante, que usará estratégias “de dois gumes”

caso elas reforcem seus objetivos. O conjunto de acordos preferido pelos chefes de estado é descrito como *acceptability set*.

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 (EVANS, 1993) 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 chefe de estado frente à política doméstica: a) a tática de atar as mãos é poucas vezes tentada e usualmente não efetiva; b) a autonomia relativa dos chefes de estado 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 prevacente que o imaginado e há erros de avaliação sobre a possibilidade de ratificação doméstica mais comum.

Evans (EVANS, 1993) analisa, ainda, como as possibilidades de se chegar a um acordo dependem não das estratégias do chefe de estado, 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.

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 (EVANS, 1993) chega a questionar se não teria ido longe demais na prevalência dada aos chefes de estado. A adoção de elementos de Teoria de Estado que caracterizem melhor o processo de formação da política exterior, relativizando o papel do chefe de estado, parece interessante. Em segundo lugar há um desafio metodológico de se buscar combinar dois níveis de análise - doméstico e internacional.

1.2 Regimes Internacionais

Regimes internacionais são definidos por Krasner (KRASNER, 1983) 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”. Essa noção provoca 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, 1983). Por outro lado, Keohane e Nye (KEOHANE & NYE, 1989) 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”.

Krasner (KRASNER, 1983) 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 (KRASNER, 1983) 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*.

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, 1983). 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 (KEOHANE & NYE, 1989) 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).

Pode-se 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 (KEOHANE & NYE, 1989) consideram ainda que compreender o desenvolvimento e a ruptura dos regimes é fundamental para entender a política de interdependência. Os autores apresentam quatro modelos para compreensão da mudança de regimes. O primeiro seriam os processos econômicos, no qual 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 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.

Assim, será utilizado alguns aspectos da *double-edge* diplomacy para orientar alguns temas ou áreas que leva em conta a análise da origem e significados do G20, como condicionantes doméstica e internacional do comportamento do Brasil.

2 A origem do G-20: uma Cronologia dos Acontecimentos.

O Brasil atuou até a criação do G20, em agosto de 2003, basicamente através do Grupo de Cairns. Contudo, a percepção pelo Brasil da possível criação de um bloco protecionista 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. Isso porque na 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, 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, Brasil e Índia apresentavam posicionamentos bastante distintos, particularmente no que se refere a acesso a mercados.

Com a apresentação da proposta conjunta EUA-UE, percebeu-se que os dois grandes negociadores não estavam dispostos a conceder e, além disso, queriam retirar as poucas vantagens dos países em desenvolvimento. Então, o texto proposto pelo EUA-UE teria motivado a indignação de vários países em desenvolvimento. Apesar das críticas generalizadas à sua proposta, Estados Unidos e União Européia não demonstraram disposição para negociar modificações. Dessa forma, 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 países latino-americanos. A partir daí, vários países aproximaram-se, culminando com a apresentação da proposta conjunta de 17 países, aos quais outros três se somariam nos dias seguintes, passando a ser chamados de G20.

3 A agenda de Doha e o regime internacional de comércio

Conforme a definição de Krasner (KRASNER,1983), 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).

A Rodada Uruguai 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 agrícolas foi uma resposta à crise do modelo de intercâmbio criado em *Bretton Woods* em que prevalecia a liberalização restringida. O acordo agrícola, entretanto, foi insatisfatório para os países em desenvolvimento. Contudo, estabelecia-se no próprio acordo o mandato para sua revisão. Dessa forma, ocorre na Rodada Uruguai do *Gatt* e posteriormente nas reuniões ministeriais uma disputa pelo conteúdo desse 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.

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 desleal ao comércio; c) ampliação substancial do acesso a mercados; d) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento como parte integral das negociações.

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

Krasner (KRASNER, 1983) 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.

Considerando a criação do G20 e sua atuação nas negociações agrícolas de Cancun, pode-se 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. Dessa forma, o regime internacional de comércio agrícola influenciou através de retro alimentação o posicionamento dos atores, contribuindo para formação do G20.

Finalmente, de acordo com Keohane e Nye (KEOHANE & 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, pode-se dizer que a criação G20 amplia a capacidade dos países em desenvolvimento em influir nos resultados das negociações agrícolas da OMC.

3.1 O plano doméstico

Ao analisar o plano doméstico, são indicados três elementos da política nacional que teriam influenciado de forma destacada a criação do G20: as orientações do governo; os interesses do agronegócio e os interesses da agricultura familiar.

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 revigoramento do Mercosul.

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.

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.

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.

Já o agronegócio brasileiro vinha defendendo desde a Rodada Uruguaí uma agenda de liberalização agrícola (DEMARCO & MAGALHÃES, 2002). 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.

Contudo, parte desse setor já vinha apontando o esgotamento do Grupo de Cairns e a necessidade de reorientação da estratégia brasileira há algum tempo. Dessa maneira, pode-se dizer que o agronegócio brasileiro mantinha uma perspectiva liberalizante. 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 européia. Dessa forma, esse setor passa a apoiar as propostas do G20.

Já 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. Mas a partir da entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário nas negociações brasileiras, as organizações da agricultura familiar passaram a dedicar mais atenção ao tema das negociações comerciais. O G-20 passou, também, a ser defensor de um balanceamento entre os interesses do agribusiness e da agricultura familiar e isso fez com que os segmentos da agricultura familiar brasileira tendessem a se interagir mais nesse escopo.

3.2 O plano internacional

Finalmente, como sugere a abordagem da *Double-Edged Diplomacy*, é importante analisar os movimentos dos demais países no contexto das negociações. Com isso, 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 Índia.

O Grupo de Cairns teve atuação discreta, sendo que a declaração ministerial representaria um recuo substancial diante das suas propostas iniciais. O grupo reuniu-se às vésperas da mini-ministerial de Montreal, quando se somou 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, assim 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 2003 (O ESTADO DE S. PAULO, 3-8-2003). Enfim as referências de alianças tanto do setor privado quanto do governo limitavam-se ao Grupo de Cairns e ao Mercosul.

Com a apresentação da proposta conjunta EUA-UE, esse quadro viria a se alterar. 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. 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.

O posicionamento dos Estados Unidos e da União Européia foi determinante para a criação do G20. Pois a proposta conjunta era uma ameaça para adiar as promessas de mercados agrícolas mais livres e mais justos por outros 10 ou 20 anos.

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.

Por fim, o posicionamento indiano diante do seu movimento entre as negociações de modalidades e a apresentação da proposta conjunta. A Índia firmou documento conjunto de acesso a mercados com a União Europeia e vários outros países. Esse movimento foi interpretado pelo Brasil como a possível criação de um bloco protecionista.

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. Com a apresentação do documento conjunto EUA-UE, a Índia teria sido abandonada pela União Europeia, uma vez que esta última prioriza um ponto comum com os EUA deixando em segundo plano as propostas conjuntas que tinha apresentado com 75 países (inclusive a Índia) nas negociações de modalidades.

4. 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.

O G20 enfrentou com sucesso uma série de pressões para a sua divisão ou enfraquecimento. Contudo chegou a dezembro de 2003 com a maioria de seus membros e sem nenhuma defecção entre as lideranças regionais. O G20 conquistou ainda o respeito de outros atores. 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.

Um segundo significado político relevante foi a transformação das alianças tradicionais na OMC. Antes do processo de Cancun 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) encontrava-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 Brasil) e alguns países em desenvolvimento (como a Índia) se movimentam para uma posição intermediária menos ofensiva e menos defensiva. Ao final, consolida-se uma aliança EUA-EU defensiva e uma posição de meio termo do G20. Essa foi uma mudança política significativa, pois alterou a polarização que dominava as negociações agrícolas da OMC desde a Rodada Uruguai. Dessa forma, o G20 significou 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.

Durante e logo após Cancun uma questão comum era se o G20 ampliaria seu posicionamento para outras áreas como serviços, questões de Cingapura entre outros. 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.

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 agenda. 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.

CAPÍTULO 4 – OS ATORES POLÍTICOS ESTATAIS BRASILEIROS NAS NEGOCIAÇÕES DA OMC

Esse capítulo tem o propósito de apresentar os atores do Governo Federal que estão envolvidos nas negociações agrícolas da OMC. Com posições diametralmente opostas, são esse atores que discutem internamente a questão para ser defendida na arena internacional. Serão abordados três Ministérios que são os que estão envolvidos diretamente em todo processo das negociações dessa área, apesar de existirem outros atores que também se envolvem nesse processo decisório. Na política agrícola da OMC há um número maior de atores que em determinadas instâncias e em determinados momentos participam e refletem o conflito de decisões e debates. A Casa Civil e o Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, são atores que também estão envolvidos nas discussões da OMC e que não serão citados. Além desses, ainda existem outros atores que também estão envolvidos com o processo negociador, mas nesse capítulo serão citados apenas aqueles que tem em sua missão principal a agricultura e as negociações internacionais. São eles: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos, e o Ministério das Relações Exteriores.

1 Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA

O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado oficialmente em 1999, quando foi extinto o ministério de Estado Extraordinário de Política Fundiária. O órgão e tem como área de competência os seguintes assuntos: reforma agrária; promoção do desenvolvimento

sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

A missão institucional é criar oportunidades para que as populações rurais alcancem plena cidadania, e tem uma visão de futuro sendo referência internacional em soluções de inclusão social. Em 2000, no governo Lula, o ministério foi incluído na delegação oficial das negociações brasileiras na OMC. Na negociação, o MDA tenta balizar para o seu objetivo fundamental que é direcionada aos pequenos agricultores rurais e a questão das salvaguardas e o fim dos subsídios à exportação.

Mais de 15 milhões de agricultores familiares produzem grande parte dos alimentos que o país consome. Embasada na terra, no trabalho e na família, esta agricultura gera 8 em cada 10 ocupações na área rural e responde por 10% do PIB do Brasil. Além das fronteiras, o maior avanço aconteceu no final do ano passado, em Hong Kong, durante a VI Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC): que foi a aprovação do fim dos subsídios à exportação. Isso significou a garantia da proteção à produção dos agricultores familiares dos países em desenvolvimento. Este passo adiante nasceu de um movimento liderado pelo Brasil, que obteve o respaldo de 110 dos 150 representantes nacionais na conferência.

A decisão de suspender todas as formas de subsídio até 2013 pode parecer um progresso modesto. Seria desejável, é claro, que esta supressão ocorresse bem antes, como queria o Brasil. Mas, de qualquer modo, representa uma importante conquista. Quando os países ricos lançam mão de recursos públicos para induzir a exportação de produtos agrícolas, as conseqüências costumam ser nocivas para os pequenos produtores dos países em desenvolvimento. A entrada destes excedentes no mercado internacional derruba preços, deprime a renda dos agricultores mais pobres e pode destruir comunidades ou regiões inteiras.

As nações em desenvolvimento preservaram a autonomia para determinar os mecanismos internos aptos a resguardar sua estrutura produtiva. Isto representa segurança alimentar e, também, o direito de produzir de homens e mulheres que vivem diretamente da agricultura familiar. No Brasil, são eles que movimentam a economia da maioria dos municípios, ainda basicamente rurais. A redução das tarifas dos países desenvolvidos, acompanhada da adoção, nos países em desenvolvimento, de políticas públicas de apoio aos agricultores familiares, pode propiciar um ambiente de geração de novas ocupações, trabalho e renda, abrindo caminho para um comércio internacional mais justo e equilibrado em um mundo onde aproximadamente 800 milhões de pessoas ainda sofrem com a fome.

Desde 2003, os temas da agricultura familiar ganharam outra grandeza na escala de preocupações do governo federal, transcendendo os limites do debate doméstico para a esfera das relações internacionais. A compreensão da importância estratégica do setor motivou, também em 2005, a edição do Decreto 5.453, que assegurou o ingresso do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Câmara de Comércio Exterior (Camex), onde se debatem os rumos do comércio com as demais nações.

A agricultura familiar, a segurança alimentar e o desenvolvimento agrário já estão presentes em todos os documentos e negociações realizadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), apesar desses temas serem bastante complexos. Pois no passado não eram assuntos de relevância e agora foram inseridos nas discussões da OMC em razão da preocupação no combate à fome e à pobreza.

O ministério da Agricultura defende que no imaginário brasileiro urbano é muito presente a percepção de que o campo é um espaço quase exclusivo da grande propriedade. Se o agronegócio patronal exhibe e afirma sua vitalidade no dia-a-dia, notável, sobretudo na pauta de exportações, há um segmento que trabalha em silêncio, uma espécie de sujeito oculto deste Brasil rural. Longe das manchetes, a agricultura familiar congrega 4,1 milhões de pequenas

propriedades e foi responsável, em 2003, por 38% da produção agropecuária do país, ou 10% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Traduzindo-se em números absolutos, uma participação de R\$ 156 bilhões.

Propondo, discutindo e ajudando na implementação de políticas e ações relacionadas ao comércio exterior, o MDA atua na defesa da produção da pequena propriedade, especialmente numa etapa da história das nações em que um simples movimento de imposição ou supressão de barreiras comerciais e tarifárias pode provocar reflexos profundos em setores estratégicos da economia de um país.

No Brasil, de um total de 1,8 milhão de produtores de leite, 82% são estabelecimentos familiares. É uma atividade tão importante para o país que, no último ano/safra, recebeu 60% dos créditos para investimento (R\$ 1,7 bilhão) destinados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Hoje, uma das preocupações do MDA está nos subsídios para exportação de leite em pó oferecido pela União Européia. Os incentivos deste tipo recebidos pelos produtores europeus alcançaram 1,7 bilhão de euros (R\$ 6,8 bilhões) no ano passado. Neste ano, o orçamento aprovado para o mesmo fim pela União Européia chegou a 1,2 bilhão de euros (R\$ 4,8 bilhões). São iniciativas que, aliadas a uma eventual redução de tarifas para importação, tornam-se capazes de determinar a destruição econômica de populações.

O setor é responsável por 84% da produção da farinha de mandioca, 67% do feijão, 58% da carne e 52% do leite. A preocupação que o MDA tem em relação aos produtores de leite e derivados estendendo-se, igualmente, para outras áreas de atuação dos agricultores familiares, entre as quais as lavouras de milho e feijão. Se for fundamental abrir mercados para os produtos agrícolas do Brasil, não menos imprescindível é resguardar a produção nacional, procedimento ainda mais necessário no caso dos pequenos agricultores.

Esta importância conferida pelos percentuais tem sido reconhecida nos últimos anos não apenas no discurso, mas nas práticas adotadas pelo governo. Com o combate à fome e à pobreza - tópicos como segurança alimentar - o desenvolvimento rural e a agricultura familiar adquiriram uma relevância internacional que antes não possuíam. Estão, por exemplo, incluídos nos debates da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Alca, do Mercosul e da União Européia.

Durante o encontro da rodada de Doha, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) defende o fim do subsídio agrícola para a exportação pelos países da Europa e os Estados Unidos. E, pretende, através de uma negociação de tarifas, proteger os produtos da agricultura familiar da concorrência externa, além de garantir a permanência de programas desenvolvidos pelo ministério e que estão vinculados a acordos internacionais. A diferença entre o que é permitido e o que é cobrado nas negociações é importante, pois permite que o governo brasileiro tenha margem de manobra para proteger os agricultores nacionais no caso de um aumento exagerado das importações.

Assim, proteger os produtos da agricultura familiar da livre concorrência externa é um dos principais pontos defendidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, durante a Organização Mundial do Comércio. Para defender os interesses e negociar com os demais países, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) vinculado à Presidência da República e composto por representantes da sociedade civil e do governo brasileiro, elaboraram uma lista de produtos que foi definida a partir de um critério que combinou a importância dos alimentos na dieta básica do cidadão brasileiro à produção característica dos agricultores familiares. Classificados na OMC como “produtos especiais”, o que significa um tratamento diferenciado na redução de tarifas, a lista brasileira contém oito itens – arroz, feijão, hortaliças (alho e cebola), leite, mandioca, milho, tomate e trigo. O Ministério do Desenvolvimento Agrário salienta que os oito produtos da lista elaborada pelo

Consea somaram, em 2004, mais de 1 milhão de contratos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de um total de 1,6 milhão, e um investimento superior a R\$ 3 bilhões. Considerando apenas o leite, atualmente o Brasil tem cerca de quatro milhões de agricultores familiares envolvidos na sua produção, uma população superior a do Uruguai.

O MDA avalia que o resultado do encontro que reuniu mais de 150 países em Hong Kong foi positivo, mas não apresentou muito, a vitória foi a fixação de uma data para a eliminação total dos subsídios à exportação agrícola, em 2013, com uma redução já em 2010.

Tão importante quanto o calendário para o fim dos subsídios foi a preservação de uma condição que para os países em desenvolvimento era fundamental: o direito à autonomia na fixação de suas proteções internas. Isto permitirá que esses países possam manter políticas de desenvolvimento e de apoio a sua agricultura e a sua indústria de maneira autônoma. “É importante porque guarda coerência com esforços internos e permite ajustar a economia sem submeter os produtores à concorrência desleal”.

Para o MDA, a reunião da OMC inaugurou uma nova agenda mundial, com propostas de regras diferenciadas que contemplam as diferentes realidades entre os países. A agenda do direito ao desenvolvimento e do combate à pobreza assume uma prioridade importante na definição de políticas do comércio internacional.

Em suma, o Ministério do Desenvolvimento Agrário priva pelo combate a desigualdade e pobreza, além da eliminação da fome no país. É um ministério presente nas negociações internacionais, em especial na OMC, que contribui e contra balanceia com os interesses dos grandes produtores. É uma visão ainda muito criticada no meio internacional onde a globalização, capital e inovação tecnológica movem o sistema econômico.

2 Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA.

Em 1906 foi criado o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, que depois passa a denominar-se Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Seu objetivo é formular e implementar as políticas para o desenvolvimento do agronegócio para o atendimento dos consumidores do país e do exterior, promovendo a segurança alimentar, a geração de renda e emprego, a redução das desigualdades.

Para cumprir sua missão, o Mapa formula e executa políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional. A atuação do ministério baseia-se na busca de sanidade animal e vegetal, da organização da cadeia produtiva do agronegócio, da modernização da política agrícola, do incentivo às exportações, do uso sustentável dos recursos naturais e do bem-estar social.

As negociações internacionais agrícolas se apresentam nas formas de: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações. O tema segurança alimentar tem sido utilizado nas negociações como uma das justificativas da manutenção do protecionismo e de subsídios à produção e às exportações. A sensibilidade do tema é justificada, havendo consenso sobre sua importância entre todos os membros da OMC. Contudo, persiste no processo negociador uma grande discordância sobre as origens e os tipos de problemas dela decorrentes, o que leva as distintas formas de tratá-lo quando das discussões e negociações das medidas para enfrentá-lo. O tema desenvolvimento rural não deve ser um objetivo de negociação, mas sim o principal resultado que se busca e se espera do processo negociador, em especial para os países em desenvolvimento como o Brasil.

A partir dos anos 70, o agronegócio brasileiro entra numa acelerada fase de modernização, com diversificação da produção, aumento da produção e da eficiência, notadamente da terra e da mão-de-obra. O aumento da eficiência da mão-de-obra está relacionado com a mecanização e a disponibilização de energia elétrica. Novas variedades de culturas e pastagens, aliadas a fertilizantes químicos, defensivos e práticas culturais mais eficientes permitem que a produção aumente, em uma mesma área. O exemplo mais recente dessa transformação é a soja, que seguido do milho, torna-se o grande desbravador de novas fronteiras agrícolas, principalmente no Centro-Oeste. De uma produção de 1,5 milhões de toneladas, no início da década de 70, atinge a mais de 30 milhões de toneladas, nos últimos dois anos, um crescimento de 20 vezes em menos de 30 anos.

O agronegócio brasileiro compreende atividades econômicas ligadas, basicamente, a: insumos para a agricultura, como fertilizantes, defensivos, corretivos; a produção agrícola, compreendendo lavouras, pecuária, florestas e extrativismo; a agroindustrialização dos produtos primários; transporte e comercialização de produtos primários e processados.

O conceito de agronegócio para o governo brasileiro implica na idéia de cadeia produtiva, com seus elos entrelaçados e sua interdependência. A agricultura moderna, mesmo a familiar, extrapolou os limites físicos da propriedade. Depende cada vez mais de insumos adquiridos fora da fazenda e sua decisão de o que, quanto e de que como produzir, está fortemente relacionado ao mercado consumidor. Há diferentes agentes no processo produtivo, inclusive o agricultor, em uma permanente negociação de quantidades e preços.

O agronegócio é importante na geração de renda e riqueza do País. Se for verdade que a participação da agricultura na economia tem diminuído ao longo da história recente do Brasil situando-se, nos últimos anos, ao redor de 10% do PIB, o agronegócio na sua concepção mais ampla mantém uma elevada participação, estimada entre 30 e 35%, o que significa um valor ao redor de US\$ 300 bilhões, para uma PIB total de US\$ 800 bilhões.

O Ministério da Agricultura acredita que a importância do agronegócio reside em sua capacidade de impulsionar outros setores. Quando a produção agrícola movimentar os setores que estão antes da fazenda, como máquinas, adubos, defensivos, o que é denominado de efeitos para trás; quando a agricultura impulsiona os setores produtivos que se situam depois da porteira da fazenda, como a agroindústria, o transporte e a comercialização das safras, estes são efeitos para frente.

O agronegócio brasileiro constitui cerca de 30 a 35% do PIB do Brasil, uma safra de mais de 110 milhões de toneladas de grãos. O Brasil terminou 2005 exportando US\$ 96,4 bilhões (17% do PIB e 1% do mercado mundial de US\$ 7 trilhões) e o agronegócio cerca de 42% destas exportações, crescendo 30% em relação a 2004 e deixando um saldo na balança de mais US\$ 32 bilhões. Maior exportador no mundo em cana de açúcar, citrus (com ênfase no suco) e também no café. Em 2003 apareceram dois novos líderes: carne bovina, onde cresceu simplesmente 50% em relação a 2002 e carne de frango, com crescimento de 28%. Contribuiu mais uma vez para a interiorização do desenvolvimento do país.

O papel do Governo é fornecer o ambiente para investimento, com leis e regulamentos, instituições respeitadas (entre elas o direito de propriedade), viabilizar investimentos em parcerias para a adequada infra-estrutura (portos, aeroportos e cadeia do frio), fornecer defesa sanitária e serviços, promover a organização de pequenos agentes, assistir e treinar na aplicação de tecnologia, dar suporte, experiência e confiança para a formação de cadeias produtivas coordenadas. Gestão governamental profissional e executiva, e política de comunicação internacional preocupada com os “clientes da produção do país”, dando mensagens claras do respeito às leis e da promoção das condições para investimentos.

Em suma, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento acredita que na medida em que a agricultura é um dos setores mais protegidos do mundo, o sucesso das negociações agrícolas internacionais, que garanta maior acesso a mercados e redução

substancial dos subsídios distorcivos ao comércio, seguramente trará significativos benefícios à economia brasileira. O Brasil tornou-se extremamente competitivo em um pequeno número de produtos altamente protegidos no mundo. Os setores do agronegócio esperam que as atuais frentes de negociação em que o Brasil está envolvido permitam uma significativa ampliação dos seus produtos e uma concorrência menos predatória no mercado internacional.

3 Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) – MRE

O Itamaraty é responsável por assessorar o Presidente da República na formulação e execução da política externa brasileira. Nesses dois séculos e meio, a diplomacia brasileira definiu seus princípios fundamentais, como a solução pacífica das controvérsias, a não-intervenção e a participação intensa, porém independente, nos mais importantes foros internacionais.

Atualmente, a diplomacia brasileira atualizou seus preceitos e vem enfatizando o processo de integração regional com o Mercosul e outros organismos regionais e financeiros. Participam intensamente da discussão de importantes temas da agenda internacional, que inclui questões como a defesa dos direitos humanos, a preservação ecológica e a manutenção da paz e comércio internacional.

O Ministério das Relações Exteriores acredita que o sistema multilateral de comércio incorporado pela Organização Mundial do Comércio tem contribuído significativamente para o crescimento econômico, o desenvolvimento e o emprego, nos últimos cinquenta anos. Particularmente à luz da desaceleração econômica global, a manter o processo de reforma e

liberalização de políticas comerciais garantindo, assim, que o sistema desempenhe integralmente sua parte na promoção da recuperação, do crescimento e do desenvolvimento.

Em conseqüência reafirma os princípios e objetivos definidos no Acordo de Marrakesh, mediante o qual foi criada a Organização Mundial do Comércio.

O comércio internacional pode vir a desempenhar relevante papel na promoção do desenvolvimento econômico e na redução dos níveis de pobreza. Então existe, também, a necessidade de que todos os povos se beneficiem das oportunidades crescentes e dos ganhos de bem-estar gerados pelo sistema multilateral de trocas. Em sua maioria, os membros da OMC são países em desenvolvimento. Assim, eles procuram situar suas necessidades e seus interesses no centro do Programa de Trabalho constante da Declaração.

Apesar disso, a diplomacia brasileira reconhece a vulnerabilidade dos países menos desenvolvidos e as dificuldades estruturais específicas com que se defrontam na economia global. E por isso compromete a discutir o problema da marginalização dos países menos desenvolvidos no comércio internacional e a estimular sua efetiva participação no sistema multilateral de trocas. Auxiliando os países menos desenvolvidos a garantir benéfica e significativa integração ao sistema multilateral de trocas e à economia global, determinado a fazer com que a OMC cumpra de tais compromissos.

Dessa forma o Itamaraty confirma o compromisso com a meta do desenvolvimento sustentável, considerando que os propósitos de sustentação e salvaguarda de um sistema multilateral de trocas aberto e não-discriminatório, bem como as ações voltadas para a proteção do meio ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável, podem e devem ter reciprocidade em termos de apoio. E que de acordo com as regras da OMC, nenhum país deveria ser impedido de adotar medidas para a proteção da vida ou da saúde humana, animal, vegetal, ou do meio ambiente, em níveis que julgar apropriado, desde que

tais medidas não representem discriminação entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições, ou dissimulada restrição ao comércio internacional.

A diplomacia brasileira sempre teve como característica o contentamento e consenso entre as parte. Historicamente nunca esteve envolvida em embates muitos acirrados, pois tem como prioridade conseguir garantir uma harmonia do governo brasileiro no âmbito internacional.

Quanto a questão agrícola e agrária nas negociações da Organização Mundial do Comércio, O Ministério das Relações Exteriores tende a amenizar os confrontos internos existentes com relação ao antagonismo das políticas adotadas pelos ministérios afins (MAPA e MDA), e tenta realizar e encaminhar uma negociação baseada na barganha e consenso com os demais países. Além disso, é claro, que o corpo diplomático brasileiro tende a seguir a palavra final do governo atrelado com a política econômica adotada pelo país.

Portanto, posiciona-se pela criação de um justo sistema de trocas norteado pelo mercado, mediante um programa de reforma fundamental e que englobe regras mais rígidas e compromissos específicos sobre apoio e proteção, a fim de corrigir e obstar restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais. Ratificando, assim, o compromisso com este programa com base no trabalho realizado até o momento e sem prejudicar o resultado das negociações, comprometendo a realizar amplas negociações, visando a: melhorar substancialmente o acesso aos mercados; reduzir, com vistas à sua eliminação, todas as formas de subsídios a exportações; e reduzir substancialmente o apoio de caráter nacional, que desvirtua o comércio. Em compensação, concorda também em que o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento integre todos os aspectos das negociações e seja incorporado nos cronogramas de concessões e compromissos e, quando oportuno, nas regras e disciplinas a serem negociadas, para que se torne eficaz, do ponto de vista operacional, e para que os países em desenvolvimento possam, efetivamente, levar na devida

conta suas necessidades de desenvolvimento, inclusive no que concerne à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural.

Reconhecendo a demanda por uma estrutura multilateral que assegure condições transparentes, estáveis e previsíveis para investimentos trans-fronteiriços de longo prazo, particularmente investimentos estrangeiros diretos, que venham a contribuir para a expansão do comércio, bem como a necessidade de assistência técnica mais intensa e do fortalecimento de capacitação nessa área. Mas também, aceita as necessidades que têm os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos de forte apoio nas áreas de assistência técnica e de fortalecimento de capacitação, inclusive no que diz respeito à análise e ao desenvolvimento de políticas, a fim de que possam melhor avaliar as implicações de uma cooperação multilateral mais estreita em suas políticas e em suas metas de desenvolvimento, inclusive no que se refere ao desenvolvimento humano e institucional.

Com relação entre comércio e investimento tem como foco o esclarecimento de: âmbito e definição; transparência; não discriminação; modalidades de prefixação de compromissos; disposições sobre desenvolvimento; exceções e salvaguardas de balanço de pagamentos, além de consultas e solução de controvérsias entre membros.

Em suma, o Ministério das Relações Exteriores se destaca nas negociações internacionais da Organização Mundial do Comércio na área da agricultura com a diplomacia entre as partes de forma a levar em consideração as demandas fornecidas pelos ministérios específicos, mesmo com as diferentes visões, fazendo disso uma importante ferramenta de barganha com os demais países envolvidos, sempre levando em consideração as demandas econômicas e sociais que o governo institui.

CAPÍTULO 5 – ATORES POLÍTICOS NÃO ESTATAIS E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA OMC

A atuação dos atores não-estatais no sistema internacional é crescente e cada vez mais organizada. Na área relativa ao comércio internacional, esses novos atores inserem-se na dinâmica das relações relativas ao comércio de diversas formas, com grande domínio sobre as técnicas e procedimentos da área. E, esse domínio coloca em questão o monopólio do discurso no sistema internacional pelo Estado, inclusive perante organizações inter-governamentais, como a OMC.

Em geral, não se aplicam muitos critérios rígidos na definição de atores não-estatais, por isso a referência a esses atores torna-se ambígua. A definição aplica-se para todas as formas de organização social que não o Estado e a família. No caso do sistema internacional de comércio, essas organizações são identificadas conforme estejam fundadas sobre interesses relacionados ao comércio internacional.

O conceito de atores não-estatais pode ser identificado para o sistema internacional de comércio, como atores além do Estado, três grupos principais: as organizações inter-governamentais, as organizações não-governamentais, e os atores do mercado. Esses grupos são identificados, sobretudo, quanto a sua forma de atuação e quanto aos interesses que representam. A classificação adotada é resultante de uma interpretação em que se tem o governo, de um lado, o mercado, de outro, e as organizações da sociedade civil como um terceiro setor de interesses e atividades.

1 Organizações inter-governamentais

As organizações inter-governamentais são identificadas como organizações compostas apenas por Estados que, em um acordo internacional, têm definido um objetivo comum a ser perseguido pela organização. A estrutura típica das organizações internacionais, tal como é apresentada hoje, foi desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde a constituição da ONU, o conceito de organização internacional também foi alterado e a sua personalidade jurídica no ambiente internacional foi reconhecida.

O reconhecimento da personalidade jurídica de uma organização inter-governamental internacional, distinta da de seus membros, permite a atuação da organização nos termos de seu ato constitutivo, com capacidade de concluir acordos internacionais e de realizar demais atos para a realização de seu objeto. A Corte Internacional de Justiça reconheceu a personalidade jurídica das organizações inter-governamentais, mas detalhou as suas diferenças em relação ao Estado: o Estado possui na prática seus direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional, os direitos e deveres de uma entidade, tal qual a ONU, devem depender de seus objetivos e funções, enunciados ou implícitos pelo seu ato constitutivo e desenvolvidos na prática.

Ainda que a atuação das organizações inter-governamentais esteja limitada pelas deliberações de seus membros, deve-se reconhecer que há uma parcela da atividade cotidiana que permite a flexibilidade das decisões da organização dentro desses limites e que tem grande influência no ambiente internacional. Assim, o papel desempenhado pelas

organizações inter-governamentais no estabelecimento do discurso internacional torna-se cada vez mais importante para a estrutura do sistema.

Outro ponto fundamental a ser destacado é que as organizações internacionais, de um modo geral, vêm incrementando continuamente o número de seus interlocutores na política internacional, por meio da cooperação com outras organizações inter-governamentais e também com organizações não-governamentais.

2 Organizações não-governamentais

O conceito de organizações não-governamentais é definido pelos teóricos e pelos profissionais internacionais das mais diversas formas, conforme a perspectiva adotada. A referência a organizações não-governamentais é usualmente utilizada para organizações sociais que não são estatais nem mercantis, e que, sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Portanto, desse conceito, além do Estado, exclui-se a perspectiva dos interesses de mercado.

Dentro dessa diversidade de organizações, podem encontrar várias formas de organização, entre elas cooperativas, associações mutualistas, associações não-lucrativas, organizações comunitárias ou de base, entre outras, que trabalham com diversos temas. Ainda que sejam selecionadas apenas organizações não-governamentais com interesses relacionados ao comércio internacional, a pluralidade de organizações, de suas estruturas e de assuntos com que as mesmas estão envolvidas continua a existir.

Mas, essa diversidade pode ser apontada como uma vantagem das organizações não-governamentais inclusive. A grande contribuição dessas organizações para o sistema do

comércio internacional, inclusive, é a pluralidade de novos assuntos e novas inter-relações que elas aportam para a discussão no âmbito do sistema internacional de comércio. Nesse sentido é que se afirma que atualmente são raros os casos de grande importância no sistema internacional que não contem com a participação de organizações não-governamentais. E, assim, também ocorre no âmbito da OMC.

As organizações não-governamentais repousam sobre o direito interno do Estado onde se constituíram, mas podem, em função da natureza de seus objetivos, desempenharem atividades de caráter transnacional. E, quando fazem, ganham mais relevância no sistema internacional de comércio.

Nas últimas décadas, a atuação das organizações não-governamentais tem-se expandido e fortalecido. As negociações multilaterais e a regulamentação por recomendações e normas não-formais (soft law) são apontadas como elementos favoráveis ao incremento da participação das organizações não-governamentais no cenário internacional. O fortalecimento das relações entre os Estados e o fenômeno da globalização são movimentos que proporcionam que as medidas adotadas no âmbito internacional sejam mais perceptíveis na vida de cidadãos e grupos sociais nacionais, que antes estavam à margem desse sistema. O conjunto desses fenômenos favoreceu o aumento da formação de organizações não-governamentais para a defesa dos interesses de tais grupos e promoveu, conseqüentemente, uma maior presença dessas organizações nos atuais fóruns internacionais.

Com freqüência, a participação de tais organizações nos fóruns internacionais ocorre devido ao reconhecimento de sua capacidade técnica, quando se tornam centros de referência obrigatória no processo de coleta de informações e contratação de dados.

O impacto do crescimento do número de organizações não-governamentais foi muito importante, tanto nos países centrais como nos países periféricos do sistema internacional. No entanto, atualmente existe a predominância de organizações não-governamentais dos

países centrais nas negociações e decisões no âmbito internacional, em especial devido à maior capacidade financeira e de organização dessas para acompanhar as atividades no nível internacional.

3 Atores do mercado

Os atores do mercado são identificados como aqueles que têm um interesse econômico direto na formação do sistema de comércio internacional. Distinguem-se dos demais grupos por perseguirem interesses específicos relacionados à produção e ao consumo de bens e serviços transacionados no sistema internacional de comércio. Assim sendo, encontram-se nesse grupo os produtores, os negociadores e os investidores presentes no mercado internacional, o que inclui desde as empresas de pequeno porte, com atuação nos limites de um determinado país até os grandes grupos de empresas transnacionais.

Os atores do mercado são o grande destaque dos atores não-estatais no âmbito do sistema internacional de comércio quando se aborda a perspectiva de liberalização do comércio. São eles os maiores interessados no funcionamento de um sistema sem barreiras com base apenas na eficiência concorrencial de cada ator. Os atores de mercado freqüentemente concentram a lógica essencialmente econômica nas suas estratégias de atuação, excluindo a perspectiva política típica na atuação dos Estados.

Esse grupo, assim como os demais, é composto por uma grande heterogeneidade de membros, detentores de diversos interesses sobre o comércio internacional e diferentes níveis de poder. Em geral, ao abordar a perspectiva de mercado dos atores do sistema internacional de comércio, grande parte das atenções é voltada para as empresas transnacionais, grandes

condutores do comércio internacional hoje. Mas, ao abordar os atores do mercado, também deve ser analisada a posição das pequenas e médias empresas de cada país membro. O grande diferencial entre os atores do mercado de porte diverso está, sobretudo, no acompanhamento das medidas do comércio internacional e na obtenção de suas informações.

4 O reconhecimento de atores não-estatais pela Organização Mundial do Comércio

O sistema internacional de comércio sempre reconheceu a presença de outros atores que não os Estados. Já nas negociações da Organização Internacional do Comércio, iniciada em 1946, foi apresentada a sugestão de possibilidade de consultas às organizações não-governamentais nos trabalhos da organização. Entretanto, como as negociações para a constituição de uma organização inter-governamental na área do comércio internacional não prosseguiram, foi estabelecido, em 1947, o GATT. No texto do GATT não constou a cláusula proposta para a relação com outras organizações inter-governamentais, já que o GATT era um mero acordo entre as suas Partes Contratantes e não constituiu uma organização internacional com personalidade jurídica. E, as disposições para o relacionamento com outros atores seria parte das funções e da estrutura da organização a ser constituída na época.

De qualquer forma, foi importante o reconhecimento, na época, das relevantes contribuições que a participação de outros atores poderia trazer para o sistema, uma vez que a redação proposta para o acordo da Organização Internacional do Comércio pode ser retomada e inserida no Acordo Constitutivo da OMC, conforme a redação do Artigo V:

"1. O Conselho Geral tomará as providências necessárias para estabelecer cooperação efetiva com outras organizações inter-governamentais que tenham áreas de atuação relacionada com a da OMC.

2. O Conselho Geral poderá tomar as providências necessárias para manter consultas e cooperação com organizações não-governamentais dedicadas a assuntos relacionados com os da OMC."

Com base nesse Artigo V do Acordo Constitutivo, portanto, é garantida a outras organizações inter-governamentais a possibilidade de assumirem o status de observadoras junto aos trabalhos desenvolvidos pela OMC. Para tanto, tais organizações devem celebrar acordos de cooperação com a OMC. Até o momento, vários acordos já foram celebrados entre a OMC e as principais organizações econômicas internacionais, entre as quais, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (conhecida pela sigla em inglês "UNCTAD") e a Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual ("OMPI").

As organizações inter-governamentais com as quais a OMC tem acordos celebrados podem participar, como observadoras, em todos os órgãos em relação aos quais celebram o acordo. Isso significa que para cada conselho ou comitê da OMC deve ser estabelecido um acordo. Só não são admitidas participações das organizações inter-governamentais no Comitê Administrativo e Financeiro e no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Caso as organizações inter-governamentais não tenham acordos celebrados com a OMC, ou não os tenham quanto a um dado conselho ou comitê, também pode acontecer que tais organizações sejam convidadas pelos conselhos ou comitês específicos para participarem de algumas de suas reuniões.

As organizações inter-governamentais que têm acordos com a OMC devem participar das reuniões nos conselhos e comitês com frequência. Caso não o façam durante o prazo de

um ano, perdem os direitos garantidos pelos acordos. Mas para as Conferências Ministeriais esse prazo é estendido para dois anos.

A cooperação da OMC com as organizações não-governamentais e os atores do mercado, apesar de estar garantida no artigo V.2 do Acordo Constitutivo da OMC, já não é tão próxima quanto a cooperação com as organizações inter-governamentais. A OMC reconhece que a sociedade civil organizada (e aqui, em sentido amplo, são as organizações não-governamentais e os atores do mercado) é um ator que pode contribuir para o conhecimento das atividades da OMC pela sociedade em geral. Para tanto, o compromisso assumido nas diretrizes para esse relacionamento é de maior transparência das decisões e atividades da OMC.

A Decisão do Conselho Geral da OMC para a atuação junto à sociedade civil organizada, então, define a disponibilidade do Secretariado para uma atuação mais próxima a tais atores, de forma a estimular o incremento do debate sobre os temas relacionados aos Acordos da OMC. O Secretariado, ao promover essa integração, deve aceitar os materiais disponibilizados por tais atores e estar aberto para questionamentos e sugestões.

Ao lado dessa atuação do Secretariado, a Decisão do Conselho Geral reconhece que os coordenadores dos trabalhos em conselhos e comitês da OMC podem consultar organizações não-governamentais. Mas, caso ocorra, essa atuação deve ser considerada como uma atividade do representante na sua capacidade pessoal. Excepcionalmente, o conselho ou comitê pode decidir em contrário e reconhecer a eventual colaboração da organização não-governamental consultada.

As diretivas da OMC esclarecem que, após muitas discussões entre os membros, definiu-se que não seria possível admitir a participação direta das organizações não-governamentais nos trabalhos da OMC e nas reuniões de seus conselhos e comitês. Essa

conclusão resulta do entendimento que apenas os Estados têm capacidade jurídica para negociar e decidir no âmbito de uma organização inter-governamental.

5 Formas de atuação de atores não-estatais na Organização Mundial do Comércio

Os atores não-estatais desempenham sua participação em diferentes níveis da administração e da aplicação dos acordos multilaterais e plurilaterais da OMC. Os diferentes níveis são desde a negociação informal dos assuntos relacionados ao comércio internacional até a implementação das regras e decisões da OMC

5.1 Participação na formação do discurso

Em um primeiro estágio, serão analisadas as possibilidades fornecidas aos atores não-estatais para a participação nas discussões, formais e informais, sobre temas relativos ao comércio internacional. Essas discussões acabam de uma forma ou de outra, por delinear a pauta dos temas do comércio internacional, estimulam os debates entre os atores do sistema e, até mesmo, influenciam, ainda que de forma indireta, os trabalhos conduzidos no âmbito da OMC.

A forma de interação mais desenvolvida entre a OMC e os atores não-estatais encontra-se na promoção de debates e seminários em que são apresentados estudos e opiniões

sobre os temas abordados nos Acordos da OMC e outros temas relacionados ao comércio, ainda não efetivamente cobertos pelos acordos.

Os fóruns junto à "comunidade internacional" são realizados em tempo real e também em tempo virtual, através da Internet. A promoção desses centros de debate permite a integração dos diversos atores não-estatais, provenientes de diferentes localidades. E, muitas vezes, esses debates são promovidos por uma atuação conjunta de outras organizações inter-governamentais com a OMC.

Nesse sentido também foi aberto um espaço na página eletrônica da OMC para: a apresentação de informações sobre as atividades da OMC (como o espaço para ONGs e as publicações mensais especiais para as ONGs); a promoção do debate sobre os temas relacionados ao comércio internacional e, também; a disponibilização de informações sobre as transações comerciais, em formato de estatísticas e de textos especializados. Esses fóruns e centros de debate são promovidos pelo Secretariado da OMC, conforme previsto na Decisão do Conselho Geral.

A previsão de se desenvolver uma integração maior entre a OMC e os atores não-estatais é favorável para a OMC, na medida em que esses atores têm importantes contribuições a apresentar. Grande parte do corpo técnico dessas organizações inter-governamentais e não-governamentais e, também, dos atores do mercado é composta por pessoas de alta qualificação técnica com capacidade para aportar abordagens específicas mais condizentes com a realidade e os reais interesses envolvidos, devido às formas com que desenvolvem as suas atividades.

No entanto, a previsão sobre a maior integração do Secretariado da OMC com as organizações não-governamentais é ampla e não-vinculativa, o que não garante uma participação contínua e estável desses atores no debate. E, ainda, os resultados dos debates e sua circulação não necessariamente devem seguir um formato, ou uma publicação específica,

de forma a favorecer a circulação das informações e das propostas disponibilizadas por esses atores nos fóruns promovidos pela OMC. Por isso, a expectativa dos atores não-estatais sobre uma maior atuação junto à OMC, mesmo no nível da formação do discurso, é ainda constantemente reforçada pelos mesmos.

Ao lado dessa participação em fóruns de debates, existe ainda a possibilidade aberta exclusivamente às organizações inter-governamentais para a participação nas reuniões de conselhos e comitês da OMC, conforme o acordo celebrado entre a organização inter-governamental e a OMC. A participação dessas organizações, na qualidade de observadoras, garante o direito a voz nas reuniões, após todos os membros terem se expressado, mas não autoriza a circulação ou apresentação de propostas. Só poderão fazê-lo caso tenham sido especialmente convidadas para tal. As organizações inter-governamentais jamais podem participar da tomada de decisões, pois esse é um direito garantido exclusivamente aos Estados membros.

5.2 Participação na criação de regras

Os trabalhos da OMC são desenvolvidos pelos representantes dos seus membros, em Conferência Ministerial ou em reunião do Conselho Geral em substituição a essa última, conforme previsto nos Artigos IV.1 e IV.2 do Acordo Constitutivo da OMC. A criação de novas regras e a alteração das regras já existentes nos Acordos da OMC devem ocorrer apenas em reunião da Conferência Ministerial, conforme os procedimentos previstos no Artigo X do Acordo Constitutivo da OMC.

Como apontado acima, nas reuniões em Conferência Ministerial ou do Conselho Geral é garantida a participação de organizações inter-governamentais, sob o status de observadores. Essa posição não garante, portanto, às organizações inter-governamentais uma participação ativa nessas reuniões, uma vez que só poderão apresentar seus materiais produzidos se forem demandados para tanto.

Logo após a instituição das diretrizes sobre a relação com as organizações não-governamentais, em 1996, os membros da OMC decidiram também estabelecer procedimentos para o acesso de outros atores não-estatais em Conferências Ministeriais. De acordo com tais procedimentos, os atores não-estatais podem assistir às reuniões plenárias da Conferência, sem direito de voz. Apesar de ser pequena a possibilidade de participação efetiva dos atores não-estatais nas Conferências Ministeriais, a presença dos atores já representa um meio de pressão aos membros nas decisões a serem tomadas e ainda permite um acompanhamento diário da evolução dos trabalhos no momento da Conferência Ministerial. Grande parte dos trabalhos e das decisões das Conferências Ministeriais é estabelecida em reuniões fechadas dos Estados membros da OMC em Genebra, na sede da OMC, antes da Conferência Ministerial. Por isso, a falta de transparência cotidiana dos trabalhos da OMC pode ser um grande entrave ao sistema, que acaba proporcionando manifestações radicais, como ocorreu na Conferência em Seattle, em 1999.

Nota-se também que um crescente número de organizações não-governamentais e de atores do mercado começa a fazer parte dos eventos para as Conferências Ministeriais. E, cada vez mais, esses atores não-estatais estão criando eventos paralelos às reuniões para as Conferências Ministeriais apresentando seus pontos de vista em relação aos assuntos relacionados ao comércio internacional em geral. São exemplos dessas atuações o Fórum Social Mundial de Porto Alegre e o Fórum Econômico Mundial, em Davos. O primeiro é um fórum estabelecido especialmente por organizações não-governamentais e inclui o tema da

liberalização do comércio internacional e seus efeitos na sua pauta. E, o segundo, é um fórum constituído pelos atores do mercado, para a análise de suas posições no sistema internacional de comércio, especialmente.

Em reconhecimento à preparação técnica de alguns atores não-estatais, em especial de organizações não-governamentais e atores do mercado, alguns Estados têm aberto a possibilidade para que membros desses setores façam parte de suas delegações nas negociações comerciais internacionais.

5.3 Participação no questionamento da aplicação de regras

O questionamento da aplicação de regras no âmbito da OMC ocorre por meio do sistema de solução de controvérsias previsto no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), anexo ao Acordo Constitutivo da OMC. Os Acordos da OMC não permitem o acesso direto de atores não-estatais ao seu Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

A possibilidade de participação de atores não-estatais em soluções de controvérsias também foi discutida quando da negociação da Carta de Havana para a Organização Internacional do Comércio. Entretanto, essa possibilidade de participação direta foi considerada uma ameaça à soberania dos Estados na decisão de suas políticas comerciais. Assim, essa previsão foi excluída do texto e não entrou mais em pauta, nem mesmo nas negociações da Rodada do Uruguai. São, portanto, os Estados que assumem o papel de partes interessadas na apresentação de consultas ao OSC em benefício de atores não-estatais, dentre os quais, em especial, dos atores de mercado.

A participação de atores não-estatais no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC pode ocorrer apenas quando o grupo especial requerer informações ou assessoramento técnico a esses atores, com base no artigo 13 do ESC. O artigo 13 do ESC garante, no entanto, que quando a entidade à qual o grupo especial pretende solicitar auxílio técnico estiver sediada em um dos países membros, as autoridades desse país devem ser informadas com antecedência.

Esse artigo ainda não havia sido aplicado pelo OSC até que, na disputa sobre os camarões e as tartarugas marinhas, foram apresentados, voluntariamente ao grupo especial, alguns relatórios sobre as controvérsias em pauta, por organizações não-governamentais. Porém, na implementação das decisões pelo OSC, muitos dos membros apresentaram sua discordância em relação à atitude do grupo especial. Na interpretação de grande parte dos membros, o fato de o grupo especial poder recorrer ao assessoramento técnico de atores não-estatais, com base no artigo 13 do ESC não significa que o grupo especial possa receber e analisar pareceres que lhe sejam apresentados voluntariamente.

No julgamento do mesmo caso, em reunião do Órgão de Apelação, as organizações não-governamentais apresentaram novamente seus pareceres sobre o caso em andamento. O Órgão de Apelação, naquele momento, negou a aceitação dos pareceres e, então, representantes dos Estados Unidos, como parte na disputa, anexaram os pareceres ao seu processo. Essas atuações e formas de apresentação dos pareceres de organizações não-governamentais, nos processos do OSC, comprovam o quanto os atores não-estatais anseiam por uma participação mais ativa no questionamento da aplicação de regras no âmbito da OMC, perante o OSC.

Outro evento importante que permitiu um maior acesso de atores não-estatais no OSC, foi a admissão, pelo órgão, da inclusão nas delegações dos Estados-membros de indivíduos que não sejam funcionários diretos do seu governo. Essa determinação permite que, caso as

delegações dos Estados-membros admitam, representantes de atores não-estatais podem participar do processo de solução de controvérsias da OMC, como parte de suas delegações.

Nota-se, portanto, que a participação de atores não-estatais no questionamento da aplicação de regras no âmbito da OMC hoje depende, em grande parte, da própria posição dos Estados em relação a essa participação. Alguns Estados estão mais abertos a essa atuação conjunta e buscam formas para viabilizar e apresentar suas opiniões ao OSC, e são esses Estados que conseguem se beneficiar do potencial técnico desses discursos em geral.

5.4 Participação na implementação de regras

Os destinatários diretos das regras da OMC estão entre os grupos de atores do mercado, especialmente, e de organizações não-governamentais. São esses grupos que efetivamente devem respeitar nas suas atividades quotidianas, as regras estabelecidas pelos Acordos da OMC.

Reclama-se, portanto, que uma efetiva participação desses atores no sistema da OMC tende a promover maior respeito às regras do sistema internacional de comércio. Pois, quanto mais os atores não-estatais tiverem a oportunidade de participação no discurso do comércio internacional, mais oportunidade ao reconhecimento das regras poderá ser proporcionada a eles. Isso provoca um maior respeito às regras, ou pelo menos um aumento no discurso sobre o seu não-cumprimento, o que favorece a efetividade do sistema.

Além de atuarem como sujeitos na implementação de regras, os atores não-estatais atuam também como importantes guardiões do sistema para o cumprimento das determinações dos órgãos da OMC pelos Estados e demais atores. E, em geral, nos casos de

não implementação dessas determinações, as organizações não-governamentais, em especial, têm sido verdadeiros aliados do Secretariado da OMC, ao fornecerem informações sobre a adoção das medidas.

6 Argumentos e propostas para o aumento da participação dos atores não-estatais na Organização Mundial do Comércio

O principal argumento em favor de uma maior participação dos atores não-estatais é que a exclusão de tais atores dos principais procedimentos da OMC cria um déficit na representação dos interesses da comunidade internacional, já que qualquer grupo de interesse público encontra-se em desvantagem, em relação aos Estados, para apresentar seus interesses no fórum da OMC.

Os atores não-estatais vêm assumindo papéis importantes, que antes eram assumidos pelos Estados. Frente a essa nova forma de organização da sociedade civil internacional, não mais desenvolvida por meio de relações bilaterais, mas radiais e inter-relacionais entre os mais diversos tipos de atores, as formas de participação e decisão no sistema internacional devem se adaptar. Nesse sentido, existe a necessidade de uma organização democrática em nível internacional.

O desenvolvimento de um sistema de participação democrática no nível internacional exige como pontos de partida: transparência das medidas adotadas no sistema; o desenvolvimento de normas de reconhecimento e inclusão dos novos atores; e a demonstração de resultados sobre as medidas adotadas no âmbito da OMC.

Na formação do discurso, o sistema da OMC sofre críticas quanto a sua transparência, na medida em que não permite a participação e o acompanhamento de todas as reuniões de seus conselhos e comitês pelos atores não-estatais, sobretudo pelas organizações não-governamentais e pelos atores do mercado. As críticas voltam-se também para a demora na circulação dos documentos produzidos nessas reuniões da OMC. Os documentos em geral são disponibilizados para o acesso público na página eletrônica da OMC após três meses de sua circulação entre os membros da organização. Esse prazo adotado para a disponibilização dos documentos desatualiza a participação dos atores não-estatais para discussão e pressão sobre os Estados e sobre a própria OMC, para que adotem medidas relativas às decisões.

Essas medidas de acesso mais rápido aos documentos da OMC também favorecem a participação dos atores não-estatais nos níveis de formação e de implementação de regras, uma vez que ampliam o discurso no momento das negociações.

No estágio atual, nota-se o reconhecimento quanto ao desenvolvimento de normas e inclusão dos novos atores nos Acordos da OMC, mas o que precisa é essa implementação de uma forma mais abrangente. O sistema de consultas da OMC com organizações inter-governamentais e, sobretudo, com organizações não-governamentais é muito pouco desenvolvido. Muitas das organizações inter-governamentais possuem um papel estritamente técnico em relação a áreas específicas, a fim de participarem do sistema internacional. Uma atuação mais próxima da OMC junto a tais atores poderia trazer benefícios para os trabalhos desenvolvidos na sua estrutura.

Ainda, no nível de participação do questionamento da aplicação de regras de atores não-estatais, encontra-se a previsão sobre a possibilidade do OSC poder invocar a assessoria de atores não-estatais em controvérsias a serem por ele analisadas. Essa também é uma disposição muito pouco utilizada pelo OSC e que poderia contribuir para a qualidade dos

relatórios produzidos por esse órgão, sobretudo em relação a assuntos emergentes que se relacionam ao comércio internacional.

Em relação à demonstração dos resultados dos trabalhos desenvolvidos na OMC, além da transparência dos documentos produzidos, é necessário que a forma de sua apresentação seja clara e a mais completa possível. Pois, muito do que se espera do Secretariado da OMC é uma posição ativa em benefício da correção do déficit de poderes entre os atores no cenário internacional. A publicação sobre os resultados atingidos nas negociações e as conseqüências provocadas no sistema internacional de comércio, incluindo a posição dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, das pequenas e grandes empresas, e também da interação dos assuntos negociados, pode ser um grande passo para o aperfeiçoamento da OMC na demonstração de seus resultados.

7 Limites do atual sistema da Organização Mundial do Comércio para a participação de atores não-estatais

A OMC é constituída por um acordo entre Estados e segue a estrutura tradicional de participação efetiva apenas pelos atores estatais, na condução de suas atividades. A crescente presença de atores não-estatais, com discursos cada vez mais qualificados, apresenta uma demanda para que o sistema seja mais aberto. Segue, então, atualmente o grande dilema da OMC: como se atualizar e ao mesmo tempo não se desestruturar.

Na medida em que se admite a participação direta de atores não-estatais, ainda restam as dificuldades procedimentais de como atuar junto a tais atores. Em especial porque há uma grande heterogeneidade entre os atores não-estatais, não apenas quanto aos seus interesses

como também em relação a sua estrutura, o que domina diretamente o poder de influência dos mesmos no cenário internacional.

Também é preciso ressaltar o caso das organizações não-governamentais, pois como elas têm uma independência financeira e de decisões não se pode afirmar que sempre o que elas defendem pode ser o interesse da população de um país. Corre-se então o risco de, ao invés de se fomentar uma democratização do discurso no cenário internacional, promova-se a concentração dos meios por alguns de seus atores. Existem organizações com um compromisso sério social, mas há aquelas de interesse privado.

Por isso, o aumento da participação dos atores não-estatais na estrutura da OMC levanta questão sobre qual o caminho esta sendo adotado nas relações internacionais como um todo. A diversidade de interesses e estruturas que podem pretender participar do sistema da OMC, sem passar pelo filtro tradicional do Estado, exigirá uma atuação muito mais rígida por parte da OMC, ao ponto de se atingir o conceito de governança global, como uma organização de caráter supranacional.

8 A participação dos atores não-estatais nas negociações brasileiras

Os atores não-estatais do Brasil têm uma grande inserção na participação das negociações da Organização Mundial do Comércio. Além de existir a possibilidade de alguns membros participarem da delegação oficial do Brasil nas Ministeriais da OMC, nos comitês e reuniões, a sociedade civil organizada também participa do processo de negociação interno e das discussões no governo entre os ministérios pertinentes.

No caso da discussão sobre agricultura, no Brasil, existem organizações que defendem o agronegócio e a abertura comercial; e outras que defendem a agricultura familiar e as salvaguardas. Portanto não existe um embate entre atores não-estatais no Brasil na atuação nas negociações internacionais. Existe sim uma diferença no ideal que é o grupo do agronegócio e o grupo da agricultura familiar. Então tanto no primeiro grupo quanto no segundo existem as organizações não governamentais e os atores de mercado.

O primeiro grupo, representado pelos que defendem o agronegócio, é basicamente composto pela CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness), ABIEC (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne), ABEF (Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango), ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais), ABIPECS (Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína), ÚNICA (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo).

O segundo grupo que defende os interesses da agricultura familiar são movimentos sociais representados pelo MST (Movimento Sem Terra) e MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores); movimentos sindicais representados pela CONTAG (Confederação Nacional dos Agricultores na Agricultura), FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar no Brasil) e DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos); agências de cooperação OXFAM e ActionAid; e organizações não governamentais como Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e Deser (Departamento de Estudos Sócio-econômicos Rurais).

Todas essas entidades participam das discussões e debates sobre as negociações no âmbito nacional, pois antes das reuniões oficiais da OMC, o Ministério das Relações Internacionais, Ministérios do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento fazem reuniões com os atores não-estatais para traçar estratégias e decisões quanto o que o Brasil vai defender internacionalmente.

Além disso, os atores não-estatais por serem independentes fazem suas demandas e intervenções tanto nas próprias reuniões como também mobilizações externas para defenderem seus interesses.

Destaca-se no Brasil que existe uma postura antagônica na natureza dos ideais das diversas “tribos”, ou seja, dos atores não-estatais, que permitem a construção da posição brasileira no âmbito internacional. Isso pode ser comprovado no caso das negociações agrícolas no qual um grupo defende o agronegócio e o outro a agricultura familiar. Mas esse antagonismo de posições gera grandes confrontos entre os não estatais que transmite essa discussão para dentro do governo, fazendo com que as posições dos ministérios também se tornam difícil chegar a um consenso.

A posição do agronegócio brasileiro no atual estágio das negociações é manifestada pela sua intranquilidade com a evolução negativa das negociações sobre novos instrumentos de flexibilidade para países em desenvolvimento. A preocupação do setor advém de posições dos países do G-33 nos temas Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (SP), que, sem dúvida, irão acirrar o protecionismo agrícola mundial.

Trata-se de assunto prioritário para o agronegócio, que tem assumido posição pragmática em relação ao acesso a mercados nos países em desenvolvimento. Estes já constituem, na atualidade, os principais mercados e tendem aumentar a sua importância relativa no futuro. Contudo, já se tem como certo que os ganhos em abertura comercial decorrentes da Rodada da OMC serão relativamente limitados e há o risco de que tais ganhos se transformem em perdas potenciais de envergadura.

Após detalhada análise das implicações do SSM para os produtos de interesse do Brasil, o agronegócio chega a conclusão que o único objetivo do G-33 é elevar abusivamente

os níveis de proteção consolidados na Rodada Uruguai (1986-1994) e nos compromissos de ingresso na OMC (caso da China, por exemplo). Tal objetivo cria um cenário incompatível com uma rodada multilateral que visa reduzir distorções no comércio agrícola.

Vários países do G-33, sobretudo China, Índia, Filipinas e Indonésia - que são também membros do G-20 -, estão enxergando no instrumento uma oportunidade para elevar seu grau de proteção, sem qualquer relação com o objetivo central do mecanismo de salvaguardas, que é o de apenas minimizar surtos súbitos de importações resultantes da redução tarifária promovida pelas negociações. Permitir que o uso do SSM aumente o nível de proteção corrente significa colocar em risco mercados já conquistados pelo Brasil, prejudicando grandes e pequenos produtores, indústrias de insumos e máquinas, agroindústrias processadoras e todos os demais segmentos de um setor que responde por cerca de 30% do PIB brasileiro.

Portanto, o agronegócio quer deixar explícito para o governo brasileiro e para todos os membros do G-20 que o Brasil não concorda com propostas que resultem em uma redução do nível de acesso corrente. Entendemos que as tarifas consolidadas na Rodada Uruguai e nos compromissos de ingresso de novos membros na OMC representam um teto tarifário que não pode ser rompido por novos mecanismos protecionistas.

Além disso, não concordam também com o argumento de que as novas Salvaguardas Especiais para Países em Desenvolvimento (SSM) justificam-se por motivos de isonomia com os países desenvolvidos, que obtiveram mecanismos semelhantes na Rodada Uruguai, as SSG. O fato de o Brasil ser fortemente prejudicado pelas SSG dos países ricos deveria levar o governo a se posicionar de forma frontalmente contrária a qualquer mecanismo desta natureza, seja ele direcionado a países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento já dispõem de inúmeros mecanismos para proteger os seus mercados agrícolas, semelhantes aos usados pelos países desenvolvidos e não necessitam de proteção

adicional. Índia e Indonésia usam a “água nas tarifas” (tarifas consolidadas em níveis muito mais elevados que as aplicadas). Coréia do Sul e Filipinas são usuários correntes das salvaguardas especiais da Rodada Uruguai. Coréia do Sul, Filipinas, Indonésia, Venezuela e China adotam quotas como instrumento de proteção, enquanto China e Índia buscam defender seus produtos processados por meio de escaladas tarifárias.

O G-20 não deveria defender uma proposta que pode piorar as atuais condições de acesso brasileiro aos mercados dos países em desenvolvimento em produtos como açúcar, etanol, carnes, oleaginosas e arroz. Cabe ao Brasil servir-se da sua liderança no grupo para contrabalançar os interesses excessivamente protecionistas de países como Índia, China, Indonésia e Filipinas. Não teria sentido acabar a Rodada com uma forte deterioração do status quo em acesso a mercados, ou seja, numa situação ainda mais fragilizada do que inicialmente.

As organizações que defendem a agricultura familiar condenam por completo os interessados no agronegócio por defenderem propostas que prejudicam as exportações nacionais, que coloca o lucro acima do acesso ao alimento. Algumas organizações tentam explicitar que o discurso que as organizações do agronegócio defendem serve aos países cujos setores produtivos hegemônicos determinam a balança comercial e tem a exportação primária de produtos agrícolas como âncora econômica exclusiva, e por isso esse discurso não cabe ao Brasil, que possui, pelo menos, dois modelos agrícolas: o agronegócio e a agricultura familiar. Ressaltam, ainda, que não discutido e implementado esses dois modelos agrícolas no Brasil não teria sido aprovado no Congresso Nacional uma política pública específica para a agricultura familiar.

Para esse segmento da agricultura familiar, o Brasil adotou a defesa política dos direitos dos países pobres e dos em desenvolvimento porque entendeu que o momento é de estabelecer a primazia da soberania e segurança alimentar, da distribuição de renda e riqueza e do fortalecimento da agricultura familiar e camponesa sobre os interesses agro-exportadores.

A diplomacia brasileira tem entendido, desde então, que essa primazia se concretiza no direito a promover o desenvolvimento sustentável, a soberania e segurança alimentar e proteger e fortalecer a agricultura familiar. Resguardando, inclusive, a possibilidade da aplicação de quaisquer medidas de defesa comercial, inclusive a ampliação de tarifas.

Conforme o Censo Agropecuário 1995/1996, existem no Brasil 4.139.369 estabelecimentos rurais familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares. Por outro lado, há 554.501 estabelecimentos patronais, ocupando uma área de 240 milhões de hectares. Os agricultores familiares e camponeses representam 85,5% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área e são responsáveis por 37,9% do valor bruto da Produção Agropecuária Nacional (VPB), apesar de receberem apenas 23,5% do financiamento destinado à agricultura. Para além desses números, a agricultura familiar representa um modo de vida que assegura a reprodução social dessas famílias nos territórios de origem, a preservação e desenvolvimento das culturas locais, uma relação harmonizada com o meio-ambiente, a conservação e o desenvolvimento sustentável da biodiversidade, o abastecimento da maior parte dos alimentos consumidos pela população brasileira, a geração de ocupação no meio rural e a geração e distribuição de renda. Enfim, trata-se do modo de vida que permite assentar as bases de um modelo de desenvolvimento sustentável e solidário, baseado na justiça sócio-ambiental e econômica e na preservação cultural.

Quando o agronegócio brasileiro exige que o governo brasileiro se posicione contra a política protecionista de alguns países do G-33, estão se referindo em especial a China, Índia, Filipinas, Indonésia, Coreia do Sul e Venezuela. Estes países tem implementado uma política de proteção de forma mais incisiva aos seus setores produtivos familiares do que outros países cujos mercados abertos têm deixado escoar a riqueza nacional.

A busca a qualquer preço da ampliação das exportações agrícolas resume a política comercial do agronegócio, que não é hegemônico no campo. A liberalização ocorrida na

década de 90 contribuiu para uma redução acentuada da renda dos agricultores familiares. São conhecidos os impactos sociais dos surtos de importação de produtos lácteos, alho, cebola, arroz e milho ocorridos naquela década e que excluíram milhões de pequenos produtores. Portanto, para os defensores da agricultura familiar, a liberalização comercial foi uma das causas para que, entre 1986 e 1996, cerca de um milhão de estabelecimentos agrícolas tenham deixado de existir, dos quais 96% eram estabelecimentos familiares. O que a sociedade brasileira repudiou como uma violência, o agronegócio quer para os outros países pobres ou em desenvolvimento.

Dessa forma, esse grupo defende que o governo brasileiro deve, entre outros pontos: recusar qualquer medida que limite as atuais políticas públicas de apoio à agricultura familiar e camponesa, de desenvolvimento rural, crédito, reforma agrária, pesquisa, segurança alimentar, assistência técnica e extensão rural; priorizar a expansão substancial dessas políticas; e recusar qualquer medida que limite sua capacidade em proteger a agricultura familiar e camponesa de importações que afetem e desestremem esse setor e que venha a comprometer a soberania e a segurança alimentar - o governo deve resguardar a possibilidade da aplicação de quaisquer medidas de defesa comercial, inclusive a ampliação de tarifas.

Diante dos fortes embates entre os grupos de pressão dos atores não-estatais, cabe ao governo brasileiro composto pelo Ministério das Relações Exteriores e ministérios afins da área de agricultura, chegar a um consenso para levar na mesa de negociações da OMC como postura decisão brasileira. Esse é o trabalho que o governo brasileiro tem que conduzir com muita cautela, a partir do ponto em que o governo está disposto a defender dois segmentos tão diferentes, as pressões internas e externas ficam mais difíceis de serem resolvidas.

CONCLUSÃO

Desde a implementação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*Gatt*) em 1947 até a criação da OMC, em 1995, o tema da agricultura esteve ausente das regras multilaterais de comércio, configurando, nas palavras de Delgado (DELGADO, 2000), “um caso exemplar e extremo da precedência e da prioridade da política econômica doméstica em relação aos objetivos de liberalização comercial”. No fim dos anos 70 ocorreu uma explosão de preços agrícolas que, combinada às políticas domésticas dos países desenvolvidos, levou à superprodução. A isso se seguiu, no início da década de 80, 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 levaram à necessidade de uma nova rodada de negociações do *Gatt*, a chamada Rodada Uruguai, que foi de 1986 até 1995.

Com a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC, foi adotado 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, usos indiscriminados da caixa verde, a criação da caixa azul e o 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. 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 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, Cancun, 2003 e Hong Kong, 2005.

Em Seattle os países não chegam 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), pode 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.

Nesse contexto, União Européia e Estados Unidos apresentaram texto conjunto com uma proposta de *framework* para as negociações de agricultura a serem realizadas em Cancun.. O texto representou 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. Nesse ambiente, inicia-se a Conferência Ministerial de Cancun, 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, pode-se 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 acordo entre Europa e Estados Unidos, 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.

O grupo G20 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 Cancun 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.

Ao analisar as origens do G20, conclui-se, do ponto de vista dos determinantes domésticos, que o governo de Lula 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 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 governo passou a considerar preocupações com a agricultura familiar e desenvolvimento rural nas negociações agrícolas. Enfim, com o governo de 2003 brasileiro houve uma agregação de novos interesses como a agricultura familiar 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.

Ainda entre os determinantes domésticos, observa-se que o agronegócio brasileiro mantinha uma perspectiva 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 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.

Deve-se 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, Cancun e Hong Kong (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 de 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. Pode-se 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.

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, dependeu de outros fatores como a configuração da política doméstica e exterior. A movimentação dos diferentes atores, como por exemplo, EUA e UE podem 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.

As divergências da posição brasileira entre Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) são pontos relevantes a serem destacados. A medida que se está no âmbito internacional no momento da negociação pode-se perceber que as divergências existentes nas políticas brasileiras pode se tornar um ponto de fragilidade. Isso porque no momento da negociação a posição tem que está coeso para não provocar desconfianças ou incertezas com as partes que está negociando. Portanto, cabe o Ministério das Relações Exteriores (MRE) balancear e liderar as discussões no âmbito internacional juntamente com o governo para que os desentendimentos nacionais não perpassem para a arena internacional provocando desconforto nas negociações brasileiras. Mas também pode levar a conclusão que a participação e defesa de políticas tão divergentes no âmbito do governo brasileiro com o MAPA e o MDA envolvidos nas negociações internacionais pode ser uma estratégia do governo atual. Pois, ter o apoio dos grandes produtores agrícolas e também da grande parte da população pobre de pequenos agricultores é uma estratégia inteligente de se sustentar um poder. A discussão não fica restrita nesses três ministérios e espaços políticos, pelo contrario, existe uma grande discussão do tema na Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente e outros. Essas divergências de posições podem ser remetidas especialmente por causa de conflitos internos na concepção da política agrícola brasileira. A questão fundiária no Brasil é muito complicada e não corresponde a forma como é executada pelos atores políticos e sociais envolvidos.

Além disso, o papel dos atores não estatais são de fundamental importância para o processo das negociações. O aporte teórico e intelectual que a sociedade civil pode contribuir para as negociações no âmbito da OMC é de grande relevância e percepção que os governos tem que considerar. A inclusão, não em todos os momentos, da participação desses atores na

arena internacional de negociação trouxe um aporte diferenciado para as negociações considerando os pontos de vista de todos os atores envolvidos. Contribuições de atores que insistem pela abertura comercial e também contribuições daqueles que defendem a agricultura familiar permitem um olhar por diferentes ângulos que promovem maior substancia no debate das negociações.

Em suma, a dissertação teve a pretensão de não somente descrever as negociações da Organização Mundial do Comercio - OMC, mas também colocar questões de valores, do papel de transformação da sociedade civil, a arena das negociações internacionais e a contradição das posições que o governo brasileiro enfrenta.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Livros

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

ARBIX, Glauco, org [et al]. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Ed. UNESP/Ed. da USP, 2002.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: IPRI – Clássicos do IPRI, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Os Primeiros anos do século XXI – O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Estratégias de Negociação Internacional – Uma visão brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Aeroplano, 2001.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem na Política Internacional*. Brasília: IPRI – Clássicos do IPRI, 2002.

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

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

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.

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

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

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.

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

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

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

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.

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.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In: _____. ET AL. (Eds.). **Double-edged diplomacy**. 1993.

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

THORSTENSEN, Vera. *OMC e as Regras do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2^a Edição, 2001.

VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*.

----- *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism*. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.

Artigos

BAPTISTA, Luis Olavo. *O Brasil na encruzilhada das negociações globais*. In. Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 10, n. 4 , 2002.

CINTRA, Rodrigo. *Brasil e o Novo Cenário Mundial: A Dinâmica de uma inserção*. WP n. 186, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2000.

COLSERA, Lino Luis. *A Organização Mundial do Comércio e o Acordo Agrícola*. In. Revista de Política Agrícola, Ano VII, n. 02, Jul-Set. 1998.

CORRÊA, Luis Felipe Seixas. *As Negociações Comerciais Multilaterais e a Diplomacia Brasileira*. In. Panorama da Conjuntura Internacional – GACINT – n. 15, ano 4, Out-Nov, 2002.

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

LAFER, Celso. *Novos cenários da negociação comercial internacional*. In. Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 10, n.4, 2002.

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

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

JANK, Marcos Sawaya. *Entendendo a Política Agrícola da União Européia*. USP, 2002.

MORAES, Antônio Luis. *A Formação de Blocos regionais e o Sistema multilateral de Comércio*. Revista de Política Agrícola – Ano VIII – Nº 01 – Jan-Fev-Mar, 1999.

THORSTENSEN, Vera. *Brasil frente a um Tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e o acordo CE/MERCOSUL*. Brasília, paper apresentado no Seminário: O Brasil e a ALCA, Outubro de 2001 – Câmara dos deputados.

------. *Os Acordos regionais e as regras da OMC*. In: **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, vol 9, n. 01, 2000.

------. AMORIN, Celso. *Uma avaliação preliminar da Conferência de Doha*. In **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 10, n. 4, 2002.

------. (Org.) - CARTA DE GENEBRA: *Um informativo da Missão Brasileira em Genebra*. MRE, Vol.4, ano 4, 2005.

Sites:

www.agricultura.gov.br

www.bib.ualg.pt/biblioteca/uniao_europeia

www.citizen.org

www.ibri-rbpi.org.br

www.iconebrasil.org.br

www.mre.gov.br

www.mda.gov.br

www.politicaexterna.com.br

www.puc-rio.br

www.rebrip.org.br

www.wto.org.