

Encontros e desencontros na Rodada Doha

Pedro de Camargo Neto²

O intervalo entre o início da rodada de negociações comerciais no âmbito do antigo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt), denominada Uruguai, e o da rodada seguinte, Doha, em 2001, a primeira da Organização Mundial do Comércio (OMC), é de 15 anos. Nesse período, o setor agrícola do Brasil ganhou competitividade em virtude de significativos avanços estruturais. As exportações agrícolas cresceram, no período, cerca de 400%. Tornamo-nos os principais exportadores de açúcar, carne bovina e de aves, soja em grão e farelo, óleo e fumo. Já éramos os primeiros em café e suco de laranja. Iniciamos um processo que nos levará ao topo para leite, carne suína, milho e arroz. A liderança no comércio internacional tinha que ser acompanhada pela liderança política nos fóruns internacionais de comércio.

A participação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai foi modesta. Historicamente, o Brasil sempre teve seu papel, resultado da qualidade de nossa diplomacia, nas negociações do antigo Gatt. Porém, não era evidente a percepção que o avanço na equidade do comércio agrícola, com redução das distorções, era importante para o desenvolvimento nacional. O Brasil participava levado pela vizinha Argentina, no grupo de países criado e liderado pela Austrália, denominado Cairns.

A Rodada Uruguai durou 8 anos. O resultado obtido para o setor agrícola foram dois

acordos: o Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Sanidade e Fitossanidade. Embora, em Punta del Este, no lançamento da Rodada Uruguai, em 1986, os EUA tivessem o discurso da eliminação dos subsídios no setor agrícola, este foi abandonado no percurso. O resultado final foi basicamente consolidar o status quo nesse tema. O Brasil e demais países acabaram aceitando o consenso com a promessa de negociações futuras. O avanço que representou a Rodada foi a obtenção desses dois acordos importantes, que certamente dificultam retrocessos.

A Rodada Uruguai produziu, porém, dois outros grandes acordos de enorme interesse para os países desenvolvidos. O Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Trips), acordo sobre propriedade intelectual, e o General Agreement on Trade in Services (Gats), acordo sobre serviços. Ambos representam ganhos significativos para os países desenvolvidos. Longe aqui de não valorizar a questão da propriedade intelectual e a existência de regras multilaterais para serviços, mas é preciso registrar que os países em desenvolvimento obtiveram muito menos em agricultura.

O crescimento da participação do Brasil no comércio internacional agrícola destacou a necessidade de reduzir as iniquidades existentes nas regras multilaterais consolidadas na OMC. O setor privado passou a acompanhar as negociações, desenvolvendo posições e pressionan-

¹ Presidente da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (Abipecs), ex-secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura em 2001–2002 e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira em 1990–1993. E-mail: p.camargoneto@uol.com.br

do por prioridades. Na reunião ministerial da OMC em Cingapura, em 1996, estavam presentes 2 representantes do setor privado agrícola. Na reunião de Seattle, em 1999, eram mais de 20 participantes. A posição de líder comercial veio acompanhada do crescimento de participação política.

Em 2001, era evidente que o Brasil não poderia mais ser apenas caudatário de posições levantadas pela Austrália e a Argentina no grupo de Cairns. A Austrália ficava cada vez mais próxima dos EUA, chegando depois a assinar um acordo de livre comércio com o governo norte-americano. A Argentina permanecia, infelizmente, com posicionamentos erráticos, resultado de políticas internas anacrônicas.

O início do desenvolvimento dos dois contenciosos agrícolas em 2001 – do algodão com os EUA e do açúcar com a União Europeia (UE) – embutiam o interesse de passar a liderar o processo político das negociações agrícolas. O Brasil chegou em dezembro ao Qatar com estratégia e visão diferentes das que se esperava na nova rodada. Sob o impacto do atentado terrorista às torres gêmeas de Nova York, houve consenso em torno da declaração que prometia para o setor agrícola: a) a eliminação dos subsídios à exportação; b) a redução dos subsídios de apoio interno; c) a crescente abertura dos mercados agrícolas.

A aprovação formal dos dois contenciosos tomou grande parte do ano de 2002. O caráter inovador e a ousadia da proposta de litígio exigiram intenso debate. Os contenciosos criavam nova posição internacional para o Brasil e foram finalmente aprovados em outubro.

Em paralelo, internamente, no Ministério da Agricultura, se desenvolvia a visão de que a posição do Brasil extrapolava o grupo de Cairns, que se tornara pequeno. Um novo grupo de alianças era necessário para enfrentar uma negociação com mais de uma centena de países, pois qualquer acordo exigia consenso. Infelizmente, o tempo e o esforço exigidos para a aprovação dos contenciosos inviabilizaram

o amplo debate da nova estratégia. Ficou, porém, registrada na Câmara de Comércio Exterior (Camex) e em matéria do jornalista Assis Moreira, no jornal Gazeta Mercantil de 18 de novembro de 2002.

A realização da reunião ministerial em Cancun, em 2003, consolidou o novo posicionamento do Brasil. As negociações emperavam, e, poucos meses antes da reunião no México, EUA e UE tentaram novamente a experiência que tinha tido sucesso na Rodada Uruguai, na chamada reunião de Blair House, quando produziram acordo bilateral que acabou sendo imposto a todos. Dessa vez a proposta bilateral teve efeito inverso, pois a diplomacia do Brasil, a partir de Genebra, iniciou contatos que culminaram com a criação do hoje chamado G20 agrícola, que teve sua primeira reunião entre ministros nos primeiros dias da reunião em Cancun.

O G20 tinha um grande denominador comum que era a eliminação total dos subsídios à exportação. Com a força desse ponto comum e a liderança do Brasil reforçada pelo princípio de sucesso dos dois contenciosos, ficou claro, no México, que acordos bilaterais do tipo Blair House – que haviam decidido a rodada anterior – não tinham mais espaço.

De maneira paralela ao contencioso do Brasil, pois não eram partes formais, quatro países da África haviam se aglutinado em torno do que se chamou de Iniciativa do Algodão. Eles chegaram a Cancun mobilizados para eliminar a concorrência predatória no comércio internacional desse produto.

A surpresa do G20 aturdiu os EUA e a UE, que imaginaram seu rápido esfacelamento. Quando ficou evidente que existia clara coesão em torno do denominador comum dos subsídios à exportação, reforçada pela iniciativa africana, que contava com forte apoio de ONGs europeias, EUA e UE se viram extremamente pressionados. No momento em que o problema paralelo em torno dos temas colocados em pauta – na reunião de Cingapura – se agravou, a

reunião foi abortada sem qualquer tipo de acordo e apresentada como fracasso.

Longe de ser fracasso, Cancun provocou importante transformação. Poucos meses depois, a UE se reuniu na Irlanda e informava estar preparada para aceitar a eliminação dos subsídios à exportação. Um dos pontos da declaração de Doha havia sido obtido. Faltavam os outros dois.

O sucesso do G20 inebriou a diplomacia brasileira, que acelerou enorme roteiro de articulações. Longe de querer aqui criticar o desejo de se tornar força de relevo no campo internacional, nos parece, porém, que esqueceu que aquele grupo reunido em Cancun tinha um denominador comum que os unia fortemente. Alianças são essenciais para avançar em negociações multilaterais, sendo essencial reconhecer com clareza o que as une.

Com a inegável liderança carismática do Presidente Lula, além do seu gosto por viagens ao exterior, o Brasil cresceu em seus posicionamentos internacionais. Nas negociações da Rodada Doha, colocada como principal – se não a única – frente de negociação comercial, infelizmente, o Brasil passou a obter fracassos. É necessário refletir sobre essa questão, preparando-nos para o futuro.

A reunião ministerial seguinte, realizada em Hong Kong, precisa ser analisada. O Brasil chegou à Ásia com forte posicionamento, pressionando por maior acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. O confronto com a UE era evidente. Após dias de debate, a reunião terminou com uma declaração que logrou pouco progresso em qualquer dos temas agrícolas. A UE, que já havia declarado estar disposta a, no fim da rodada, eliminar seus subsídios à exportação, nada adiantou no tema acesso a mercados.

A negociação sobre a terceira frente da declaração de Doha, a questão dos subsídios agrícolas de apoio interno, tema que pressionaria os EUA, foi deixada de lado pelo Brasil e, portanto, pelo G20, sendo pouco debatida

em Hong Kong. A forte mobilização dos países africanos na Iniciativa do Algodão conseguiu colocar em pauta o produto; porém, deixavam de relacionar, nos termos em negociação na rodada, a questão das distorções no mercado internacional com os subsídios internos norte-americanos. Esse posicionamento exigiria a liderança do Brasil, que optou em não utilizar a decisão do contencioso, já obtida naquela data, e a mobilização africana para avançar nessa terceira frente agrícola de Doha.

Claramente, existia algum tipo de acordo informal entre o Brasil e os EUA sobre o contencioso. Aparentemente haviam decidido desvincular da rodada o processo de litígio das negociações. As distorções do algodão seriam tratadas em Genebra, no âmbito do órgão de solução de controvérsias, e não em Hong Kong, na Rodada Doha, mesmo sendo o algodão produto símbolo da rodada, com a mobilização dos africanos e das ONGs. O desperdício causado por essa decisão equivocada ainda é hoje sentido.

O Brasil havia recebido amplo apoio da academia, da sociedade civil e da imprensa norte-americana no início do contencioso. Ao permitir que o processo ficasse quase esquecido na sua lenta tramitação, em Genebra, se perderam parceiros essenciais à pressão sobre o Legislativo em Washington. Um instrumento de comunicação e pressão poderoso não foi utilizado no difícil processo da negociação multilateral.

O fracasso na obtenção de declaração consensual, em Cancun, produziu avanço no posicionamento europeu sobre os subsídios à exportação. O suposto sucesso de Hong Kong, obtendo declaração consensual, não produziu qualquer avanço nos outros dois temas da rodada, acesso a mercados e subsídios de apoio interno. O confronto é muitas vezes necessário para avançar.

A UE compreendeu, em Cancun, que teria que mudar. Não só iria estar no foco das críticas em todas as próximas reuniões da Rodada Doha, como amplos setores da sociedade euro-

peia também criticavam essa política de subsídios, vista como anacrônica. O passo em Hong Kong deveria ser atacar os subsídios norte-americanos, que, embora classificados como de apoio doméstico, têm importante efeito nas exportações daquele país.

O G20 havia vencido os subsídios à exportação na sua forma clássica, mais utilizados pela UE; agora seria a vez do componente exportador dos subsídios de apoio interno, mais utilizados pelos norte-americanos. Havíamos recentemente vencido, em primeira instância, o contencioso do algodão, que, de maneira didática e com amplo apoio político, demonstrava o lado pernicioso das políticas de Washington. Atacar esse lado dos subsídios de apoio interno teria, com certeza, consenso dentro do G20.

O equívoco de priorizar em Hong Kong a questão do acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos, colocando em plano subalterno a questão dos subsídios de apoio interno, foi resultado de uma visão técnica limitada, aliada ao interesse do momento político de contestar a UE, principal entrave para esse avanço.

Qualquer modelo econômico oferece o resultado que os ganhos são superiores com maior acesso aos mercados. Não é essa, porém, a questão. O que precisaria ser analisado era se existia o conjunto de forças necessárias para o tipo de confronto que produziu o avanço em Cancun, na eliminação dos subsídios à exportação. O importante era compreender as condições políticas necessárias para o avanço, e não o simplismo de cálculos econômicos.

Em Cancun, havia ficado claro para os negociadores europeus que o consenso futuro exigiria aquele avanço. Até mais do que isso, os negociadores sabiam que seriam internamente criticados quando colocados como responsáveis pela ruptura ao defender uma política considerada ultrapassada por grande parte da sociedade local. No tema acesso a mercados, os negociadores europeus estavam tranquilos em não ceder. Tinham amplo apoio para não abrir os mercados em demasia, e os grupos que os

pressionavam não tinham consenso na questão de abrir seus próprios mercados. Era uma correção de forças totalmente diferente.

Defendemos, na época, que o momento era de pressionar os EUA na questão dos subsídios de apoio interno. Embora os cálculos econômicos mostrassem que os ganhos seriam menores, o momento político recomendava essa sequência. Pressionar a redução de apoio interno obtinha consenso fácil no G20. O resultado do contencioso do algodão era extremamente didático nos efeitos que os subsídios internos produzem no mercado internacional. Embora denominados de apoio interno, os volumes praticados pelos EUA tinham um efeito exportador. Seria uma sequência ao avanço obtido em Cancun, ainda contando com o reforço dos países africanos e a força de comunicação das ONGs. Esse confronto em Hong Kong poderia ter mostrado aos EUA que precisariam parar de distorcer o mercado internacional com subsídios.

O que teria sido o futuro, caso o Brasil tivesse optado por essa outra sequência de prioridades, é impossível dizer. O que não pode ser ignorado é que numa negociação multilateral com 150 países, a ordem dos fatores altera, sim, o produto.

A partir de Hong Kong, as reuniões se multiplicaram. G20, G5, G4, G20 com G33, reuniões e mais reuniões, onde o Brasil brilhou. Na última reunião do G4, realizada em Potsdam, ficou claro que o Brasil apreciava o destaque de ser um dos quatro; porém, não tinha a representatividade para estar lá sozinho.

Os debates técnicos também ocorreram em paralelo e o Presidente do Comitê de Agricultura foi produzindo rascunhos de possíveis declarações de avanços. As questões críticas ficavam para um confronto ministerial.

Em julho de 2008, realizou-se em Genebra uma reunião denominada miniministerial. Logo no início, o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, apresentou um texto. Nele incluía seu entendimento do que seria um mínimo aceitável por to-

dos. Na procura do consenso entre 152 países, é mais importante saber os pontos inaceitáveis, pois se sabe com antecedência que o desejado individualmente não será atingido.

A proposta de Lamy teve como primeiro apoiador o Brasil, e a Índia como primeiro opositor. O G20 fraturou-se na frente de todos. Reflito se não teria existido debate interno ao G20 sobre o mínimo aceitável. Não teria havido discussão sobre os sacrifícios exigidos para evitar o fracasso? Estaria um dos seus líderes – se não o maior, o Brasil – preparado para assumir uma posição de apoio ao texto sem sequer consultar seus membros?

O texto de Lamy pouco pressionava os EUA na questão dos subsídios de apoio interno. Ao colocar como nível máximo de subsídios aos EUA valor pouco abaixo ao que a negociadora norte-americana havia oferecido ao chegar a Genebra deixou o país muito confortável. A Índia vinha pressionando pela metade do valor proposto. Lamy se equivocara ao deixar os EUA menos infelizes do que os outros. O Brasil deveria ter notado que esse ponto dificultaria seu trabalho de convencimento do resto do seu grupo.

O debate que seguiu centrou-se na proposta das chamadas salvaguardas especiais de interesse da Índia, em que o Brasil tem manifesta divergência. A Índia não se interessou em colocar que poderia trocar um sacrifício na sua ambição em salvaguardas por um avanço nos

subsídios norte-americanos. Os EUA tampouco fizeram o inverso, até sabendo que o item seguinte da agenda de Genebra eram os subsídios ao algodão. O equívoco de Lamy não foi trabalhado pelo Brasil, até porque, afoitamente, já o tinha aprovado e visto sua liderança se esvaír.

A reunião de Genebra precisaria pressionar os EUA, mais pelo efeito político do que econômico. O Brasil somente manteria liderança para pressionar seus parceiros do G20 com uma proposta que pressionasse também os EUA. A ausência de sucesso na reunião ficou com a tentativa de culpar a Índia, cujo negociador parecia satisfeito em voltar à origem com o rótulo.

Na sequência, a Rodada Doha perdeu momento, ficando cada dia mais evidente que dificilmente chegaria a um final. O Brasil passou a colocar nas reuniões seguintes a necessidade de os EUA avançarem na redução de subsídios de apoio interno – antes tarde do que nunca. O contencioso do algodão chegou ao final após todas as postergações possíveis, permanecendo os EUA impassíveis na necessidade de reduzir subsídios.

Outras prioridades tomam conta, hoje, da agenda internacional. A crise financeira não pode ser vista como página virada. O debate ambiental exige a prioridade de todos. O tema, por si só, é muito maior do que Doha. Doha deve esperar.