

Uma avaliação da Conferência Ministerial da OMC em Cancún

Renato Antônio Henz¹

A Organização Mundial do Comércio – OMC –, entidade que estabelece regras e disciplinas para a quase totalidade dos países que participam do comércio mundial, tem como instância decisória máxima as Conferências Ministeriais, que ocorrem de forma regular. Na penúltima Conferência, realizada em Doha, no Catar, foi lançada uma nova rodada ampla de negociações comerciais multilaterais, por meio da Declaração Ministerial de Doha. Essa declaração, que tem uma agenda essencialmente voltada ao desenvolvimento dos países mais pobres, tendo a agricultura como tema central para se alcançar esse objetivo, estabeleceu um Mandato Negociador para as distintas áreas cobertas pela negociação e um cronograma de trabalho com vista à sua conclusão até janeiro de 2005. Dentro desse cronograma, se estabeleceu que, no mês de setembro deste ano, seria realizada a 5ª Conferência Ministerial, em Cancún, no México, para avaliar o andamento do processo negociador.

Considerando o fracasso no cumprimento do prazo de elaboração de documento sobre as modalidades para as negociações agrícolas, que deveria estar concluído em 31 de março deste ano, e o impasse que ainda continua sobre esse tema, bem como de outros cobertos pelo mandato negociador, um dos principais objetivos dessa Conferência foi a tentativa de desbloqueio do tema agrícola, condição necessária para a continuidade do processo e do cumprimento dos prazos de conclusão das negociações. A expectati-

va era de que os ministros pudessem desbloquear o processo negociador na área agrícola, dando novas orientações aos negociadores em Genebra, Suíça, inclusive como condição de avanço nas negociações como um todo.

A negociação agrícola na OMC vem sendo uma das mais difíceis, por ser um assunto sensível para a maioria dos países, tanto para aqueles em desenvolvimento – que têm nesse setor grande parte da renda, emprego e fonte de divisas –, como para os desenvolvidos, que têm sua produção estimulada por elevados subsídios e proteções. Conforme mencionado acima, não foi possível obter um documento sobre modalidades para a negociação, tal como previsto no Cronograma de Doha. O impasse só foi parcialmente superado na Minirreunião Ministerial realizada em Montreal, no Canadá, em julho último, quando os Estados Unidos e a União Européia se comprometeram a buscar um acordo entre si que pudesse significar avanços e, segundo eles, de forma que o ônus incorrido por ambos fosse equilibrado e aceitável pelas partes. Essa proposta veio à tona em agosto, na forma de uma estrutura negociadora, e não na forma de um documento de modalidades. Diante desse fato novo, o Presidente das Sessões Especiais de Negociações Agrícolas abandonou seu texto de modalidades que vinha sendo negociado como base nas discussões preparatórias para Cancún, adotando o formato proposto no Documento Estados Unidos/União Européia.

¹ Técnico da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Diante desses fatos, houve a pronta reação de alguns países em desenvolvimento em torno de uma nova coligação de forças, o chamado na época G-17, que também adotou em sua proposta o formato de *framework*. Outros países também apresentaram propostas utilizando esse mesmo formato. Assim, tendo-se convergido para este formato de *framework*, inclusive por uma questão de realismo, já que dificilmente se poderia obter consenso num documento sobre modalidades. O Presidente do Conselho-Geral também adotou este mesmo formato na preparação do anexo agrícola do texto a ser apreciado pelos ministros, em Cancún.

Contudo, o documento apresentado pelo presidente do Conselho-Geral, segundo a opinião dos países do G-17, contemplou basicamente o conteúdo da proposta dos Estados Unidos e da União Européia, desconsiderando contribuições incluídas em sua proposta e consideradas importantes para que as negociações efetivamente venham a atingir os objetivos do Mandato de Doha. Diante da recusa do presidente de reabrir seu texto para negociação em reunião do Conselho-Geral, o G-17 objetou que o documento do Presidente, que segundo ele seria apresentado para exame pelos ministros em caráter pessoal, fosse a base para as negociações em Cancún. Diante de tal situação o G-17 solicitou formalmente que seu documento circulasse como documento formal da Conferência.

Na reunião em Cancún, os primeiros movimentos do G-17 foram o de garantir que seu documento também fosse um documento de trabalho, junto com o do Presidente, e que nas negociações fosse feito um exercício de conciliação de documentos e não uma discussão em torno de apenas um documento. A restrição a essa última metodologia se deve ao fato de que para qualquer alteração do mesmo o "ônus da prova" caberia a quem desejasse mudanças, o que dificultaria muito a inclusão de temas do interesse do G-17. Na conciliação de documento, todas as propostas são examinadas em pé de igualdade, facilitando a eliminação de algumas propostas e a inclusão de outras.

Com esse objetivo, foi convocada uma reunião do G-17 com o Presidente da Conferência, o Ministro das Relações Exteriores do

México, Embaixador Luís Ernesto Derbez, reunião em que ele garantiu o reconhecimento da proposta do G-17 como um dos documentos da Conferência. Esse fato significou uma importante vitória do Grupo, e razão pela qual o Grupo passou a ter um papel protagônico a partir de então, sendo uma terceira força na negociação, junto com os Estados Unidos e a União Européia. Vale lembrar que o Grupo de Cairns não alterou sua proposta anteriormente apresentada, passando a ter um papel mais discreto no processo. A delegação brasileira continuou atuando no Grupo de Cairns, apenas com uma atuação mais discreta. Quanto aos demais grupos, cabe destacar a atuação do Grupo Africano, dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCs) e dos defensores da multifuncionalidade, para justificar a manutenção da proteção aos mercados de produtos agrícolas.

Quanto à sistemática dos trabalhos, o presidente da Conferência dividiu os temas cobertos pelo Mandato em 6 grupos, indicando para cada um deles um facilitador para ajudá-lo nos trabalhos de negociação e na preparação dos documentos. Os grupos foram: Agricultura, Acesso a mercados para produtos não-agrícolas, Serviços, Temas de desenvolvimento, Temas de Singapura e Outros temas. No caso da Agricultura, o facilitador indicado, tal como na Conferência de Doha, foi o ministro de Singapura, George Yeo.

Assim, uma vez designado o facilitador, o G-17 solicitou uma reunião com ele, para discutir a condução dos trabalhos e expressar a expectativa do grupo quanto aos resultados esperados da negociação. Inicialmente, no entanto, o facilitador propôs uma reunião, coordenada por ele, entre os principais protagonistas, ou seja, entre os Estados Unidos a União Européia e o G-17. O G-17 informou ao facilitador que aceitava essa proposta. No entanto, preferia realizar previamente três reuniões, ou seja, uma com o próprio facilitador e outras duas com os Estados Unidos e com a União Européia, separadamente.

Essas reuniões foram muito produtivas, podendo-se trocar informações sobre o conteú-

do das propostas e, de parte a parte, indicar as expectativas quanto ao resultado do processo negociador. Essa estratégia foi importante por que permitiu explorar com os Estados Unidos e a União Européia quais seus interesses, e as concessões feitas, no seu documento conjunto, informações estas úteis para a compreensão daquela proposta. Essas três reuniões culminaram com a reunião sugerida pelo facilitador, ou seja, entre os Estados Unidos, a União Européia e o G-17, intermediada por ele. Pode-se afirmar que essa reunião acabou sendo o ponto alto da Conferência, que a partir dos pontos de vista expressados, permitiu ao facilitador elaborar o documento que circulou como proposta de Declaração Ministerial, revisando aquele preparado pelo Presidente do Conselho-geral, em Genebra.

Após muita expectativa e postergação na sua divulgação, no início da tarde do dia 13, sábado, circulou a proposta de Declaração Ministerial elaborada pelo Presidente da Conferência, com auxílio dos facilitadores e funcionários do Secretariado da OMC. Essa divulgação foi seguida de intensas atividades dentro dos diferentes grupos, inclusive e principalmente dentro do G-17. Vale mencionar que a reunião do G-17 foi precedida de uma reunião interna da Delegação Brasileira, para avaliar o documento. Essa avaliação serviu de base para as manifestações da referida delegação na reunião do G-17.

Nessa reunião, embora houvesse da parte brasileira o reconhecimento de alguns avanços no trabalho realizado pelo Presidente da Conferência, foram propostas mudanças a serem consideradas na reunião do chamado Green Room, que se esperava iniciar ainda na noite de sábado, e na qual se passaria a discutir de forma substantiva o documento do Presidente.

Essa reunião de fato não ocorreu naquela noite, tendo-se, contudo, informação de que o Presidente teria convocado alguns delegados em caráter pessoal, inclusive o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, para discutir o encaminhamento das discussões na Green Room, que efetivamente se iniciaria no dia se-

guinte. Até aquele momento, a expectativa era de que o tema agrícola fosse a referência para a negociação, ou seja, o nível de ambição, o formato, o detalhamento daquilo que foi consenso para o tema agrícola é que balizaria o resultado dos demais temas. De fato, as informações que se tinham era de que as reuniões sobre os demais temas eram apenas protocolares, sempre na expectativa do que poderia ocorrer no tema agrícola. Surpreendentemente, não foi isso que ocorreu.

Na manhã de domingo, as informações do representante do Brasil na Green Room foram de que o Presidente dera prioridade aos temas de Singapura, para serem discutidos na reunião. Os temas de Singapura, assim chamados por serem propostos como parte da agenda da OMC na Conferência Ministerial realizada em Singapura, em 1996, eram: investimento, transparência em compras governamentais, regras de concorrência e facilitação de comércio. Vale lembrar que havia fortes restrições à inclusão desses temas na agenda da OMC. Alguns países em desenvolvimento explicitamente bloqueavam a introdução desses temas na referida agenda, indicando que a OMC deveria priorizar os temas de implementação dos resultados da Rodada Uruguai, de interesse dos países em desenvolvimento, e não introduzir novos temas do interesse dos países desenvolvidos.

Após uma manhã inteira de discussão em torno dos temas de Singapura, houve um acordo, sujeito a consultas, de que apenas a facilitação de comércio passaria a fazer parte da Agenda Negociadora da OMC. Com vistas a permitir consultas entre os grupos representados na Green Room, a reunião foi interrompida. No entanto, no início da tarde, o delegado de Botswana, em nome de seus representados, países do Grupo Africano e dos LDCs, comunicou que nem esse tema seria aceito. Diante dessa comunicação, ainda segundo relato de participantes da reunião restrita, o Presidente, certamente em vista de posições expressadas por algumas delegações que colocavam a discussão desses temas como pré-condição para concessões em outras áreas, segundo informa-

ções particularmente a União Européia e o Japão, considerou que não havia condições de dar continuidade ao processo negociador, interrompendo de forma abrupta a Conferência.

Assim, o desfecho da Conferência ainda está por ser explicado. Muitas questões ficaram sem respostas. Por exemplo:

- Por que se deu tal importância aos temas de Singapura, colocando-os à frente dos demais temas, como pré-condição para se dar continuidade ao processo negociador?

- Por que esse papel não coube à agricultura que, tal como esperado, era considerada a referência e a medida do processo negociador, inclusive por sua importância para os países em desenvolvimento?

- O que levou os países que Botswana representava a não aceitarem incluir na Agenda Negociadora da OMC, organização cujo objetivo é o comércio, nem mesmo o tema Facilitação de Comércio?

As especulações sobre o que ocorreu são muitas.

De qualquer maneira, houve um grande sentimento de frustração por parte dos países africanos que apresentaram uma Iniciativa Setorial sobre o Algodão, frustração esta compartilhada por outros países africanos e por muitos países LDCs. Em suma, a resposta dada pelos grandes, em especial pelos Estados Unidos, e incorporada na proposta de Declaração Ministerial era, em outras palavras, a interpretação que o problema enfrentado pela produção de algodão daqueles países não eram os subsídios, mas a produção de fibras sintéticas e os mercados dos produtos que utilizam o algodão (fibras, têxteis e vestuário) como matéria-prima.

Assim, apresentam a proposta de se buscar na situação da cadeia produtiva como um todo, e não nos elevados subsídios, os problemas enfrentados pelos produtores de algodão dos países pobres. Além disso, convocam várias instituições internacionais para aplicar recursos na diversificação da produção onde a

produção do algodão significa a maior parte do PIB do país. Em outras palavras, a resposta na Declaração Ministerial era: Vocês é que vão plantar outra coisa porque eu vou continuar a dar subsídios aos meus produtores. A expressão mais suave utilizada por algumas delegações era de que essa proposta “adicionava insulto à injúria”.

Contudo, fica sem resposta a razão para a precedência dos temas de Singapura, em relação aos demais temas. Uma explicação corrente é de que por pressão dos protecionistas, que não queriam ter o ônus do fracasso da Conferência, ao não aceitar uma ambição maior nos temas agrícolas, puseram os temas de Singapura na frente, sabendo que os mesmos, pelos precedentes de Genebra, dificilmente seriam aceitos por alguns países em desenvolvimento.

De fato, formalmente o fracasso se deu pelo fato de países em desenvolvimento não terem aceito tratar daqueles temas. Para outros, a interpretação seria de que esses temas seriam o teste para saber a disposição dos países em desenvolvimento ao fazer concessão, como forma de estabelecer a medida da ambição a ser aplicada aos demais temas. Como a ambição foi pequena, ou nenhuma, se correria o risco de uma Declaração muito pouco ambiciosa, tendo sido preferível não ter nenhuma.

É de se registrar a profunda irritação dos representantes dos Estados Unidos e da União Européia, principalmente desta, com o sistema decisório da Organização, classificando-a mesmo de “medieval”. Embora possa ter sido apenas um jogo de cena, para dar consistência à versão de que o fracasso se deu em razão da intransigência dos países em desenvolvimento, o fato é que a tomada de decisão com base em consenso numa Organização com mais de 140 países é uma tarefa que se torna cada vez mais difícil.

Diante desses fatos, as insinuações tornam-se incompreensíveis, e mesmo acusações, de que o fracasso se deu em razão da atuação do G-17, então já transformado em G-20+. A batalha agrícola, que não houve, e portanto a atuação do G20 + não poderia ser a razão do

fracasso, uma vez que sua atuação se atinha aos temas agrícolas. De fato, o desfecho prematuro da Conferência não permitiu testar a consistência interna do G-20, consistência esta que foi permanentemente posta em dúvida por muitas delegações. De qualquer maneira, essa consistência existiu, uma vez que a proposta foi amalgamada em torno de dois temas: contra os subsídios, tanto à produção como à exportação, e em defesa de um tratamento especial e diferenciado que desse a necessária flexibilidade aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo à flexibilidade necessária para assumir os compromissos previstos no Mandato de Doha. Em torno desses dois temas, não havia, de fato, inconsistência dentro do Grupo, desde que restringisse sua atuação nos temas agrícolas.

O “calcanhar-de-aquiles” da proposta, a reduzida ambição nos compromissos de acesso a mercados das economias em desenvolvimento, se pode justificar por ser este o único instrumento à disposição desses países, inclusive por questões orçamentárias, de apoio à produção interna e de defesa contra os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos. Compromissos maiores nessas áreas só poderiam ser exigidos quando desmantelados os sistemas de apoio e proteção hoje vigentes.

Assim, vale lembrar que a acusação feita tanto pelos Estados Unidos como pela União Européia de que a proposta do G-20+ não oferecia nada em troca dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos foi devidamente respondida ao informar que não se poderia fazer uma oferta mais ambiciosa, tal como exigido por eles, porque não se tinham subsídios a reduzir.

Como conclusão, é importante lembrar que a Conferência não era a etapa final do processo negociador da Rodada. Foi, sem dúvida, uma etapa importante que não foi cumprida, assim como o prazo para a definição das modalidades para a negociação agrícola, que venceu em março deste ano. No entanto, em Cancún, houve avanços importantes na área agrícola. Foi possível aproximar muito os documentos a partir da compreensão mútua dos interesses envolvidos. Esse avanço poderia vir a ser prejudicado, caso se forçasse uma definição num ambiente extremamente tenso.

Numa avaliação mais serena, pode-se concluir que a melhor alternativa foi a de não se fechar um acordo, do que se comprometer com um acordo que fosse ruim, e que fechasse as portas para um entendimento positivo que certamente se iniciou em Cancún, pelo menos entre o G-20+, os Estados Unidos e a União Européia.