

Analisar o passado para pensar o futuro

Pedro de Camargo Neto¹

A formação do G-20 Plus mostrou-se decisiva no embate de Cancún. A evolução da posição brasileira dentro do Grupo de Cairns, para um grupo de países em desenvolvimento de grande peso, foi decisiva. É importante analisar o processo dessa alteração de posição para desenvolver o futuro.

A história da Rodada Uruguai era semelhante ao atual processo negociador. Em 1986, os Estados Unidos da América também apresentaram uma proposta ambiciosa, clamando por subsídio zero. O chamado Grupo de Cairns reuniu-se sob a liderança da Austrália e passaram oito anos negociando em confronto com a União Européia e o Japão. Após inúmeras postergações, os Estados Unidos e a União Européia reuniram-se em Blair House e decidiram por um acordo que resolvia suas diferenças, mas ignorava nossas pretensões.

O Acordo sobre Agricultura – AsA – foi assinado com o objetivo de incluir formalmente a agricultura no multilateralismo, com a promessa de progresso futuro. As negociações agrícolas iniciaram-se automaticamente em 2000, fruto do AsA, em seu artigo 20. O AsA incluiu a chamada *built in agenda*, por causa da grande frustração com o limitado avanço obtido. Incluiu também o artigo 13, a chamada Cláusula da Paz, analisada detidamente ao final deste texto.

O AsA poderia não ter data, já que os subsídios acordados não seriam acionáveis até o próximo acordo. A data de 1º de janeiro de 2004

foi incluída em virtude da frustração dos países em desenvolvimento com o limitado avanço na liberalização da Rodada Uruguai. Não assinariam sem uma data marcada. A data da Cláusula da Paz foi, portanto, trocada por outros temas, nos quais o Brasil cedeu na rodada anterior. Foi paga, e muito bem paga.

Três reuniões mininsteriais, em 2003, mantiveram o mesmo impasse de 1986. Após a última reunião em Montreal, novamente os EUA e a UE entraram em acordo, oferecendo proposta que ignorava as pretensões brasileiras. Desta vez, porém, evoluímos além do Grupo de Cairns, com a formação muito rápida, quase explosiva, do G-20.

O passo dado pelo Brasil para liderar o G-20 foi precedido de interessante polêmica interna.

A proposta do G-20 tem importante diferença em relação à posição de Cairns. A ambição de compromisso formal de redução tarifária na OMC para os países em desenvolvimento foi abandonada. Sem esse passo, não seria possível reunir o conjunto de países em desenvolvimento que formam o grupo. Ao alterar essa ambição, o G-20 passou a destacar o fim dos subsídios à exportação, de maneira ampla, colocando em segundo plano a questão de acesso a mercados.

Mais do que diferença de prioridades, trata-se aqui de diferença entre pontos de ruptura, que melhor se aplica ao impasse da Rodada

¹ Conselheiro e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira.

Doha. A decisão anterior, de Cancún, era reduzir a ambição igualmente nos três pilares ou reduzir a ambição de maneira diferente nos pilares. Definir uma estratégia de prioridade e pontos de ruptura define também alianças e confrontos. Não se trata de definir prioridade entre acesso a mercados ou subsídios, mas de romper, pela ausência de avanço importante em acesso a mercados ou subsídios.

A aliança ficou com os países em desenvolvimento. E o confronto com a UE e, em particular, com os EUA.

Em termos de ampliação efetiva de comércio, alterou muito pouco a ambição real que tínhamos. Países em desenvolvimento compram tudo que precisam e podem pagar. É só analisar o grande “colchão” existente entre as tarifas consolidadas e aplicadas e o dinamismo do comércio nos anos recentes.

Deixar de atrair a formação do grupo para tentar reduzir esse “colchão” teria sido um grave erro. Provavelmente teríamos voltado de Cancún com um acordo irrisório para as pretensões brasileiras. Sem o G-20, isto é, sem alterarmos a ambição em acesso a mercados, é quase certo que teríamos voltado de Cancún com muito pouco – somente o que os EUA e a UE, os grandes subsidiadores, oferecessem e permitissem.

É preciso reconhecer o processo decisório de uma reunião ministerial da OMC. Obter consenso entre 146 países é diferente de obter o da maioria. A atuação não deve ser pressionar para obter tudo o que se deseja, mas, sim, pressionar para obter o mínimo que se deseja. Trabalhar um mínimo não é ser pouco ambicioso, desde que o mínimo represente o máximo que se avalie possível no complexo contexto do multilateralismo.

A força da troca sempre existe, porém não é determinante. Na troca, consegue-se algo que torne atraente aceitar o que não se deseja. Os países em desenvolvimento têm pouco para pagar. Assim, é preciso oferecer relativamente muito para obter relativamente pouco.

A grande força em uma reunião, na qual a decisão se faz por consenso, é a ruptura, i. e., sair do consenso travando o resultado da reunião. Isso não é fácil. Ficar isolado significa perder. É preciso sair junto, ou seja, com muitos membros isolando o outro lado, que deve ficar com poucos.

Embora significativa, a força do Brasil é relativa. Se optar por posição em que acabe saindo sozinho, ou com poucos e fracos aliados, acaba inviabilizado, pois a opção de sair da OMC não existe. Se optar por posição que divida ao meio os países, o resultado é a ausência de acordo e atraso no progresso que se deseja. A opção deve ser isolar o outro lado com o menor número possível de aliados e obter um progresso significativo.

O presidente do Conselho da OMC praticamente ignorou a proposta do G-20, e Cancún iniciou-se sob esse impasse. Aparentemente, os EUA e a UE contaram com o desmonte do grupo. Não reconheceram o denominador comum, que ligava os países na procura de maior equidade no comércio internacional: o foco no fim do dumping, que só eles praticam. A expressão dumping é usada com o sentido de exportações dos países desenvolvidos abaixo do custo de produção, em função de subsídios em geral.

Passado os dias iniciais de negociação, o presidente do Conselho produziu uma revisão com pouquíssimos avanços. O G-20, agora Plus, preparou-se para negociar, desenvolvendo emendas em cima do texto revisado. A reunião fracassou sob a discutível aparência de confronto em torno dos temas de Cingapura.

Será preciso garantir a eliminação, de uma vez por todas, dos subsídios à exportação. A UE deu sinais em Cancún de estar quase pronta a ceder. Não aceitar a manutenção, nem mesmo para alguns produtos, pois serão de interesse nosso, como o açúcar e a carne bovina, e, em futuro breve, os produtos lácteos.

Uma única exceção abre precedente e quebra a força do argumento: sempre existirá um país com interesse em algum produto. Será

preciso também equacionar as questões de crédito e ajuda alimentar.

Será essencial reduzir e enquadrar os subsídios de apoio interno. A UE parte de enorme base, porém, após duas reformas da PAC, possuem importante “colchão” entre o compromisso do AsA e o utilizado atualmente. Poderá aceitar reduções importantes. Os EUA, no sentido inverso, utilizaram, no ano passado, praticamente a totalidade do compromisso do AsA.

O compromisso da UE é proporcionalmente maior do que o dos EUA, em função da menor competitividade do setor. Os EUA pleiteavam, em sua proposta original, reduzir o que chamam de distorção, pois têm compromisso relativamente menor que a UE, propondo que os novos compromissos sejam fixados como percentual do produto bruto.

O rascunho do Harbinson para um acordo sobre modalidades de negociação propunha uma redução em cima do compromisso existente. A proposta conjunta EUA-UE para uma preliminar estrutura de negociação, a ser posteriormente transformada em acordo de modalidades, propôs um misto, pois incluía um percentual a ser negociado em cima do compromisso dos subsídios da “caixa âmbar” e criou uma nova “caixa azul”, na qual incluiu os subsídios contracíclicos norte-americanos, propondo redução em função de percentual do produto bruto.

A proposta do G-20 manteve a redução como percentual em cima dos compromissos existentes por produto, incluindo percentual superior quando o produto em questão participa do mercado exterior. O critério de redução em função de o produto ser exportado é importante para pressionar os EUA e oferecer consistência para a ambição de eliminar os clássicos subsídios à exportação.

A proposta original do presidente do Conselho acompanhou a proposta dos EUA-UE. A versão final em análise manteve a estrutura mista, com a inclusão essencial de controles por produto. O G-20 Plus produziu emendas

para a negociação dentro da estrutura proposta, porém com importante alcance redutor das distorções.

A tendência de chamar tudo de “subsídio caixa verde” é evidente e a fixação de limites garantiria a ausência de retrocessos. Existem subsídios “mais verdes” do que outros. A tendência é o crescimento dos pagamentos diretos – os novos da reforma da PAC e os da *Farm Bill*. É, portanto, essencial a fixação de limites “cap” nos pagamentos diretos, não só no total como também por política ou produtor.

Apresentados como *decoupled*, na verdade sempre têm uma vinculação a tipos de produto e produção, embora não mais a volumes produzidos. Ficam, portanto, longe de serem de fato *decoupled*, além do efeito-renda para os tipos de produção a eles vinculados.

Grande cuidado deve-se ter e regras devem ser criadas para as novas vinculações, quer sejam de natureza ambiental quer de restrições a determinadas culturas. Representa, com certeza, um direcionamento à mesma produção anteriormente existente. Também a vinculação à base de área plantada acaba fatalmente criando uma vinculação com a produção. Ao detalhar limites e impedir aumentos, garantiria a ausência de retrocessos que possam vir a aparecer.

Na questão de acesso a mercados, a União Européia terá grande dificuldade em aceitar a redução de tarifas a ponto que desmonte sua recém-reformada PAC. O Japão terá dificuldades em reduzir a proteção da sua produção de arroz, além do recente aumento para carne bovina. Os países em desenvolvimento, quando precisam, importam tudo que podem pagar. Pleiteiam regras de salvaguarda e produtos especiais, que podem, inclusive, representar retrocesso protecionista. Temos a Alca e o acordo com a União Européia para tratar de acesso a mercados.

O art. 13 do AsA, a Cláusula da Paz, não proíbe os subsídios na agricultura, mas dá direito de contestar, através do mecanismo de

solução de controvérsias, subsídios que causem dano sérios à economia de um país, a partir de 1º de janeiro de 2004. O próximo grande impasse será sobre o que fazer com essa Cláusula.

Não tem sentido aceitar qualquer tipo de prorrogação dessa Cláusula. Dano significa pobreza, desemprego, falta de crescimento econômico. Ao ceder, estaremos concordando com sofrer dano. E por que aceitaríamos continuar a sofrer dano? Não tem sentido aceitar continuar a sofrer dano por longo período, quando a Cláusula da Paz garante isso, já em 2004. Um cronograma razoável desmonta o ímpeto de acionar uma disputa demorada e cara. Trata-se de posição muito importante.

A compreensão sobre o que realmente significa o artigo 13 do AsA é essencial. O Brasil leva grande vantagem em função do contencioso do algodão. Será preciso fazer amplo trabalho de esclarecimento no âmbito do G-20 Plus sobre o tema.

Pela primeira vez na história das negociações agrícolas, o atraso favoreceu o Brasil, de maneira relativa. Os EUA e a Europa ficaram, desta vez, em situação pior do que a nossa. Não é o que queremos, porém é mais do que já tivemos no passado.

A negociação agrícola certamente terá continuidade, apesar das declarações iniciais dos EUA e da UE de interesse em acordos bilaterais, até mesmo em função da existência da Cláusula da Paz. É preciso estar preparado.

Trata-se de instrumento de pressão, que os países em desenvolvimento possuem. Sabemos o quão complexo, demorado e de resultados limitados é iniciar contestações. É, porém, melhor do que sermos obrigados a aguardar o dia em que os países desenvolvidos decidirão ceder algumas migalhas de avanço. É melhor do que sermos obrigados a pagar muito caro, muitas vezes o que não temos, em outras áreas

de negociação, para obter o que já deveria ser nosso – um mínimo de equidade no distorcido comércio internacional agrícola.

A pressão da Cláusula da Paz precisa ser bem utilizada. Trata-se de algo concreto, pago na Rodada Uruguai, que só pode ser trocado por algo também concreto, por exemplo, um cronograma de eliminação de subsídios à exportação. O direito de iniciar contenciosos não pode ser trocado pela simples aprovação de um texto de modalidades de negociação, mesmo que razoável, pois só representa uma promessa de eventual futuro acordo. É inaceitável pagar uma promessa distante de país desenvolvido com algo concreto próximo de país em desenvolvimento.

A não-renovação não implica que o Brasil inicie inúmeros contenciosos no dia 1º de janeiro, embora existam inúmeros que poderiam ser iniciados. Abre, porém, a possibilidade de que outros países eventualmente o façam. Por exemplo, o México, que hoje sofre processo dos EUA contra o antidumping pelas importações de arroz, poderia iniciar contencioso pelos subsídios na produção de arroz, fato impossível antes, pois esquecido no Nafta. Seria um processo muito parecido ao do Brasil, do algodão, que terá seu desfecho nessa época. A Nova Zelândia pode iniciar um muito bem fundamentado processo contra a UE para os laticínios. Os países africanos podem e devem repetir o processo do algodão contra os EUA.

Contenciosos são, sim, importantes instrumentos de alteração de regras de comércio. Muitas vezes atinge-se o objetivo de maneira mais concreta que na mesa de negociação, sempre desbalanceada, entre desenvolvidos e em desenvolvimento.

É preciso construir uma posição de força com a Cláusula da Paz. Nunca vender barato a prorrogação. Nunca ceder a chantagens que já começam a ser feitas.

Qual será posição real e final do Brasil?