

A VOLTA DA “GRANDE BARGANHA”:
AS NEGOCIAÇÕES NA OMC ÀS VÉSPERAS DA REUNIÃO MINISTERIAL DE HONG KONG

*Mário Ferreira Presser*¹

Nas etapas finais da Rodada Uruguai, conformou-se uma “grande barganha”: os mercados dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) seriam abertos para as exportações de bens agrícolas e manufaturados intensivos em trabalho, especialmente têxteis e vestuário, dos países em desenvolvimento em troca da aceitação da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) e das novas disciplinas que seriam criadas por meio de acordos para subsídios, anti-dumping, General Agreement on Trade in Services (GATS), Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS) e Trade Related Investment Measures (TRIMS), num pacote único, pelos países em desenvolvimento.² Essa barganha tornou-se possível quando se configurou dominante nos principais países em desenvolvimento, que lideravam as negociações com a *Quad*,³ um novo paradigma de política econômica, que se tornou conhecido como o Consenso de Washington.

As origens do atual impasse nas negociações da Rodada Doha, que ameaça transformar a VI Reunião Ministerial da OMC, convocada para Hong Kong em dezembro próximo, num evento destinado previamente ao fracasso, estão associadas tanto às inúmeras falhas de implementação da “grande barganha”, quanto da perda de credibilidade desse novo paradigma de política econômica entre os países em desenvolvimento depois das crises financeiras de 1997/2001.

Para alicerçar essa tese, é necessário relembrar alguns fatos básicos das negociações recentes. Lançada em novembro de 2001 como uma “rodada do desenvolvimento”, e vista pelos países em desenvolvimento como destinada a equilibrar os resultados pouco favoráveis da Rodada Uruguai durante sua implementação, a Rodada Doha pouco avançou em 2002/2005, uma vez que o impasse nas negociações agrícolas contaminou o conjunto das negociações.

Uma tentativa dos Estados Unidos e da União Européia em reeditar a liderança unilateral da *Quad* em 2003, atingindo um entendimento conjunto sobre a liberalização agrícola e solicitando a adesão dos demais, levou ao fracasso da V Reunião Ministerial em Cancun em setembro de 2003, deixando aberto na OMC um conflito político de dimensões inesperadas entre o “Norte” e o “Sul”. Apesar da heterogeneidade dentro de cada uma das duas amplas divisões acima, os problemas enfrentados por “Norte” e “Sul” na sua inserção na globalização são bastante distintos e o fracasso de

¹ Professor do Instituto de Economia e Coordenador do Curso em Diplomacia Econômica do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), detém neste semestre a Cátedra de Estudos Brasileiros da Unicamp na Universidade de Buenos Aires (UBA).

² Sylvia Ostry. *The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations*. Seminar on the Political Economy of International Trade Law, University of Minnesota. Sept., 2000.

³ Na linguagem das negociações em Genebra, *Quad* denomina o conjunto de membros do GATT formado por Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá e Japão, que lideraram as propostas liberalizantes na Rodada Uruguai.

Cancún e os impasses subseqüentes nas negociações na OMC estão associados a essas diferenças estruturais.

Na fase da globalização, a conquista dos mercados externos pelas empresas dos países desenvolvidos realiza-se por meio do intenso crescimento dos fluxos de investimento direto estrangeiro: as vendas globais das filiais das empresas transnacionais foram estimadas em US\$ 18,7 trilhões para 2004, contra um movimento do comércio internacional de bens e serviços não-fatores de US\$ 11 trilhões.⁴ As empresas transnacionais têm presença altamente concentrada na *Quad* e num conjunto restrito de países em desenvolvimento, em regra "associados" a um dos mercados regionais liderados e conformados pelos membros da *Quad*. Nesses espaços regionais ampliados, as empresas transnacionais procuram integrar suas unidades de negócios, unidades de processo e sistemas de informação em uma única máquina criadora de valor, capaz de mobilizar sua força global completa em cada mercado local.⁵ Maior flexibilidade na maneira de integrar negócios em todos os mercados tornou-se um requisito essencial na preservação da competitividade empresarial das empresas transnacionais e de sua imensa rede de filiais frente aos novos rivais criados pela inovação tecnológica contínua.

Desde sua inauguração em 1995, a OMC tornou-se a instituição internacional encarregada de ampliar essa flexibilidade, disciplinando as políticas nacionais em seus acordos, bem como harmonizando essas políticas para assegurar uma "concorrência justa" na conquista dos mercados globais. O dilema para os países em desenvolvimento é que pode haver divergências profundas entre seus interesses nacionais e os interesses corporativos das empresas transnacionais, em especial na localização das unidades que criam mais valor. As empresas transnacionais continuam a revelar marcada preferência pelo país de origem quando se trata da localização das atividades de maior valor adicionado como finanças, P&D, marketing etc. Procurar um equilíbrio satisfatório nas regras do comércio entre interesses tão conflitantes (uma solução *win-win* na linguagem dos jogos), tem se revelado uma tarefa ingrata para os negociadores dos países em desenvolvimento em Genebra.

Basta lembrar que os países em desenvolvimento enfrentam três problemas de difícil solução na globalização: ampliar a competitividade de sua oferta nacional (no que dependem, vários deles, em boa medida das próprias estratégias empresariais das empresas transnacionais), superar o protecionismo residual nos países avançados (ligado a interesses especiais com forte cacife político, como é o caso notório da agricultura) e evitar as armadilhas criadas pelo "regionalismo" (a forma preferencial de atração dos países em desenvolvimento "associados").

O impasse nas negociações na OMC reflete a enorme dificuldade de encontrar nas instituições internacionais uma fórmula consensual alternativa à simplória "abertura comercial e atração do Investimento Estrangeiro Direto (IDE)" do abalado Consenso de Washington para garantir o direito ao desenvolvimento e direitos humanos mínimos a todos os habitantes do globo. A Unctad – instituição que realiza os esforços mais abrangentes de reflexão sobre comércio e desenvolvimento do ponto de vista dos países em desenvolvimento – defende que a abertura comercial seja acompanhada de

⁴ Unctad. *Overview. World Investment Report, 2005*. Genebra. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>.

⁵ Esta é a tese demonstrada em Financial Times. *Dominando os mercados globais*. Makron Books, 2000.

mecanismos de apoio que permitam uma melhor inserção dos países em desenvolvimento na globalização, diversificando as exportações, aumentando sua competitividade e o valor adicionado de suas exportações. Nesse enfoque, a nova prioridade da OMC deveria ser assegurar a captura mais do que proporcional dos benefícios da abertura aos países em desenvolvimento, criando um *policy space* adequado para políticas de oferta dos países em desenvolvimento.

Essa nova prioridade não encontra apoio entre os países desenvolvidos, que preferem continuar a insistir na fórmula de liberalização anterior. Incapaz de mudar suas prioridades pela intransigência dos países desenvolvidos, a OMC enfrenta uma crise crescente de legitimidade.

Os impasses sucessivos nos temas cruciais da rodada – agricultura, acesso aos mercados de bens não-agrícolas, serviços, temas de Cingapura, tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, reciprocidade menor nas concessões, e as questões de implementação pendentes da Rodada Uruguai – refletem a distância entre as visões do Norte e do Sul sobre a inserção dos países em desenvolvimento na globalização. O argumento brandido pelo Norte de que a OMC não é uma agência de desenvolvimento é verdadeiro, mas irrelevante no contexto atual.⁶ O foco da OMC nas políticas e instituições internas torna o tema do desenvolvimento indiscutivelmente central nas negociações. Porém, na questão comercial e dos investimentos, os países desenvolvidos são profundamente hostis a um sistema multilateral que reduza a flexibilidade das estratégias empresariais de suas empresas transnacionais e dê direitos especiais aos países em desenvolvimento, em especial aos mais competitivos. As novas coalizões negociadoras de países em desenvolvimento em torno do G20, G33 ou (ACP) [países africanos, asiáticos e caribenhos que recebem preferências comerciais da União Européia (UE)], entre outras, refletem sua percepção generalizada que se não exercerem seu direito de bloquear as negociações comerciais multilaterais, não terão suas demandas atendidas.

Por outro lado, os impasses nas negociações multilaterais nos últimos seis anos aumentaram o ativismo da *Quad* na procura de tratados bilaterais e regionais de livre comércio, em que impõem condições que vão além das negociadas na OMC em serviços, comércio eletrônico, propriedade intelectual, cláusulas sociais e ambientais, e nos temas de Cingapura. No entanto, as negociações bilaterais com os grandes países em desenvolvimento não avançam com a mesma rapidez, como bem exemplificam as negociações dos EUA e da UE com o Mercosul. Essas se encontram travadas pela insistência dos membros do Mercosul em obter concessões significativas na liberalização dos produtos agrícolas em que têm interesse exportador, uma questão que, na ótica dos EUA e da UE, só comportaria soluções multilaterais, voltando-se aos impasses descritos acima no âmbito da OMC.

Depois de Cancun, o Acordo-Quadro de julho de 2004 foi uma tentativa de desbloquear as negociações multilaterais, regionais e bilaterais, fornecendo diretrizes às negociações nos três temas fundamentais: agricultura, bens não-agrícolas e serviços.⁷ Desde então, pressionados por decisões desfavoráveis de painéis na OMC sobre os subsídios ao algodão e açúcar, e condenados pela sua

⁶ Ponto também destacado por Sylvia Ostry. Ver a referência na nota 1.

⁷ Ver uma análise do Acordo-Quadro em Presser, M. F. Um breve guia para o Acordo-Quadro firmado na OMC em 1º de Agosto. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, CER/IE/Unicamp, n. 2, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim2/06-Presser.pdf>>.

inação por ONGs e até pelo Banco Mundial, os EUA e a UE tiveram de finalmente explicitar, neste mês de outubro, qual será o grau de proteção residual que pretendem conservar para seus setores agrícolas.

A negociação agrícola, que está se desenrolando num foro restrito, denominado *Five Interested Parties* (constituído por Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia e União Européia), gira em torno de três temas: acesso a mercados, subsídios à produção interna e subsídios às exportações. Esses últimos tiveram sua eliminação decidida no acordo de julho de 2004, ficando pendente apenas a data de sua implementação. Desde então, as negociações procuram avanços em subsídios à produção interna, onde o principal obstáculo é a conciliação de sua redução com os novos incentivos concedidos pela Lei Agrícola de 2002 dos EUA, e em acesso a mercados, onde o problema se localiza na resistência européia à liberalização tarifária, em especial nos “produtos sensíveis”, justamente aqueles em que os países em desenvolvimento têm interesses ofensivos.

O novo Diretor-Geral da OMC, o ex-negociador-chefe da UE, Pascal Lamy, desde sua posse em setembro, tem explicitado candidamente os termos da nova “grande barganha” multilateral que julga possível e desejável: os EUA e a UE melhorariam suas ofertas na agricultura e os países em desenvolvimento (exceto os menos avançados) abririam substancialmente seus mercados em produtos agrícolas, não-agrícolas e serviços.

Os países em desenvolvimento, G20 à frente, contestam que a abertura dos mercados agrícolas foi acertada na Rodada Uruguai em troca do aumento de suas obrigações na OMC e que essa nova ligação umbilical entre aberturas em diferentes setores, defendida tenazmente por Lamy, EUA e UE, significaria pagar em dobro a liberalização agrícola. Para os países em desenvolvimento, uma “rodada do desenvolvimento” significa, antes de qualquer movimento nas demais áreas, liberalização da agricultura nos países desenvolvidos que distorcem o comércio nesse setor.

O G-20 considera que para haver um corte real de subsídios agrícolas, os EUA deveriam reduzir o total de seu apoio distorcivo em 75% e a UE, em 80%.⁸ Em acesso a mercados, a proposta do G20, que foi aceita pelas demais partes como ponto de partida das negociações neste item, distingue-se por diferenciar substancialmente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nos compromissos que seriam assumidos em cortes tarifários e nas demais condições de acesso. Os primeiros deveriam aceitar um teto tarifário de 100% e efetuariam reduções tarifárias médias de 54% (os cortes variariam entre 45% e 65%). Os segundos aceitariam um teto de 150% e cortariam as tarifas entre 25% e 40% (logo, mesmo para os países em desenvolvimento o corte seria maior do que o solicitado na Rodada Uruguai, de 24% em média). Além disso, os países desenvolvidos designariam um número bastante limitado de produtos sensíveis: não mais de 1% das linhas tarifárias, e quanto maior o número de produtos sensíveis, maior a compensação oferecida em termos de quotas mínimas de acesso. Por sua vez, os países em desenvolvimento poderiam designar “produtos especiais” para garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento rural e poderiam utilizar “medidas especiais de salvaguarda” para fazer frente à penetração imprevista das importações.

⁸ Ver proposta do G20 disponível em: <www.iconebrasil.org.br>.

Essas duas últimas questões são definidas pelos dois outros grupos negociadores que envolvem países em desenvolvimento, G33 e ACP, que não estão participando diretamente das negociações com as *Five Interested Parties*, como centrais para atender seus interesses. O grupo ACP é o mais vocal na defesa das preferências históricas e contrário a uma liberalização multilateral na agricultura.⁹ Está jogando junto com a UE para que sejam designados como “produtos sensíveis” os produtos nos quais recebe preferências, que seriam sujeitos a cortes menores justamente para preservar essas preferências.

Os EUA fizeram sua parte na barganha proposta por Lamy. No dia 10 de outubro, apresentaram uma nova proposta negociadora em agricultura, que enfatiza ganhos substanciais em acesso a mercados (inclusive dos países em desenvolvimento), a eliminação dos subsídios às exportações, a redução na atual disparidade entre os EUA e UE em subsídios internos, e a intenção de evitar novos desafios e decisões desfavoráveis no mecanismo de solução de controvérsias da OMC.¹⁰

A proposta tem dois estágios temporais: no primeiro, a ser implementado em cinco anos, é a prometida liberalização dessa rodada; no segundo, a novidade, acena-se com a eliminação das políticas que distorcem preços (ditas de Caixa Amarela) em dez anos. Não foram dados maiores detalhes deste segundo estágio.

No primeiro estágio, em acesso a mercados, os EUA voltaram à sua posição livre cambista em agricultura, que haviam abandonado no início desta rodada, exigindo profundos cortes nas tarifas agrícolas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, sem grande distinção, contrariando as promessas explícitas de tratamento especial e diferenciado e não reciprocidade plena nas negociações, feitas em Doha e renovadas no Acordo-Quadro de 2004.

A proposta dos EUA prevê cortes das tarifas entre 55% (para as tarifas mais baixas) e 90% (para as mais altas) para os países desenvolvidos, com um teto para as tarifas de 75%. Para os países em desenvolvimento, demandam cortes um pouco menores, a serem negociados, e prazos de liberalização maiores. Os produtos “sensíveis” (que não sofreriam cortes) seriam limitados a apenas 1% das linhas tarifárias em agricultura (seriam 15 a 20 linhas para os próprios EUA) e teriam de oferecer quotas de acesso maiores para compensar a proteção tarifária residual.

Quanto à redução dos subsídios internos, a preocupação principal dos EUA foi apresentar uma proposta de harmonização, que assegure a redução da atual disparidade dos subsídios que podem ser concedidos ao abrigo da Medida Global de Ajuda Total entre os EUA e a UE dos atuais 1:4 para 1:2. Note-se que segundo os principais analistas das negociações agrícolas, a proposta dos EUA em apoio interno apenas consolida suas políticas recentes de trocar subsídios contestados (especificamente, empréstimos de marketing e pagamentos anticíclicos) por permitidos (de Caixa Verde, na linguagem das negociações) nas suas políticas agrícolas internas, sem redução substantiva

⁹ As posições dos grupos negociadores G33 e ACP estão disponíveis em <www.tradeobservatory.org>.

¹⁰ Office of the United States Trade Representative. U.S. Proposal for Bold Reform in Global Agriculture Trade. *Facts on Doha Round. Doha Development Agenda Policy Brief*, Oct. 2005. Disponível em: <www.ustr.gov>.

do apoio interno geral (inclusive o permitido) aos agricultores.¹¹ Esse movimento em direção a subsídios permitidos tem razões fiscais internas importantes em ambos lados do Atlântico, mas também reflete as recentes derrotas nos painéis do algodão e açúcar.

Os subsídios às exportações agrícolas seriam eliminados em 2010. Porém, atenção: os EUA não querem limites aos auxílios permitidos da atual Caixa Verde, querem colocar seus subsídios anti-cíclicos na Caixa Azul e exigem o retorno da "cláusula de paz" na agricultura, um dispositivo que dificultou por muitos anos aos países em desenvolvimento iniciarem processos de solução de controvérsias em produtos agrícolas contra os EUA e a UE na OMC.

A UE é que não se comportou conforme o esperado no *script* anunciado por Lamy. Após a aproximação das partes negociadoras em subsídios internos e subsídios às exportações, esperava-se uma proposta europeia em acesso a mercados que apontasse para uma iminente convergência, já que a UE tem tarifas médias consolidadas na agricultura superiores a 20% e inúmeros picos tarifários. Porém, seu novo negociador-chefe, o britânico Peter Mandelson, logo que assumiu, passou a ser acusado de ultrapassar os limites previamente acordados da liberalização agrícola multilateral da UE pela França. O Conselho da UE deu um voto de confiança à equipe de Mandelson em outubro, mas este perdeu muita da autonomia que pretendia gozar.

A proposta da UE, apresentada no dia 28 de outubro, na questão crucial de acesso a mercados prevê cortes médios entre 35% e 60% para os países desenvolvidos, aceitando o teto tarifário de 100% proposto pelo G20.¹² Os cortes propostos para os países em desenvolvimento seriam de 2/3 dos cortes efetuados pelos países desenvolvidos, uma substancial contribuição, portanto, e haveria um teto máximo para suas tarifas de 150%. Note-se que a fórmula é construída de tal maneira que pode haver produtos da UE cujo corte seja de apenas 20% (chamam este artifício de "flexibilidade" na fórmula). A fórmula foi suplementada pela exigência da UE designar uma lista de produtos "sensíveis" – que poderia conter até 166 linhas tarifárias – onde os cortes seriam ainda menores, e que naturalmente acomodaria a grande maioria dos produtos em que os demais têm interesses ofensivos.

Confrontada com as propostas alternativas em acesso a mercados, a dos EUA, que prevê cortes tarifários entre 55% e 90% e o estabelecimento de uma tarifa máxima de 75%, ou a do G20, com cortes entre 45% e 75%, a proposta da UE foi considerada muito tímida e imediatamente rejeitada pelos demais membros das *Five Interested Parties*.

A UE justificou sua proposta como tendo o mérito de, ao lado de conservar empregos e um modo de vida na própria Europa, preservar suas preferências históricas aos países do grupo ACP, jogando na divisão que já vinha se esboçando entre os países em desenvolvimento sobre a liberalização multilateral na agricultura.

¹¹ Por exemplo, na avaliação do ICONE, o corte efetivo proposto pelos EUA é "irrisório e insuficiente" Ver: ICONE. *Por dentro da agenda*. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>.

¹² *Making Hong Kong a Success: Europe's Contribution*. Brussels, Oct. 28th, 2005. Disponível em: <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=109&lev=2&order=date>.

OS EUA também não ficaram satisfeitos com a contra-proposta da UE em redução dos subsídios internos, pois calculam que reduziria minimamente a disparidade dos subsídios que podem ser concedidos pela Medida Global de Ajuda Total entre os EUA e a UE, dos atuais 1:4 para 1:3,5 – redução inaceitável para o poderoso *lobby* agrícola dos EUA

Além do mais, pressionado pelos poderosos *lobbies* protecionistas europeus, Mandelson quis virar a mesa, exigindo que os países em desenvolvimento aceitassem antecipadamente as ambições ofensivas da UE em bens industriais, serviços e denominação geográfica, tentativa imediatamente rechaçada pelas demais partes. Espera-se que Mandelson consiga formular uma proposta minimamente palatável em acesso a mercados nos próximos dias para salvar Hong Kong.

De qualquer maneira, as longas negociações da Rodada Doha há muito apontam que a abertura agrícola multilateral não será radical e será de longa duração. Está sendo oferecida basicamente uma consolidação das reformas das políticas agrícolas domésticas da *Quad*, em troca de uma nova abertura significativa dos mercados dos países em desenvolvimento. Os ganhos em acesso a mercados dos países desenvolvidos, até mesmo para os principais exportadores agrícolas entre os países em desenvolvimento (Argentina e Brasil), serão limitados. As barreiras sanitárias, fitossanitárias e outras barreiras técnicas em vigor impedem que ganhos em acesso a mercados nas negociações se traduzam automaticamente em entrada das exportações nesses mercados. Em Hong Kong, o importante é assegurar que a “grande barganha” proposta por Lamy e apoiada, entre nós, por frações consideráveis da academia, do empresariado e do próprio governo, não prospere. Os países em desenvolvimento devem evitar avançar ou até mesmo consolidar suas reformas liberalizantes na OMC, preservando o *policy space* que ainda possuem, enquanto não for formado um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento, mais favorável aos seus interesses de longo prazo.