

5. A evolução das negociações e a atuação conjunta do G-20

Após a ministerial de Cancún, o G-20 se consolida como um ator central das negociações agrícolas. Neste capítulo, é analisada a evolução da Rodada Doha na OMC, bem como a atuação do G-20 na elaboração de uma agenda conjunta e das estratégias utilizadas por esta para influenciar as negociações. Além disso, procuro identificar quais ganhos podem ser atribuídos à atuação da coalizão, assim como os limites sobre sua estratégia negociadora. Concomitantemente, é analisada a evolução das negociações em NAMA, por estas representarem uma relação crucial de *trade-off* com as negociações agrícolas para os negociadores. O capítulo conclui com uma análise das negociações na ministerial de Genebra em julho de 2008, momento da decisão brasileira de se desassociar da posição defendida pelo G-20.

5.1. O acordo-quadro de Julho de 2004¹

5.1.1. A criação da fórmula em bandas pelo G-20

Na primeira série de reuniões do Comitê Negociador em Agricultura da OMC pós-Cancún, em março e abril de 2004, ficou claro que o ponto mais disputado permanecia a questão do acesso a mercados, uma vez que as posições estavam polarizadas quanto à fórmula a ser utilizada para a diminuição das tarifas e, de acordo com o Embaixador Groser², “not even the outline of a possible basis for a political decision is evident on market access”.³

Os EUA e a UE, por um lado, apoiavam o uso de uma fórmula mista (*blended formula*), proposta esta que havia sido apresentada por ambos os países

¹ Para a lista dos textos negociadores agrícolas no período que antecedeu à assinatura do acordo-quadro de julho de 2004, ver Tabela A.2 no Anexo.

² Em novembro de 2003, o embaixador Stuart Harbison renunciou ao cargo de *chairman* do Comitê Negociador em Agricultura e foi substituído pelo embaixador Timothy Groser, da Nova Zelândia.

³ ICTSD. Agriculture talks fail to meet expectations. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 8, n. 15, 28/04/2004.

no texto conjunto EUA-UE e que tinha sido incorporada ao *draft* da declaração ministerial Derbez. A tarifa mista previa que uma porção das linhas tarifárias estivesse sujeita à redução de acordo com uma fórmula Uruguaí, uma porção sujeita a uma fórmula suíça e uma última parcela com tarifa zero⁴. Por outro lado, o G-20 criticava fortemente a adoção da fórmula mista, pois avaliava que esta beneficiava extraordinariamente os seus proponentes. Várias foram as justificativas apresentadas. Em primeiro lugar, segundo o G-20, a fórmula mista não resolveria o problema dos picos tarifários, pois, apesar da estrutura tarifárias dos PDs serem caracterizadas por tarifas médias baixas, algumas tarifas altas (isto é, os picos tarifários) eram impostas sobre produtos específicos tidos como sensíveis, geralmente de interesse exportador dos PEDs. Ainda de acordo com a avaliação da fórmula mista feita pelo G-20, esta fórmula permitiria que PDs escolhessem uma parcela de linhas tarifárias para ser retirada do escopo dos compromissos de redução – representando assim um “large self-declaratory opt-out mechanism” – com o resultado de que o acesso efetivo a mercados seria mínimo para os PEDs. Além disso, devido às diferenças nas estruturas tarifárias existentes entre PDs e PEDs (sendo que a destes é caracterizada por tarifas médias mais altas, mas com menor dispersão e, portanto, maior homogeneidade), o componente suíço da fórmula mista conduziria a maiores reduções percentuais nas tarifas dos PEDs do que nos PDs, o que seria uma quebra da regra de “reciprocidade menos do que proporcional” (*less than full reciprocity*). Nesse sentido, o G-20 argumentava que a fórmula mista não continha suficientes flexibilidades para os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) e os membros recentemente admitidos (*recently acceded members, RAMs*)⁵. Outro grupos também se opunham à fórmula mista. Enquanto o G-10⁶ afirmava que ela não apresentava flexibilidade suficiente e não considerava as suas preocupações com as questões não-comerciais⁷ o G-33 defendia que os PEDs deveriam sofrer cortes tarifários menos do que proporcionais aos dos PDs⁸.

⁴ ICTSD. Agriculture talks fail to meet expectations. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 8, n. 15, 28/04/2004.

⁵ OMC. Communication from the G-20. The Blended Formula. A fundamentally flawed approach to agricultural market access. TN/AG/GEN/9. 7 de maio de 2004.

⁶ O G-10 da Rodada de Doha não deve ser confundido com o G-10 atuante na Rodada Uruguaí. O G-10 da Rodada Doha é composto por países com interesse defensivo em agricultura, entre eles: Bulgária, Taipei, Coreia, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Mauritânia, Noruega e Suíça.

⁷ ICTSD. Agriculture talks fail to meet expectations. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 8, n.

Assim, tendo em vista esta polarização em torno da fórmula de redução tarifária, durante uma mini-ministerial da OMC realizada às margens da Conferência Ministerial da OCDE em Paris, em 13 e 14 de maio de 2004, os EUA e a UE admitiram, pela primeira vez, a possibilidade de utilizar outra fórmula que não a mista para determinar o acesso a mercados e sugeriram que o G-20 formulasse uma nova alternativa à fórmula. (Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, 2008, p. 13) O G-20 apresentou, então, uma nova proposta de acesso a mercados em 28 de maio de 2004 que deveria constituir uma via média. Contudo, a nova proposta não indicava uma fórmula alternativa, mas estabelecia os requisitos que uma possível nova fórmula em bandas (*tiered fórmula*) deveria cumprir, tais como garantir uma redução tarifária progressiva, no qual as tarifas mais altas receberiam cortes maiores do que tarifas baixas, conceder flexibilidade para alguns produtos sensíveis, ser neutra em relação às diferentes estruturas tarifárias dos membros e respeitar a proporcionalidade, levando a cortes maiores nos PDs do que nos PEDs⁹. Embora a UE tenha criticado o G-20 por ter apresentado uma proposta vaga, os PEDs apoiaram a proposta da coalizão e a fórmula foi incluída no primeiro *draft* do acordo-quadro em agricultura apresentado por Groser em 16 de julho de 2004¹⁰.

O ICTSD reporta que as reações dos demais países da OMC ao *draft* Groser se dividiam segundo a clivagem Norte-Sul, sendo que os PEDs se mostraram mais críticos ao texto do que os PDs. No caso dos países do norte, os EUA afirmavam que o texto tinha pouca ambição em relação ao acesso a mercados e a UE pedia maior especificidade nas provisões referentes ao apoio doméstico e aos subsídios à exportação. O Canadá, por sua vez, afirmava estar preocupado com o tratamento de empresas estatais e o G-10 criticou o *draft* por não ter suficientes flexibilidades, uma vez que os PEDs seriam forçados a expandir as cotas tarifas para os seus produtos considerados sensíveis. Do lado dos PEDs, o Grupo de

15, 28/04/2004. As questões não-comerciais incluem preocupações com segurança alimentar, meio-ambiente, reformas estruturais, desenvolvimento rural e programas de alívio à pobreza, dentre outros.

⁸ OMC. G-33 view on market access pillar. JOB(04)/65, 1 de julho de 2004.

⁹ ICTSD. Agriculture: G-20 tables new proposal; negotiations ongoing in Geneva. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 8, n. 19, 02/06/2004; Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, op. cit., 2008.

¹⁰ ICTSD. Agriculture: G-20 tables new proposal; negotiations ongoing in Geneva. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 8, n. 19, 02/06/2004.

Cairns se juntou ao G-20 na denúncia de que os critérios de Caixa Azul seriam pouco restritivos, o que acreditavam estar acomodando em demasia as demandas dos EUA ao permitir que sua política de pagamentos anticíclicos fosse categorizada como um subsídio de Caixa Azul. Já a Índia, o Grupo Africano e o G-33 argumentavam que o texto não estava equilibrado entre os compromissos assumidos pelos PEDs e pelos PDs, bem como também tratava as demandas dos PEDs de maneira vaga e com pouca especificidade. Porém, mesmo diante de diversas críticas tanto do lado dos PDs quanto do lado do PEDs, nenhum país rejeitou totalmente o documento e as negociações prosseguiram.¹¹

5.1.2.

Uma nova “geometria decisória”

O processo negociador para a preparação do acordo-quadro deu origem a formação do novo grupo “*core*” negociador, com a inclusão dos porta-vozes do G-20 ao grupo dos *Big Three*, e criou-se o Grupo dos Cinco Interessados (*Group of Five Interested Parties, FIPs*): os EUA, a UE, a Austrália, a Índia e o Brasil. Após várias semanas de negociações, foram os FIPs, reunidos nos dias 27 e 28 de julho, que negociaram os pontos finais do acordo-quadro oficializado no dia 31 de julho de 2004¹². Esta nova “geometria decisória” mostrou que um acordo na OMC não dependia mais apenas da atuação concertada dos EUA e da UE, uma vez que passava a incluir representantes da periferia. De acordo com o Itamaraty, ao participar dos FIPs, o G-20 passou a também representar as demais agremiações de PEDs, como o G-33, o G-90, os PMDRs e o Grupo Africano¹³.

Porém, o papel dos FIPs provocou reações diversas, especialmente provenientes do G-33, que não se sentiu representado. Segundo o jornal Valor Econômico, “aumentava o clima de frustração dos países ao saberem que o acordo agrícola estaria sendo costurado basicamente entre os Estados Unidos, União Européia, Brasil, Austrália e Índia”¹⁴. Ao lado das reações do G-33, houve reclamações por parte dos grupos da sociedade civil mundial com relação ao

¹¹ ICTSD. Agriculture: Developing Countries Criticise Groser Draft For Developed-Country Bias. Bridges Weekly Trade News Digest. 21 de julho de 2004.

¹² OMC. July Package. WT/L/579. 31 de julho de 2004.

¹³ Missão do Brasil em Genebra. Carta de Genebra, Ministério das Relações Exteriores, ano 3, n.5, 2004.

¹⁴ Valor Econômico. Acordo acomoda divergências na OMC. 29/07/2004. ICTSD. WTO: July Framework Agreed At Eleventh Hour. Bridges Weekly News Trade Digest, 03/08/2004.

processo negociador, o qual acusavam de ser pouco democrático. (ICTSD, 3/08/2004).

5.1.3.

Poucos ganhos advêm do acordo final

O texto final do acordo-quadro de 2004 representou um compromisso entre os maiores grupos negociadores, pois previa uma série de concessões, tais como: a Caixa Azul foi modificada para que os EUA pudessem continuar com os seus pagamentos anticíclicos aos produtores de algodão; o G-20 foi beneficiado com o fim de subsídios à exportação e com a redução imediata (*downpayment*) e limitação dos subsídios à produção doméstica e os PEDs, com a maior especificidade para a definição da categoria de produtos especiais a ser determinada a partir de critérios de segurança alimentar, com a retirada de compromisso de redução do *de minimis* e com o tratamento diferenciado para empresas estatais com poder de monopólio; o G-10 e a UE aprovaram a retirada do compromisso de um corte mínimo nas tarifas de produtos sensíveis e a inclusão do paralelismo na redução de subsídios à exportação, inclusive em relação aos créditos à exportação.¹⁵

Damico argumenta ainda que o G-20 teve “ownership” do pacote de julho, já que várias sugestões da coalizão fizeram parte do texto final, dentre elas a previsão do fim dos subsídios à exportação e o seu corte imediato de 20%, a adição de critérios adicionais de Caixa Azul, inclusive com a elaboração de disciplinas específicas para cada produto, a revisão e o esclarecimento das regras de Caixa Verde, bem como a eliminação de elementos distorcivos ao comércio em formas alternativas de apoio ao exportador e toda a estrutura de redução tarifária na área de acesso a mercados com a utilização da fórmula em bandas¹⁶. Dessa forma, podemos entender a afirmação do então chanceler Celso Amorim à imprensa de que “a previsão para o fim dos subsídios agrícolas foi uma vitória do Brasil e do G-20”¹⁷. Além disso, o ministro da Agricultura do Brasil, Roberto Rodrigues, avaliou ainda que outro importante aspecto do acordo-quadro teria sido a garantia de que o acordo manteria uma dada situação na questão do apoio

¹⁵ ICTSD. Agriculture: ‘Remarkable Turn-Around’ From Cancún. Bridges Weekly News Trade Digest, 03/08/2004.

¹⁶ Damico, op. cit.

¹⁷ Valor Econômico. Brasil deve ganhar até US 10 Bilhões com fim de subsídios. 03/08/2004.

doméstico e que esta “não mudar[ia] para o pior”, embora o avanço tenha sido menor na questão do acesso a mercados.

Apesar do importante ganho representado pelo compromisso para o fim dos subsídios à exportação (embora sem data efetivamente marcada) – “um dos maiores passos já dados na história da entidade”, segundo o MRE – o Brasil teve que fazer importantes concessões, como aceitar a permanência dos subsídios para a produção doméstica, inclusive dos subsídios contra-cíclicos dos EUA que tinham sido objeto de disputa na OMC no contencioso de algodão em que a decisão havia sido favorável ao Brasil. Contudo, na visão do Itamaraty, isto não invalidava a vitória no contencioso, uma vez que havia sido adicionado ao texto do acordo-quadro um *disclaimer* proposto pelo Brasil de que os anexos do texto não seriam utilizados para reinterpretar os atuais acordos da OMC no caso de soluções de controvérsias¹⁸. Já as concessões em Caixa Azul não representavam um “cheque em branco”, pois estava prevista a discussão de critérios que limitassem o seu uso¹⁹. A limitação em 5% dos pagamentos em Caixa Azul, por exemplo, permitiria que os EUA aumentassem em US\$10 bilhões o montante de subsídios, embora o compromisso de redução de 20% ao apoio doméstico já no primeiro ano de vigência do acordo servisse para neutralizar esse aumento.

Outro trunfo do G-20 foi a mudança do acordo-quadro em relação à definição da categoria de produtos sensíveis – categoria de produtos que possibilitaria aos PDs discernir um grupo de produtos que estaria sujeito a uma menor liberalização. O primeiro *draft* estabelecia que esta categoria englobaria, automaticamente, todos os produtos que eram então beneficiados por cotas tarifárias, o que, na avaliação de Marcos Jank, “encerraria as discussões” e serviria para limitar o efetivo acesso a mercados. Já no texto final do acordo-quadro esta questão permanecia em aberto, embora tivesse ficado estabelecido que a proteção a produtos sensíveis seria concedida por linha tarifária e não por produto, o que aumentava a quantidade de produtos coberta pela categoria de produtos sensíveis²⁰.

¹⁸ Missão do Brasil em Genebra. op. cit., n. 5, 2004.

¹⁹ Valor Econômico. Avanços mínimos, mas vitais, na rodada de Doha. 03/08/2004.

²⁰ Valor Econômico. Avanços mínimos, mas vitais, na rodada de Doha. 03/08/2004.

No caso das negociações de acesso a mercado não-agrícolas (NAMA), estas não avançaram além da reiteração das mesmas posições defendidas em Cancún. O *chairman* do grupo negociador de NAMA explicou que as divergências eram de tal grau que não vislumbrava outra opção senão a de incluir, sem modificações, o *draft* de NAMA da ministerial de Cancún no texto do acordo-quadro, esclarecendo no corpo do texto que não tinha havido consenso sobre nenhum dos pontos incluídos. Este resultado sugere que, durante esta etapa das negociações, os avanços na questão do acesso a mercados não-agrícolas estavam condicionados aos avanços em agricultura. Já os temas de Cingapura, que tinham sido rejeitados em Cancún, foram efetivamente eliminados do texto do acordo-quadro, com exceção da questão de facilitação de comércio, que se mostrou ser o ponto menos disputado e o único que os PEDs aceitariam negociar.

Apesar dos poucos ganhos concretos representados pelo acordo-quadro de 2004, o sucesso da conclusão da reunião foi apresentado pelos negociadores como prova de que, apesar do fracasso estrondoso em Cancún no ano anterior, a Rodada Doha não estava morta de forma a contribuir para evitar a perda de credibilidade da OMC como instituição, uma vez que esta organização internacional multilateral tinha sido criada com o propósito de justamente avançar no processo de liberalização do comércio internacional. Assim, a conclusão do acordo-quadro teria tido um importante significado político para os promotores da instituição demonstrarem que esta mantinha-se eficaz, embora, na verdade, o acordo-quadro representasse de fato poucos avanços no processo de liberalização.

5.2.

A Ministerial de Hong Kong – Dezembro de 2005

Os membros da OMC adotaram como objetivo seguinte à conclusão do acordo-quadro de 2004 a definição de modalidades, isto é, os números e prazos que governam as fórmulas de redução tarifárias e de subsídios (antigo objetivo da ministerial de Cancun abandonado em favor do acordo-quadro, muito menos específico), até a próxima reunião ministerial a ser realizada em dezembro de 2005 na cidade de Hong Kong.

5.2.1.

A agenda comum do G-20 concentrada na promoção de redução de subsídios

Durante o período de preparação para a ministerial de Hong Kong, o G-20 publicou vários *position papers*, cuja grande maioria focava na discussão das regras para a diminuição de subsídios²¹. Este não era um ponto surpreendente, já que este era o ponto de maior consenso entre os membros do G-20, ao contrário da questão de acesso a mercados. A coalizão se reuniu novamente em Delhi, na Índia entre 18 e 19 de março de 2005, para estabelecer uma estratégia conjunta a ser assumida durante a ministerial de Hong Kong em dezembro do mesmo ano, que resultou na Declaração de Nova Delhi que demandava o fim dos subsídios agrícolas em cinco anos. Nesta reunião, o ministro indiano, Kamal Nath, reconheceu a existência de interesses divergentes entre os membros do G-20 ao declarar que "[t]he aim of the New Delhi meeting is to help us consolidate. When you have diverse interests, how do you remain united?"²²

5.2.2.

A consolidação da posição do G-33 sobre produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas

Nesse mesmo período, o G-33 se consolidou enquanto coalizão e ganhou força como bloco negociador, chegando até a propor números definidos para a implementação da categoria de produtos especiais, ponto que tinha ficado em aberto no acordo-quadro de 2004. Este aumento de influência foi tal que o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, afirmou que as demandas do G-33 teriam que ser satisfeitas no texto final da próxima ministerial, pois “se não resolver[mos] a questão [do G-33], corre[mos] o risco sério de ter problemas em Hong Kong”²³.

Em 10 de dezembro, o G-33 publicou um *position paper* sobre a criação do mecanismo de salvaguardas especiais, no qual recuperavam a experiência dos PEDs com as provisões de salvaguardas já existentes na OMC – ou seja, o Artigo

²¹ Para lista das propostas lançadas pelo G-20 até 2007, ver tabela A.3 no Anexo.

²² Department of Commerce of India. New Delhi Declaration. 21 de março de 2005.

²³ Valor Econômico. Exigências do G-33 podem ser nova ameaça para a negociação agrícola. 12/12/2005.

XIX do GATT e o Acordo de Salvaguardas, bem como as provisões de Salvaguarda Especial sob o Artigo 5 do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (URAA) – para demonstrar as suas deficiências em suprir as necessidades dos PEDs e, com base nisso, propor a elaboração de um novo mecanismo de salvaguarda. O G-33 argumentava que as provisões de salvaguardas então disponíveis, embora teoricamente acessíveis para todos os países e em prol de todos os produtos, oferecia proteção limitada para os PEDs²⁴.

Por exemplo, no caso do Acordo de Salvaguardas, as regras vigentes ditavam que, para a aplicação de impostos adicionais ou de restrições quantitativas, era necessária a comprovação de danos à indústria doméstica e a apresentação do nexo causal, o que dificultava o acionamento do mecanismo pelos PEDs, uma vez que estes não tinham a capacidade institucional para seguir os procedimentos técnicos necessários para implementar a medida. Além disso, a natureza pulverizada da produção agrícola em muitos destes países, por ser caracterizada por inúmeros pequenos agricultores familiares e de subsistência, tornava difícil estabelecer e demonstrar o nexo causal através do qual um aumento nas importações causaria dano à indústria doméstica. Outra deficiência do Acordo de Salvaguardas na visão do G-33, era que este apenas poderia ser invocado em caso de surto nas importações, o que não oferecia proteção contra a volatilidade dos preços internacionais agrícolas – outro problema sério enfrentado pelos PEDs²⁵.

Já as provisões de Salvaguardas Especiais contidas no Acordo Agrícola da Rodada Uruguai²⁶, ao contrário daquelas previstas no Acordo de Salvaguardas visto anteriormente, não requeria que, para ser acionado, se realizasse uma investigação para a comprovação de danos, sendo ativado automaticamente a partir do momento em que as importações atingissem um dado nível ou a partir do ponto de que os preços caíssem até certo patamar. Contudo, este mecanismo não estava disponível para todos os membros da OMC, bem como ainda exigia condições técnicas que, em alguns casos, estavam além da capacidade técnico-institucional dos PEDs afetados. Outra deficiência do mecanismo de Salvaguarda

²⁴ G-33. Statement Special Safeguard Mechanism (SSM). 10/12/2004.

²⁵ Ibid.

²⁶ Sobre o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, ver item 4.1.1.

Especial do URAA era que o preço utilizado como referência para determinar o gatilho de preço que, devido a pressões inflacionárias e desvalorizações monetárias sofridos pelos PEDs, era muito inferior aos preços vigentes no mercado internacional, dificultando a ativação do gatilho e, portanto, do mecanismo. A Salvaguarda Especial só permitia a imposição de impostos adicionais sobre as importações, enquanto a salvaguarda geral do Acordo Agrícola permitia também a imposição de restrições quantitativas. Além disso, era limitado o tamanho do imposto que podia ser adicionado pela Salvaguarda Especial, sendo que o G-33 argumentava que, em vários casos, este limite não protegeria os PEDs dos possíveis danos de um surto de importações. Finalmente, outra crítica ao mecanismo de Salvaguarda Especial era que a quantidade exigida para ativação do gatilho de volume de importações era muito alta.²⁷

Tendo em vista a experiência dos PEDs com os mecanismos de salvaguardas disponíveis até então, o G-33 propôs que o novo mecanismo sob negociação deveria ser automaticamente ativado por gatilhos de preço e de volume e se aplicar para todos os produtos agrícolas, bem como permitir a imposição de tarifas adicionais para além da tarifa consolidada e de restrições quantitativas, além de ser de fácil implementação para corresponder à real capacidade institucional dos PEDs. Contudo, o G-33 não chega a propor números concretos para a ativação dos gatilhos de volume e de preço e a magnitude das tarifas adicionais impostas, bem como o tamanho das restrições quantitativas para a conseqüente implementação desse novo mecanismo.²⁸

O G-33 também elaborou a sua posição sobre a definição da categoria de produtos especiais, apresentando, em 12 de outubro de 2005, um esboço de metodologia que serviria para definir os produtos especiais com base em critérios qualitativos e quantitativos de segurança alimentar e desenvolvimento rural. Em outra proposta de 22 de novembro de 2005, pela primeira vez o G-33 apresentou um número concreto, defendendo a definição de até 20% de suas linhas tarifárias como produtos especiais, sendo que metade destes produtos não teria redução tarifária, enquanto um quarto teria redução de 5%, e outro quarto apresentaria reduções de no máximo 10%. No mesmo documento, o G-33 reiterou a firmeza da

²⁷ G-33. Statement Special Safeguard Mechanism (SSM). 10/12/2004.

²⁸ Ibid.

sua posição afirmando que suas propostas de produtos especiais e de mecanismo de salvaguardas especiais representavam

the **bottom-line position** of the group in their endeavour to ensure that their vital concerns relating to food security and rural development needs are fully addressed in the negotiations and its outcome.²⁹

5.2.3.

Propostas de modalidades agrícolas: primeiros números concretos

O período que antecedeu a ministerial de Hong Kong representou um importante avanço nas negociações, uma vez que, pela primeira vez, as propostas de modalidades agrícolas apresentadas pelos EUA, pela UE, pelo G-20 e pelo G-10 individualmente, continham números que determinava as reduções tarifárias e de subsídios³⁰ (as tabelas 1, 2 e 3 apresentam os pontos principais das propostas do G-20, os EUA a UE e do G-10 para efeitos de comparação).

Contudo, antes de examinar as propostas apresentadas, é importante mencionar que estrutura destas seguia a estrutura de redução tarifária sugerida então pelo G-20, o que representaria mais uma contribuição da coalizão ao curso das negociações. Esta proposta do G-20 previa que as tarifas dos países fossem agrupadas em faixas diferentes, fazendo com que cada faixa fosse sujeita a um corte tarifário específico, sendo que este seria progressivamente mais alto nas faixas tarifárias mais altas. Esta estrutura de redução tarifária previa maiores flexibilidades para os PEDs uma vez que eles sofreriam cortes de até dois terço em relação àqueles sofridos pelos PDs em faixas comparáveis. Nesse sentido, a proposta do G-20 procurava equilibrar a demanda dos EUA e dos exportadores agrícolas do Grupo de Cairns de que a tarifa tivesse um efeito harmonizador (isto é, com maiores reduções sobre as tarifas mais altas) com o pedido dos PEDs por flexibilidades.

Por sua vez, a proposta dos EUA de modalidades agrícolas³¹ sugeria a eliminação completa de toda política distorciva ao comércio agrícola em 15 anos,

²⁹ OMC. G-33 Proposal on SSM. JOB(05)/230. 27 de outubro de 2005; OMC. G-33 Proposal for special products. JOB(05)304, 22 de novembro de 2005.

³⁰ Para as principais propostas de acesso a mercados apresentadas em preparação a Ministerial de Hong Kong de 2005 ver tabela 1A.6 no anexo.

³¹ USTR. U.S. Proposal – WTO Agricultural Negotiations. Facts on Doha Round. Doda Development Agenda Policy Brief. Outubro, 2005.

sendo que o *front-loading*³² das reduções tarifárias e de apoio doméstico previa que as maiores reduções ocorreriam já nos primeiros cinco anos. Dentre as quatro propostas apresentadas, esta era a mais ambiciosa no que se refere aos termos de acesso a mercados, ponto em que os EUA sugeriam que os PDs diminuíssem a sua tarifa média em 75%, enquanto, os PEDs aplicariam um corte tarifário “slightly lower”, ao mesmo tempo em que sugeria limitar as tarifas máximas (*tariff caps*) em 75% no caso dos PDs e em 100% para os PEDs. Em relação ao apoio doméstico, os EUA se comprometiam a reduzir a sua Caixa Amarela em 60%, contanto que a UE e o Japão reduzissem as suas em 83% e sugeriam que os PDs limitassem o seu *de minimis* e sua Caixa Azul para 2,5% da produção doméstica respectivamente, bem como demandava a manutenção da Cláusula de Paz. Em termos agregados, as medidas propostas pelos EUA levariam a uma redução em 53% do seu apoio distorcivo ao comércio e este estaria condicionado à redução por parte da UE de 75% do seu apoio. Os EUA também propunham um prazo final para a eliminação dos subsídios à exportação que encerraria em 2010. O ICTSD avalia que a abrangência da proposta dos EUA teve como efeito indireto obrigada a UE a fazer maiores concessões, pois esta passava a ser acusada de enterrar as negociações.³³

A primeira proposta de modalidades da UE continha uma oferta de acesso a mercados considerada tão pobre pelos demais FIPs que parecia que as negociações iriam fracassar nesse momento. A UE argumentava que enfrentava muita resistência por parte de seus constituintes domésticos e, por isso, a sua proposta previa a redução das suas tarifas em apenas 24,5%³⁴, uma pequena redução se compararmos à proposta de redução dos EUA de 75% e do G-20 de 54%. Perante as críticas na recepção da primeira proposta, a UE acabou apresentando outra, desta vez com uma melhor oferta de acesso a mercados pela qual diminuiria as suas tarifas em média 46% – embora os EUA afirmassem que a redução real seria em torno dos 39%. Em troca do maior acesso a mercados contido na segunda proposta, a UE estipulou várias demandas em outras áreas de

³² *Front-loading* significa que as maiores reduções seriam concentradas nos primeiros anos do acordo.

³³ ICTSD. Ag subsidies on negotiating table, haggling underway. WTO Ministerial section, vol. 9, n. 34. 12/10/2005.

³⁴ ICTSD. Agriculture: Geneva negotiations turn to concrete numbers. Bridges, vol. 9, n. 33, 05/10/2005.

negociações, como nas áreas de acesso a mercados não-agrícolas, regras e serviços, demandas estas que os demais membros da OMC consideravam “irreais”³⁵. Mesmo assim, a proposta ainda ficava aquém das ofertas do G-20 e dos EUA. Ao lado da UE, outros grupos que relutavam conceder acesso significativo a seus mercados incluíam o grupo de Países da África, Caribe e do Pacífico (ACP) e o G-10, que defendiam que os cortes de tarifa para PEDs não devia ultrapassar os 24%.³⁶

Neste sentido, a proposta de acesso a mercados do G-20³⁷ representava uma via média entre as propostas polarizada dos EUA e da UE (tabela 1), uma vez que propunha um corte médio de 54% nas tarifas dos PDs e de 36% dos PEDs e também reiterava o apoio para as provisões de flexibilidade de tratamento especial e diferenciado, isto é, a categoria de produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas especial. A definição da proposta do G-20 parece ter provocado instabilidade na coalizão, sendo tornadas públicas dificuldades de articulação dentro do G-20. De acordo com o Valor Econômico, o ministro indiano, Kamal Nath, se proclamou contra a abertura agrícola, pois neste momento estavam previstas eleições na Índia para o próximo ano e o governo não queria ser acusado de renegar os interesses dos pequenos agricultores, que compunham a maioria da sua base política. Nath defendia uma posição considerada pelo jornal como “extremamente defensiva” levando o ministro Celso Amorim a ameaçar abandonar a coordenação do G-20. Contudo, a crise foi revertida e os líderes do G-20, isto é, o Brasil e a Índia, conseguiram definir a sua proposta conjunta de acesso a mercados.³⁸

³⁵ ICTSD. EU offer of deeper farm tariff cuts fails to restart talks. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 9, n.37, 02/11/2005.

³⁶ ICTSD. Ag: FIPs ministers' meeting ends abruptly; EU to make new offer on market access? WTO Ministerial Section, vol. 9, n. 36. 26/10/2005.

³⁷ G-20. Proposal on market access. 12 de outubro de 2005.

³⁸ Valor Econômico. Jogo de xadrez vai continuar esta semana. 12/12/2005.

Tabela 1 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: acesso a mercados

G-20	EUA	UE (proposta 2)	G-10
Redução tarifária média de 54% nos PDs	Redução tarifária média de 75% para os PDs	UE reduziria tarifa média entre 39-46%	Para os PDs, redução das tarifas acima de 70% entre 40 e 60%
Redução tarifária média de 36% para os PEDS	Cortes feitos pelos PEDs seriam "slightly lower" do que aquele feito pelos PDs	PEDs fariam cortes de dois terços em relação aos dos PDs	Corte tarifário dos PDs não deve exceder 24%
Estabelece <i>tariff caps</i> de 150% para PEDs e 100% para PDs	Estabelece <i>tariff caps</i> de 100% para PEDs e 75% para PDs	Estabelece <i>tariff caps</i> de 150% para PEDs e 100% para PDs, mas sem <i>tariff caps</i> para produtos sensíveis	Rejeitam o conceito de <i>tariff caps</i>
Produtos sensíveis até 1% das linhas tarifárias para PDs e 1,5% para PEDs	Produtos sensíveis até 1% das linhas tarifárias devendo ser compensados com expansão de cotas tarifárias	Produtos sensíveis designados até 8% das linhas tarifárias	Produtos sensíveis até 15% das linhas tarifárias. Sistema de "crédito" através do qual cortes tarifários maiores do que os exigidos pela fórmula sobre certo produto podem ser compensados por cortes menores em outro produto
Eliminar mecanismo de salvaguardas para os PDs	Não menciona	Manter mecanismo de salvaguardas para PEDs e PDs	Não menciona

Os *Five Interested Parties* (FIPs) também divergiam sobre a definição da categoria de produtos sensíveis. Neste quesito, os EUA e o G-20 concordavam que os PDs deveriam ter direito de designar apenas 1% das linhas tarifárias como produtos sensíveis, embora o G-20 previsse maior flexibilidade para os PEDs ao permitir que estes definissem 1,5% das linhas tarifárias como sensíveis. Em contraste, a UE defendia o seu direito de designar 8% das linhas tarifárias como produtos sensíveis e o G-10, 15%.

Todas as propostas não divergiam substancialmente em relação ao apoio doméstico, embora a proposta do G-20 fosse a mais ambiciosa neste respeito, definindo corte de *Overall Trade-Distorting Support* (OTDS) de 80% para a UE e de 75% para os EUA, enquanto a UE oferecia reduzir o seu OTDS em 70% e

demandava que os EUA o fizessem em 60%. A proposta dos EUA, já mencionada anteriormente, previa uma redução de 53% do seu OTDS e de 75% a ser realizada pela UE e pelo Japão (tabela 2). Contudo, as maiores divergências entre as propostas apresentadas estavam concentradas em dois pontos. Em primeiro lugar, acesso a mercados, com posições polarizadas nos cortes tarifários e nas flexibilidades. Como já foi analisado, neste quesito a UE tinha a posição mais reticente e os EUA, a mais agressiva, enquanto o G-20 adotava uma posição de meio termo. Em segundo lugar, a data a ser definida para o fim dos subsídios agrícolas constituía-se em um ponto de desacordo; enquanto a UE propunha o ano de 2013, ano previsto na Política Agrícola Comum, os EUA e o G-20 defendiam o ano de 2010.

À medida que a data do ministerial de Hong Kong se aproximava, apesar da convergência relativa entre as posições sobre cortes nos níveis de apoio doméstico concedidos, as divergências existentes nas demais áreas de negociação e com relação, principalmente, a acesso a mercados agrícolas, fez com que os FIPs reconhecessem que não estariam em qualquer condição para estabelecer uma proposta de modalidades consensual, e assim, diminuíram as suas expectativas com relação ao resultado da reunião ministerial. Por isso, os ministros concordaram então que os anexos temáticos contidos na Declaração Ministerial de Hong Kong deveriam servir apenas como uma espécie de *progress report* do andamento das negociações, sem estabelecer prescrições quanto o caráter das negociações futuras.³⁹

³⁹ Missão do Brasil em Genebra. Carta de Genebra. Ministério das Relações Exteriores, Ano 4, dezembro de 2005.

Tabela 2 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: apoio doméstico

G-20	EUA	UE (proposta 2)	G-10
Redução do OTDS: UE (80%), EUA (75%), resto do mundo (70%)	Redução do OTDS: EUA (53%), UE e Japão (75%)	Redução do OTDS: UE (70%), EUA (60%), resto do mundo (50%)	Redução do OTDS: UE (80%), EUA (75%) e resto do mundo (70%)
Redução de Caixa Amarela: UE (80%) e EUA (70%)	Redução de Caixa Amarela: EUA (60%), UE e Japão (83%)	Redução de Caixa Amarela: UE (70%), EUA em (60%)	Redução de Caixa Amarela: UE (80%), EUA (75%) e resto do mundo (70%)
Deixar a Cláusula de Paz expirar	Renovação da Cláusula de Paz	Não menciona	Não menciona
Critérios específicos por produto em Caixa Azul	Limite de Caixa Azul em 2,5% do valor de produção	Negociar novas regras de Caixa Azul	Não menciona
Redução de <i>de minimis</i> de acordo com o necessário para cumprir a redução de OTDS	Limite <i>de minimis</i> em 2,5% do valor de produção	Redução de <i>de minimis</i> em 1% de valor de produção	Não menciona
Novos critérios de Caixa Verde	Sem critérios novos de Caixa Verde	Sem critérios novos de Caixa Verde	Não menciona

Tabela 3 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: concorrência

G-20	EUA	UE (proposta 2)	G-10
Eliminação total dos subsídios à exportação até 2010	Eliminação total dos subsídios à exportação até 2010	Eliminação total dos subsídios à exportação até 2013, com a condição de que sejam estabelecidas novas disciplinas para empresas estatais, ajuda alimentar e créditos à exportação	Não menciona

5.2.4. Proposta Índia-Brasil-Argentina em NAMA

Durante as preparações para a Ministerial de Hong Kong, as divergências Norte-Sul em relação as negociações de acesso a mercados não-agrícolas (NAMA)⁴⁰ continuavam concentradas em três assuntos principais: as negociações setoriais de liberalização, a elaboração de uma fórmula de redução tarifária e a definição de flexibilidades de tratamento especial e diferenciado para os PEDs.⁴¹

As negociações setoriais eram apoiadas pelos PDs, inclusive pelos EUA, pelo Canadá, pela UE, Austrália e Nova Zelândia, que argumentavam que estas deveriam proceder paralelamente às negociações sobre a aplicação da fórmula de redução tarifária de forma que as negociações setoriais ajudassem a reduzir mais rapidamente tarifas em setores específicos que poderiam inclusive ser de interesse exportador dos países em desenvolvimento⁴². Porém, os PEDs, dentre eles o Brasil, a Argentina e a Índia, só aceitariam negociar acordos setoriais após a finalização das negociações sobre a fórmula de redução tarifária a ser adotada, pois argumentavam que iniciativas setoriais poderiam se mostrar desnecessárias caso a fórmula geral alcançasse um grau suficiente de liberalização. Além disso, os PEDs também temiam que a metodologia de liberalização setorial pudesse desconsiderar setores de interesse exportador dos PEDs, pois não havia sido esclarecido como estes setores seriam escolhidos. Finalmente, alguns PEDs tinham a preocupação de não possuir a capacidade de pesquisa necessária para avaliar as conseqüências que adviriam da liberalização de certos setores⁴³.

A relevância das negociações setoriais não era o único ponto que dividia os membros, uma vez que também havia posições divergentes sobre o formato da fórmula de redução tarifária a ser utilizada. Enquanto a UE e os outros PDs apoiavam a adoção de uma fórmula suíça (que teria efeito harmonizador sobre as

⁴⁰ Para a lista dos principais textos negociadores em NAMA durante a preparação para a ministerial de Hong Kong em 2005, ver tabela A.5 no Anexo.

⁴¹ ICTSD. Differences Persist On How To Structure WTO NAMA Talks. Bridges Weekly Trade News Digest, 17/11/2004.

⁴² ICTSD. Differences Persist On How To Structure WTO NAMA Talks. Bridges Weekly Trade News Digest, 17/11/2004.

⁴³ Ibid.; ICTSD. Developed, Developing countries disagree on industrial market access approach. Bridges Weekly Trade News Digest, 8/12/2004.

tarifas ao permitir maiores cortes nas tarifas mais altas) os PEDs, com exceção de alguns países latino-americanos como o Chile que já tinham tarifas industriais baixas, defendiam o uso de uma fórmula Uruguai, que determinaria cortes mais suaves. Os EUA, ao procurar resolver este impasse, apresentaram, em reunião realizada de 14 a 18 de março de 2005, uma proposta informal que detalhava o “dual coefficient approach”⁴⁴ através do qual propunha o uso de uma fórmula suíça com dois coeficientes diferenciados, sendo que o dos PEDs seria mais alto do que o dos PDs. Embora a proposta norte-americana previsse uma diferença pequena entre os coeficientes, vários PEDs (inclusive o Brasil, a Índia e a Argentina) criticaram as posições defendidas pelos EUA e pela UE, pois acreditavam que elas não respeitavam o princípio de reciprocidade menos que proporcional – já que estas teriam o efeito de fazer com que os PEDs realizassem reduções tarifárias maiores tanto em termos absolutos quanto em relativos – e argumentavam que não era objetivo da fórmula de NAMA a harmonização das tarifas.

As flexibilidades para os PEDs constituíam outro ponto de discórdia. Os PDs argumentavam que o uso de um coeficiente diferente no *dual-coefficient approach* podia chegar a substituir as flexibilidades de tratamento especial e diferenciado para PEDs previstas no parágrafo 8 do acordo-quadro assinado em julho de 2004 – de períodos de implementação mais longos e cortes menores do que a fórmula para uma proporção das linhas tarifárias. Outra alternativa, também rejeitada pelos PEDs, estava contida tanto nas propostas da UE e da Noruega, quanto na de alguns PEDs (Chile, Colômbia e México), que defendia que PEDs tivessem “créditos” na forma de menores cortes tarifários em troca de abrir mão de algumas flexibilidades disponíveis no parágrafo 8.⁴⁵

De forma a tentar equilibrar a demanda por maior liberalização dos PDs com a obediência ao princípio de reciprocidade menos do que proporcional, como defendidos pelos PEDs, em 15 de abril de 2005 foi publicada a proposta Índia-

⁴⁴ Propostas de acesso a mercados apresentadas pela Noruega e pelo Canadá também apoiavam o uso de uma fórmula suíça com dois coeficientes.

⁴⁵ ICTSD. Members continue to differ over NAMA formulas. Bridges Weekly Trade News Digest, 23/03/2005; Third World Network. Developed countries advocated steep cuts in NAMA tariffs. 16/03/2005; ICTSD. Argentina, Brazil, India Put Forward Proposal On NAMA. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 9, n. 13, 20 de abril de 2005.

Brasil-Argentina (IBA) de fórmula tarifária para as negociações de acesso a mercados não-agrícolas. Nesta proposta, os três países advogaram o uso de uma fórmula suíça para ser aplicada sobre as tarifas consolidadas que incorporasse a tarifa média de cada país e que contivesse um coeficiente “B”, que deveria refletir o escopo liberalizante das outras áreas de negociação. Assim, a fórmula IBA comprimiria a dispersão tarifária de cada membro e conduziria a uma redução proporcional entre membros desenvolvidos e em desenvolvimento, possibilitando que se respeitasse o princípio de não-reciprocidade de compromissos ao permitir que países com tarifas mais altas permanecessem ainda com tarifas mais altas mesmo depois da sua aplicação.⁴⁶

É interessante observar que, a fórmula proposta pela Índia, pelo Brasil e pela Argentina era, na verdade, a recuperação da proposta do embaixador da Suíça, Pierre-Louis Girard, então *chair* das negociações de NAMA em maio de 2003, que havia sido apresentada durante os preparativos para a ministerial de Cancun no mesmo ano. Porém, ao contrario da proposta de Girard, a proposta IBA não previa a liberalização setorial obrigatória e incluía um tratamento diferenciado para tarifas não consolidadas. Na época da ministerial de Cancún, nem os PDs e nem os PEDs apoiaram a proposta de Girard, pois os PDs achavam que a fórmula Girard não levaria a suficientes cortes, enquanto que os PEDs acreditavam que a mesma ia longe demais. Ao mesmo tempo em que a proposta IBA representava a primeira vez que a Índia aceitava consolidar 100% das suas tarifas⁴⁷, também significava que os então líderes do G-20 aceitavam flexibilizar a sua posição em NAMA.

As reações dos demais países à proposta IBA foram variadas. Enquanto os EUA, a UE e alguns países latino-americanos (como o Chile e a Costa Rica) argumentavam que essa fórmula não alcançaria uma liberalização significativa e que não favorecia países que já tinham consolidado as suas tarifas em níveis baixos, além de não resolver de maneira satisfatória a questão dos picos tarifários, os PEDs criticavam o tratamento das tarifas não consolidadas, uma vez que este

⁴⁶ OMC. Communication from Argentina, Brazil and India. TN/MA/W/54, 15 de abril de 2005.

⁴⁷ ICTSD, 4/05/2005 Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 9 • Number 15 • 4th May 2005 NAMA: Divisions Among Members Endanger July ‘Approximations’; ICTSD, Argentina, Brazil, India Put Forward Proposal On NAMA, Volume 9, Number 13, 20th April 2005)

não favorecia países que já tinham consolidado todas as suas tarifas ou que aplicavam tarifas baixas até nas suas linhas não consolidadas.⁴⁸

5.2.5.

A Ministerial de Hong Kong: nenhum resultado concreto

A declaração da ministerial de Hong Kong, realizada entre 13 e 18 de dezembro de 2005, não passou de um *face-saving exercise*, pois representou muito pouco em termos de avanços concretos nos temas em disputa. Em agricultura, a parte definida como “least worst” da declaração ministerial (Oxfam, dezembro 2005) foi o fato de a UE ter aceitado marcar o fim da concessão dos subsídios à exportação para o ano de 2013 o que, mesmo assim, não representava nenhum ganho efetivo porque esta data já havia sido prevista na Política Comum Agrícola da UE⁴⁹. Além disso, os subsídios que seriam eliminados representavam uma parcela muito pequena do total de subsídios que a UE concede aos seus agricultores – 3 bilhões de euros de um total de 61,2 bilhões em 2004⁵⁰.

Esta data foi alcançada apesar dos esforços coordenados do G-20 para atingir o compromisso de eliminação dos subsídios até o fim do ano de 2010, sendo que a UE e a Suíça eram os países que mais resistiam a esta data. Parte deste esforço coordenado foi representado pela realização, pelo G-20, de uma reunião entre a coalizão e os demais grupos de PEDs, dentre eles o grupo dos Países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), o G-33, o G-90, os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e o Grupo da África, com o intuito de se chegar a uma posição negociadora em comum para se contrapor às resistências dos PDs. A iniciativa, liderada pelo Brasil e pela Índia, foi bem sucedida, visto que os 110 países lançaram um documento conjunto no qual defendiam dois pontos principais: que o ano de 2010 fosse estabelecido como a data limite para a eliminação dos subsídios agrícolas e que fosse negociado um pacote de medidas de apoio para os PMDRs.⁵¹

⁴⁸ Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 9 • Number 14 • 27th April 2005
NAMA Week: Members Discuss Argentina-Brazil-India Proposal

⁴⁹ Valor Econômico. OMC Encerra reunião sem obter avanços. 19/12/2005.

⁵⁰ Valor Econômico. Rodada OMC evita por pouco um novo fracasso. 21/12/2005.

⁵¹ Valor Econômico. Países em desenvolvimento se unem contra “distorções no comércio internacional”. 16/12/2005.

Diante desta proposta conjunta, os EUA decidiram aceitar a eliminação dos subsídios ao algodão até 2006, embora estes já tivessem sido condenados pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC em caso aberto pelo Brasil, anunciando ainda a concessão de livre acesso a 97% das exportações dos PMDR⁵². Porém, na avaliação de Oxfam, “the offer of duty-free, quota-free market access to the poorest countries contains sufficient loopholes to rob the agreement of almost all value”, pois os 3% remanescentes permitiria a proteção de 330 linhas tarifárias, o que seria suficiente para cobrir todos os produtos de interesse exportador dos PMDRs⁵³. Por sua vez, a promessa de concessão de fundos para *aid-for-trade* consistia, na verdade, de dinheiro já alocado para estes fins, não representando, assim, a adoção de novos compromissos. Contudo, mesmo diante desta situação, houve alguns ganhos de fato para os PEDs em termos de garantir alguns detalhes das flexibilidades de tratamento especial e diferenciado previstas na declaração ministerial. Esta incluía texto que previa a criação do mecanismo de salvaguardas especial para PEDs e estipulava que os produtos protegidos pelo mecanismo poderiam ser auto-declarados pelos PEDs e que o mecanismo seria ativado através de gatilhos tanto de preço quanto de volume, embora não avançasse na definição dos detalhes necessários para a sua implementação. Além disso, o acordo permitiu ainda que os PEDs não tivessem que se comprometer a novas reduções no uso de *de-minimis*, sendo que o texto da declaração, apesar de ambíguo, abria também espaço para a revisão das regras do uso da Caixa Azul, importante reivindicação do G-20. Mesmo frente a essas mudanças, o acordo ainda não incluía novas regras para a Caixa Verde e continuava permitindo que os PDs mantivessem uma parcela não especificada de produtos sensíveis protegidos, o que podia ameaçar qualquer real acesso dos PEDs a mercados.⁵⁴

Por outro lado, não houve quase nenhum avanço em NAMA durante a ministerial. Na avaliação de Oxfam, “the battle that returns to Geneva is essentially the same state as it was prior to the ministerial”⁵⁵. Nesse sentido, é

⁵² Valor Econômico. OMC Encerra reunião sem obter avanços. 19/12/2005.

⁵³ Oxfam. What happened in Hong Kong? Briefing Paper. Dezembro de 2005, p. 2.

⁵⁴ Oxfam, op. cit.

⁵⁵ Ibid.

possível que o resultado mais importante alcançado em NAMA durante a reunião tenha sido a inclusão, no texto da declaração, da previsão do uso de uma tarifa suíça *com* coeficientes, o que abriria possibilidade para o uso de uma tarifa como a defendida pelo grupo IBA. Outro resultado notável das negociações a preparação para a ministerial foi a gênese do agrupamento “NAMA 11”, liderado pela Índia e pela África do Sul e que incluía a Argentina e o Brasil. O grupo tinha como objetivo se defender contra a proposta do PDs de condicionar as flexibilidades ao grau de abertura concedido, bem como defendia maiores flexibilidades para PEDs e a diminuição da escalação tarifária e dos picos tarifários dos PDs⁵⁶.

Além da criação do grupo NAMA-11, outra novidade da declaração de Hong Kong foi a institucionalização do *trade-off* entre as concessões em agricultura e em mercados não-agrícolas. O processo de negociação na OMC segue o princípio de *single undertaking*, o que significa que os temas da agenda de negociações – como, por exemplo, agricultura, NAMA e serviços – fazem parte de um pacote único e não podem ser decididos individualmente de forma a facilitar a troca de concessões *cross-issue* entre países com interesses e vulnerabilidades diferentes. Contudo, reconhece-se que o verdadeiro cerne das negociações da Rodada Doha teria sido composto pelas negociações em agricultura e mercados não-agrícolas, que exigiam tanto um equilíbrio nas concessões realizadas dentro de cada tema, quanto um equilíbrio nas concessões em agricultura vis-à-vis em NAMA. Nesse sentido, é conclusivo notar que o parágrafo 24 da Declaração Ministerial de Hong Kong institucionaliza o *trade-off* entre as duas áreas das negociações:

We recognize that it is important to advance the development objectives of this Round through enhanced market access for developing countries in both Agriculture and NAMA. To that end, we instruct our negotiators to ensure that there is a comparably high level of ambition in market access for Agriculture and NAMA. This ambition is to be achieved in a balanced and proportionate manner consistent with the principle of special and differential treatment.⁵⁷

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ OMC. Declaração Ministerial de Hong Kong. WT/MIN(05)/DEC, 18 de dezembro de 2005. grifo meu.

Na área de serviços, a declaração ministerial refletiu em grande parte as demandas da UE pelo estabelecimento de metas mínimas de liberalização por parte de todos os países e de negociações plurilaterais de modalidades e setores que, apesar de serem voluntárias, exigiria que qualquer país convidado a participar das negociações “tivesse que considerá-lo” o que, na avaliação do instituto Third World Network (TWN), tornava a participação de fato obrigatória. Frente a esta demanda, os países do G-90 (o Grupo Africano, ACP e PMDRs) demonstraram forte resistência em aceitar o anexo de serviços proposto pela UE, sendo que o Brasil e a Índia precisaram, enquanto líderes dos PEDs, fazer um esforço de convencimento para que estes países aceitassem o anexo e, portanto, para que a declaração ministerial pudesse ser adotada.⁵⁸

A declaração estipulava novos prazos (até 30 de abril de 2006) para se chegar as modalidades agrícolas e de NAMA, prazo que analistas avaliaram então uma “implausible deadline”⁵⁹. Dessa forma, dado o parco conteúdo efetivo da declaração de Hong Kong, as decisões verdadeiramente difíceis foram adiadas.

5.3. As negociações em 2006 e 2007

No início de 2006, as negociações continuaram através da realização de reuniões do chamado G-6 (UE, EUA, Austrália, Brasil, Índia e Japão). Porém, não foi possível avançar para além do impasse herdado de Hong Kong e, em 21 de abril deste ano, o embaixador Falconer, *chair* do grupo negociador agrícola, finalmente admitiu que não seria possível cumprir o prazo de modalidades estipulado pela declaração de Hong Kong. Diante desse cenário, os membros decidiram, então, continuar as negociações sem ambição de estabelecer um prazo.⁶⁰

⁵⁸ Third World Network. How the WTO's conference adopted its ministerial declaration in Hong Kong. 19/12/2005. A Índia, em particular, tem interesse na negociação de serviços em função do forte crescimento do seu setor de informática e da presença de um grande contingente de trabalhadores qualificados, tem teriam muito a ganhar com a concessão de vistos para os países ricos.

⁵⁹ Oxfam, op. cit.

⁶⁰ ICTSD. G-6 ministerial in London fails to break deadlock in Doha Round. Bridges Weekly Trade News Digest. 15/03/2006; ICTSD. AG Modalities deadline will be missed; six weeks of continuous negotiations launched. Bridges Weekly Trade News Digest. 26/04/2006.

5.3.1. **Divergências sobre Produtos Especiais e o mecanismo de Salvaguardas para PEDs**

Em março de 2006, o G-33 apresentou a primeira proposta de números concretos para a implementação do mecanismo de salvaguardas especial. A proposta previa que o gatilho de volume seria acionado por um aumento acima de 5% no volume importado com relação à média dos três anos anteriores e que levaria à imposição automática de uma tarifa adicional ou de 50% a 100% sobre a tarifa consolidada ou de 40 a 60 pontos percentuais sobre a tarifa aplicada – o que fosse maior. Além disso, a proposta também estabelecia um gatilho de preço que seria acionado quando houvesse uma queda no preço de importação de 5% com relação à média dos últimos três anos e que levaria a imposição de uma tarifa de magnitude suficiente para compensar a diferença entre o preço cobrado e o preço do gatilho. Finalmente, as tarifas corretivas poderiam vigorar pelo período máximo de 12 meses. (Tabela 4)

Na avaliação do ICTSD, a discussão sobre o mecanismo de salvaguardas especial teve como resultado principal expor as diferenças entre os membros do G-20 sobre o papel do mecanismo. Por um lado, a China, a Índia, a Indonésia, a Nigéria, as Filipinas, a Venezuela, Trinidad e Tobago, a Turquia, o Sri Lanka, Zâmbia, a Jamaica, a Nicarágua, o Quênia, o grupo ACP, Honduras, a República Dominicana e Madagascar argumentavam que o mecanismo deveria ser disponibilizado para todos os PEDs e aplicado sobre todos os produtos por tempo indeterminado. Por outro lado, alguns exportadores do G-20 argumentaram que o mecanismo, da maneira como o G-33 o havia proposto, poderia ser utilizado como pretexto para ações protecionista e acabar prejudicando os próprios PEDs exportadores, pois os gatilhos da proposta seriam acionados muito facilmente. Diante dessa situação de dissenso dentro do G-20, o Brasil, no papel de coordenador da coalizão, achou prudente se abster de comentar publicamente a proposta de mecanismo de salvaguardas do G-33, fazendo com que o ICTSD afirmasse que enquanto “[m]ajor agricultural exporter and G-20 coordinator

Brazil stayed out of the fray, insisting that the nature of the SSM was not a big issue”.⁶¹

Tabela 4 – Proposta de mecanismo de salvaguardas especial do G-33

Gatilho de volume	
Aumento no volume importado	Tarifas adicionais impostas
Até 5%	Sem tarifa adicional
Entre 5 e 10%	Até 50% da tarifa consolidada ou 40 pontos percentuais adicionais
Entre 10 e 30%	Até 75% da tarifa consolidada ou 50 pontos percentuais adicionais
Acima de 30%	Até 100% da tarifa consolidada ou 60 pontos percentuais adicionais

Obs: O volume de importação utilizado como referência é a média dos últimos três anos analisados.

Gatilho de preço	
Diminuição do preço importado	Tarifas adicionais impostas
5% abaixo do preço médio dos últimos três anos	Tarifas adicionais para compensar a diferença entre o preço importado e o preço de gatilho

Obs: Inclui previsão de considerar a depreciação dos últimos 12 meses.

Os EUA fizeram uma contraproposta de termos para o acionamento do mecanismo de salvaguardas especial em que, ao contrário do gatilho de volume proposto pelo G-33 em que este seria acionado quando houvesse um aumento de 5% no volume importado com relação à média dos últimos três anos, propunham que este fosse acionado quando houvesse um aumento de 30%. Com relação ao gatilho de preço, em vez de uma variação de 5% abaixo do preço médio dos últimos três anos, os EUA sugeriam uma variação para menos de 70% do preço médio do período de referência, dificultando o acionamento de tais gatilhos. Além disso, os EUA também defendiam o estabelecimento de um período de seis meses no qual seria verificado se haveria de fato uma relação entre o aumento do volume importado e a queda do preço doméstico ou entre o menor preço de importação e

⁶¹ ICTSD. G-33 proposes specific numbers for special safeguard mechanism. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 10, n.11, 29/03/2006.

aumento no volume importado. Os EUA também propuseram tarifas adicionais menores vigentes por menos tempo se comparado à proposta do G-33.⁶²

Por sua vez, o debate em torno dos produtos especiais também estava polarizado entre os membros exportadores e importadores agrícolas da OMC. Enquanto os EUA, a Tailândia e a Malásia (todos exportadores) fizeram contrapropostas de categoria de produtos especiais com critérios menos flexíveis, o G-33 defendia poder definir até 20% de suas linhas tarifárias como produtos especiais, sendo que a proposta dos EUA permitia que apenas 5 linhas tarifárias (a 6 dígitos) fossem designadas como especiais. Esta quantia de produtos especiais proposta pelos EUA era muito inferior ao número de produtos sensíveis que os PDs poderiam proteger. A proposta dos EUA foi, então, considerada demasiadamente restritiva.⁶³

Já a proposta da Tailândia, apesar de não sugerir que proporção de linhas tarifárias poderia ser designada como produtos especiais, procurava delinear critérios mais objetivos e transparentes para sua definição do que aqueles de segurança alimentar e desenvolvimento rural sugeridos anteriormente pelo G-33 em sua proposta de 12 de outubro de 2005⁶⁴. De acordo com a Tailândia, os critérios para definir se um produto poderia ser classificado como especial deveriam ser universalmente aplicáveis como, por exemplo, produtos que representassem uma proporção mínima do consumo doméstico ou do PIB agrícola do país importador. A Tailândia também argumentava que a definição de produtos especiais, da forma como havia sido proposto pelo G-33, podia ameaçar o comércio Sul-Sul e, por isso, sugeria que certos produtos nos quais os PEDs tivessem significativa participação nas exportações mundiais não pudessem ser designados como produtos especiais. Dessa forma, a partir dessa proposta, os PEDs teriam que realizar cortes tarifários mínimos sobre os produtos especiais para garantirem um maior acesso a mercados. De acordo com a Tailândia, as flexibilidades de produtos especiais deveriam ser temporárias e vigorar apenas até o final do período de implementação da Rodada Doha. A proposta da Tailândia recebeu apoio dos EUA, da Austrália, do Canadá, da Nova Zelândia, da

⁶² ICTSD. Rifts deepen on AG market Access flexibilities for developing countries. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 10, n. 15, 03/05/2006.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ver seção 5.2.2. para mais detalhes desta proposta.

Argentina, do Chile, da África do Sul, do Uruguai e até da UE, enquanto o G-33 permaneceu afirmando que ela era restritiva demais. Mais uma vez, o Brasil esteve notavelmente ausente da discussão.⁶⁵

Após a publicação das propostas do G-33, dos EUA e da Tailândia, o G-6 se encontrou novamente em 23 de julho de 2006, quando “divisions on agriculture were so pronounced that industrial tariffs were not even directly addressed”. Assim, nenhuma nova concessão foi anunciada nesta reunião e, conseqüentemente, as negociações foram congeladas pelos próximos seis meses.⁶⁶

5.3.2.

A reunião do G-4 em Potsdam - Junho de 2007

Após o seu congelamento, as negociações foram retomadas, no início de 2007, informalmente no âmbito do G-4 (EUA, UE, Brasil e Índia), embora vários membros da OMC criticassem a estrutura do processo e pedissem para que as negociações fossem novamente multilateralizadas⁶⁷. As demandas não foram ouvidas e, entre 19 e 23 de junho de 2007, o G-4 procurou fechar um acordo em reunião na cidade de Potsdam, na Alemanha. Esta reunião marca o primeiro momento, durante as negociações de Doha, em que concessões em NAMA chegaram a ser efetivamente discutidas e as diferentes posições negociadoras se fizeram aparentes. Nesta reunião não foi possível transcender o impasse existente entre, por um lado, os EUA e a UE e, por outro, os PEDs, fazendo com que a Índia e o Brasil abandonassem as negociações, uma vez que, nas palavras de Celso Amorim, “era inútil prosseguir com as negociações levando em conta o que havia sobre a mesa”⁶⁸. Diante desta situação, podemos nos perguntar: o que havia de fato sobre a mesa para que o Brasil e a Índia decidissem mandar uma forte mensagem política ao abandonarem as negociações?

De acordo com o então embaixador brasileiro Clodoaldo Hugueney Filho, o fracasso em Potsdam deveu-se a uma falta de equilíbrio entre as concessões

⁶⁵ ICTSD. Rifts deepen on AG market Access flexibilities for developing countries. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 10, n. 15, 03/05/2006.

⁶⁶ ICTSD. Doha Round suspended indefinitely after G-6 talks collapse. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 10, n. 27, 26/07/2006.

⁶⁷ ICTSD. WTO members welcome AG's chair paper, but criticize `balance`. Bridges Weekly Trade News Digest. 9/06/2007.

⁶⁸ Valor Econômico. Brasil e Índia deixam negociação sobre Doha e recebem crítica da Casa Branca. 21/06/2007.

agrícolas feitas pelos EUA e a UE e as concessões exigidas em NAMA por esses países aos PEDs. Tanto os EUA quanto a UE demonstravam ter posições negociadoras mais flexíveis: os EUA, que haviam proposto limitar o seu apoio doméstico em US\$ 22,5 bilhões antes da reunião, passavam a fazer novas concessões em termos de limitar o mesmo em US\$ 17 bilhões. Estes números estavam mais próximos do que a UE e o G-20 anteriormente exigiam dos EUA, respectivamente US\$ 15 bilhões e US\$ 12 bilhões. Por sua vez, a UE também aumentou a sua oferta de acesso a mercados, oferecendo aceitar uma redução de 70% nas suas tarifas mais altas (inclusive aquelas que atingiam exportações de interesse do Brasil como frango, carne bovina e açúcar), maior concessão se compararmos com a sua oferta anterior de 60%.⁶⁹

Se, na reunião de Potsdam, os EUA e a UE se mostravam mais flexíveis frente as demandas dos PEDs por diminuição de apoio doméstico e maior acesso a mercados os PDs também começaram a exigir do Brasil e da Índia um coeficiente 18 para a fórmula de redução tarifária – o que, por um lado, representaria cortes reais nas tarifas industriais do Brasil em mais de cinco mil produtos⁷⁰ e, por outro, provocaria uma redução tarifária média de 58% por parte dos PEDs – enquanto os PDs adotariam um coeficiente 10 e cortariam as suas tarifas uma média de apenas 25%. Perante essa exigência dos EUA e da UE, a Índia e o Brasil ofereceram o coeficiente 25, abaixo do 30 anteriormente defendido e fizeram pedidos por reciprocidade que foram rotulados de “inaceitáveis” pela UE, como exigir que as tarifas mais altas fossem reduzidas em 75% e que os produtos sensíveis fossem limitados a 1% das linhas tarifárias. Porém, os EUA e a UE já tinham chegado a um acordo prévio sobre produtos sensíveis, estabelecendo que estes poderiam ser designados a 4 a 5% das linhas tarifárias – situação que o chanceler brasileiro chamou de “Cancún 2”.⁷¹ (tabela 5)

Diante destes termos, os grupos de interesse brasileiros ficaram divididos sobre a conveniência de apoiar o fechamento de um acordo em Potsdam. Havia indícios de que o agronegócio brasileiro estaria muito mais perto de aceitar os termos do acordo do que o setor industrial, pois aquele acenava que aceitaria o

⁶⁹ Valor Econômico. União Européia oferecer cortar tarifa mais alta em 70%. 21/06/2007.

⁷⁰ Valor Econômico. Setor agrícola critica decisão, mas indústria aplaude. 22/06/2007.

⁷¹ Valor Econômico. G-4 se desentende e põe Rodada Doha no caminho do fracasso. 22/06/2007.

limite de US\$ 15 bilhões de subsídios por parte EUA (contanto que fossem negociados também limites e regras adicionais por produto)⁷². Contudo, considerava ainda que as flexibilidades previstas pela UE para a designação de produtos sensíveis eram maiores do que o aceitável, visto que o corte de 70% nas tarifas oferecido pela UE poderia vir a representar um corte verdadeiro de apenas 24% nos produtos de interesse do Brasil (carnes bovina, frango e suína). Já a postura do setor industrial era decididamente contra o acordo, pois não avaliava que os demais parceiros estivessem oferecendo suficientes concessões agrícolas que justificasse um corte tarifário em NAMA resultante de um coeficiente menor do que 20.⁷³

Tabela 5 – Comparação dos resultados em NAMA com os coeficientes propostos pelos EUA e a UE em Postdam (2007)

País / Bloco	Coeficiente	Tarifa média Consolidada (%)	Tarifa média consolidada pós-corte (%)	Redução (%)
EU	10	3,9	2,8	28
EUA		3,2	2,4	24
Japão		2,3	1,9	19
Brasil	18	30,8	11,4	63
Índia		34,3	11,8	66
PEDs		30	11,1	63

Fonte: Khor, Martin. Facts behind the figures in post-Potsdam NAMA controversy.

Na avaliação de Andre Nassar, presidente do ICONE, a ambição da EUA e UE em NAMA estava relacionada à posição intransigente da Índia sobre produtos especiais em agricultura. A Índia não flexibilizou a sua posição durante todo o processo negociador e continuou insistindo na necessidade de poder designar até 20% das suas linhas tarifárias como produtos especiais, “complicando a situação para exportadores como o Brasil e os Estados Unidos”⁷⁴. Assim, de acordo com Nassar, “americanos e europeus perceberam que não arrancariam concessões da Índia em agricultura e pressionaram o Brasil para abrir a indústria”.⁷⁵ O então chefe do departamento de comércio exterior da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), também concorda com a avaliação de Nassar de que a intransigência da Índia foi um fator fundamental para que os EUA e a UE tentassem compensar os termos do acordo em função de concessões brasileiras em

⁷² Valor Econômico. EUA resistem limitar subsídios em US\$ 15 bi. 20/06/2007.

⁷³ Valor Econômico. Setor agrícola critica decisão, mas indústria aplaude. 22/06/2007.

⁷⁴ Valor Econômico. União Européia oferecer cortar tarifa mais alta em 70%. 21/06/2007.

⁷⁵ Valor Econômico. Setor agrícola critica decisão, mas indústria aplaude. 22/06/2007

NAMA. Para ele, “[p]ara quem coloca agricultura como prioridade, o Brasil está mal acompanhado no G-20. A Índia foi o único país inflexível”⁷⁶.

5.3.3.

O ponto mais disputado em NAMA: flexibilidades para os PEDs

Dado o fracasso das negociações do G-4 em Potsdam em função do seu processo decisório *top-down*, um novo processo foi paralelamente iniciado no qual os *chairs* das negociações preparariam *drafts* de modalidades sob a sua responsabilidade delineando as áreas em que achavam ser possível o encontro das posições negociadoras e, assim, a conclusão de um acordo. Nas diferentes versões de *drafts* de modalidades apresentadas entre julho de 2007 e em julho de 2008, o período de realização da reunião ministerial em Genebra, a principal mudança diz respeito à estrutura das negociações em NAMA, modificadas segundo sugestão do então *chair* em NAMA, o embaixador canadense Donald Stephenson, para resolver o problema de ter que conciliar a exigência dos PDs por maior acesso aos mercados dos PEDs e a demanda destes por suficientes flexibilidades para evitar a decorrente desindustrialização de suas economias.

O embaixador Stephenson acreditava que existia uma relação estreita entre os coeficientes da fórmula de redução tarifária e a definição das flexibilidades, pois muitos PEDs percebiam um *trade-off* entre as duas e possivelmente aceitariam coeficientes menores se estivessem seguros de que teriam, em contrapartida, suficientes flexibilidades para proteger seus setores mais sensíveis⁷⁷. Assim, em novo *draft* de modalidades em NAMA circulado em maio de 2008, Stephenson introduziu o conceito de uma “sliding scale” entre coeficientes de redução tarifária e flexibilidades para os PEDs que permitiria que os países que optassem por coeficientes menores da fórmula suíça tivessem acesso a maiores flexibilidades – a proposta de Stephenson previa três diferentes faixas de coeficientes entre 19 e 26 e flexibilidade para proteger até 14% das suas linhas tarifárias (Tabela 6).⁷⁸

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ ICTSD. New NAMA texts urges members to examine the tradeoffs between formulas, flexibilities. Bridges Weekly Trade News Digest, vol 12, n. 5. 13/02/2008.

⁷⁸ ICTSD. New NAMA text would grant greater flexibilities to developing countries. Bridges

Como contrapartida à *sliding-scale* de Stephenson, a pedido dos EUA e da UE, o novo *draft* continha uma provisão, intitulada “cláusula anti-concentração”, que impediria que os PEDs pudessem concentrar suas flexibilidades em determinados setores – proposta que recebeu oposição veemente por parte do Brasil e da China. Além disso, o novo *draft*, ainda a pedido dos EUA e da UE, também incluía uma provisão para que países que participassem das iniciativas setoriais pudessem utilizar coeficientes maiores⁷⁹. Finalmente, a maior resistência quanto à adoção da proposta de Stephenson veio da Índia, que acusava o embaixador de estar tentando quebrar o grupo NAMA-11 ao abrir a possibilidade de diferentes países assumirem diferentes compromissos em relação às flexibilidades⁸⁰.

Tabela 6 - *Sliding scale* em NAMA entre coeficientes de redução tarifária e flexibilidades para países em desenvolvimento

Coeficientes para fórmula Suíça para PEDs	Flexibilidades
19-21	(i) Aplicar cortes equivalentes à metade da fórmula para 12-14% das linhas tarifárias, contanto que estas não excedam 12-19% das importações de NAMA totais ou (ii) deixar 6-7% das linhas tarifárias sem consolidar (<i>unbound</i>) ou sem aplicar corte tarifários, contanto que estas não excedam 6-9% das importações de NAMA totais.
21-23	(i) Aplicar cortes equivalentes à metade da fórmula para 10% das linhas tarifárias, contanto que estas não excedam 10% das importações de NAMA totais ou (ii) deixar 5% das linhas tarifárias sem consolidar (<i>unbound</i>) ou sem aplicar corte tarifários, contanto que estas não excedam 5% das importações de NAMA totais.
23-26	Sem flexibilidades.

Fonte: WTO, Draft Modalities for NAMA. Second Revision. 20 Maio, 2008. (TN/MA/W/103/Rev.1)

5.4.

A mini-ministerial de Genebra de julho de 2008

Weekly Trade News Digest. vol 12, n. 18. 21/05/2008.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ ICTSD. With talks at impasse, NAMA chair suggests tradeoffs between formula, flexibilities. Bridges Weekly Trade News Digest, vol 12, n.5, 05/03/2008.

Após avaliar que os *drafts* elaborados pelos *chairs* haviam auxiliado o andamento das negociações, o diretor-geral da OMC julgou propício marcar uma nova ministerial a ser realizada em Genebra, em julho de 2008, para novamente tentar elaborar um consenso entre os membros da instituição acerca de um pacote de modalidades de agricultura e NAMA. Nesse sentido, previa-se que as discussões na mini-ministerial seriam constituídas por reuniões informais de Sala Verde realizadas entre grupos menores de até 40 países-membros convidados pelo Diretor-Geral, bem como de reuniões formais do *Trade Negotiation Committee* (TNC), nas quais todos os membros da OMC poderiam ficar a par dos avanços alcançados no âmbito dos grupos mais restritos. Porém, no segundo dia de negociações, isto é, em 22 de julho, o Diretor-Geral, Pascal Lamy, mudou o formato das reuniões ao cancelar a série de reuniões de Sala Verde previamente agendadas e ao decidir reunir apenas os membros do G-7 (composto pelos países que já fizeram parte do *Five Interested Parties* e do G-6, ou seja, os EUA, a UE, a Índia, o Brasil, a Austrália e o Japão, com a notável adição da China), sob a justificativa de que seria mais fácil assim formular um consenso. Assim, nesse novo formato, o progresso das negociações realizadas entre os membros G-7 era relatado aos demais países-membros da OMC durante as reuniões quase diárias do TNC, o que, contudo, não parecia facilitar a formação de um consenso mesmo entre o G-7. Em uma tentativa arriscada para salvar a reunião, no dia 25 de julho, o Diretor-Geral Lamy apresentou uma proposta de compromisso elaborada por ele próprio que veio então se chamar o “Pacote Lamy”.

5.4.1. Principais pontos do Pacote Lamy

Os principais pontos previstos pelo Pacote Lamy para o setor agrícola incluíam uma diminuição no total dos subsídios distorcivos ao comércio (OTDS) de 80% a ser realizada pelos EUA para o nível de US\$14,5 bilhões e de 70% para US\$ 22 bilhões a ser realizado pela UE. Já em relação à questão de acesso a mercados, os PDs teriam que reduzir as suas tarifas mais elevadas (aquelas acima de 75%) em 70% e consolidar uma tarifa máxima de 100%, sendo que estes teriam direito a designar 4% das suas linhas tarifárias como produtos sensíveis e, caso assumissem compromissos de liberalização adicionais, teriam o direito de proteger mais 2% de linhas tarifárias. O diretor-geral Lamy também sugeria que a

aplicação do mecanismo de salvaguarda atualmente utilizado pelos PDs fosse reduzido a um máximo de 1% de linhas tarifárias e diminuída gradualmente até a sua completa eliminação em 7 anos.⁸¹

Já para os PEDs, o Pacote Lamy estipulava que estes poderiam designar até 12% das suas linhas tarifárias como produtos especiais. Para este grupo de produtos, 5% das linhas tarifárias ficariam isentas de redução tarifária, mas a categoria como um todo teria que sofrer um corte tarifário médio de 11%. No caso dos países de adesão recente à OMC (RAMs), o número de produtos especiais seria de 13%, com a exigência de um corte médio de 10%. Sobre o mecanismo de salvaguardas especial, o Pacote Lamy previa que estas salvaguardas poderiam ultrapassar as tarifas consolidadas, embora apenas em 15 pontos percentuais ou em 15% (o que for maior) e que sua aplicação seria limitada a 2,5% das linhas tarifárias. Nesta proposta, o gatilho de volume seria acionado caso houvesse um aumento de 40% do valor importado sobre o valor médio dos três últimos anos analisados.⁸²

Em NAMA, o Pacote Lamy estabelecia que os PDs adotariam um coeficiente 8 para aplicação de uma fórmula suíça de redução tarifária, enquanto os PEDs poderiam escolher entre três coeficientes – 20, 22 e 25. Nesse sentido, quanto menor fosse o coeficiente escolhido pelo PED (o que aumentaria o escopo da liberalização empreendida), este teria direito a maiores flexibilidades: enquanto um coeficiente de 20 dava direito a um corte menor para até 14% das linhas tarifárias ou a exclusão de 6,5% dos produtos, um coeficiente de 22 significava um corte menor para até 10% das linhas tarifárias ou exclusão de 5% dos produtos, sendo que um coeficiente de 25 não permitia flexibilidades. Além da aplicação progressiva de flexibilidades, foi adicionada ao Pacote Lamy a cláusula de anti-concentração, que estipulava que os PEDs necessariamente teriam que aplicar a fórmula suíça integralmente em no mínimo 20% das suas linhas tarifárias ou sobre 9% do valor importado de cada capítulo do Sistema Harmonizado. Finalmente, apesar de o Pacote Lamy reconhecer o caráter voluntário dos acordos setoriais, este sugeria que fosse adotado o compromisso de participar das

⁸¹ Confederação Nacional da Indústria. Integração Regional. Ano 1, Número 1, Agosto de 2008.

⁸² Ibid.

negociações de pelo menos dois acordos setoriais, sendo que a participação nestes seria premiada por meio do direito a um maior coeficiente na fórmula suíça.⁸³

Tabela 7 - Pontos principais do Pacote Lamy - Agricultura

Agricultura	
Apoio doméstico	
Total dos subsídios distorcivos ao comércio (OTDS) = (Amber + de minimis + Blue)	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos: US\$ 14,4 bilhões (corte de 80% em relação ao consolidado na Rodada Uruguai); • União Européia: US\$ 22 bilhões (corte de 70%).
Acesso a mercados	
Tarifas	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de 70% para as tarifas mais elevadas (acima de 75%) cobradas pelos países desenvolvidos (PDs); • Para os produtos não-sensíveis, os PDs teriam que consolidar uma tarifa máxima de 100%, podendo exceder esse teto para 1% das linhas tarifárias em compensação por aumentos maiores do que o esperado nas quotas-tarifárias para produtos sensíveis;
Flexibilidades – Produtos sensíveis (para todos os países)	<ul style="list-style-type: none"> • PDs teriam direito a 4% de linhas tarifárias como produtos sensíveis e mais 2% como compensação por liberalização adicional; • Expansão de quotas-tarifárias para produtos sensíveis de PDs para o equivalente a 4% do consumo doméstico
Flexibilidades – Produtos especiais (apenas para países em desenvolvimento)	<ul style="list-style-type: none"> • Países em desenvolvimento (PEDs) poderiam designar até 12% das linhas tarifárias como “produtos especiais”. Neste grupo de produtos, • 5% das linhas tarifárias poderiam ficar isentas de redução tarifária. • O conjunto dos produtos especiais deveria sofrer um corte tarifário médio de 11%. • Para os países de acesso à OMC (RAMs), o número de produtos especiais seria 13% com um corte médio de 10%
Salvaguardias especial (Países desenvolvidos)	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação de salvaguardas especiais para agricultura (SSG), começando com um máximo de 1% de linhas tarifárias até a completa eliminação em 7 anos; • Não seria permitida a perfuração da tarifa consolidada durante esse período
Mecanismo de salvaguardia (Países em desenvolvimento)	<ul style="list-style-type: none"> • Gatilho para aplicação automática de salvaguardas: crescimento de importações de 40% sobre o valor dos três últimos anos; I. • Aumento de tarifas de 15% da tarifa consolidada atual ou de 15 pontos percentuais, o que for maior; II. • Limite de 2,5% das linhas tarifárias que poderiam perfurar os níveis atualmente consolidados em um determinado ano.

Fonte: CNI, Integração Regional, Ano 1, Número 1, Agosto de 2008.

Dessa forma, o Pacote Lamy injetou fôlego nas negociações, embora este não tenha sido suficiente ao ponto de evitar que as divergências atrapalhassem a formação de um consenso entre os países do G-7. Sendo assim, no dia 29 de julho de 2008, o Diretor-Geral atestou o fracasso das negociações, declarando à

⁸³ Ibid.

imprensa "I think it's no use beating around the bush. This meeting has collapsed. Members have simply not been able to bridge their differences"⁸⁴.

Tabela 8 - Principais pontos do Pacote Lamy – NAMA

NAMA	
Tarifas – Coeficientes da 'Formula suíça'	<ul style="list-style-type: none"> • Coeficiente para aplicação da Fórmula Suíça de redução tarifária para PDs: 8 • PEDs poderiam escolher um entre três coeficientes abaixo para aplicação na Fórmula Suíça de redução tarifária: 20, 22 e 25 • De acordo com o coeficiente escolhido para redução tarifária, • será adotado o tratamento abaixo aos produtos sensíveis: <ul style="list-style-type: none"> ○ 20: Corte menor para 14% das linhas tarifárias desde que não ultrapassem 16% do valor total das importações de produtos não-agrícolas do país; Ou exclusão de 6,5% dos produtos, desde que o valor de importação desses produtos não ultrapasse 7,5% das importações totais. ○ 22: Corte menor para 10% de produtos, desde que não ultrapasse 10% em valor de importações; Ou exclusão 5 % dos produtos, desde que não ultrapasse 5% do valor total de importação ○ 25: Sem direito de flexibilidades.
Anti-concentration mechanism	<ul style="list-style-type: none"> • os PEDs deverão aplicar redução integral da Fórmula Suíça para pelo menos 20% das linhas tarifárias ou 9% do valor de importações de cada capítulo do Sistema Harmonizado
Negociações setoriais	<ul style="list-style-type: none"> • reconhecimento do caráter voluntário dos acordos setoriais e compromisso de participar nas negociações de pelo menos dois acordos setoriais. Qualquer PED que participe de acordos setoriais terá direito a aumentar o coeficiente da fórmula suíça aplicável a seus produtos não-agrícolas de forma proporcional ao seu nível de participação nestes acordos

Fonte: CNI, Integração Regional, Ano 1, Número 1, Agosto de 2008.

5.4.2.

Desavenças no G-20

De acordo com analistas (ICTSD, 2008; Blustein, 2008; CNI, 2008), o fracasso da mini-ministerial de Genebra foi resultado da rejeição pela Índia dos termos então propostos em relação ao mecanismo de salvaguardas especiais para PEDs, uma vez que o Pacote Lamy estabelecia que o mecanismo somente poderia ser acionado após um aumento de 40% no nível das importações com relação ao período base, sendo que a Índia reivindicava o direito de impor salvaguardas a

⁸⁴ ICTSD. WTO Mini-ministerial ends in collapse. WTO Ministerial Daily Updates. 30 de julho de 2008.

partir de um aumento de 10% nas importações agrícolas e se recusava a aceitar um nível mais alto. Contudo, como já foi mencionado na introdução desta dissertação, o Brasil foi o *primeiro* a aceitar o Pacote Lamy e a adotar uma posição divergente daquela assumida pelo seu aliado na liderança da coalizão, bem como de outros parceiros políticos importantes que também são membros do G-20, como a Argentina e a China.⁸⁵

A concordância do Brasil é ainda mais surpreendente quando verificamos que os níveis de subsídios propostos no Pacote Lamy eram apenas ligeiramente menores do que pacotes já rejeitados pelo G-20. Os EUA, que defendiam anteriormente um teto de US\$17 bilhões para os seus subsídios, chegaram a oferecer US\$15 bilhões no decorrer da mini-ministerial de Genebra, oferta que foi rejeitada pelo G-20. Entretanto, o pacote Lamy, aceito pelo Brasil, previa um teto de US\$14,5 bilhões, apenas US\$ 500 milhões a menos da oferta feita pelos EUA e descartada pelo G-20. Dessa forma, cabe perguntarmos por que o Brasil decidiu arriscar a integridade do G-20 por um acordo que representava ganhos concretos não muito diferentes das propostas anteriormente rejeitadas pelo Brasil?

5.4.3. A Argentina e sua postura negociadora 'claramente negativa'⁸⁶

Quando o Pacote Lamy foi apresentado ao grupo maior das delegações da Sala Verde, o porta-voz da OMC declarou que houve "very, very, very broad acceptance that this paper was the way forward" entre as delegações presentes com a exceção da delegação argentina, que declarou rejeitar o Pacote Lamy nos termos em que foi apresentado⁸⁷. A principal objeção do negociador-chefe da Argentina, o secretário de Relações Internacionais, Nestor Stancanelli, era que o *draft* de NAMA do Pacote Lamy previa que os países em desenvolvimento cortassem suas tarifas mais do que proporcionalmente se comparado aos países desenvolvidos, o que constituiria um caso de aplicação reversa do princípio de reciprocidade menos do que proporcional previsto pelo mandato de Doha. Assim,

⁸⁵ ICTSD. WTO Mini-ministerial ends in collapse. WTO Ministerial Daily Updates. 30 de julho de 2008.

⁸⁶ Bouzas, Roberto. Perspectivas da política comercial Argentina: é possível sobreviver às boas notícias?. Revista Brasileira de Comércio Exterior n° 96 - Julho - Setembro de 2008.

⁸⁷ ICTSD. WTO Mini-ministerial evades collapse, as Lamy finds 'way forward'. Bridges Daily Update, 26 de julho de 2008.

de acordo com Stancanelli, o Pacote Lamy faria com que a Argentina tivesse que reduzir as suas tarifas industriais em torno de 60%, enquanto os EUA e a UE o fariam em torno de apenas 40%.

As objeções de Stancanelli, que demonstram a resistência da Argentina em diminuir as suas tarifas industriais, precisam ser entendidas em um contexto de mudança de política econômica doméstica. Desde a crise de 2001-2002, a política comercial Argentina tem sido administrada para evitar a hiperinflação através, principalmente, do recurso a imposição de impostos à exportação (sobre o petróleo e derivados, carne, laticínios e mais recentemente, sobre os produtos agrícolas). Com a ascensão do primeiro governo Kirchner em 2003, o país tem adotado uma política industrial ativa com extenso recurso a medidas protecionistas, que se refletiria na mudança da estratégia da Argentina no plano multilateral, quando esta passa de ardente defensora da liberalização agrícola para a adoção de uma postura “claramente negativa” tanto em negociações agrícolas quanto em NAMA.⁸⁸

Nesse sentido, a Argentina, que foi um dia o membro mais militante do Grupo de Cairns, já não defendia a liberalização agrícola com tanta força. Apesar do *boom* nos preços das *commodities* e do fato das exportações agrícolas argentinas terem atingido um nível recorde em 2007, no início de 2008 a Argentina foi submersa em um conflito agudo entre o governo e produtores rurais por causa da instauração de um regime de impostos variáveis sobre as exportações de soja, girassol, trigo e milho, que resultou em uma greve de quatro meses do setor. Estes impostos tinham como objetivo desvincular os preços domésticos dos preços internacionais para atenuar o efeito, na renda real, do aumento de preços agrícolas internacionais – esta versão crônica de doença holandesa era ainda realçada pelo fato de que Argentina “exporta o que come”.⁸⁹

As objeções de Stancanelli ocorreram apesar de o texto de NAMA conter uma cláusula especial concedendo maiores flexibilidades aos países do Mercosul, cláusula esta conseguida por causa de pressão do Brasil durante o período de junho de 2008. Às vésperas da mini-ministerial de Genebra, o Presidente Lula

⁸⁸ Bouzas, op. cit.

⁸⁹ Ibid. p. 73.

chegou a declarar que entre escolher a Rodada Doha ou o Mercosul, ficaria com o segundo⁹⁰. Assim, como resultado da pressão do Brasil, as flexibilidades foram incorporadas ao *draft* de modalidades circulado em 10 de julho (Pacote de Julho), sendo incorporado posteriormente no Pacote Lamy. Khor descreve as negociações informais do grupo de 12 países em NAMA durante junho do mesmo ano, quando o então negociador-chefe do Brasil, o embaixador Roberto Azevedo, insistiu por maiores flexibilidades para os países do Mercosul que permitisse proteger uma maior parcela das suas linhas tarifárias, chegando mesmo a ameaçar a paralisação das negociações no caso essa demanda não fosse satisfeita. Assim, afirma o analista que:

The strong opposition from major developed countries to the Mercosur proposal almost led to the collapse of the G12 talks, with Brazil's chief negotiator, Roberto Azevedo, saying last Friday that if there was no progress on Sunday at the G12 meeting, there would have to be a "stocktaking" of the whole negotiations. Journalists to whom he was speaking took him to mean that Brazil would have to consider whether it was worthwhile continuing with the entire negotiations. Azevedo and the US Ambassador Peter Allgeier reportedly had a heated exchange on the Mercosur issue. Brazil's Foreign Minister Celso Amorim has said that his country placed its trade relations with Mercosur on the highest priority, and the Doha negotiations would not be allowed to damage that relationship. The acceptance of additional flexibility for Mercosur countries in NAMA is seen as a condition for Brazil and also Argentina (which is even more concerned about the direction of the NAMA negotiations) continuing with the Doha talks.⁹¹

Se esta era a posição argentina, torna-se ainda mais surpreendente a adesão brasileira ao pacote, uma vez que a Argentina tem ocupado um lugar proeminente na política externa Brasil desde o ano 2003, fazendo com que Motta Veiga qualifique sua postura frente às demandas argentinas como de “paciência estratégica” e “unilateralismo benévolo”⁹². O autor associa tal posicionamento à posição assumida pelo Brasil frente à Argentina na questão dos acordos voluntários de restrições às exportações em setores-chaves da indústria brasileira, bem como a partir da criação do mecanismo de salvaguardas denominado

⁹⁰ Folha de São Paulo. Com Mercosul dividido, OMC refaz propostas para Doha. 11 de julho, 2008.

⁹¹ Khor, Martin. Some movement on Mercosur request saves NAMA talks. TWN Info Service on WTO and Trade Issues, 25 de junho de 2008.

⁹² Motta Veiga, Pedro. Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango da samba? Breves CINDES n°18, p. 13, Setembro 2009.

Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC). Esta postura brasileira procurava contrapor a percepção crescente na indústria argentina de que o Brasil estaria se dissociando dos seus interesses uma vez que entende que o Brasil “não [teria] nada a ganhar com uma integração maior”⁹³. Contudo, Motta Veiga argumenta que há uma nítida diferença entre a percepção dos atores brasileiros relevantes sobre a importância da Argentina para a política externa do Brasil: ao contrário da posição do governo, o setor agrícola quer se desengajar da Argentina enquanto o setor industrial quer pelo menos adotar políticas de retaliação às medidas protecionistas do vizinho, posturas que fazem com que o espaço de manobra política do governo para esta “paciência estratégica” se estreite⁹⁴.

5.4.4.

A Índia tem pouco a ganhar com a conclusão exitosa da Rodada Doha

Por sua vez, a posição da Índia reiterava a sua conhecida condição de *footdragger*. O ministro indiano Kamal Nath declarou que os termos de Lamy para o mecanismo de salvaguardas especial eram insuficientes, pois ter que esperar até que o aumento nas importações chegasse aos 40% para então impor salvaguardas significaria “to put the livelihoods of hundreds of millions of people at risk” propondo que o aceitável era que o mecanismo fosse acionado quando as importações aumentassem em 10%.⁹⁵

De acordo com Blustein, a intransigência da Índia refletia a preocupação do ministro Nath com as conseqüências eleitorais de aceitar um acordo que fosse contrário aos interesses da agricultura familiar, importante *constituency* do seu partido político na Índia, o *Indian National Congress* (INC)⁹⁶. Esse argumento é contundente especialmente se considerarmos que, na mesma semana em que ocorria a mini-ministerial da OMC, o governo indiano liderado pelo INC tinha apresentado e ganhado, embora com certa dificuldade, uma moção de confiança⁹⁷.

⁹³ Flores Jr, Renato G.; Peña, Felix. Brasil e Argentina no contexto sul-americano” Reatório Final, CEBRI, p. 14, janeiro de 2008.

⁹⁴ Motta Veiga, op. cit., 2009.

⁹⁵ Blustein, Paul. The Nine-Day Misadventure of the Most Favored Nations: How the WTO's Doha Round Negotiations Went Awry in July 2008. Brookings Institution, p. 9, julho de 2008.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Nos países que adotam o sistema parlamentarista, a moção de confiança é uma proposta parlamentar apresentada pelo governo com o propósito de verificar se o governo detém a maioria no legislativo. A moção é aprovada ou rejeitada por meio de votação (voto de confiança). Em

O que demonstrava que o momento político doméstico na Índia era especialmente delicado⁹⁸.

Ao lado do peso das preocupações eleitorais, outro fator que pode ajudar a explicar a intransigência da Índia, não só nesta reunião como ao longo das negociações é que, ao contrário do Brasil, que tem muito a ganhar com a liberalização agrícola, a Índia tem poucos incentivos para garantir a bem sucedida conclusão da Rodada. Nesse sentido, Evenett argumenta que “a failed round doesn’t cost India or China much; not so for Brazil” ao apresentar estimativas feitas pelo Banco Mundial e pelo CEPPI dos ganhos esperados para cada país de um acordo finalizado em Doha⁹⁹. Assim, como a tabela 10 demonstra, os ganhos estimados pelo Banco Mundial de um acordo alcançado em Doha representariam apenas 24 e 3 dias de PIB para a Índia e a China respectivamente, enquanto que, para o Brasil, os ganhos seriam equivalente a quase três meses de PIB. Já as estimativas da CEPPI são ainda mais pessimistas ao estimar um ganho negativo para a China, enquanto a Índia e o Brasil teriam a ganhar 18 e 37 dias de PIB respectivamente – igualmente, estudo feito por Polaski *et al.* conclui que os ganhos representados por um “Doha agreement (...) would be positive, albeit quite modest, for India”¹⁰⁰. (ver tabela 9) Esta discrepância observada entre os ganhos que uma conclusão exitosa da Rodada Doha poderia significar para cada país se explicaria, por um lado, pelas altas taxas de crescimento da China e da Índia, que fazem com que os ganhos potenciais da liberalização atingida em Doha passassem a ser relativamente insignificantes para os dois países e, por outro, pelo fato de que as mudanças nos termos de troca advindos de uma liberalização afetariam estes países negativamente.

alguns países, é freqüente que o governo proponha uma moção de confiança para substituir uma moção de censura proposta pela oposição.

⁹⁸ New York Times. Indian Government Survives Confidence Vote. 23/07/2008.

⁹⁹ Evenett, Simon J. Doha’s near death experience at Potsdam: Why is reciprocal tariff cutting so hard? VoxEu, 24 de junho de 2007.

¹⁰⁰ Polaski, Sandra; Ganesh-Kumar, A.; McDonald S; Panda, M. e Robinson, S. India’s trade policy choices: Managing diverse challenges. Carnegie Endowment for International Peace, 2008, p. viii.

Tabela 9 - Ganhos estimados de um acordo da Rodada Doha

País	Estimativas CEPII		Estimativas Banco Mundial	
	Ganho estimado (US\$ bilhões de 2005)	Número de dias de crescimento econômico necessários para gerar um ganho equivalente	Ganho estimado (US\$ bilhões de 2005)	Número de dias de crescimento econômico necessários para gerar um ganho equivalente
Brasil	1.77	37	3.9	82
China	-0.61	n.a.	1.7	3
Índia	2.7	18	3.5	24

Fonte: Evenett (2007) 24 June 2007, Doha's near death experience at Potsdam: Why is reciprocal tariff cutting so hard?

A economia indiana tem apresentado um crescimento extraordinariamente forte, tendo crescido a taxas médias anuais acima de 7% entre 2000 e 2008¹⁰¹, sendo que quase todo esse crescimento foi puxado pelo setor de serviços, cuja participação no PIB indiano chegou a atingir 54% no biênio 2005/2006. Por outro lado, enquanto a indústria cresceu o suficiente para manter a sua participação no PIB de 16% constante, a agricultura tem sido um em crise, chegando a diminuir a sua participação no PIB de 24% em 2000/2001 para 19% em 2005/2006. Contudo, apesar da sua relativa contribuição modesta para o PIB e de possuir taxas de crescimento historicamente menores do que os outros setores, o setor agrícola indiano emprega mais da metade da população. Esta discrepância entre proporção da população empregada no setor e sua participação no PIB sugere que a produtividade agrícola do país é muito baixa, representando apenas um sexto da produtividade dos demais setores da economia, o que se deve a inúmeros fatores, tais como: a estrutura de propriedade fragmentada; processo produtivo intensivo em mão-de-obra de baixa qualidade; baixo investimento e mecanização e dependência das chuvas como forma de irrigação.¹⁰²

A Índia tem a maior proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no mundo – em 2004, 80% da população indiana vivia com menos de US\$ 2 por dia. Desse contingente populacional, três quartos das pessoas abaixo da linha de pobreza nacional vivem nas áreas rurais, sendo que as suas principais opções de emprego são ou no setor agrícola ou na economia informal. Devido a alta proporção de a população estar empregada no setor agrícola e a área rural ter

¹⁰¹ World Bank Development Indicators, 2010.

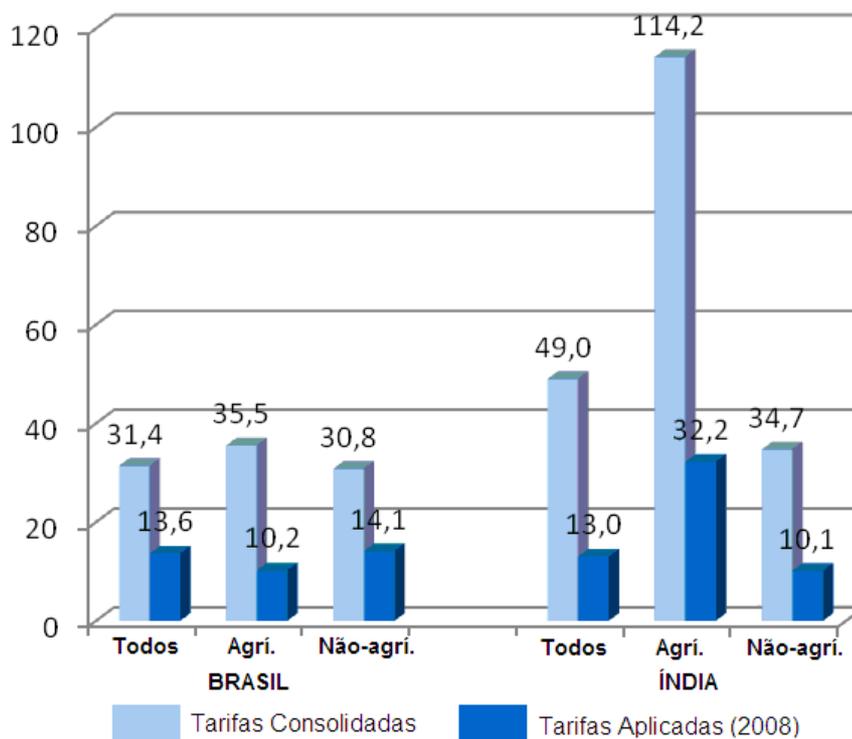
¹⁰² OMC. India Trade Policy Review 2007, pg. 100.

a maior incidência de pobreza, a liberalização agrícola representa riscos para a população indiana, uma vez que o efeito a liberalização agrícola sobre os preços internacionais agrícolas desse setor poderá ter conseqüências diretas sobre a renda e o emprego de boa parte da população indiana.¹⁰³

Assim, apesar de que o ganho de um acordo em Doha pudesse vir a ser positivo para a Índia, ao forçar um uso mais eficiente dos fatores de produção, a distribuição interna de renda entre os fatores de produção, donos de terra, trabalhadores não-qualificados, trabalho qualificado e donos do capital, pode prejudicar um grupo mais que outro. Nesse sentido, as simulação feitas por Polaski *et al* (2008) concluem que, enquanto o dividendo líquido de Doha para a Índia será positivo, embora modesto, os donos dos recursos naturais e os trabalhadores não qualificados sofreram reduções na sua renda. Frente a esta situação, a segurança alimentar e a estabilidade de preços agrícolas é uma constante preocupação do governo indiano, que tem uma significativa presença no mercado agrícola doméstico na forma de subsídios diretos, subsídios de insumos chaves, controle de preço, garantia de preços mínimos para alguns produtos e restrições sobre a exportação e importação de produtos, fazendo com que a Índia permaneça uma das economias mais fechadas do mundo, com uma tarifa média de 14,1% em produtos não-agrícolas e de 40,8% em produtos agrícolas¹⁰⁴

¹⁰³ Polaski *et al.*, op. cit.

¹⁰⁴ Ibid.

Figura 1 - Comparação das estruturas tarifárias do Brasil e Índia

Fonte: Lemme, Marta. Brasil, Índia e China na Rodada Doha. Convergências e Clivagens. Apresentado no Seminário CINDES Desafios da Inserção Internacional Brasileira no Próximo Governo. Agosto, 2010.

A comparação entre as estruturas tarifárias do Brasil e da Índia ajuda a entender as diferentes preferências de política comercial dos dois países. As economias brasileira e indiana têm uma tarifa aplicada média similar de 13%; contudo, as tarifas médias aplicadas pelo Brasil e pela Índia apresentam uma distribuição setorial bastante diferente. Nesse sentido, enquanto no caso do Brasil a tarifa média aplicada sobre produtos industriais (14,1%) é maior do que sobre produtos agrícolas (10,2%), na Índia aquela aplicada sobre produtos agrícolas (32,2%) é significativamente maior do que a tarifa sobre produtos industriais (10,1%), o que demonstra que a pressão política protecionista no Brasil se concentra na indústria e, na Índia, na agricultura.¹⁰⁵ (Figura 4)

¹⁰⁵ Lemme, Marta. Brasil, Índia e China na Rodada Doha. Convergências e Clivagens. Apresentado no Seminário CINDES Desafios da Inserção Internacional Brasileira no Próximo Governo. Agosto, 2010.

5.4.5.

O Brasil se distancia do perfil de país em desenvolvimento médio

A divergência entre as posições negociadoras do Brasil e da Índia também servem para realçar o fato de que, ao contrário do histórico da participação brasileira no GATT/OMC, como membro do G-20 o Brasil não tem se esforçado para defender novas regras para o tratamento diferenciado de países em desenvolvimento. Rios e Motta Veiga interpretam que esta postura ocorreu após a diplomacia brasileira ter implicitamente percebido que já não é mais do interesse nacional defender o relaxamento indiscriminado das regras multilaterais a favor dos PEDs¹⁰⁶. Por sua vez, os próprios PEDs teriam se dado conta disto e, apesar de que a inclusão do Brasil no Grupo dos FIPs, no G-6 e no G-7 tivesse como objetivo aumentar a participação e representação dos países em desenvolvimento no processo decisório da OMC, algumas delegações de países em desenvolvimento têm expressado preocupações sobre a habilidade do Brasil em defender os interesses dos PEDs, dado que o Brasil detém um setor de agronegócio moderno e um parque industrial diversificado e que, portanto, possuem interesses que se distanciariam daqueles de um país em desenvolvimento mediano.

5.4.6.

As reações domésticas ao Pacote Lamy

Nassar, Da Costa e Chiodi reportaram que os 12 setores que compõem o bruto das exportações agroindustriais avaliaram que o Pacote de Julho, *draft* de modalidades agrícolas que serviu como base das negociações em Genebra antes do lançamento do similar Pacote Lamy, atendia a maioria das suas reivindicações setoriais. Ainda de acordo com os autores, pelo estabelecido no Pacote de Julho, o Brasil teria que reduzir em 40% o nível total de subsídios distorcivos ao comércio (OTDS), mas os autores avaliavam que o Brasil estaria numa posição confortável com respeito ao suporte doméstico, uma vez que uma redução de 40% não forçaria o Brasil a mudar seus programas de apoio doméstico por causa da grande diferença entre o nível de apoio consolidado (*bound*) na OMC e aquele aplicado –

¹⁰⁶ Motta Veiga e Rios, op. cit. 2009, pp. 7-8.

o chamado nível de “água”. Em termos de acesso a mercado, o corte no nível das tarifas resultado do *draft* foi estimado pela instituição como sendo entre 35,6 e 38,5%. Novamente, devido à “água” nas tarifas, praticamente nenhum produto importado pelo Brasil teria a sua tarifa diminuída, pois o corte necessário para esta redução teria que ser muito maior (de 62,1%).¹⁰⁷

Com relação aos interesses ofensivos do Brasil, Nassar, Da Costa e Chiodi avaliavam que haveria uma diminuição significativa das barreiras tarifárias nos PDs em termos agregados – uma diminuição de 54% nas tarifas aplicadas pelo países desenvolvidos e 70% diminuição no OTDS dos EUA. O *draft* também atendia a prioridade brasileira de eliminação dos subsídios. De acordo com Nassar, Da Costa e Chiodi, o cronograma e a data prevista para a eliminação dos subsídios estavam dentro do aceitável para o Brasil. No entanto, os autores levantavam dois pontos de preocupação para o Brasil, ambos com relação aos PEDs. Em primeiro lugar, o *draft* de julho permitia o uso de subsídios à exportação por países em desenvolvimento até 2021. Em segundo lugar, estaria a definição do mecanismo de salvaguardas especial previsto para os PEDs. Nesse sentido a análise dos autores é interessante porque realça a divergência entre os países ofensivos e defensivos dentro dos PEDs sobre o uso de salvaguardas especiais pelos países em desenvolvimento:

With the recognition that large importing developing countries were trying to take advantage of the SSM to increase levels of protection, the mechanism become a threat for Brazilian offensive interests. The SSM is thus a major concern for Brazil: depending on the parameters to be negotiated, Brazilian agribusiness is of the view that it could eliminate all the gains of the Doha Round with respect to developing country markets.¹⁰⁸

A análise também demonstrava que os setores menos satisfeitos com o *draft* teriam sido as indústrias de etanol e o setor açucareiro, representados pela associação empresarial UNICA¹⁰⁹ (União da Cana-de-açúcar), pois avaliaram que não o texto não continha suficientes garantias de acesso a mercados. Para o setor

¹⁰⁷ Nassar, Da Costa e Chiodi. Implications for Brazil of the July 2008 Draft Agricultural Modalities. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, 2008.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Criada em 1997, a ÚNICA reúne 119 companhias que são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil. O atual presidente da ÚNICA é o Marcos Jank, ex-diretor da ICONE.

açucareiro, apesar de o *draft* prever a possibilidade da eliminação do uso de salvaguardas pela União Europeia e a diminuição do nível de subsídios concedidos por esse país, duas reivindicações do setor que tinham sido atendidas no texto, este não ficou satisfeito com a oferta dos EUA e da UE de expansão das quotas tarifárias e da diminuição das tarifas cobradas caso excedesse os limites estabelecidos. O *draft* também não incluía restrições sobre regimes de importação com preços mínimos, como praticado no Japão, além de não prever regulamentação sobre bens de meio-ambiente (*environmental goods*) que poderiam vir a impor restrições ao comércio, ponto levantado pela indústria de etanol.

Estas ressalvas do setor açucareiro e da indústria de etanol parecem ter sido ouvidas pelo Executivo, pois artigos publicados na imprensa reportavam que, já no início de junho, o ministro brasileiro, reunido com a representante comercial dos EUA, Susan Schawb, anunciou que a aceitação de um acordo em Doha seria condicionada a concessões no mercado de etanol¹¹⁰. Contudo, os EUA não aceitaram negociar uma diminuição da tarifa do etanol (o etanol brasileiro entra no país a taxa de US\$ 0,54 por galão) e, durante a reunião de julho, a União Europeia chegou a melhorar as condições de entrada do etanol brasileiro no mercado Europeu (que enfrenta uma tarifa de EUR 0,19 por litro). A primeira oferta da UE, de uma cota de 1,4 milhões de toneladas em dez anos, foi rejeitada pelo governo e pelo setor privado que a consideravam como insuficiente fazendo com que a UE oferecesse então uma cota que seria indexada ao consumo futuro do bloco permitindo o seu reajuste¹¹¹. Esta oferta foi considerada mais aceitável pelo setor privado e pelo Itamaraty¹¹².

Ao contrário do agronegócio, a REBRIP, composta pela agricultura familiar e pelos sindicatos, não apoiava o texto de modalidades apresentado no período de preparação a mini-ministerial de Genebra¹¹³. Em junho de 2008, a REBRIP publicou um artigo intitulado “Porque dizer Não a Rodada de Doha na OMC”,

¹¹⁰ Valor Econômico. Brasil condiciona acordo na OMC à redução de barreiras ao etanol. 05/06/2008.

¹¹¹ Dow Jones. Brazil Ethanol Group Unica Opposes EU Quota Proposal. 07/27/2008.

¹¹² Estado de São Paulo. Itamaraty troca apoio por etanol na OMC. 29/07/2008.

¹¹³ Versão anterior ao *draft* de julho, contudo sem grande alterações.

cujo título por si só já deixa claro a veemente oposição da rede ao acordo. Neste artigo, a REBRIP se dirige da seguinte maneira ao governo:

A REBRIP – Rede Brasileira Pela Integração dos Povos - demanda que o Governo Brasileiro pare de negociar nestes termos. Não haverá um mercado socialmente justo se a Rodada de Doha for concluída em prejuízo dos setores produtivos mais vulneráveis. Os desequilíbrios e assimetrias resultantes deste acordo levariam o Brasil e muitos outros países do Sul à desindustrialização, a uma ainda maior falta de segurança e soberania alimentar, ao avanço dos monocultivos voltados a exportação, a um aprofundamento da privatização de serviços, à perda de empregos e limitações para o atendimento na prestação de serviços à população.¹¹⁴

De acordo com a REBRIP, as modalidades agrícolas de maio representavam a institucionalização do *status quo*, dado que os países desenvolvidos não ofereceram substancial diminuição no nível de subsídios nem definiram os instrumentos que garantiriam a proteção do pequeno agricultor, isto é, o mecanismo de salvaguardas. A REBRIP ainda criticava nesse texto a recente defesa feita pelo governo do setor de etanol, afirmando ainda que a escassa incorporação das reivindicações da agricultura familiar no acordo seria resultado do fato de o “Governo Brasileiro, ao priorizar os interesses do agronegócio nas negociações, coloca[r] em plano secundário a defesa dos interesses da agricultura familiar e camponesa.”¹¹⁵

Já o setor industrial avaliava, como demonstrado na reunião de 6 de junho entre o Conselho Empresarial Brasileiro e o então embaixador Roberto Carvalho de Azevedo, que o *draft* constituía “uma boa base para as negociações finais de um acordo na Rodada Doha”¹¹⁶. O Conselho Nacional da Indústria (CNI), que havia publicado documento com os resultados da reunião de 6 de junho, reconheceu que o coeficiente de abertura previsto pelo *draft* para os PEDs era maior que aquele defendido pela indústria brasileiro, embora o texto permitisse maior flexibilidade para a identificação de produtos sensíveis (que teriam um corte menor nas tarifas), o que tornava o acordo aceitável. Em junho de 2008, a CNI era da opinião de que as negociações deveriam ser concluídas uma vez que os termos eram aceitáveis. Em uma análise sobre o Pacote Lamy, publicada em

¹¹⁴ REBRIP. Por que dizer Não à Rodada de Doha da OMC. 12/06/2008

¹¹⁵ Ibid, p. 2.

¹¹⁶ CNI. OMC: È hora de concluir a Rodada Doha. 6 de junho 2008.

agosto de 2008, a CNI defendia que “embora longe do ideal, o pacote traduzia um equilíbrio entre ganhos em termos de acesso a mercados para produtos agrícolas e concessões quanto à redução da proteção para produtos industriais”¹¹⁷. Além disso, os representantes do setor privado industrial manifestaram preocupação em evitar o enfraquecimento e perda de credibilidade da OMC como instituição, o qual poderia ser acarretado por mais um fracasso das negociações, uma vez que a OMC vinha sendo um fórum crucial para a defesa dos interesses brasileiros desde a década de 1990.

Esta discussão acerca da representação dos diferentes interesses domésticos em jogo demonstra que uma importante condição para a ratificação interna de um acordo na OMC seria a percepção dos grupos de interesses de que haveria um equilíbrio entre os ganhos em agricultura e as concessões em NAMA, isto é, de que as concessões no setor industrial seriam compensadas no âmbito da agricultura – o que ajudava a econômica como um todo. Diante disso, o setor industrial, cujos interesses são somente de ordem defensiva, teme ter que “pagar a conta” de um acordo que ofereça poucos ganhos para a agricultura. O setor agroindustrial também levou em conta a postura mais flexível da indústria que, apesar de ter defendido um coeficiente de fórmula suíça 30 no início das negociações, acabou aceitando um coeficiente 20, o que significava um corte maior nas tarifas. Como o acordo de julho permitia maiores flexibilidades para proteger indústrias vulneráveis dos cortes tarifários, a indústria pôde aceitar um coeficiente mais baixo que viabilizasse o acordo agrícola.

5.5. Conclusões

5.5.1. Consolidação do G-20 como ator relevante das negociações agrícolas

É possível que o ganho mais importante do G-20 tenha sido a mudança que este imprimiu ao processo decisório da rodada com a inclusão dos líderes do G-20 – Brasil, Índia e, mais tarde, a China – no “núcleo duro” das negociações multilaterais, fórum antes restrito aos tradicionais *Quad*. A transformação do

¹¹⁷ CNI, op. cit., agosto de 2008, p. 2.

Quad nos agrupamentos maiores *Five Interestsd Parties*, G-6 e G-7 tem sido apresentada pelo Itamaraty como uma democratização do processo decisório e como uma forma mais eficaz de representação dos PEDs, embora estes tenham vocalizado alguma inquietação sobre a capacidade do Brasil de efetivamente representar os seus interesses dada a sua estrutura econômica diversificada.

A atuação do G-20 demonstra ainda que o bloco conseguiu em vários momentos ter poder de *agenda-setting* ao tomar a iniciativa para tirar as negociações do marasmo. Após o fracasso de Cancún, foi o G-20 que reiniciou as negociações ao lançar uma proposta negociadora, enquanto os EUA tinham mudado seu foco para a negociação de acordos bilaterais e a UE estava submersa em um processo de consulta interna. Igualmente, foi o G-20 que deu o primeiro passo após o acordo-quadro de 2004 ao lançar uma versão de texto negociador conseqüente mente adotada pelos demais membros como base para o prosseguimento das negociações.

Outra estratégia empregada pelo G-20 para influenciar o andamento das negociações foi a de fazer propostas que representassem uma via média entre posições negociadoras polarizadas. O G-20 apresentou propostas de via média quando as posições estavam polarizadas entre os EUA e a UE como, por exemplo, durante as discussões de acesso a mercados em preparação para a ministerial de Hong Kong. O G-20 foi também capaz de contribuir para romper impasses mesmo quando este se dava entre os países do Norte e do Sul. Isto ficou claro na retomada das discussões pós-Cancún quando, ao ficar aparente que o ponto mais disputado se tratava do formato da formula de redução tarifária a ser adotada, o G-20 propôs uma fórmula em bandas que conseguiu reunir a exigência dos EUA e da UE de que a fórmula tivesse um efeito homogeneizador, com a exigência dos PEDs de que a fórmula respeitasse o princípio de reciprocidade menos do que proporcional. Dessa forma, estrutura da fórmula em bandas foi subseqüentemente adotada pelo *chair* das negociações agrícolas nos seguintes *drafts* de texto negociadores e, finalmente, no acordo-quadro de julho de 2004.

5.5.2. Limites da influência do G-20

Se em vários momentos o G-20 conseguiu influenciar o conteúdo do acordo em construção, assegurando a inclusão de várias das suas demandas, os limites da sua influência ficam aparentes ao considerarmos o resultado com relação ao ponto principal defendido pela coalizão de eliminação dos subsídios agrícolas.

O acordo-quadro de julho de 2004, apesar de representar poucos ganhos efetivos, continha várias propostas feitas originalmente pelo G-20, como estipulação de um *downpayment* na redução de subsídios, a inclusão de critérios mais restritivos de Caixa Azul e a estrutura da formula de redução de subsídios e tarifas tanto para os subsídios como para acesso a mercados. Porém, enquanto no acordo-quadro de 2004 houve um importante avanço com a assinatura do compromisso de acabar de uma vez por todas com os subsídios à exportação, na hora de se decidir sobre a data efetiva para sua eliminação durante as negociações da ministerial de Hong Kong em 2005, o G-20 não foi capaz de convencer a UE a aceitar a data limite de 2010, pois esta defendia apenas o ano de 2013, o que se tornou uma espécie de vitória vazia, uma vez que essa data já estava prevista na reforma do PAC europeu.

5.5.3. Emergência do G-33 como bloco com poder de negociação

No período em que o G-20 se consolida como ator relevante das negociações, o G-33 também começa a ganhar força e avançar em uma melhor elaboração das suas demandas. Sua agenda se propunha a ser mais restrita do que a do G-20 defendendo apenas a inclusão de flexibilidades de tratamento especial e diferenciado para os PEDs, produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas especial, o que facilitava a sua ação conjunta ao exigir menor esforço de coordenação. A coalizão seguiu o exemplo do G-20 e promoveu propostas técnicas de operacionalização de produtos especiais e do mecanismo de salvaguardas com amplas justificativas fundamentadas em pesquisa, o que conferiu maior legitimidade às suas demandas. No período em análise, o G-33 foi bem-sucedido em garantir a inclusão da suas demandas no acordo, funcionando como um *veto-player* crível e efetivo nas negociações. Porém, a coalizão

continuava empregando apenas uma estratégia distributiva, sem fazer concessões que possibilitassem uma estratégia integrativa e aumentasse a possibilidade de que um acordo fosse finalizado. Embora a Índia não seja oficialmente líder do G-33 (cujo papel é desempenhado pela Indonésia), tanto pelo seu peso econômico quanto pelo seu tradicional papel de *spokes-person* dos PEDs e pelo seu novo papel dentro do “núcleo duro” da OMC, a dinâmica do G-33 passou a refletir a postura inflexível deste país, que tem pouco interesse na finalização de um acordo em Doha.