Depois de Seattle

As perspectivas para a questão agrícola dependem do cenário: uma nova rodada ou a negociação por temas

RICARDO TATESUZI DE SOUSA

O entendimento das perspectivas da agricultura brasileira deve ser buscado nas origens da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma organização complexa, talvez uma das mais importantes no cenário internacional, já que tem como atribuição a elaboração de regras para o comércio mundial. É uma organização com *status* jurídico e poder político próprios. São três as suas funções principais: supervisionar o comércio internacional; implementar acordos negociados nas rodadas e atuar como *tribunal* internacional.

Quem é quem

Estruturada com esse nome em 1995, a OMC surgiu em 1947, no General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), quando se criaram o FMI, o Banco Mundial e a OIC. O Fundo Monetário Internacional (FMI) tem a função de manter a estabilidade das taxas de câmbio e assistir países cujos balanços de pagamento estejam desequilibrados. O Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento é responsável pela assistência aos países atingidos pela guerra.

A Organização Internacional do Comércio (OIC) foi o resultado da tentativa frustrada de se criar uma entidade que coordenasse e supervisionasse a negociação de um novo regime para o comércio mundial baseado no multilateralismo e no liberalismo.

O Gatt foi criado em 1947 como um acordo provisório, com o objetivo de negociar tarifas e regras sobre o comércio internacional. Inicialmente formado por 23 países, passou a ter *status* de organização, na medida em que funcionava como coordenador e supervisor das regras do comércio, mas os membros poderiam não acatar as decisões dos painéis (*panels*) criados para julgar casos de conflitos comerciais, se assim convivesse.

Controvérsias em julgamento

Este é um dado importante pois, depois de formados a OMC e seu órgão de solução de controvérsias, nenhum membro pode impedir as decisões dos painéis estabelecidos para julgar as controvérsias sobre o comércio.

Após oito rodadas negociais, foi criada a OMC dentro da Rodada Uruguai. As rodadas são importantes e abrangentes: implicam diminuição de tarifas e inclusão de setores da economia sem regulamentação mais ativa, já que é corrente a prática de *trade-offs*, que implica concessões das partes.

Por conta da falta de regulamentação, esses setores são menos ou mais suscetíveis a políticas comerciais aleatórias que possam ser distorcivas e prejudiciais ao livre comércio, como o *loan price* norte-americano.

Linhas de trabalho

A Conferência Ministerial é o órgão máximo da OMC e traça as linhas de trabalho e as atividades da OMC. Quando os ministros encarregados das relações exteriores ou do comércio externo se reúnem, acabam por chegar a um documento consensual sobre os trabalhos futuros da organização. Duas conferências já realizadas foram a de Cingapura (dezembro de 1996) e a de Genebra (maio de 1998).

A primeira conferência ministerial, em Cingapura, teve como objetivos examinar o comércio mundial e os desafios da economia mundial, assim como avaliar a implementação dos acordos estabelecidos na Rodada Uruguai e organizar um novo programa de trabalho.

Entre os temas incluídos nas futuras negociações estão: agricultura, serviços e TRIPs – *trade related intelectual properties* (aspectos do direito da propriedade intelectual relacionados ao comércio); revisões do DSB – *dispute settlement body* (órgão de solução de controvérsias); *antidumping*, valoração, licenças de importação, inspeção pré-embarque, regras de origem, salvaguardas, subsídios, barreiras técnicas, têxteis, TRIMs – *trade related investment measures* (medidas de investimento relacionadas ao comércio) e o mecanismo de revisão de políticas comerciais.

A Conferência estabeleceu ações práticas importantes como a criação de grupos de trabalho, que viriam a ser o embrião dos atuais comitês que discutem temas relevantes para o comércio, como concorrência e investimentos.

Também foi discutida a questão da importância de países em desenvolvimento para o crescimento da economia mundial como um todo, e a importância da cláusula de tratamento especial e diferenciado, que na prática não tem tanto efeito. A questão da inclusão de uma possível cláusula trabalhista foi rechaçada por identificar-se a OIT como responsável por tais aspectos.

Acordos em desequilíbrio

A Conferência Ministerial de Genebra se concentrou na elaboração de uma série de recomendações, em especial sobre a III

Conferência Ministerial. Apareceram ainda alguns outros aspectos, como coerência entre as políticas com outras organizações, como o FMI. Discutiram-se os desequilíbrios de aplicação de acordos, que se faziam sentir principalmente nos países em desenvolvimento.

O panorama em que se inserem os objetivos da Conferência Ministerial de Seattle e o próprio impasse de Seattle podem ser visualizados pela análise dos trabalhos preparatórios para a III Conferência Ministerial, coordenados pelo Conselho Geral da OMC.

A primeira fase se desenvolveu no segundo semestre de 1998 e início de 1999. Nessa fase visava-se identificar a agenda, ou seja, os temas e pontos específicos do comércio internacional que os membros priorizassem. A segunda fase seria dedicada à elaboração de propostas concretas, incluindo a abrangência, estrutura e prazos para futuras negociações e implementação dos acordos, e a terceira, ao texto recomendado aos ministros pelo Conselho Geral sobre próximas negociações e inclusão de novos temas.

Maior liberalização

Dos objetivos da Conferência de Seattle, que lançaria a Rodada do Milênio, o principal foi a maior liberalização do comércio. É um tema bastante discutido e sempre presente, principalmente no que se refere à manutenção de políticas distorcivas de subsídios à produção de determinados produtos ou setores de produção.

Além disso, destacam-se os esforços para que as negociações já definidas – incluindo agricultura e serviços, os quais, independentemente da ocorrência ou não da Rodada, seriam discutidos a partir de janeiro de 2000 – sejam postas em vigência.

A importância das revisões em pauta consiste em possíveis alterações de determinados artigos de acordos já existentes: têxteis, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, *antidumping*, subsídios, regras de origem.

Outro objetivo de extrema importância relaciona-se à implementação dos acordos já existentes, como a agricultura e tratamento especial e diferenciado – tema que deve ser explorado pelos países com menor desenvolvimento relativo e PEDs ou países em desenvolvimento.

Geometria variável

Os objetivos da Rodada podem ser analisados segundo categorias de países ou convergência de interesses. Tais interesses se dividem no cenário internacional, com relação ao comércio, em países desenvolvidos de um lado, e PEDs de outro. Dependendo do tema discutido, em geral há mudanças importantes nesse quadro que se convencionou chamar de geometria variável.

A CE, maior interessada e promotora da Rodada Ministerial, tinha propostas de novos temas de interesse, o que seria também uma forma bastante eficaz de diluir ou contrabalançar os custos sociais e políticos de mais uma fase de liberalização da área agrícola – tema considerado bastante delicado politicamente para a CE.

A CE se fortaleceu bastante com os laços econômicos provenientes da área de livre comércio dos países membros da EFTA e dos países da Europa Central.

Os EUA, apesar de anfitriões da reunião ministerial, não se posicionaram com firmeza ante o lançamento de uma nova rodada.

Um dado importante

é que, depois de formados a OMC e seu órgão de solução de controvérsias, nenhum membro pode impedir as decisões dos painéis estabelecidos para julgar as controvérsias sobre o comércio.

O bloco do Brasil

Os PEDs viam na nova rodada a possibilidade de corrigir as distorções originadas na Rodada Uruguai, que consideravam prejudiciais a seus interesses, bem como fortalecer dispositivos que lhes permitissem um tratamento especial.

Os interesses do Brasil são variados, com necessidade de ampliar o acesso a mercados aos produtos de maior competitividade: produtos agrícolas, calçados e têxteis.

Também lhe é favorável o fortalecimento de regras de comércio que impeçam o uso desses produtos de forma discriminatória, como no caso dos *antidumpings*, medidas compensatórias e mesmo em regras de origem.

O Brasil poderá ainda se unir aos países em desenvolvimento para reforçar o objetivo de tratamento especial e diferenciado, acompanhando os países desenvolvidos em temas relativos a investimento e concorrência.

Em âmbito mais geral, a proposta brasileira caracterizou-se pela preservação e fortalecimento do sistema multilateral de comércio; lançamento de uma ampla rodada, que teoricamente contribuiria para maiores avanços em agricultura; possível viabilização de certos aspectos contidos nos acordos já existentes.

A agenda brasileira

Para o Brasil, o principal tema é a liberalização do comércio agrícola. O Brasil sempre deixa claro a importância da questão agrícola.

O setor agrícola nacional poderia ser considerado como o principal responsável pelo desenvolvimento do país, propulsor de capital para outros setores. Aspectos como a profunda industrialização e tecnicização do campo brasileiro; a balança comercial superavitária devido a exportações do setor; padrões de vida mais justos ao trabalhador agrícola, em comparação aos padrões metropolitanos; manutenção de agropecuaristas no campo justificam o destaque dado ao setor.

A liberalização do comércio agrícola só entrou em pauta no item comércio internacional com o processo Gatt/OMC na Rodada Uruguai, sendo incluída definitivamente sob forma de acordo específico com uma segunda rodada de negociações agendada para 2000, como prescrito no artigo XX do Acordo de Agricultura.

Interesses convergentes

Espera-se que uma negociação dentro do Comitê de Agricultura tenha suas expectativas limitadas, restritas ao definido na *built-in agenda*, bastante vago.

A posição brasileira sai fortalecida devido à convergência de interesses de Brasil—Mercosul—Grupo de Cairns (composto por 18 países exportadores de produtos agrícolas, entre eles o Brasil) para a liberalização do comércio agrícola.

A posição dos EUA também se estabele-

ce convergente, ao contrário da UE, Japão e Coréia do Sul.

O Brasil entende que o mesmo tratamento dado aos demais setores industriais na OMC deve ser estendido ao setor agrícola, ou seja, num mercado mais livre e concorrencial.

A proposta brasileira

1. Acesso a mercados

Picos tarifários e escalada tarifária: a medida tem por objetivo acabar ou reduzir fortemente os picos tarifários e atacar o problema da diferença entre as tarifas a produtos com maior e menor nível de agregação e processamento.

Quotas: eliminação das quotas tarifárias para todas as importações, não havendo nenhuma tarifa superior às vigentes a quotas tarifárias.

Salvaguardas especiais: inclusão das regras a salvaguardas gerais da OMC, com a eliminação de salvaguardas especiais para a agricultura.

2. Subsídios e crédito às exportações

Subsídios às exportações: incorporação do tema às regras gerais da OMC, como demais setores do comércio internacional.

Crédito à exportação: acordando com os demais setores definição de regras para disciplinar tais operações no comércio agrícola, evitando distorções a sua eficiência e competitividade.

3. Medidas de apoio interno

Caixa amarela: reduzir o nível dos apoios internos (Medida Global de Ajuda – AMS) ao nível previsto pela cláusula de *minimis* (5% do valor da produção aos países desenvolvidos e 10% àqueles em desenvolvimento).

Caixa verde: continuidade dessas medidas, já que o Brasil notifica tais políticas à OMC. Mas é evidente que tais elevados gastos devem ser revistos, principalmente no que tange à existência de distorção, ou não, promovida por tal medida.

Caixa azul: compromisso de redução, devido à comprovação de distorção ao comércio. Propõe-se a inclusão dessas políticas no cálculo da AMS.

Outros temas foram selecionados pelo governo (através do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços – Gici) como prioritários para a agenda brasileira. São eles: aperfeiçoamento dos acordos *antidumping* e sobre subsídios e medidas compensatórias e alterações no acordo sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio.

Antidumping e outros temas

1. Antidumping

Apesar do avanço obtido em termos de transparência e previsibilidade dos processos das investigações com a Rodada Uruguai, o acordo ainda está aquém de impedir a utilização abusiva de seus instrumentos como medida protecionista pelos países que se utilizam dele, devido à falta de clareza dos procedimentos que determinam as margens de *dumping*, imposição e cobrança de sobretaxas, enfim, técnicas pouco precisas e subjetivas.

Outro tema relacionado é a questão do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento.

2. Subsídios e medidas compensatórias

A proposta brasileira pressupõe a ampliação das possibilidades do tratamento especial e diferenciado, tendo em vista que o acordo não permite o uso de incentivos para atração de investimentos.

Para o país, investimentos são de extrema importância para o financiamento de políticas econômicas e sociais, assim como acontece para outros PEDs. A proposta seria colocar esses investimentos como subsídios não acionáveis, já que visam ao desenvolvimento, a saber: desenvolvimento regional, pesquisa tecnológica, diversificação da produção, desenvolvimento relacionado a questões ambientais envolvidas nos métodos de produção.

3. Medidas de investimento relacionadas ao comércio

Novamente a questão dos PEDs se evidencia.

Para tais países, a diferença entre países desenvolvidos só seria possível no longo prazo com reformas e modificações em áreas sensíveis como reforma fiscal e realocação de mão-de-obra.

Para tanto, o Brasil solicita a inclusão no Acordo de TRIMs de dispositivos que tornem viáveis a implementação de políticas de desenvolvimento social, regional, econômico e tecnológico, como forma de se reduzirem as disparidades entre os países membros da OMC.

4. Serviços

O Brasil entende que devem ser implementados primeiro os termos do acordo sobre serviços.

Os países deveriam completar as disciplinas do Gatt sobre salvaguardas emergenciais, subsídios, compras governamentais e regulamentos nacionais de serviços. A partir daí, numa segunda fase após a regulatória, seriam incluídas negociações para novas liberalizações e novos compromissos.

Impasse com cinco causas

As causas do impasse de Seattle poderiam ser agrupadas em cinco pontos:

- falta de negociações prévias em Genebra;
- interesses conflitantes entre os membros;
- pressão da sociedade civil;
- falta de transparência interna e externa da própria OMC;
- ambiente político e econômico desfavorável a negociações liberalizantes.

O que se verificou na verdade foi uma ausência de negociação em Genebra para a preparação da conferência ministerial que lançaria a Rodada do Milênio.

Esse fator, associado aos interesses conflitantes entre os membros, foi o responsável pelo impasse verificado em Seattle, além do ambiente político e econômico desfavorável. Em outras negociações multilaterais, as negociações dependem das trocas e pressões que estão se criando ao longo do processo.

As preparações para Seattle foram caracterizadas por divergências tais, que o embate político se deu não só entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como também entre os próprios desenvolvidos. Assim, não foi possível traçar qualquer contorno de posições.

A CE foi um dos principais freios ao processo, devido a sua posição extremamente intransigente com relação à agricultura, que impossibilitou qualquer tentativa de convergir posições.

Objetivos mal compreendidos

A tentativa de incluir temas sobre ambiente e trabalho também teve grande repercussão contrária nos países em desenvolvimento, que contemplaram esses temas como uma tentativa de protecionismo (mesmo que a questão seja legítima, mas competente à OIT no caso de padrões trabalhistas) e de uma eventual criação da OMA –

Organização Mundial do Meio Ambiente.

A atuação da sociedade civil foi bastante visível nas manifestações ocorridas em Seattle. A bandeira levantada por inúmeros manifestantes tentando legitimar suas posições em favor dos PEDs demonstra a falta de compreensão sobre os objetivos da OMC.

Poucos sabiam realmente a importância de tais negociações para os PEDs, e foram movidos pela propaganda, com o apoio de ONGs e até de sindicatos americanos. Essa movimentação toda também impediu uma maior atividade dos EUA, que estão em vésperas de eleições, o que torna sua política muito mais reservada.

A falta de transparência interna e externa do processo negociador está associada basicamente a dificuldades ligadas aos procedimentos e à metodologia da preparação das negociações, bem como das próprias negociações.

A maioria dos PEDs se mostrou extremamente desconfortável com o sistema de decisão de reuniões internas entre membros – que são por coincidência os principais atores, inclusive o Brasil – selecionados sem um critério explícito de participação.

Quanto ao último ponto, a conjuntura econômica em que se situam determinados países contribuiu para que incertezas fossem elementos impeditivos às negociações.

Conseqüências para o Brasil

A perspectiva para entender a importância desse processo para o Brasil não deve se limitar ao curtíssimo prazo, mas levar em conta o somatório das políticas negociais, durante um dado período histórico relativo às negociações internacionais no âmbito Gatt/OMC.

As regras do Gatt permitiram por muito tempo o desenvolvimento do comércio mundial e sua maior liberalização. Mas suas falhas eram extremamente prejudiciais a países como o Brasil, no que diz respeito à falta de um sistema eficaz de solução de controvérsias e à inclusão de agricultura e têxteis.

A Rodada Uruguai foi um instrumento importante, pois teve a função de suprir esses problemas e acrescentar regras a grandes setores do comércio internacional.

O Brasil tem usado freqüentemente o mecanismo de solução de controvérsias, mas com a devida cautela. Venceu em todas as instâncias o processo com a Venezuela, no caso da gasolina contra os EUA; venceu da mesma forma o processo que Filipinas levantou contra o Brasil sobre coco ralado.

Outros casos em andamento: o das aeronaves, contra o Canadá, e o do café solúvel, contra a UE. A Rodada Uruguai, com negociações definidas para agricultura e serviços, contribuiu muito para diminuir orçamentos e práticas de subsídios.

Dois cenários possíveis

Tendo visto as contribuições que o sistema multilateral de comércio tem proporcionado – ao Brasil especificamente –, urge a construção de dois cenários futuros no que se refere às negociações da OMC. Portanto, as conseqüências para o Brasil se colocam de acordo com um ou outro dos dois possíveis cenários de negociações.

O primeiro, que se verifica hoje, é o de negociações definidas. São as negociações – as *built in agenda* – já previstas no Acordo da Rodada Uruguai, que tem data para iniciar-se independentemente do lançamento de uma rodada.

É o caso de serviços e agricultura, que já têm agenda de reuniões marcadas para o ano de 2000. Nesse caso, as negociações ocorrem dentro dos comitês específicos para cada tema e não há nenhuma possibilidade de haver uma balança de trocas e concessões para que as negociações avancem mais rapidamente.

O segundo cenário é o de negociações via rodada de negociações. Tem grandes possibilidades de acontecer, se os países responsáveis pelo impasse de Seattle contribuírem para isso – muito provável, aparentemente.

O Brasil está disposto a avançar nas negociações no sentido de uma rodada, contanto que isso se efetive sob ampliação dos temas, montados em um conjunto equilibrado que não comprometa setores específicos.

Negociações futuras

É bastante delicado pensar numa rodada de negociações que possa interferir no processo negociador para os casos de agricultura e serviços retrocedendo o processo, por exemplo. A inclusão de setores deve ser transparente, sem uma escolha que beneficie interesses específicos de alguns membros. Portanto, é aconselhável que o processo de negociação via rodada seja efetuado após o prazo de implementação dos acordos da Rodada Uruguai.

A inclusão de temas trabalhistas e *non-trade concerns* é evitada, já que podem vir a constituir barreiras técnicas através de níveis de trabalho ou meio ambiente, por exemplo, impraticáveis em países que estão aquém do desenvolvimento sustentável. Tais temas seriam um fator agravante da situação dos PEDs e PMDRs (países com menor desenvolvimento relativo), que não possuem padrões tão exigentes e custosos.

As negociações futuras devem preservar o equilíbrio dos direitos e obrigações previamente acordados.

Para o Brasil, é importante a implementação do acordo sobre agricultura, assim como uma revisão do acordo sobre o *antidumping*, fortemente propenso a tornar-se uma barreira comercial.

O balanço das conseqüências é positivo, já que o Brasil dispõe de uma economia forte e um parque industrial diversificado e grande. O principal desafio brasileiro está em transformar em ação seu poder de influência, hoje potencializado pelo tamanho de sua economia: exportar, utilizar suas vantagens produtivas e aumentar sua produtividade para competir e ganhar mercados no cenário mundial.

Ricardo Tatesuzi de Sousa é graduado em Relações Internacionais pela PUC-SP. O texto original teve revisão acadêmica de Vera Thorstensen, professora da FGV e assessora econômica da Missão Brasileura junto à OMC.

Bibliografia

A participação brasileira na reunião de Seattle e O fracasso de Seattle e o futuro das negociações multilaterais.

CNI. *Informativo da Confederação Nacional da Indústria*, ano 9, n.2, nov. 1999.

LAMPREIA, L. F. (1999) *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda.

THORSTENSEN, V. (1999) *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio mundial e a Rodada do Milênio*. São Paulo: Aduaneiras.

WESTIN, S. S. *World Trade Organization/ Seattle Ministerial: outcomes and lessons learned*. US General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-00-86.