

35º Encontro Anual da Anpocs
Caxambú, 24-28 outubro de 2011,

GT12 - Estudos sobre Estados Unidos

Instituições e interesses: EUA, UE e Brasil na Rodada
Doha

Maria Izabel Valladão de Carvalho (UnB)

Trabalho em elaboração. Não citar.

Após o fracasso em Seattle, o consenso alcançado em Doha representou o compromisso dos membros da OMC com o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais de comércio. Inclusive, o compromisso com os interesses dos países em desenvolvimento (PED) e de menor desenvolvimento relativo (PDR) foi incluído, pela primeira vez, no programa de trabalho de uma Rodada da organização. Ele foi claramente enunciado na Declaração Ministerial da Conferência: “We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this declaration” (WTO,2001). Em julho de 2008 a Rodada Doha chegou a um impasse.

Olhando retrospectivamente o processo transacional desde o seu início é possível afirmar que as principais questões que estavam na mesa de negociação, entre elas a redefinição de regras e de acesso a mercados para a agricultura, foram, também, as questões que levaram ao impasse de 2008. Isto não significa afirmar que a Rodada em seus sete anos não evoluiu. O G-20 liderado pelo Brasil e pela Índia transformou-se em um ator chave das negociações e, em alguns momentos relevantes, exerceu um efetivo poder de agenda e obteve vitórias significativas (Carvalho,2010; Ramanzinni Júnior 2009).

Este estudo aborda o comportamento dos EUA, da UE e do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001-2008) a partir da interação entre seus atores responsáveis formais pelas decisões no âmbito das negociações multilaterais de comércio e os principais grupos de interesse dos produtores rurais, bem como da perspectiva das regras institucionais que condicionam o desempenho de tais atores e os capacitam. Ele procura investigar como o impacto da “política doméstica” afetou o desenrolar da Rodada em seus momentos chaves (Conferências Ministeriais em Doha (2001), em Cancun (2003), Hong Kong (2005).

O argumento explorado no texto é o de que o desempenho dos EUA, da UE e do Brasil é melhor explicado quando se considera a influência conjunta de fatores domésticos e internacionais em lugar de tomá-los isoladamente. Parte-se aqui da perspectiva de que credibilidade e poder de barganha – elementos relevantes do contexto negociador internacional – resultam significativamente de ações desenvolvidas no âmbito doméstico e internacional. Desta maneira, o enfoque adotado se alinha ao dos estudos que vêem nos vínculos entre os níveis internos e externos perspectiva relevante e

produtiva para elucidar o comportamento de atores estatais e regionais no contexto internacional.¹

Robert Putnam, no modelo dos Jogos de Dois Níveis, propõe que os resultados de um processo negociador sejam considerados como decorrentes da interação mútua entre o processo de barganha que se desenvolve na esfera internacional objetivando um provável acordo (Nível I) e o contexto doméstico dos Estados onde discussões são efetivadas em cada grupo afetado pelo acordo com vistas a ratificá-lo ou rejeitá-lo (Nível II).

Central a este modelo está o conceito de ratificação. A probabilidade de que um acordo seja ratificado no ambiente doméstico interfere na probabilidade de que ele seja negociado com sucesso no ambiente internacional. Para o autor, o conceito de ratificação é mais amplo do que a aprovação formal do acordo pela instituição legislativa. Ele refere-se “(...) a qualquer processo decisório no nível II que é requerido para endossar ou implementar um acordo no Nível I”(Putnam,1993:438). Além disso, “Os atores no nível II podem representar agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais, ou mesmo “opinião pública”(Putnam,1993:438).

Como assinala Milner (1997:238), a concepção ampliada de ratificação implica que “a política doméstica influencia todos os aspectos da tentativa de se conseguir um acordo cooperativo, do seu início a sua negociação internacional e, claro, a sua ratificação doméstica”. No caso de uma rodada multilateral, a dinâmica político-ratificadora se faz presente nas decisões relacionadas aos vários acordos parciais que vão sendo estabelecidos ao longo do processo negociador.

Se o conceito ampliado de ratificação expande o conjunto de atores que são relevantes para condicionar as decisões do Estado na esfera internacional, ele também contribui para se entender a dinâmica das relações que se desenrolam nesse nível. O processo de ratificação pode interferir diretamente nas barganhas que ocorrem na mesa de negociação, pois “expectativas de rejeição no nível II podem abortar negociações no Nível I sem qualquer ação formal no Nível II”. Em consequência, a “credibilidade (e portanto a habilidade de fechar acordos) no Nível I é aumentada pela (demonstrada) habilidade do negociador em ser capaz de aprovar o acordo no Nível II” (Putnam,1993:441).

¹ Ver, por exemplo, Putnam(1988), Evans (2003) e Milner (1997).

Os grupos de interesse atuam no Nível II de várias formas. Eles pressionam os atores políticos utilizando-se de vários tipos de recursos, como apoio para campanhas eleitorais e mobilização da opinião pública. Para Milner (1997) os grupos de interesse também provêm informações para os parlamentares quanto às conseqüências do acordo para os seus eleitorados. Uma terceira abordagem, derivada do modelo dos Jogos de Dois Níveis, salienta a relevância de se considerar o papel dos grupos de interesse no contexto de ratificação. Neste sentido, os grupos de interesse podem atuar como sinalizadores do grau em que o acordo que está sendo negociado tem respaldo doméstico e deste modo das dificuldades que ele poderá enfrentar para ser ratificado pelo Legislativo.²

É importante destacar que as discordâncias entre os atores internos sobre as alternativas de acordo são um elemento inerente ao processo de constituição da posição negociadora, e reverbera no nível internacional. Quando estas discordâncias são intensas, difíceis de ser compatibilizadas; ou quando atores chaves se opõem ao processo negociador, a probabilidade de que um acordo possa ser concluído é efetivamente reduzida. Desta maneira, existem vínculos não desprezíveis entre o contexto doméstico e a processo negociador internacional. Como sugere ainda Milner, parafraseando Clausewitz, a cooperação internacional é “a continuação da política doméstica por outros meios” (MILNER, 1997, p. 247).

Além das preferências dos atores relevantes, a pesquisa também considera as regras formais e informais do processo decisório das negociações comerciais internacionais. Tais regras estabelecem o tipo e o número dos atores relevantes e o modo como eles participam das decisões, bem como os poderes que possuem. Deste modo, as regras instituem arenas e recursos de poder para determinados atores em relação a outros.

Inicialmente, é necessário esclarecer as diferenças entre as estruturas políticas dos EUA e do Brasil por um lado e as da UE por outro lado e de que maneira é possível compará-las. Enquanto Brasil e EUA são estados – nações, a UE desenvolveu um tipo de organização política com características próprias. Apesar de ser formada por estados – nações, a UE constituiu formas de cooperação entre os estados membros que conduziram ao estabelecimento de estruturas e políticas supranacionais. Em que medida a União Européia se aproxima de uma

² Para um estudo que utiliza essa perspectiva no tratamento da relação entre grupos de interesse brasileiros e as negociações da ALCA, consultar Santana (2001).

estrutura que implica maior ou menor grau de “supracionalismo” ou “intergovernamentalismo” é uma questão ainda em aberto. De qualquer forma, ela não é um estado-nação.

Além disso, a União Europeia é constituída por 27 países os quais incluem 27 ambientes domésticos diferentes. Neste sentido, como tratar os “ambientes domésticos” da UE *vis à vis os* ambientes domésticos dos EUA e do Brasil?

Em primeiro lugar cabe observar que além dos vários ambientes domésticos a UE possui, no âmbito da Política Comercial Comum, o nível comunitário. Neste nível, os estados atuam na defesa de seus interesses domésticos e paralelamente buscam estabelecer uma cooperação integrativa (Paterson, 1997). É na esfera comunitária que se encontram os atores detentores de autoridade para deliberar no âmbito da política comercial externa: a Comissão Europeia (Comissão) e o Conselho da União Europeia (Conselho). Estes atores possuem poderes semelhantes respectivamente aos do Executivo e do Legislativo dos EUA e do Brasil nas negociações internacionais de comércio, o que possibilita compará-los. Esta questão será melhor esplanada na segunda parte deste texto.

Em segundo lugar, o Conselho da União Europeia é constituído por representantes dos governos dos estados - ministros em diferentes áreas de políticas. Este trabalho assume que a “política doméstica” é vocalizada por estes ministros.³ Desta maneira, os ambientes domésticos dos 27 países não serão investigados e o artigo concentra-se em explorar a dinâmica do relacionamento entre a Comissão e o Conselho.

A primeira parte do estudo discute a relação entre credibilidade, poder de barganha e negociações internacionais e apresenta um modelo que permite comparar o comportamento dos EUA, da UE e do Brasil. O modelo é composto de dois tipos de atores: negociador e ator ratificador. Para cada ator são referidos, a partir das regras institucionais, determinados tipos de poder no contexto das negociações internacionais de comércio. Além disso, o modo como as regras institucionais estabelecem o acesso para os grupos de interesse dos produtores rurais também é delineado. A segunda parte aplica este modelo para considerar o impacto da “política doméstica” dos EUA da UE e do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha.

Credibilidade, Atores Políticos e Grupos de interesse

³ Neste caso utilizo a abordagem proposta por Moravcsik (1997).

A credibilidade tem sido apontada como um fator significativo para explicar a probabilidade dos acordos internacionais (Putnam, 1988; Martin, 2000). Credibilidade diz respeito à capacidade de efetivar-se um acordo (Martin 2000). Por conseguinte, a capacidade demonstrada por um ator de que as propostas apresentadas na mesa de negociações possam ser ratificadas “em casa” é um elemento importante do processo negociador e contribui para aumentar a probabilidade de ocorrência do acordo (Putnam, 1988). Portanto, a credibilidade das propostas apresentadas diminui quando há suspeitas de que aquelas proposições não se sustentam internamente (id.ibid).

A relação entre credibilidade e os atores políticos no contexto das negociações internacionais tem sido investigada a partir do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e os poderes de que eles dispõem no contexto das negociações comerciais internacionais. Além disso, no contexto desses estudos, tem-se revisto a tese de que o papel exercido pelo Legislativo no contexto da política externa seja meramente simbólico. (Martin, 2000; Lima e Santos, 2001).

Com o objetivo de tornar comparáveis os poderes dos atores políticos dos EUA e do Brasil com os responsáveis pelas decisões no contexto da Política Externa Comercial da UE conceituei tais atores: como ator negociador (Executivo, para o Brasil e os EUA; e a Comissão Europeia por meio da Direção-Geral de Comércio Exterior, para a UE); e ator ratificador (Legislativo, pra os EUA e o Brasil; e o Conselho da União Europeia, por meio do Conselho de Negócios Estrangeiros, para a UE).

Os poderes que o ator negociador e o ator ratificador possuem estão elencados no Quadro I. A lista de poderes baseia-se em Milner (1997) com duas modificações. Como analisei várias etapas do processo das negociações agrícolas o poder de agenda (o poder de iniciar as negociações e propor as alternativas de acordo) implicou em considerar a capacidade do ator negociador em estabelecer a agenda para cada negociação em curso. Segundo, incluí o poder de conduzir e concluir as negociações. De acordo com a autora , “If one actors possesses them all, then the unitary actor model of the state is most appropriate and domestic politics does not matter (1997:99).”

Quadro I

Tipos de poder	Ator Negociador	Ator Ratificador
Poder de Agenda	X	

Autorizar o mandato Negociador		X	
Conduzir as negocia- ções e concluir o acor- do negociado	X		
Ratificar o acordo concluído		X	
Emendar o acordo concluído		X	
Realizar pagamentos laterais	X	X	

Quando existe um mandato negociador, isto é, quando o ator negociador também detém o poder de autorizar as negociações, ele consegue influenciar o processo de estabelecimento da agenda. Ou seja, ele pode alterar e introduzir alternativas no mandato negociador não contempladas anteriormente pelo ator negociador. Por exemplo, no caso da UE, “at any time , the Council” – o ator ratificador – “may give supplementary directives to the Commission”⁴ – o ator negociador. No caso dos EUA, diferentes projetos de Trade Promotion Authority (TPA) – denominação corrente do “fast track authority” - podem fazer parte das negociações no contexto congressual e o debate pode se centrar justamente no que não foi incluído no projeto respaldado pelo governo, como ocorreu na tramitação da solicitação do TPA na Câmara dos Representantes em 2001. A visão dos democratas de que os vínculos entre meio-ambiente, padrões de trabalho e comércio não tinham sido apropriadamente tratados no projeto respaldado pela administração Bush impeliu-os a apresentar um novo projeto de TPA.

⁴ Woolcock ,2000, p. 380.

A seguir apresenta-se o Quadro II em que se detalha a relação entre os atores negociadores e ratificadores e os diferentes tipos de poderes na esfera do processo decisório das negociações comerciais internacionais dos EUA, da UE e do Brasil.

O Conselho de Negócios Estrangeiros, constituído pelos Ministros das Relações Exteriores dos estados membros, no caso da EU, e o Congresso, no caso dos EUA, e diferentemente do Brasil, detém o poder de autorizar as negociações. Aqueles atores são responsáveis por aprovar o mandato negociador. Existem, porém, diferenças relevantes entre os dois tipos de mandatos.

Quadro II

TIPOS DE PODER	EUA	EU	BRAZIL
Poder de Agenda	Presidente Escritório de Representação de Comércio Exterior Congresso	Direção Geral de Comércio Exterior Conselho de Negócios Estrangeiros	Presidente da República e Ministério das Relações Exteriores
Autorizar mandato negociador	Congresso	Conselho de Negócios estrangeiros	-----
Conduzir as Negociações	Representante para Comércio Exterior e chefe do Escritório de Representação de Comércio Exterior	Comissário para Comércio Exterior e chefe da Direção Geral de Comércio Exterior	Ministro das Relações Exteriores
Ratificar os Resultados da	Congresso	Conselho de	Congresso Nacional

Negociação		Negócios Estrangeiros	
------------	--	--------------------------	--

A autorização “fast track” não é formalmente obrigatória. No entanto, a existência dessa regra reduz o poder do Congresso em propor emendas durante a fase de aprovação do acordo concluído internacionalmente. Esta é uma das razões pelas quais o projeto de mandato negociador envolve tantos debates e é de difícil aprovação. Sob a autoridade do TPA, o Representante para Comércio Exterior dos EUA negocia o acordo e o Senado e a Câmara dos Representantes aprovam ou desaprovam o acordo em sua totalidade. A presença do mandato negociador contribui para aumentar a credibilidade do ator negociador, já que os outros membros da OMC sabem que o acordo em negociação não está ameaçado de sofrer emendas durante a fase da ratificação formal pelo Congresso dos EUA. Além disso, ele sinaliza também os quesitos em que o ator ratificador não está disposto a aceitar.

No caso da UE, o mandato é obrigatório, pois ele relaciona o nível de atuação internacional ao nível da relação entre os estados nacionais - presente na representação dos estados membros no Conselho da União Européia, e particularmente no Conselho de Negócios Estrangeiros constituído pelos Ministros das Relações Exteriores e com poder de aprovar o mandato. Além disso, o mandato em sua formulação mais estrita não é um documento público, pois ele “would inform the EU’s negotiating partners what the EU’s “bottom line is: this might undermine the Commission’s liability to exchange concessions with other WTO members” (Woolcock,2000:380).

Embora não seja um documento público, o mandato não é também um documento inteiramente secreto. Sinalizações sobre as posições da EU, ainda que gerais, são emitidas durante todo o processo de decisão do mandato, de forma que é possível aproximar este mecanismo do Trade Promotion Authority.

A Constituição brasileira determina, no art. 84, inciso VIII, a competência do presidente em “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” e, no art. 49, inciso I, a prerrogativa do Congresso Nacional em “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio Nacional” o Congresso brasileiro não

possui a prerrogativa constitucional, tal qual o Congresso norte-americano de estabelecer acordos comerciais. Tampouco existe na legislação brasileira o instituto do mandato negociador. Em consequência, a capacidade de os parlamentares influenciarem na formação dos objetivos negociadores, de modo institucionalizado, é nula.

O poder de aprovar acordos comerciais, porém, exerce uma influência indireta, ainda que permanente, durante todo o processo negociador. Audiências públicas, por exemplo, são utilizadas pelo Congresso para expressar suas posições e antecipam para o Executivo os problemas a serem enfrentados por ele no contexto ratificador caso persiga determinada linha de atuação externa.

Além disso, a partir de 2001, as divergências entre o Executivo e o Legislativo, em relação às negociações em curso pelo Brasil, principalmente forma institucionalizada, com a proposta de criação de mandatos negociadores.⁵ Ainda que as propostas não tenham sido aprovadas pelo Congresso, elas sinalizaram que os parlamentares não estavam totalmente desatentos ao que se passava nas negociações internacionais de comércio do Brasil.

Os mandatos negociadores aumentam a credibilidade do ator negociador na medida em que sinalizam o respaldo que as alternativas de acordo obtêm no ambiente ratificador.

Os mecanismos de autorização comercial contribuem, ainda, para aumentar o poder de barganha do ator negociador na mesa de negociações (Putnam, 1988). Isto é, ele tem razões significativas, fundamentadas que estão no mandato aprovado pelo ator ratificador, para se opor às propostas apresentadas por outros atores na mesa de negociação (Soares e Santos, 2001). Legislações como a Política Agrícola Comum (PAC) e a Lei Agrícola dos EUA podem ser interpretadas como também produzindo o mesmo resultado. Dessa forma, aqueles elementos contribuem para que o ator negociador possa trazer o resultado para mais perto da posição defendida em seu contexto ratificador.

No caso do Brasil, onde não existe mandato negociador, a credibilidade e o poder de barganha podem ser fortalecidos por meio da formação de coalizões no contexto internacional. Tais coalizões possibilitam: i) que o Brasil possa deixar claro que suas

⁵ PEC nº 52/2001, senador Roberto Requião; PEC nº 345/2001, deputado Aluizio Mercadante; e PL 4.291/2004, deputado Eduardo Suplicy.

posições são também acompanhadas pelas de outros países e que, por conseguinte, elas tem um respaldo significativo; ii) e que a rejeição de determinadas alternativas de negociação são o resultado de um consenso que vai além das preferências do ator negociador. Contudo existem diferenças claras entre a base do poder de barganha baseada em uma autorização comercial e a credibilidade e o poder de barganha proporcionado por uma coalizão. (Completar).

Este trabalho busca também relacionar os atores sobre o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), levaram os parlamentares a procurar interferir sobre elas, desde o seu início e de negociador e ratificador e os grupos de interesse no contexto das negociações multilaterais de comércio. Neste sentido, argumenta-se que a possível influência dos grupos de interesse depende das regras que definem os poderes que aqueles dois atores possuem já que as regras viabilizam arenas e recursos para os grupos de interesse.

Em contextos em que existem mandatos negociadores os grupos de interesse procuram influenciar o processo negociador desde o seu início, isto é já na fase do estabelecimento da agenda. Colocar na mesa de negociação internacional os temas em que tenham interesse já é um movimento importante para influenciar o desenrolar do processo negociador.

A evolução e o impasse das negociações da Rodada Doha

Nesta parte do trabalho a evolução das negociações da Rodada Doha sob o impacto das posições defendidas pelos atores negociadores e ratificadores, bem como das posturas apresentadas pelos grupos de interesse dos produtores rurais dos EUA, da UE e do Brasil.

Na Conferência Ministerial em Doha (9-14 de novembro de 2001), onde se decidiu a agenda da futura Rodada, enquanto os atores negociadores dos EUA e do Brasil pressionaram para que o acordo sobre agricultura representasse efetivamente um avanço na regulamentação do mercado agrícola, a UE defendeu uma postura conservadora a este respeito. Com um *win-set* condicionado pelo mandato negociador restrito e uma reforma pouco profunda da PAC, a UE acabou conseguindo que a redação da Declaração final reduzisse a ambição da proposta de eliminação progressiva dos subsídios à exportação no

âmbito da Rodada e contemplasse a inclusão do vínculo entre preocupações não comerciais e agricultura, base do Modelo Europeu de Agricultura.

No início de 2001, o Presidente George Bush e o Representante para Comércio Exterior dos EUA, Robert Zoellick, deixaram claro que a prioridade da política econômica externa americana era a liberalização do comércio; defenderam o lançamento de uma nova rodada de negociações, na qual “se enfatizava um papel chave para a agricultura”; e afirmaram que consideravam como objetivo principal da agenda legislativa daquele ano a aprovação do Trade Promotion Authority (TPA) (Zoellick, 2001; Sek, 2003).

Porém, desde a aprovação do North American Free Trade Agreement (1993) e da Rodada Uruguaí (1994), as dificuldades de os governos norte-americanos obterem a autorização negociadora se tornaram mais fortes (Destler e Balint, 1999; Destler, 2005). Os maiores obstáculos estão diretamente relacionados aos impactos negativos sobre setores da sociedade americana da intensificação da globalização econômica, da maior competitividade do mercado global e dos resultados do NAFTA.

Diante um Congresso dividido, em que os republicanos controlavam a Câmara dos Representantes por uma margem de 10 deputados e que nenhum dos dois partidos possuía maioria no Senado, a aprovação do TPA pela administração republicana foi bastante conflitante e só foi aprovada em princípio de agosto de 2002, sete meses depois do início da Rodada.

Um dos problemas para a aprovação do TPA envolveu a introdução de cláusulas ambiental e trabalhista⁶ no acordo da OMC e nos acordos de livre comércio (ALC) defendidas pelo Partido Democrata que vocalizava as demandas da poderosa central sindical AFL-CIO e de várias ONGs. Aquelas propostas não tinham o respaldo do Executivo americano e do partido republicano. Um acordo entre os dois partidos possibilitou que uma primeira versão do TPA fosse aprovada no Ways and Means Committee em outubro de 2001. Esta versão foi posteriormente também aprovada por uma Câmara dos Representantes rachada (215-214) um mês após a conclusão da Conferência Ministerial em Doha.⁷

⁶ A questão de inclusão de cláusulas ambientais e trabalhistas nos acordos comerciais relaciona-se, sobretudo, às sanções comerciais que poderão ser impostas aos países que apresentem padrões baixos de proteção naqueles quesitos

O projeto do TPA incluiu vários dispositivos que atendiam a diferentes demandas dos grupos de interesse agrícolas. Ele foi suficientemente amplo para considerar, não apenas, “reducing or eliminating subsidies that harm U.S. exports or unfairly distort markets”⁸ - uma demanda da the AgTrade coalition, que reunia mais de 100 organizações representativas das diferentes fases do processo produtivo, incluindo o agronegócio⁹ - mas também “allowing for the preservation of (non-trade-distorting) programs that support family farms and rural communities”, uma demanda, que não se opunha aos interesses da AgTrade coalition, mas também fazia parte das preocupações da National Farm Union, representante dos médios e pequenos agricultores.

Desta maneira, apesar de não ter mandato negociador, o empenho em obtê-lo, bem como o fato de que um acordo entre os dois partidos permitira aprovar uma primeira versão antes da Rodada, aumentou a credibilidade dos EUA em Doha. Porém, a ausência de um claro mandato reduziu o poder de barganha dos EUA. Ele concordou, por exemplo, em incluir na agenda da Rodada a reforma das regras de anti-dumping e medidas compensatórias, o que não era consensual no Congresso Americano e provocou a intensa oposição dos congressistas dos estados produtores do aço, e foi uma das questões que dificultaram a aprovação do TPA em 2002 (Sek, 2003). Os desdobramentos do processo de aprovação do TPA analisados neste texto mais adiante terão efeitos futuros no desenrolar da Rodada.

O mandato negociador da UE estava fundamentado em uma reforma da PAC pouco profunda, em que as mudanças mais significativas propostas pela Comissão tinham sido rejeitadas na reunião do Conselho Europeu que ocorrera em Berlim em 1999.

COPA-COGECA¹⁰ respaldou esta posição restritiva, pois segundo ela os resultados nas negociações na OMC deveriam estar limitados pelo Acordo de Berlim e que “price and market support must remain an essential element of the CAP”¹¹

Desta forma, a Declaração Ministerial só foi aprovada depois que a UE conseguiu incluir quesitos que limitavam o processo negociador de redução dos subsídios à exportação e que vinculavam preocupações não comerciais ao tratamento da agricultura.

⁸ Id. *ibid.*

⁹ See www.agtrade.cci/ndex2.html and *AGTRADE COALITION APPLAUDS LAUNCH OF NEW ROUND*, in <http://www.fb.org/fbn/past>

¹⁰

A UE só aprovou a inclusão na Declaração Ministerial da eliminação progressiva dos subsídios à exportação com o adendo “without prejudging the outcome of the negotiations (WTO,2001).”

A introdução de que “non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture (id.ibid)”, estava respaldada no processo de “esverdeamento da PAC”, na defesa do modelo Europeu de Agricultura, apoiado pelos grupos de interesse agrícolas e nas preocupações com o meio-ambiente explicitadas na Strategy for Sustainable Development aprovada pelos chefes de governo no Conselho Europeu de Göteborg entre 15 - 16 de Junho de 2001.

Entre os objetivos do Brasil em Doha estava a “liberalização do setor agrícola mediante melhores condições de acesso a mercados e disciplinas que cerceiem os subsídios concedidos por países desenvolvidos” (Thorstensen e Amorim, 2002:62). Como sugerido anteriormente, a ausência de mecanismos de autorização restringe o poder de barganha do ator negociador. Os movimentos de formação de coalizões ao nível internacional podem ser interpretados como uma forma de aumentar o seu poder de barganha. A atuação do Brasil nas negociações em Doha ocorreu em conjunto com o Grupo de Cairns. A pressão do Grupo de Cairns mostrou-se relevante para que o rascunho da Declaração Ministerial proposta pelo Secretário Executivo da OMC, Stuart Harbinson contemplasse as demandas dos países integrantes daquele grupo e, desse modo, que já chegasse à mesa de negociação uma redação favorável ao Brasil, ainda que geral, mas que pudesse servir de base para um futuro acordo. Os grupos de interesse do setor agrícola respaldaram a posição negociadora do Brasil.(Completar)

O TPA só foi obtido pelos EUA em agosto de 2002. Para a sua aprovação a administração republicana concordou com uma nova Lei Agrícola que elevava de modo significativo os gastos com subsídios aos produtores rurais para os próximos cinco anos. Esta lei, que em princípio tinha sido muito criticada pelo Executivo americano, acabou sendo aprovada com o seu aval em maio de 2002.

O TPA introduziu dois elementos que farão parte da agenda negociadora dos EUA: a categoria de produtos agrícolas *import-sensitive* que deveria ter reduções tarifárias menores e quotas, na qual encontravam-se vários de interesse do Brasil; e manteve o programa de crédito à exportação, considerado pela UE.(COMPLETAR)

A União Européia, por sua vez, aprovou em 26 de junho uma nova reforma da PAC – a Reforma de Meio-Período. Nesta reforma ela introduziu, pela primeira vez, a desvinculação entre pagamentos aos agricultores e produção - um dos elementos essenciais de funcionamento da PAC desde o seu estabelecimento pelo Tratado de Roma (1957) e responsável pelas crises de superprodução e pela diminuição da competitividade da agricultura européia.

Apesar de significativa ela permitiu manter um vínculo entre pagamentos diretos e produção, ainda que limitado, e o sistema de subsídios para determinados produtos como, por exemplo, cereais e carne bovina; e um período de dois anos para que os Estados-membros se adaptassem às novas regras. A influência desta reforma, no sentido de ampliar o win-set da UE foi reduzida, pois se fazia necessário um período de tempo para que os contextos domésticos dos estados-membros absorvessem os efeitos das medidas contidas na Reforma.

A aprovação da Reforma de Meio-Período da PAC pelo Conselho de Agricultura da EU em 26 de julho, portanto às vésperas da V Conferência da OMC, reduzira o seu possível impacto positivo na posição da UE. Além de ter sido limitada, ela permitira aos Estados membros um período de até dois anos para se adaptar às novas regras. Neste quadro, a margem de manobra da UE no espaço internacional estava restringida pelos desdobramentos da reforma sobre os interesses domésticos de seus estados membros, ainda não absorvidos.

Dessa maneira, com os limites colocados por seus ambientes retificadores, EUA e UE apresentaram em agosto de 2003 proposta conjunta em que reduziam as suas ambições negociadoras: os subsídios à exportação da UE e o programa dos EUA de créditos para a exportação foram mantidos; conservaram-se limites altos para os dispêndios em subsídios domésticos com impacto negativo no comércio internacional; em acesso a mercados, estabeleceu-se a fórmula mista (*blended formula*) que não contemplava as demandas dos países em desenvolvimento; e, propôs-se modificar a cláusula de Tratamento Especial e Diferenciado ao defender que “regras e disciplinas necessitarão ser ajustadas para os países exportadores líquidos de alimentos significativos”(WT0,2003).

A resposta do Brasil e de outros países em desenvolvimento ao movimento dos EUA e da UE foi a apresentação de uma proposta alternativa enviada à OMC e apoiada por um grupo de países que veio a ser conhecido como o G-20, liderado pela Brasil e

pela Índia (África do Sul, a Argentina, Bolívia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Paquistão, Peru, Filipinas, Tailândia e Venezuela).

Está claro hoje, o alcance do objetivo da instituição do G-20 - o de impedir que uma nova “bilateralização” das negociações multilaterais de comércio¹², semelhante a que ocorrera em 1992 quando EUA e a UE compatibilizaram suas divergências no Acordo de Blair House.

A reação dos EUA e da UE à posição defendida pelo Brasil e pelo G-20 foi muito dura. Os representantes destes dois atores culpam o Brasil pelo fracasso da Conferência. Robert Zoellick chegou a dizer que existiam dois tipos de países *won't do* e *can-do* e ameaçou realizar acordos comerciais com os últimos. Porém, a constituição do G-20 efetivamente aumentou o poder de barganha do Brasil e de outros países em desenvolvimento. De forma que, no início de 2004 o Representante para Comércio Exterior dos EUA, já tendo absorvido o desfecho de Cancun, defendeu a retomada das negociações, onde a mudança das regras do comércio agrícola deveria se constituir em um dos temas principais. Em entrevista ao Financial Times, Robert Zoellick afirmou: *”There are a couple of areas, and the most striking one is the elimination of agricultural export subsidies, that we just have to do”* (Alden, 2004).

O G-20 reuniu países que em diferentes graus eram exportadores agrícolas e, portanto, tinham interesse na liberalização do mercado agrícola. Porém vários destes países apresentavam um significativo setor de agricultura de subsistência. Desta forma, foram incluídos dois mecanismos para os PEs e para os PDRs que protegiam seus respectivos mercados internos: Produtos Especiais (com cortes tarifários mais baixos) e Salvaguardas Especiais que permitiam a criação de barreiras tarifárias a partir de um determinado limite de invasão de produtos agrícolas.

Estes dois mecanismos não obtiveram respaldo dos grupos de interesse do agronegócio brasileiro e americano. No caso brasileiro, apesar de apoiar a estratégia brasileira de atuar na Rodada Dohavia o G-20, a CNA destacou “(...) a definição e a seleção dos chamados produtos especiais e salvaguardas agrícolas especiais (...) é um tiro

¹² “O Grupo nasceu com o objetivo de tentar, como de fato o fez, impedir um resultado predeterminado em Cancun e de abrir espaço para as negociações em agricultura.” http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp.

no pé {do Brasil} por que quase 50 por cento das nossas importações (vão) para países em desenvolvimento e esses instrumentos vão ser usados contra nossos interesses.”¹³

A partir de 2005 as dificuldades para que a Rodada evoluísse cresceram já que se tratava de chegar a um acordo quanto aos valores que deveriam ser aplicados às reduções tarifárias em acesso a mercado e à diminuição dos subsídios domésticos distorcivos, bem como o estabelecimento de uma data para a eliminação dos subsídios à exportação e de como este processo deveria ocorrer.

A VI Conferência Ministerial em Hong Kong foi precedida por conflitos entre o Comissário para Comércio Exterior da UE, Peter Mandelson, e os representantes dos estados no Conselho. Eles demonstravam que os atores no contexto ratificador estavam atentos à evolução das negociações e que não permitiriam movimentos do ator negociador que ultrapasse os limites do mandato negociador.

Em outubro de 2005, as vésperas da VI Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong (13-18 de dezembro), o Ministro de Comércio da França, Christine Lagarde, acusou Peter Mandelson de estar excedendo a sua autoridade negociadora com as propostas de redução dos subsídios agrícolas e cortes nas tarifas de importação. Em seguida, a França, com o apoio de 12 países, obteve que a Inglaterra, que exercia a Presidência da União Européia, convocasse uma reunião de emergência dos Ministros das Relações Exteriores dos estados membros para discutir suas preocupações relativas ao comportamento do Comissário de Comércio Exterior. Na mesma semana, 13 Ministros de Agricultura da UE, sob a liderança da França, enviaram carta para Peter Mandelson requerendo o direito de serem consultados a respeito de possíveis concessões na área agrícola. Apesar da reunião de emergência ocorrida em Luxemburgo em 18 de outubro não ter resultado na imposição de limites à atuação de Peter Mandelson, o que era requerido pela França, os Ministros concordaram em acompanhar mais de perto as negociações.

Em 27 de outubro, às vésperas da UE apresentar uma nova proposta, o Presidente da França, Jacques Chirac declarou que o seu país bloquearia a aprovação de acordos que colocassem em risco a Política Agrícola Comum (PAC), aprovada em 26 de junho de 2003 pelos Ministros da Agricultura com vigência até 2013.¹⁴

¹³ Entrevista com representante da CNA pela autora.

¹⁴ “US and EU pressed on Doha Concessions” Financial Times, 11/10 2005. <http://www.FT.com>. “Emergency meeting called on Doha offer”, id.ibid., 13/10/2005; “EU approves farm tariff cuts

Novamente em relação à eliminação dos subsídios à exportação a posição da UE predominou. Desta maneira a data acordada foi 2013, quando a Reforma de Meio-Período da PAC passaria por um novo escrutínio por parte dos estados membros. Os EUA e o G-20 tinham defendido a data de 2010. Além disso, a UE conseguiu vincular o possível fim dos subsídios à exportação com a adoção de disciplinas em medidas com efeito equivalente,¹⁵ reivindicação esta presente desde do início da Rodada. No caso do programa de ajuda alimentar os estados membros se comprometeram em estabelecer medidas que não prejudicassem os países de menor desenvolvimento relativo.¹⁶

Não houve avanços sobre os níveis de corte tarifários e os percentuais de redução dos subsídios domésticos. A posição da UE foi mais conservadora em relação à acesso a mercados do que a proposta pelos EUA e pelo Brasil. Porém a proposta daquele ator para os cortes em subsídios domésticos que distorcem o comércio foi mais avançada que a dos EUA e estava compatível com a soma das reduções da Reforma de Meio Período deste ator aprovada em julho de 2003(Carvalho, 2003). Os EUA, por sua vez, estavam limitados pela Lei Agrícola aprovada em 2002. A Ministerial incluiu na Declaração Final os mecanismos, já citados, referentes às Salvaguardas Especiais e aos Produtos Especiais para os PEDs e os PDRs. E também a categoria de Produtos Sensíveis para os países desenvolvidos, categoria esta presente no TPA e que atendia também à demanda da UE.

O Presidente do ICONE lamentou os resultados da Ministerial de Hong Kong. Marcos Jank destacou a ausência de avanço nos dois temas de maior interesse do agronegócio - apoio doméstico e acesso a mercados- e o risco de retrocesso no acesso a mercados dos países em desenvolvimento “que já representam mais da metade de nossas exportações” pela consolidação do SSM e PEs. Ademais, deplorou a “ausência de avanço nos itens ofensivos de acesso a mercados agrícolas em países desenvolvidos”.

proposal”, id.ibid., 18/10/2005; “Chirac will block Doha before cuts in farm aid ”, id.ibid., 28/10/2005; “EU juggles in bid to revive trade talks”, id.ibid., 28/10/2005. Visitada em 30/10/2005. “Brasil pressiona ricos por limites”, O Estado de São Paulo, 20 de outubro de 2005, página B8.

¹⁵ Reivindicação da CE em relação aos programas de apoio dos Estados Unidos com efeito externo, como, por exemplo, os créditos à exportação e o programa de ajuda alimentar

¹⁶ Declaração Ministerial de Hong Kong.

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm .

Chamou a atenção para o fato de que o fim dos subsídios à exportação já tinha sido decidido em 2004(WTO, 2004), e que a data acordada beneficiava a UE (Jank,2006).

A partir de 2006 as discordâncias entre EUA, UE e o G-20 se avolumaram. As negociações foram formalmente suspensas em 27 de julho de 2006 e só retomadas em princípio de 2008. Em final de julho de 2008 elas terminaram em colapso. Duas ordens de fatores explicam a instabilidade do processo negociador neste período. A primeira é relativa às características da etapa do próprio processo transacional, pois se tratava em estabelecer os valores de cortes em acesso a mercados e em subsídios domésticos, duas áreas que exerciam grande impacto nos ambientes ratificadores dos estados membros. A segunda refere-se aos desdobramentos que ocorreram nos ambientes ratificadores dos EUA e da UE e que sinalizaram que os atores neste contexto não estavam satisfeitos com o desenrolar das transações e não respaldavam o modo como os seus respectivos atores negociadores as estavam conduzindo.

Do lado dos EUA, o TPA expirou em julho de 2007. Porém, os congressistas americanos estavam indignados com o modo como o governo americano estava avançando em negociações bilaterais, independentemente da presença de um mandato negociador, e, por conseguinte não estavam dispostos a aprovar um novo TPA (Tucker e Wallach, 2009).

Além disso, a correlação de forças no Congresso entre democratas e republicanos se invertera com as eleições para a 110 legislatura. Nesta, os democratas passaram a predominar na Câmara de Representantes e no Senado, inclusive com uma margem superior de deputados e senadores do que os republicanos obtiveram na legislatura anterior.¹⁷

Diante deste quadro, dificilmente a administração republicana obteria um TPA que correspondesse aos seus objetivos negociadores.

Ademais, o Congresso americano aprovou nova Lei Agrícola que elevou novamente os gastos com subsídios e manteve os programas de apoio domésticos distorcivos praticamente intactos.¹⁸

¹⁷ Na Câmara dos Representantes, os democratas possuem 233 cadeiras, enquanto os democratas detêm 202. No Senado, a diferença é de duas cadeiras para os democratas (51-49).

¹⁸ O veto do Presidente Bush foi rejeitado por larga margem no Congresso Americano durante a Mini-Ministerial em de julho 2008, quando se processavam negociações cruciais para o desenrolar da Rodada. BECKER et al. Farm Bill Legislative Action in the 110th Congress,

A ausência do TPA reduziu a credibilidade e o poder de barganha na mesa de negociação. O Ministro de Comércio da Índia questionou a capacidade do ator negociador de honrar no nível doméstico as propostas apresentadas no nível negociador. Diante da oferta americana de possível redução do total de subsídios domésticos para a faixa entre 13 bilhões e 16,4 bilhões de dólares, proposta que se aproximava da demanda do G-20, Kamal Nath afirmou, representando um grupo de 90 PEDs: “Washington precisa apresentar um *road map*, “sobre como pretende obter a autorização para negociar para que possamos prosseguir. Se a atual situação continuar, estamos fadados ao impasse.”¹⁹

Do lado da CE, os obstáculos a uma retomada efetiva das negociações não foram menores. Logo depois da apresentação de nova proposta de acordo pelo presidente do grupo negociador de Agricultura da OMC no início de 2008 – que o representante da entidade regional para as negociações de comércio, Peter Mandelson, considerou “uma boa base para mais negociações” –, a França declarou que vinte ministros de Agricultura tinham se oposto aos níveis de cortes tarifários e redução de subsídios presentes naquele documento (FRANCE, 2008). O ministro da Agricultura francês reclamou, ainda, vigorosamente da situação desequilibrada das concessões que são exigidas da UE em agricultura *vis à vis* as que estão sendo negociadas em serviços, indústria e indicações geográficas.

As eleições presidenciais francesas em maio de 2007 e, posteriormente, a ascensão da França à Presidência da UE em o 1º de julho de 2008 propiciaram espaços para a intensa atuação de Nicolas Sarkozy. Este afirmou, várias vezes, durante as negociações em julho de 2008, que não aprovaria o pacote em negociação por Peter Mandelson.

A França caracteriza-se por ser o país que mais se opõe aos acordos agrícolas nas negociações multilaterais de comércio. Na Rodada Uruguai, ela foi responsável pela suspensão do acordo Blair House entre 1992 e 1993, selado entre os EUA e a CEE, ameaçou vetá-lo no Conselho, e só o aprovou após a concordância dos EUA em rever

updated June 13, 2003. CRS Report for Congress, RL 33934. Disponível em: <http://www.uky.edu/Ag/AgEcon/farmbill/links.html>. Acesso: 19/03/2009.

¹⁹Brasil e outras 90 nações cobram definição dos EUA”, *Estado de São Paulo*, 16 de novembro de 2007, B5.

algumas de suas cláusulas, bem com aprovar a retirada serviços audiovisuais do acordo sobre serviços.(TREBILCOCK; HOWSE, 2000).

A França não está sozinha neste processo e lidera um conjunto de países com posições mais protecionistas no que tange a agricultura. Estes países, apesar de não estar na linha de frente, apóiam as posições francesas. Eles incluem Irlanda, Polônia, Itália, Espanha, Grécia e Portugal.

A França é o maior exportador de grãos da UE e o maior recebedor dos recursos proporcionados pela Política Agrícola Comum (PAC) (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006). Além disso, a organização representativa dos interesses dos produtores rurais, Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), organizada localmente, representa cerca de 10% da população de produtores agrícolas da UE-25²⁰ e exerce grande influência nas eleições francesas.

Conclusão

A crise da economia global iniciada em 2008 e aprofundada posteriormente nos EUA e nos países da UE e com efeitos negativos nos salários, nos empregos dos trabalhadores e nos lucros das empresas e seus desdobramentos futuros como a dificuldade de países da zona do euro de honrar os seus compromissos financeiros e a crise do endividamento público dos EUA em 2011 dificultaram qualquer possibilidade de retomada das negociações.

Em regimes democráticos, a politização da política externa comercial é inevitável. Os custos e benefícios dos acordos de liberalização comercial não são distribuídos uniformemente e produzem ganhos e perdas para diferentes setores econômicos e sociais. As divergências assim geradas são complexas e contemplam preferências protecionistas e liberalizantes de diferentes setores econômicos, dos trabalhadores, dos consumidores e dos governos. As instituições políticas canalizam-nas e influenciam na forma como a política doméstica interfere na política comercial externa.

Bibliografia de Referência

²⁰Com os últimos alargamentos, a população empregada na agricultura (incluindo os proprietários rurais) da UE elevou-se de aproximadamente 6 milhões para 10 milhões e a da França alcançou em 2004 quase 1 milhão (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006).

JANK, Marcos. (2006), *A hora da verdade na OMC*, 01/03/2006, <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=7&areaID=7&secaoID=23&artigoID=565> .

MORAVCSIK, Andrew. (1997), "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol. 51, N. 4, p. 513-553.

WTO.(2003), JOINT EC-US PAPER, JOB(03)/157 Agriculture. Disponível em www.wto.org . Acesso 20/02/2009.