

# Fracasso em Cancun?

Teresinha da Silva Bello\*

Economista da FEE.

## Resumo

*No texto, discute-se se a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) realizada em setembro de 2003 foi um fracasso para os países em desenvolvimento, ou se representou o início de uma nova fase da OMC. Nele, são discutidas a causa oficial do fracasso da reunião, os subsídios à agricultura, as três propostas apresentadas e as conseqüências para os países em desenvolvimento.*

## Palavras-chave

**OMC; protecionismo; subsídios agrícolas.**

## Abstract

*The text discusses whether the World Trade Organization meeting of September 2003 was a failure for developing countries, or if it represented the beginning of a new phase for WTO. The official cause of the meeting's failure is discussed, along with the agricultural subsidies, the three proposals presented and the consequences for developing countries.*

**Os originais deste artigo foram recebidos  
por esta Editoria em 06.10.03.**

---

\* A autora agradece imensamente à amiga e colega Sônia U. Teruchkin pela disponibilidade com que se propôs a ler a primeira versão do texto e pelas sugestões apresentadas. Os erros por ventura remanescentes são de responsabilidade da autora.

## Introdução

Na 5ª Conferência Mundial da Organização Mundial do Comércio (OMC), ocorrida em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003, esperavam-se decisões sobre dois assuntos previamente incluídos na agenda da OMC, em reuniões anteriores: o comércio de produtos agrícolas, agendado em 2001, na reunião ministerial de Doha; e a sujeição dos chamados novos temas — investimentos, acesso a mercados, compras governamentais, normas para concorrências públicas, comércio de serviços — às normas do comércio internacional. Os novos temas já faziam parte da agenda da Organização desde 1996, quando ocorreu a reunião de Cingapura. Enquanto o tema sobre comércio de produtos agrícolas interessava particularmente aos países em desenvolvimento, o segundo assunto, relacionado com o comércio de serviços e investimentos, convinha aos países ricos.

Se, para alguns, a reunião acabou em fracasso, para outros representou o início de uma nova fase da OMC. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), antecessor da OMC e criado na segunda metade da década de 40, foi, por muito tempo, dirigido pelos Estados Unidos e pela Europa, enquanto os países em desenvolvimento desempenhavam um papel secundário nas discussões sobre comércio internacional. Mas sua sujeição integral ao acordo de Blair House (o que ditou as regras da Rodada Uruguai de 1994) tornou-os bem mais conscientes de seus direitos e bem mais ressentidos sobre suas muitas obrigações como membros da OMC.<sup>1</sup> Desde a reunião de Seattle em 1999, os países mais pobres têm insistido em assumir seu pleno papel nas decisões da OMC, que precisam ser tomadas através de consenso. E agora, em Cancun, eles experimentaram essa liberdade (Jonquiers, 2003).

No presente texto, pretende-se analisar até que ponto o desenlace da reunião de Cancun pode ser considerado um fracasso, quando analisado sob o ponto de vista dos países menos desenvolvidos. Assim, em primeiro lugar, é apresentado o motivo oficial pelo qual a conferência de ministros não avançou. A seguir, são feitas algumas considerações sobre as distorções causadas pelos subsídios agrícolas e seus efeitos nocivos sobre os países mais pobres. Na terceira parte

---

<sup>1</sup> “Na Rodada Uruguai, concluída em 1994, formularam-se as regras de comércio internacional atualmente em vigor na Organização Mundial do Comércio (OMC) sem se estabelecerem diferenciações quanto ao grau de desenvolvimento dos países. Os princípios gerais, que deveriam refletir-se em melhoria nos padrões de relacionamento comercial entre os países, até o momento, atêm-se a normas que beneficiam, em sua maior parte, as nações mais desenvolvidas. Setores sensíveis, como, por exemplo, a agricultura, não tiveram sua regu-

do texto, são apresentados, resumidamente, os principais conteúdos das três propostas colocadas na mesa de negociações, no aspecto referente à questão agrícola, quando podem ser observadas as posições diferenciadas dos países ricos — em especial Estados Unidos e União Européia (UE) — e do outro grupo — este formado por economias emergentes —, o qual ficou conhecido como o G-22. A terceira proposta foi aquela apresentada pelo Presidente do Conselho Geral da OMC, responsável pela supervisão do conjunto da negociação. Na parte final do texto, são levantadas algumas considerações sobre as possíveis conseqüências dessa 5ª Conferência para os países em desenvolvimento.

## A causa oficial do “fracasso”

Embora, nas previsões, a questão agrícola fosse considerada como o ponto onde mais haveria discórdia entre os 148 países-membros da Organização, o colapso da reunião ocorreu depois que uma coalizão de países africanos e asiáticos recusou as exigências da União Européia e do Japão para que se iniciasse a discussão sobre os novos temas.

Conhecidos como Temas de Cingapura, referem-se a um pacote discutido em Cingapura, em 1996, e seus objetivos são a abertura do mercado para empresas de serviços e para investidores internacionais. De interesse específico dos países ricos (exportadores de capital e de serviços), os Temas de Cingapura foram apresentados pela UE como a contrapartida do bloco para a redução dos subsídios agrícolas proposta pelos países em desenvolvimento. Ou seja, em troca da diminuição das subvenções concedidas à agricultura pela UE, criar-se-iam leis supranacionais para o tratamento do investimento externo e do comércio de serviços, as quais reduziriam a margem de manobra das políticas nacionais de desenvolvimento nos países mais pobres.

Em novembro de 2001, em Doha, no Catar, países da Ásia, da África e do Caribe já haviam resistido à inclusão desses assuntos na agenda de negociação, ficando estabelecido que os mesmos só seriam negociados em 2003, em Cancun, se houvesse consenso, o que não ocorreu, refletindo os diferentes interesses dos países que compõem a OMC. Aos ricos interessa, especialmente, ampliar as negociações sobre os novos temas. Para dezenas de países pobres, entretanto, haveria dificuldade em levar adiante a abertura do comércio de serviços e

---

lamentação implementada em sua totalidade, o que tem afetado diretamente a capacidade competitiva dos países menos desenvolvidos, cujos produtos continuam a sofrer barreiras que já deveriam ter sido excluídas.” (Bello, 2002, p. 73).

a maior liberalização em relação aos investimentos externos. Isto porque, além de ser difícil avaliar seus impactos sobre as economias dos países em desenvolvimento, muitos destes temem a repetição do que aconteceu na Rodada Uruguai: acatando as propostas dos países ricos, concordaram com a redução das tarifas sobre bens manufaturados e com a adoção de regras sobre patentes, sem que nada substancial fosse decidido em relação à abertura do comércio de bens agrícolas, de interesse vital para os países mais pobres. E, durante a reunião em Cancun, ficou claro que a agenda de negociação novamente estaria voltada apenas aos interesses dos mais ricos. Daí, a negativa por parte de quase 70 países da África e da Ásia, a maior parte deles situados entre os mais pobres do mundo, de discutir os Temas de Cingapura.

Na Índia, por exemplo, um dos países que mais contribuiu para o impasse em Cancun, o Governo quer decidir livremente sobre a adoção de políticas industriais, o que implicaria ter o direito de exigir dos investidores estrangeiros certos compromissos. Ou seja, o Governo indiano quer ter a liberdade de condicionar os investimentos externos aos interesses de seu país. No molde proposto pelos países desenvolvidos, essa liberdade seria concedida aos capitais, não às políticas públicas. A grande reticência dos países em desenvolvimento em relação ao acordo sobre investimentos é que as propaladas benesses advindas do livre-comércio e tão defendidas pelos países ricos e por muitos especialistas em comércio, na prática, raramente se cumprem.

Diferentemente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, onde os votos são proporcionais às cotas de cada país, na OMC os votos têm peso igual, e, dos seus 148 associados, mais de 100 são considerados “países em desenvolvimento” e só uns 40 são classificáveis como “desenvolvidos”. Desse fato resulta a necessidade de haver um consenso nas tomadas de decisão, sob pena de não se chegar a lugar algum, já que os interesses dessas 148 economias são muito diversos. Mesmo entre os países em desenvolvimento, existem fortes diferenças quanto aos seus objetivos. Enquanto Brasil, Argentina, México, Índia e os Tigres Asiáticos, por exemplo, possuem uma respeitável base industrial, outros países mais pobres da África e da Ásia estão em níveis mais atrasados de desenvolvimento, com suas economias praticamente baseadas numa agricultura com condições de produção muito precárias e alicerçada em poucos produtos. Devido a isso, esses países tornam-se bastante vulneráveis aos efeitos dos subsídios à agricultura concedidos nos países mais ricos, conforme será visto a seguir.

## As distorções causadas pelos subsídios agrícolas

De acordo com a Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), as distorções no comércio de produtos agrícolas afetam principalmente os países mais pobres, por diversas razões.

Em relação aos subsídios e às políticas protecionistas, no entender da FAO, as mesmas distorcem o comércio agrícola de várias formas: deprimindo as importações dos países que concedem as subvenções; reduzindo as exportações dos países que não concedem tais subvenções; provocando a depressão dos preços mundiais e um aumento de sua volatilidade; diminuindo os incentivos à produção de alimentos nos países importadores que não concedem subsídios (FAO, 2003).

Ainda que, em curto prazo, os subsídios internos e a exportação de alimentos dos países ricos tendam a reduzir os gastos com as aquisições externas por parte dos países importadores desses bens, no longo prazo as importações subvencionadas acabam por minar os incentivos para investir na produção de alimentos nos países importadores que não concedem tais subsídios. Tal fato também pode levar os governos desses países (sobretudo os dos países em desenvolvimento) a deixarem de atender ao seu setor agrícola nacional (FAO, 2003).

Até mesmo a ajuda humanitária, sob determinadas circunstâncias, poderia trazer problemas aos países que a recebessem. Exemplificando: os Estados Unidos costumam enviar seus excedentes de *commodities* — produzidas com subsídios — a populações mais pobres de países africanos. O Governo norte-americano compra dos produtores o excesso de produção de cereais e o envia como ajuda alimentar a países carentes. Devido aos subsídios que os protegem contra preços baixos, os agricultores dos EUA produzem esses cereais em excesso. Por outro lado, na África, muitos dos países que recebem essa ajuda alimentar vêm encontrando dificuldade para vender sua produção de cereais — milho, sorgo, trigo, feijão. Só que o excedente ali gerado não decorre da concessão de subsídios, mas das condições de clima e de fertilidade do solo. Fica então a pergunta: por que os EUA não comprem os excedentes estocados da África em vez de lhe dar ajuda humanitária sob a forma de alimentos? Tal medida estimularia bem mais o funcionamento da economia desses países, aumentando sua renda e o nível de emprego e, ao mesmo tempo, diminuindo seus excedentes agrícolas.

Pelo lado dos países desenvolvidos e, em especial, da União Européia, divulga-se a idéia da necessidade de subsídios agrícolas em decorrência da multifuncionalidade da agricultura. Entretanto essa função “social” das subvenções

aos agricultores da Europa, cada vez mais, tem sido rechaçada, sob a alegação de que, na verdade, os maiores beneficiados são os grandes produtores.

“(...) quem mais ganha com a PAC [Política Agrícola Comum] são os grandes cerealistas do entorno da região parisiense e não os pequenos produtores, imagem que sempre vem à mente quando as autoridades européias dizem que o apoio doméstico (ajuda interna) é importante para proteger a população rural da Europa. Se a UE retirar dos cerealistas, dos produtores de carne e leite a ajuda interna, eles não terão mais como produzir de forma a concorrer com o preço internacional. Os setores de frutas, vinhos, flores e queijos são, na verdade, pouco ajudados.” (Tachinardi, 2003, p. A-10).

A seguir, serão apresentadas, resumidamente, as três propostas colocadas em discussão na reunião de Cancun, todas enfatizando a questão do comércio de produtos agrícolas.

## As três propostas

Basicamente, as três propostas tratavam, de maneira diferenciada, de três aspectos relacionados ao comércio internacional e a sua liberalização: produção agrícola interna, acesso a mercados e subsídios à exportação.

Em relação à produção agrícola interna, o enfoque dado ligava-se à concessão de subsídios aos produtores agrícolas. O acesso a mercados tinha como tema central a diminuição das barreiras impostas aos produtos importados. E os subsídios à exportação tratavam da eliminação (ou redução) dos mesmos.

A primeira proposta apresentada para discussão no encontro de Cancun partiu de dois gigantes comerciais, os Estados Unidos e a União Européia. Era uma proposta vaga, alinhada com a manutenção dos subsídios à exportação de produtos agrícolas e com poucos esclarecimentos sobre o acesso a mercados.

A segunda, formada por um grupo de países em desenvolvimento e claramente em oposição à primeira, queria maiores esclarecimentos sobre o acesso a mercados e mais lentidão na liberalização de mercados dos países em desenvolvimento.

A terceira, que teoricamente deveria ser uma síntese das anteriores, foi apresentada pelo Presidente do Conselho Geral da OMC e pedia melhorias na proposta de acesso a mercados colocada pelos países desenvolvidos, mas também não especificava as regras para a redução das tarifas, estando mais alinhada aos interesses dos dois gigantes do comércio do que aos dos países mais pobres.

A seguir, serão apresentadas, mais detalhadamente, cada uma delas.

## A proposta dos Estados Unidos e da União Européia

Ainda em agosto, um mês antes da 5ª Conferência, a expectativa dos países em desenvolvimento era de que a reunião de Cancun se encaminharia para algum entendimento em direção à abertura do comércio de produtos agrícolas. Surpreendentemente, porém, Estados Unidos e União Européia fecharam uma proposta agrícola que entrava em conflito com as aspirações dos países menos desenvolvidos, visto tratar-se de um texto tímido e sem avanços expressivos tanto na direção da redução dos subsídios quanto na do acesso a mercados.

Pelo acordo entre Washington e Bruxelas, a liberalização do comércio de produtos agrícolas e a redução de subsídios à agricultura deveriam ocorrer ao longo de cinco anos e de forma gradual. Embora os dois parceiros admitissem desvincular os pagamentos diretos aos agricultores do volume de produção, aceitassem diminuir os subsídios às exportações e promettessem facilitar o acesso a produtos estrangeiros, a proposta carecia de detalhes, apresentando poucas especificações, decepcionando os países que compõem o Grupo de Cairns<sup>2</sup>.

Dentre o apoio concedido à **produção agrícola interna** (subsídios aos produtores), o tratado entre os EUA e a UE previa a concessão dos subsídios calculados com base na área das propriedades rurais, desvinculando os pagamentos do volume de produção. Em relação ao crédito, foi proposta a desvinculação do crédito à produção, passando para crédito direto. Entretanto essa mudança foi considerada discutível, já que não garantia que não haveria aumento da produção. Também não previa qualquer redução nos subsídios destinados a aumentar a renda dos produtores agrícolas, sendo que os EUA são particularmente abusivos nesse tipo de concessão. O que se pode inferir das medidas adotadas em relação ao apoio à produção interna é que tanto os EUA quanto a UE tinham em vista tornar legais os pagamentos diretos da chamada

---

<sup>2</sup> O Grupo de Cairns, criado em 1986, é uma coalizão de países produtores agrícolas, liderados pela Austrália. Representa mais de 25% do comércio agrícola mundial e lidera as demandas pela mais ampla liberalização, afrontando o protecionismo dos países desenvolvidos. Os 18 membros do Grupo de Cairns são: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Três são os pontos relevantes para o Grupo de Cairns: (1) eliminação total dos subsídios agrícolas; (2) acesso a mercados; (3) redução do apoio interno, medido em dinheiro.

“caixa amarela”<sup>3</sup>, que abrange as políticas de subsídios internos que distorcem o comércio agrícola internacional e estão sujeitas a limitações (Scaramuzzo, 2003).

No que diz respeito ao **acesso a mercados**, o acordo proposto pelos dois gigantes do comércio internacional também não apresentou um número sequer. Embora chegassem a um consenso sobre como calcular reduções de tarifas de importação, os detalhes e os prazos eram vagos. Produtos considerados “sensíveis”, com tarifas de importação altas, teriam redução nestas, e — ainda de acordo com a proposta — os cortes nas tarifas de importação seriam maiores nos outros produtos. Mas não foram especificados os percentuais de redução em nenhum dos casos. Ou seja, também na questão de acesso a mercados, a fórmula não estava clara (ACORDO..., 2003). Além disso, o acordo criou uma nova categoria entre os países: a dos “exportadores agrícolas líquidos”. Uma das preocupações para o Brasil, enquadrado nessa categoria, é que o texto da proposta EUA-UE afirmava que os países em desenvolvimento, competitivos no setor agrícola, não teriam as preferências que seriam dadas aos demais países em desenvolvimento.

Na questão dos **subsídios à exportação**, a proposta dos Estados Unidos e da União Européia colocava claramente que os mesmos não seriam totalmente eliminados, já que mantinha as subvenções às vendas externas para alguns produtos e não estabelecia uma data para o fim dos subsídios agrícolas às exportações.

## A resposta do G-22

Como alternativa ao acordo entre os Estado Unidos e a União Européia, um grupo de 22 países, liderados pelo Brasil e que ficou conhecido como G-22, prontamente elaborou outra proposta, a qual também foi apresentada à OMC para discussão. Países importantes faziam parte do Grupo, como a China e a Índia, os dois mais populosos do mundo, além do Brasil, o maior da América

---

<sup>3</sup> “Blair House produziu a repartição dos subsídios em três ‘caixas’. Os países colocam na chamada ‘caixa verde’ todos os subsídios permitidos, que não distorcem o comércio, como pesquisa, infra-estrutura, reforma agrária, cestas básicas, etc. Na ‘caixa azul’ estão os subsídios que distorcem o comércio, mas que ficaram isentos de disciplinas porque estão atrelados a medidas de controle de oferta. Na ‘caixa amarela’ estão os subsídios que distorcem o comércio, sujeitos a disciplinas e tetos máximos por país. São esses, portanto, os únicos subsídios monitorados, dos quais os países signatários do acordo podem reclamar se os limites forem ultrapassados.” (Jank, 2002).

Latina, da Nigéria, o maior da África, e da Indonésia, o maior país muçulmano do Planeta.<sup>4</sup>

Até então marginalizados e sempre atuando defensivamente na OMC, os países menos desenvolvidos, desta vez, tomaram posição e passaram a atuar mais ofensivamente como agentes de mudança no encaminhamento das negociações sobre as questões agrícolas. Seu objetivo era desmontar as armadilhas contidas na proposta dos países ricos. Esta, em última instância, pretendia a manutenção do *status quo* em relação às políticas agrícolas dos países desenvolvidos (Jank, 2003).

Para o G-22, a proposta de Washington e Bruxelas ameaçava com a manutenção dos subsídios à produção, o que provocaria excedentes artificiais e deprimiria os preços internacionais; era vaga nos compromissos para diminuir as tarifas de importação para os produtos agropecuários, além de não prever a eliminação dos subsídios agrícolas à exportação.

Pela proposta do G-22, os subsídios para a exportação de produtos agrícolas seriam eliminados dentro de um prazo definido, e a fórmula para diminuir as tarifas de importação para esses produtos afetaria mais fortemente os chamados “picos tarifários”.<sup>5</sup> Além disso, o texto procurava impedir que subsídios, hoje na “caixa amarela”, pudessem sobreviver sob novas classificações, definindo critérios precisos para as “caixas”, de forma a evitar que os países ricos mantivessem o atual volume de subsídios concedidos aos agricultores locais (Leo, 2003b).

Embora constituído por países muito heterogêneos, todos em desenvolvimento, o G-22 manteve-se unido em suas decisões, para o que muito contribuiu o papel de coordenador desempenhado pelo Brasil. Apesar das dúvidas criadas sobre a coesão do grupo, composto por países de interesses tão diversificados, foi surpreendente sua capacidade de manter-se unido e articulado em torno da exigência de transformações efetivas na política agrícola dos EUA e da UE. Mesmo com suas enormes diferenças, os países do G-22 conseguiram unir-se em defesa de seus objetivos em relação ao comércio agrícola.

---

<sup>4</sup> Os membros do G-22 são: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela. Por alegadas razões estratégicas, o Uruguai, embora membro do Mercosul, optou por não fazer parte do Grupo. “Com a adesão final da Indonésia e da Nigéria, o G-22 representa hoje 57% da população mundial, 70% da população agrícola e 28% das exportações agrícolas.” (Jank, 2003, p. A-2).

<sup>5</sup> Alíquotas do Imposto de Importação acima de 15%, cobradas sobre produtos em que países como Brasil, Austrália e Argentina, por exemplo, são mais competitivos (Leo, 2003b).

O desafio, daqui para a frente, será manter o grupo coeso, tentar ampliá-lo, incluindo outros países do Grupo de Cairns, como, por exemplo, Austrália, Nova Zelândia, Uruguai e Malásia.

## A proposta da OMC

A terceira proposta veio da própria OMC e foi apresentada pelo Presidente do Conselho Geral da Organização. Com ela, o impasse consumou-se, visto que foi considerada muito próxima da proposta feita pelos EUA e pela UE e que, praticamente, ignorava a moção do G-22. De modo geral, endossava o acordo costurado por Washington e Bruxelas, ao tomar o entendimento entre EUA e UE como a base da negociação e ao não respeitar os principais compromissos de Doha.

Com relação ao **apoio à produção interna**, o documento elaborado pela OMC propôs modificações na “caixa azul” para deixar intacta a Farm Bill 2002 (Lei Agrícola dos EUA). Na concepção original do acordo agrícola da OMC de 1994, a “caixa azul” inclui pagamentos diretos à produção, mas com controle de oferta. Ou seja, o Governo paga se o agricultor não produzir, evitando superoferta. Pela proposta apresentada em 2003 pela Organização, a expressão “controle de produção” seria suprimida, e os pagamentos diretos, baseados em área e produtividade fixas, significando menos de 85% da produção, passariam para a “caixa azul” (Landim, 2003). Assim, os subsídios, que claramente seriam de “caixa amarela”, passariam para “caixa azul”. Além disso, mantinha uma cláusula que garante a manutenção de um percentual pequeno de subsídios distorcivos ao comércio, já que a “caixa azul” poderia representar até 5% da produção agrícola dos países, que, no caso dos EUA, corresponde a US\$ 10 bilhões (Landim, 2003).

Os europeus também ficariam protegidos pelo texto-base da OMC. Sua grande preocupação era em relação ao **acesso a mercados**, já que a UE sempre se caracterizou pelo seu elevado protecionismo agrícola. Segundo Leo, a proposta da OMC trazia

“(…) propostas vagas de eliminação das chamadas escaladas tarifárias, pelas quais os países ricos desestimulam a importação de mercadorias industrializadas, cobrando tarifas mais baixas para matérias-primas e mais altas para produtos agrícolas processados industrialmente. O texto é mais ambicioso em matéria de redução das barreiras aos produtos industriais, usadas pelos países em desenvolvimento para estimular suas indústrias, que em matéria de agricultura” (Leo, 2003a, p. A-11).

Sugeriu a redução de tarifas de produtos que atendessem aos interesses de países em desenvolvimento, mas, à semelhança do acordo dos dois grandes, não apresentava objetivos claros e mantinha as sugestões em aberto (Scaramuzzo; Lopes, 2003).

A proposta da Organização previa também três categorias no tema acesso a mercados, distinguindo produtos e tarifas. Embora tivesse sugerido uma melhora no acordo de acesso a mercados, não chegava a especificar as regras para as reduções tarifárias e deixava os possíveis cortes para serem definidos *a posteriori*. E o temor do Brasil era ficar na categoria de países contemplados com as reduções mais tímidas.

O documento apresentado pela OMC não previa a fixação de um prazo para o fim dos **subsídios à exportação**, apenas para uma lista, que não estava definida, de produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento.

Finalmente, a proposta da OMC — à semelhança daquela dos EUA e da UE — tentava, ainda, abrir caminho para uma prorrogação da chamada Cláusula de Paz, pela qual os países-membros da OMC, em 1994, na Rodada Uruguai, se comprometeram a não questionar subsídios à agricultura de outros países até dezembro de 2003. A extinção da Cláusula de Paz no fim de 2003 permitiria que, a partir de 2004, chegasse à OMC uma avalanche de processos contra os países desenvolvidos, pleiteando a interrupção de subsídios agrícolas de quase US\$ 300 bilhões por ano (Leo, 2003), daí o interesse dos mesmos na sua prorrogação.

Como pôde ser observado, além de manter os subsídios à exportação para alguns produtos, o documento da OMC mantinha as proteções norte-americanas e européias nas áreas mais sensíveis, respectivamente, subsídios internos e acesso a mercados.

## Conseqüências para os países em desenvolvimento

A partir do momento em que os Estados Unidos e a União Européia deixaram de lado suas diferenças internas e se uniram para apresentar uma proposta agrícola conjunta, a perspectiva de os países menos desenvolvidos serem bem-sucedidos em Cancun tornou-se mais sombria. Até então, esperavam um avanço nas negociações sobre a agricultura, talvez em troca de concessões nos chamados “novos temas” de interesse dos países mais ricos. Isto porque as negociações de Cancun tiveram início em 2001, em Doha, com a perspectiva de se atenderem às demandas dos países em desenvolvimento. Entre essas

demandas, predominava a eliminação dos subsídios à exportação agrícola concedidos pelos países ricos.

Diante da frustração de suas expectativas, restou aos países em desenvolvimento organizar uma reação à tentativa dos EUA e da UE de, à semelhança da Rodada Uruguai, imporem seus interesses sobre os demais países da OMC. Assim, pode-se entender o papel do G-22 como uma reação para evitar uma nova derrota tática no âmbito do sistema multilateral de comércio. E, embora beneficiando os países desenvolvidos, a manutenção do *status quo* evitou o pior, que seria a aprovação de qualquer uma das duas outras propostas. Até porque a aceitação quer do texto-base proposto pela OMC, quer do acordo EUA-UE, ambos com resultados bastante modestos para os países mais pobres, poderia fazer com que estes tivessem de esperar talvez uns 15 ou 20 anos para relançarem as discussões sobre temas agrícolas.

As reações por parte das duas potências comerciais, ao verem frustradas suas tentativas de aprovar sua proposta, não se fizeram esperar. Tanto os EUA quanto a UE ameaçaram abandonar as negociações multilaterais, no âmbito da OMC, em troca de acordos bilaterais. Tal estratégia, que já vinha sendo adotada anteriormente por Washington, até então era rejeitada por Bruxelas. Mas, diante da impossibilidade de acordos vantajosos sob o guarda-chuva da Organização Mundial do Comércio, o bloco europeu passou a considerar a idéia do bilateralismo, embora reconhecendo que negociações bilaterais podem se arrastar por vários anos e enfatizando sua preferência por acordos multilaterais.

O prazo de 2004, fixado para o encerramento das negociações da rodada iniciada em 2001, parece, assim, cada vez mais longe de ser obedecido. Está praticamente afastada a possibilidade de um novo acordo mundial de comércio a partir de 2005, como programava o calendário aprovado em Doha. Mesmo que muitos países tenham afirmado seu interesse na manutenção desse prazo, a esperança de alcançá-lo desvanece-se, principalmente porque, no final de 2004, devem acontecer as eleições presidenciais nos EUA, e poucos esforços sérios deverão ser feitos naquele país para se reavivarem negociações tão polêmicas. Até porque, com a economia vacilante e a perda de milhões de empregos nesse país, o Governo norte-americano, em ano eleitoral, dificilmente abrirá mão de sua política protecionista.

Na UE, por seu turno, a ascensão de 10 novos Estados-membros, a ser levada a termo em futuro próximo, também deverá ocupar as atenções dos europeus bem mais do que os interesses dos demais países em desenvolvimento na multilateralidade das questões agrícolas. Aqui, porém, cabe ressaltar que essa entrada de novos membros na UE joga a favor das ambições dos países em desenvolvimento, no que se refere à eliminação dos subsídios à agricultura, pois, se for mantida a atual Política Agrícola Comum do bloco, sua ampliação

implicará um aumento de custo na PAC. Isto porque muitos dos novos países que deverão ingressar na União Européia em 2004 têm uma forte base agrícola. Tal é o caso, por exemplo, da Polônia, onde o número de agricultores supera os da França, da Itália e do Reino Unido juntos (Leo, 2003).

Diante dos fatos, o clima mundial para acordos bilaterais torna-se cada vez mais propício. Mas nunca é demais lembrar que, ao se resolverem bilateralmente as questões comerciais, o mais provável é que prevaleça a lei do mais forte. Assim, a tendência para o bilateralismo pode ser citada como um dos possíveis resultados indesejáveis do malogro das negociações em Cancun. O Brasil, como líder do G-22, deve esforçar-se para evitá-lo, incentivando a manutenção das conversações rumo à resolução das questões agrícolas através da OMC, esforçando-se para manter a coesão do Grupo e também procurando agregar novos parceiros a este.

As negociações para a concretização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e para a formalização de um acordo de livre-comércio entre a União Européia e o Mercosul também deverão sofrer mudanças a partir do desenlace de Cancun. Até porque tanto a ALCA, quanto o acordo UE-Mercosul estão programados para entrarem em funcionamento também a partir do início de 2005, à semelhança do acordo mundial de comércio da OMC. No caso da ALCA, as negociações poderão ficar prejudicadas porque os norte-americanos haviam tirado da discussão a questão dos apoios internos aos agricultores e dos demais subsídios à agricultura, alegando que esse era um assunto que deveria ser resolvido multilateralmente, ou seja, na OMC. Alegavam que os subsídios europeus à agricultura os impediam de retirar as subvenções concedidas aos seus agricultores e que, por isso, só debateriam a questão na ALCA quando o assunto já tivesse sido resolvido na OMC.

Situação semelhante ocorreu com as negociações Mercosul-UE, com os europeus usando o mesmo argumento dos EUA em relação à eliminação dos subsídios agrícolas. Diante dos acontecimentos, tanto os países em desenvolvimento que fazem parte da ALCA quanto os do Mercosul, em suas tratativas com a UE, tenderão a diminuir o ritmo das negociações regionais com os Estados Unidos e com a União Européia até que esse tema estratégico (subsídios agrícolas) seja resolvido no âmbito do sistema multilateral da OMC.

No caso do Brasil, diante desses acontecimentos, seria recomendável o aprofundamento do Mercosul e a expansão de acordos na América do Sul, rumo a uma ampliação da área de livre-comércio no continente sul-americano, além de buscar pactos bilaterais ou regionais de livre-comércio com países não hegemônicos. Tudo isso, contudo, sem abandonar sua posição francamente a favor do multilateralismo, que sempre fez parte da política externa do País.

As negociações da OMC deverão ser retomadas em Genebra, sob a orientação do Conselho Geral da Organização, o qual deverá, até o dia 15 de dezembro de 2003, decidir a seqüência dos entendimentos. Nessa data, ocorrerá o primeiro novo lance na área da agricultura, quando se espera que não haja uma nova procrastinação da efetiva discussão do assunto, embora por parte dos países ricos, certamente, haverá uma tentativa de forçar a prorrogação da Cláusula de Paz, tão nefasta para os países menos desenvolvidos e mais pobres.

Apesar das dificuldades a serem enfrentadas, o impasse criado em Cancun poderá ter algumas conseqüências positivas para os países em desenvolvimento. Dentre elas, uma mudança na dinâmica dos próximos encontros da OMC, que poderá não ser mais a mesma depois dessa 5ª Conferência Ministerial. Tudo depende, agora, do rumo a ser tomado pelas relações entre os países do G-22. Afinal, eles mostraram, talvez pela primeira vez, que podem ter peso na construção de uma nova ordem no comércio internacional, e só a História dirá se o ocorrido nessa reunião da OMC foi um fracasso para os países em desenvolvimento, ou se foi o florescer de uma nova correlação de forças na Organização Mundial do Comércio.

## Referências

ACORDO entre EUA e Europa desagrada Brasil. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 9, 14 ago. 2003.

BELLO, Teresinha da Silva. O Brasil e o duro jogo do comércio internacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 3, p. 73-112, dez. 2002.

FAO. **La autosuficiencia alimentaria de los países en desarrollo y las subvenciones que distorsionam el comercio**. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4852s/y4852s00.pdf> Acesso em: 25 set. 2003.

FAOa. **Costo total de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados (PMA) y los países en desarrollo importadores netos de alimentos (PEDINA)** Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4852s/y4852s05.pdf> Acesso em: 25 set. 2003.

JANK, Marcos Sawaya. Subsídios agrícolas: aceitar ou contestar as regras? **Resenha Econômica**, n. 134, 2002. Disponível em: [resenha@lists.relnet.com.br](mailto:resenha@lists.relnet.com.br) Acesso em: 16 jul. 2002. RelNet [[info@relnet.com.br](mailto:info@relnet.com.br)]

JANK, Marcos Sawaya. Um balanço de Cancun. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A-2, 23 set. 2003.

JONQUIERS, Guy de. OMC fica à mercê de acordos bilaterais. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-10, 16 set. 2003.

LANDIM, Raquel. As armadilhas da proposta da OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-8, 11 set. 2003.

LEO, Sérgio. Cláusula de paz fará OMC manter negociação agrícola. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-8, 16 set. 2003.

LEO, Sérgio. OMC cede a países ricos na negociação agrícola. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-11, 26 ago. 2003a.

LEO, Sérgio. País deve fazer proposta alternativa para OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-2, 20 ago. 2003b.

SCARAMUZZO, Mônica. EUA e UE apresentam proposta genérica. **Valor Econômico**, São Paulo, p. B-8, 14 ago. 2003.

SCARAMUZZO, Mônica; LOPES, Fernando. Para setor agrícola brasileiro, texto da OMC é vazio e traz retrocesso. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-11, 26 ago. 2003.

TACHINARDI, Maria Helena. Distorções e desafios das políticas agrícolas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A-10, 15 ago. 2003.

UM NOVO fracasso, pelas velhas causas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B-6, 15 set. 2003.