

G 20

ORIGEM, EVOLUÇÃO, SIGNIFICADO E PERSPECTIVAS

NELSON GIORDANO DELGADO

ADRIANO CAMPOLINA DE O. SOARES



FUNDAÇÃO
HEINRICH
BÖLL

© Copyright 2005 NELSON GIORDANO DELGADO e ADRIANO CAMPOLINA DE O. SOARES

NELSON GIORDANO DELGADO – Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

ADRIANO CAMPOLINA DE O. SOARES – Diretor da Região Américas da ActionAid Internacional e Coordenador Temático para o Direito à Alimentação.

Agradecemos a colaboração de FLÁVIA ANTUNES e de ALEXANDRE ADDOR na coleta de documentos e de informações e na transcrição de fitas gravadas com entrevistas. Maio de 2005.

Projeto gráfico e editoração eletrônica: A 4 MÃOS COMUNICAÇÃO E DESIGN LTDA.

Este estudo pode ser obtido por meio de download no site da FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL NO BRASIL, através do endereço www.boell.org.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1. ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO G 20	5
2. AS ORIGENS DO G 20	8
2.1 As reações à proposta conjunta Estados Unidos-União Européia	8
2.2 O surgimento do G 20 e as diferenças entre sua proposta e a dos Estados Unidos e União Européia	11
2.3 Cronologia e determinantes da criação do G 20	15
3. A CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE CANCÚN E O G 20	20
4. O G 20 DEPOIS DE CANCÚN	27
4.1. De Cancún ao framework de Genebra (setembro de 2003 a julho de 2004)	27
4.2. O <i>framework</i> de julho de 2004	35
4.3. O G 20 após o <i>framework</i> de julho de 2004	42
4.3.1 A reunião ministerial do G 20 em Nova Délhi, março de 2005 ..	42
4.3.2. A agenda do G 20 para Hong Kong	44
4.3.3. O processo de escolha do novo Diretor-Geral da OMC e o G 20	51
5. COMENTÁRIOS FINAIS	53
6. REFERÊNCIAS	68

APRESENTAÇÃO

A Fundação Heinrich Böll pretende, através desta publicação, incentivar a conscientização democrática, o compromisso político-social e o entendimento entre os povos. O presente estudo reflete um pouco deste objetivo, ao abordar questões envolvidas no amplo tema da Globalização.

No texto “G 20 – Origem, evolução, significado e perspectivas”, os autores Nelson Giordano e Adriano Campolina exploram as novidades trazidas pelo G 20 (grupo de países periféricos ou em desenvolvimento, formado durante a V Conferência Ministerial de Cancún da Organização Mundial do Comércio, em 2003), na forma de um bloco com unidade de propostas e de estratégia de ação para influenciar o rumo das negociações internacionais.

A publicação deste estudo está inserida num contexto de discussão sobre a necessidade de construção de processos de integração, como forma de conduzir ao desenvolvimento sustentável e à equidade entre os países. Através do seu apoio, a Fundação espera estar contribuindo para este debate.

1. ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO G 20

Qualquer análise da V Conferência Ministerial de Cancún da OMC, realizada em 10-14 de setembro de 2003, e da própria criação do G 20 – um dos resultados mais importantes dessa Conferência – deve ter como ponto de partida o chamado “Mandato de Doha”, estabelecido na Declaração Ministerial de Doha, Qatar, de novembro de 2001, pois ele representa o compromisso prévio estabelecido pelos países membros da OMC para orientar as negociações internacionais a serem realizadas em Cancún, compromisso que vai ser utilizado como uma arma política poderosa pelos países periféricos nessa Conferência, em especial pelos porta-vozes do G 20.

Em relação à agricultura, a Declaração Ministerial afirma em seu parágrafo 13: “... comprometemo-nos a realizar negociações globais de forma a atingir os seguintes objetivos: melhorias substanciais no acesso a mercados; reduções de todas as formas de subsídios às exportações, com vistas à sua remoção progressiva; e reduções substanciais do apoio doméstico causador de distorções no comércio. Concordamos que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento será parte integrante de todos os elementos das negociações ... de modo que seja operacionalmente efetivo e permita aos países em desenvolvimento levar efetivamente em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, com inclusão da segurança alimentar e do desenvolvimento rural ... e confirmamos que nas negociações serão levadas em conta as preocupações não comerciais conforme previsto no Acordo sobre Agricultura” (OMC, 2001).

Ou seja, no que se refere às negociações agrícolas, o Mandato de Doha subscreve um claro compromisso dos países membros da OMC de reduzir **todos** as formas de subsídio às exportações, com vistas à sua **eliminação** pro-

gressiva. Quanto aos outros dois pilares das negociações agrícolas internacionais consagrados pelo Acordo sobre Agricultura da OMC, o compromisso, embora seja mais tênue, afirma a necessidade de “melhoras **substanciais**” no acesso a mercados e de “reduções **substanciais**” no apoio doméstico que causa distorções no comércio internacional. Menciona, também, que o tratamento especial e diferenciado aos países “em desenvolvimento” será **parte integrante** das negociações tendo em vista contemplar devidamente as necessidades de segurança alimentar e de desenvolvimento rural desses países.

Isso significa que, não obstante tenha ficado bastante aquém das reivindicações dos países periféricos nessa matéria, o mandato de Doha transformou-se em um **mandato político** inequívoco para a pressão pela implementação dos compromissos acordados, passando a ser reconhecido como tal pelos diferentes atores presentes no palco das negociações comerciais internacionais sobre agricultura¹.

Assim, a partir da Conferência Ministerial de Doha, estabeleceu-se uma pressão política internacional de apoio à chamada **Agenda para o Desenvolvimento de Doha**, como exemplificam as diversas denúncias de medidas adotadas pelos países centrais como incompatíveis com essa agenda e o argumento recorrente de ONGs e de países periféricos de que as propostas de negociação dos países desenvolvidos não refletiam a agenda para o desenvolvimento de Doha.

Apesar disso, Estados Unidos e União Européia continuaram a agir como se o mandato político e a “agenda desenvolvimentista” de Doha não existissem. Em primeiro lugar, ao sancionar em maio de 2002 a nova lei agrícola norte-americana (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*) o Presidente norte-americano ampliou consideravelmente os subsídios domésticos para a agricultura, especialmente para algodão, trigo, milho, soja, arroz e sorgo, singularmente significativos para os estados mais decisivos nas eleições do país. Como ironizou MITTAL

¹ Para maiores detalhes, consultar SOARES (2004), cap. I.

(2002), “(na) ministerial da OMC em Catar, capital de Doha, em novembro de 2001, os Estados Unidos renovaram seus compromissos anti-subsídios. Apenas seis meses depois, deram generosamente um aumento de 80% na ajuda a seu *farm sector*, fazendo até mesmo os europeus enrubescerem”.

Em junho de 2003, foi a vez da União Européia desconsiderar o mandato de Doha ao realizar uma reforma de sua Política Agrícola Comum que, além de bastante tardia, manteve elevadas as quantidades de subsídios às exportações e conseguiu desvincular do volume de produção grande parte dos subsídios a ela destinados, classificando tais subsídios na Caixa Verde e reduzindo substancialmente a Caixa Azul. Nenhuma mudança significativa ocorreu no tema acesso a mercados. A falta de ambição da reforma da PAC em relação à “agenda desenvolvimentista de Doha” foi uma de suas características mais notáveis e notadas (SOARES, 2004, pp. 36-38).

Em segundo lugar, nem Estados Unidos, nem União Européia fizeram qualquer esforço mais significativo para aprovar um documento de “modalidades” que pudesse orientar a continuidade do processo de negociações em agricultura na Conferência Ministerial da OMC em Cancún a ser realizada em setembro de 2003². A impossibilidade dos países membros da OMC acordarem – nas diversas sessões especiais do Comitê de Agricultura realizadas com este fim – as modalidades para a negociação agrícola até 31 de março de 2003 (como determinava o mandato de Doha), foi considerado uma violação desse mandato³. Essa situação acirrou ainda mais as tensões existentes entre Estados Unidos, União Européia e os países periféricos na OMC, sugerindo as enormes dificuldades existentes para romper o bloco protecionista em agricultura e ao mesmo tempo implementar uma agenda desenvolvimentista que satisfizesse o mandato de Doha e tornasse menos desequilibradas as relações entre os países centrais e os periféricos, tão distorcivamente consagradas nos acordos estabelecidos na Rodada Uruguai e na criação da OMC.

² As modalidades são documentos que apresentam as regras que deverão orientar uma negociação e contêm objetivos e metas numéricos e não-numéricos. Definem a metodologia e os objetivos da negociação, assim como a abrangência e a intensidade do processo, e a forma e a profundidade dos resultados a serem obtidos. Note-se que o nível de ambição de uma negociação orientada por um documento de modalidades é muito maior do que quando as partes envolvidas apresentam os chamados *frameworks*, que não possuem metas numéricas e apresentam apenas os componentes gerais que, na visão das partes, devem pautar as negociações. Como não foi possível negociar um documento de modalidades, a Conferência Ministerial de Cancún foi precedida pela apresentação de *frameworks* por parte dos Estados Unidos e da União Européia, numa proposta conjunta, e do G 20, em resposta a essa proposta, como veremos a seguir.

³ Uma descrição mais detalhada do fracasso na negociação das modalidades agrícolas encontra-se em SOARES (2004), Cap. II.

2. AS ORIGENS DO G 20

2.1 As reações à proposta conjunta Estados Unidos-União Européia

Após junho de 2003, quando as negociações sobre modalidades agrícolas fracassaram, as negociações formais e informais para dar continuidade à Conferência de Doha intensificaram-se em Genebra. Houve uma miniministerial em Sharm-El-Sheik (Egito), dias 21 e 22 de junho, que não teve consequências devido ao adiamento do anúncio da reforma da PAC pela União Européia. Os estados membros da UE só chegaram a um acordo em 26 junho, quando a reforma foi anunciada. Neste momento, houve um aumento das expectativas de que a miniministerial de Montreal (Canadá) de final de julho de 2003 avançaria nas negociações agrícolas. Na verdade, o que ocorreu foi o abandono definitivo da idéia de alcançar modalidades plenas. Como consequência, ainda em Montreal, vários países – inclusive o Brasil, conforme entrevistas realizadas com negociadores brasileiros – solicitaram que União Européia e Estados Unidos buscassem obter uma posição comum em agricultura para facilitar o início das negociações⁴.

Estados Unidos e União Européia iniciaram, então, uma série de reuniões bilaterais para tentar obter um posicionamento comum para uma proposta de negociações agrícolas. Em 13 de agosto a proposta conjunta EUA-UE foi anunciada. As reações à proposta foram extremamente negativas, uma vez que ela se caracterizou por tentar harmonizar as posições dos dois grandes a partir do respeito mútuo às suas sensibilidades, sem prestar a mínima atenção aos compromissos assumidos no mandato de Doha e sua agenda para o desenvolvimento. Com esse

⁴ Vide SOARES (2004), Cap. II.

objetivo, a proposta conjunta teve sua ambição em acesso a mercados restringida pela sensibilidade europeia, sua ambição em redução de subsídios domésticos limitada pelos EUA, e sua ambição quanto à eliminação dos subsídios à exportação constringida pela sensibilidade dos dois. Ademais, o texto conjunto EUA-UE criou (no que pode ser entendido como uma tentativa de fragmentar este grupo) uma nova categoria de países em desenvolvimento – que denominou de «**países em desenvolvimento significativamente exportadores de alimentos**» (*significant net food exporting countries, SNFECs*) – para a qual as exigências de tratamento especial e diferenciado deveriam ser ajustadas.

As reações à proposta conjunta foram imediatas. Vários países demonstraram seu descontentamento com o esvaziamento dos pontos essenciais da agenda de Doha e com a sensação de que Estados Unidos e União Europeia não apenas não estavam fazendo novas concessões aos países periféricos, como se apresentavam com uma postura nitidamente anti-desenvolvimentista, numa atitude politicamente arrogante para uma rodada que se anunciava como uma «**rodada do desenvolvimento**».

Conforme afirmou posteriormente o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim (AMORIM, 2003/2004, p. 29), «o arranjo entre Bruxelas e Washington constituía um retrocesso, cuja eventual aceitação pelos demais teria resultado em um injustificável sacrifício dos propósitos da Rodada, inclusive em seu tema basilar» (sua agenda reformadora).

Na reunião informal dos chefes de delegação sobre agricultura em 14 de agosto de 2002, o embaixador brasileiro Seixas Corrêa apresentou uma avaliação da proposta conjunta EUA-UE, onde lamenta o abandono da busca por modalidades plenas (com prazos e fórmulas definidos) para a negociação e afirma que a proposta ficou muito aquém do mandato de Doha⁵. Segundo o embaixador brasileiro,

⁵ MRE (2003), pp. 4-6.

- 1) em apoio doméstico, a proposta EUA-UE mais uma vez limita-se à acomodação das diferenças entre os dois grandes: a Caixa Azul é ressuscitada e não há referências à regulação da Caixa Verde;
- 2) em acesso a mercados, o Brasil discorda (a) da sugestão de ampliação das quotas tarifárias como compensação por menores cortes tarifários, e (b) da manutenção da salvaguarda especial (Artigo 5 do Acordo Agrícola);
- 3) em subsídios, a posição brasileira diverge da abordagem dos EUA-UE em subsídios à exportação, reiterando sua defesa da eliminação de todos os subsídios à exportação;
- 4) o Brasil manifestou sua indignação com a proposta de rever a aplicabilidade do tratamento especial e diferenciado para «países em desenvolvimento significativamente exportadores de alimentos», assinalando que a proposta não encontra base na agenda para o desenvolvimento de Doha ou até mesmo na razão de ser da OMC⁶.

E conclui: «em vista dos problemas técnicos, políticos e conceituais que eu indiquei, o Brasil teria sérias dificuldades para considerar o texto conjunto, tal como está, como uma base para as negociações de Doha em agricultura».

Organizações da sociedade civil manifestaram-se também de forma bastante crítica à proposta conjunta norte-americana/européia. A organização TWN (*Third World Network*) expressou-se de forma dura, destacando que a proposta conjunta limitou-se a tentar reduzir as diferenças existentes entre os grandes, desconsiderando completamente suas obrigações multilaterais. Ignorou simplesmente os desequilíbrios contidos no Acordo sobre Agricultura, recusando-se a reconhecer a necessidade de reequilibrá-lo, bem como desacreditando o compromisso de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

⁶ O embaixador brasileiro questionou: “Qual é a base legal ou institucional que os proponentes têm para estabelecer uma tal categoria?” (MRE, 2003), p. 5.

Segundo a TWN (2003), «o objetivo do texto dos EUA-UE parece ser perpetuar seu protecionismo e a promoção de seus setores agrícolas, mais do que reformar o sistema agrícola global em benefício dos países em desenvolvimento ou do sistema em si». Como consequência, a TWN defende a não-aceitação dessa proposta como base para as negociações agrícolas e sugere que os países em desenvolvimento apresentem sua própria proposta de modalidades.

2.2 O surgimento do G 20 e as diferenças entre sua proposta e a dos Estados Unidos e União Européia

Em 20 de agosto de 2003, um grupo de 17 países – ao qual aderem mais três nos dias subsequentes- apresenta outra proposta de *framework* para orientar as negociações agrícolas, a qual se posiciona como um texto **alternativo** à proposta conjunta EUA-UE. Esse grupo de países, que se tornaria conhecido como **G 20**, é composto por: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Perú, Tailândia e Venezuela. Sua proposta foi, de modo geral, bem recebida pelas delegações de diversos países periféricos e mesmo dos países desenvolvidos que fazem parte do Grupo de Cairns⁷.

O ponto de partida da posição do G 20 é, por um lado, a reação à posição dos Estados Unidos e da União Européia de não negociarem os elementos que compõem sua proposta conjunta, e, por outro, a afirmação do compromisso, do mandato e da agenda desenvolvimentista de Doha. Nesse sentido, o texto do G 20 é apresentado como um texto alternativo, cujo objetivo é obter maiores compromissos dos países desenvolvidos com o mandato de Doha.

⁷ Lembremos que o Grupo de Cairns é composto, atualmente, pelos seguintes países: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Desses 18 países, 10 aderiram explicitamente ao G 20.

⁸ Baseado em SOARES (2004), Quadro 3, pp. 48-53.

Apresentamos, a seguir, uma comparação das propostas apresentadas pelos *frameworks* dos EUA-UE e do G 20, onde podem ser percebidas suas diferenças principais⁸.

I. APOIO DOMÉSTICO : PROPOSTAS AGRÍCOLAS DOS EUA-UE E DO G 20 – AGOSTO DE 2003

Proposta EUA-UE	Proposta G 20
Reduzir em ()% as medidas de apoio doméstico mais distorcivas.	Reduzir em ()% todas as medidas de apoio doméstico; com base específica por produto, com limite de ()%, com limitação de ()% entre as maiores e menores margens; com reduções maiores para os produtos que se beneficiarem de maior apoio; estabelecimento de um corte mínimo inicial a ser aplicado a todos os produtos em 12 meses. Eliminação do apoio para os produtos que o recebem e têm participação significativa no mercado internacional.
Permanência da Caixa Azul com alguns critérios novos.	Eliminação da Caixa Azul (eliminação do Artigo 6.5 do Acordo sobre Agricultura)
Redução de ()% da de <i>minimis</i> (Artigo 6.4 do Acordo sobre Agricultura).	Redução de ()% da de <i>minimis</i> para os países desenvolvidos. A soma da Medida Agregada de Subsídio e da de <i>minimis</i> deve ser cortada ao menos em ()%. Manutenção da de <i>minimis</i> atual para os países em desenvolvimento.
Não faz referência à Caixa Verde (permanece como está).	Os pagamentos diretos dentro da Caixa Verde devem ser eliminados ou reduzidos para os países desenvolvidos. Novas disciplinas devem ser acordadas.
	Ampliação das exceções para países em desenvolvimento de apoio ao desenvolvimento rural (ampliação do Artigo 6.2 do Acordo sobre Agricultura).

Nota: O símbolo () indica um valor numérico que deve ser acordado posteriormente.

Fonte: Documentos WTO Job (3)/157 Joint EC-US Paper e WTO Job (03)/162 Agriculture – Framework Proposal www.wto.org

II. ACESSO A MERCADOS: PROPOSTAS AGRÍCOLAS DOS EUA-UE E DO G 20 – AGOSTO DE 2003

Proposta EUA-UE	Proposta G 20
<p>Fórmula mista para todos os países, da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (%) de linhas tarifárias sujeitas a (%) de corte médio com um corte mínimo de (%); para essas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e de quotas tarifárias; ■ (%) das linhas tarifárias sujeitas à fórmula suíça com coeficiente (); ■ (%) das linhas tarifárias de acesso livre. 	<p>Fórmula mista para os países desenvolvidos, como segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (%) de linhas tarifárias sujeitas a um corte de (%). De forma a combater a escalada tarifária, um coeficiente () será aplicado à tarifa de produto processado que seja superior ao produto não-processado; ■ (%) das linhas tarifárias sujeitas à fórmula suíça com coeficiente (); ■ (%) das linhas tarifárias de acesso livre; <p>O corte médio nos dois primeiros itens acima deve ser no mínimo de (%) e substancialmente maior que o corte médio no primeiro item.</p>
<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de (%), os países devem reduzi-las ao valor máximo ou providenciar acesso substancial através de redução tarifária e de quotas tarifárias.</p>	<p>Para linhas tarifárias que excedam um máximo de (%), os países devem reduzi-las ao valor máximo.</p>
<p>Mantém a salvaguarda especial para países desenvolvidos.</p>	<p>Elimina o uso de salvaguarda especial para países desenvolvidos.</p>
<p>Os países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo (%) de produtos de países em desenvolvimento através de uma combinação de Nação Mais Favorecida e de acesso preferencial.</p>	<p>Acesso livre para produtos tropicais e outros.</p>
<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento em linhas tarifárias sensíveis.</p>	<p>Salvaguarda especial para países em desenvolvimento em linhas tarifárias sensíveis cuja abrangência dependerá dos impactos do acesso.</p>
<p>Países em desenvolvimento devem beneficiar-se de tratamento especial e diferenciado, inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação.</p>	<p>Países em desenvolvimento devem beneficiar-se de tratamento especial e diferenciado, inclusive menores reduções tarifárias e maiores prazos de implementação, e pelo estabelecimento da categoria de Produtos Especiais.</p> <p>A fórmula para reduções tarifárias dos países em desenvolvimento deve incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ todas as linhas tarifárias sujeitas a um corte médio de (%), com um mínimo de (%); ■ sem compromissos de expansão de reduções tarifárias e de quotas tarifárias.

Nota e Fontes: idem anterior.

III. SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO: PROPOSTAS AGRÍCOLAS DOS EUA-US E DO G 20 – AGOSTO DE 2003

Proposta EUA-UE	Proposta G 20
Busca de paralelismo (isto é, os compromissos de redução devem ser estabelecidos de forma sincronizada nas diferentes áreas de apoio às exportações) entre subsídios às exportações, créditos à exportação e ajuda alimentar.	Não utiliza o paralelismo.
Os membros comprometem-se a eliminar em () anos os subsídios às exportações nos seguintes produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento: (). Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.	Os membros comprometem-se a eliminar os subsídios às exportações, no período () de anos, dos seguintes produtos de especial interesse dos países em desenvolvimento: (). Os membros comprometem-se a eliminar, em um período de () anos, os subsídios à exportação dos demais produtos.
Haverá eliminação dos componentes distorcivos dos créditos à exportação para os mesmos produtos do item anterior. Disciplinas serão empregadas visando impedir deslocamento comercial causado por ajuda alimentar e a regulação de companhias estatais.	Créditos à exportação, programas de garantia e seguros e ajuda alimentar devem ser disciplinados.

Nota e Fontes: idem anterior.

IV. OUTROS: PROPOSTAS AGRÍCOLAS DOS EUA-US E DO G 20 – AGOSTO DE 2003

Proposta EUA-UE	Proposta G 20
No que se refere ao tratamento especial e diferenciado, as disciplinas devem ser ajustadas aos países em desenvolvimento “significativamente exportadores de alimentos”.	Não estabelece diferenciação entre países em desenvolvimento e afirma que a erosão de preferências e os interesses dos LDCs e de novos membros devem ser considerados.

Nota e Fontes: idem anterior.

Além da proposição dos EUA-UE de dividir o grupo dos chamados países em desenvolvimento no tema do tratamento especial e diferenciado e da reivindicação do G 20 de criação da categoria de produtos especiais para países em desenvolvimento em acesso a mercados, as diferenças mais significativas entre as duas propostas encontram-se nos pilares de (1) **apoio doméstico**, onde o G 20 sugere a redução de todas as medidas de apoio doméstico (e não apenas as mais distorcíveis), a eliminação da Caixa Azul e a reforma da Caixa Verde (que permanecem basicamente como estão na proposta EUA-UE), a redução da de minimis apenas para os países desenvolvidos, e a expansão das exceções para os países em desenvolvimento com vistas ao apoio a políticas favoráveis ao desenvolvimento rural nesses países; e (2) **subsídios à exportação**, no qual o G 20 propõe a eliminação dos subsídios à exportação de **todos** os produtos e não apenas daqueles “de particular interesse para os países em desenvolvimento”, como na proposta conjunta EUA-UE. Essa posição do G 20 em relação à eliminação de todos os subsídios à exportação é considerada, quase unanimemente, como a característica mais marcante e unificadora do grupo, a ponto de negociadores brasileiros considerarem o G 20 como uma aliança de países anti-subsídios agrícolas.

2.3 Cronologia e determinantes da criação do G 20

Desde a Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986 e que deu origem à criação da OMC, o Brasil atuou no processo de negociações internacionais relativas à agricultura fazendo parte do chamado Grupo de Cairns, um conjunto de países centrais e periféricos, exportadores líquidos de produtos agroalimentares, cujo principal objetivo nas negociações era a liberalização do comércio agrícola, concentrando suas demandas basicamente no acesso aos mercados dos Estados Unidos e da União Européia. Por suas características centrais, a base social de

sustentação do Grupo de Cairns são os interesses do agribusines localizado nesses países. Esses interesses têm tido uma influência crescente na política brasileira na OMC, desde a década de 1980 e durante todo o Governo Fernando Henrique Cardoso. Essa posição manteve o Brasil – pelo menos durante todo esse período- afastado da Índia e de outros países periféricos que defendiam uma postura na qual o acesso a mercados tinha muito menos relevância e a redução do apoio doméstico dos Estados Unidos e da União Européia e a criação de flexibilidades, através do tratamento especial e diferenciado, para a implementação de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza rurais e de segurança alimentar destacavam-se resolutamente⁹.

Com os impasses surgidos no Comitê sobre Agricultura durante o processo de elaboração do documento de modalidades, algumas iniciativas começaram a ser tomadas já em março de 2003 e que redundariam importantes para a criação do G 20 em agosto¹⁰. Em primeiro lugar, quando da apresentação de documento assinado por 75 países (União Européia, Índia e um grande número de países em desenvolvimento) sobre acesso a mercados, a representação do Brasil em Genebra começou a temer a possibilidade de que estivesse nascendo aí o embrião de um poderoso bloco protecionista liderado pela União Européia e com a participação de vários países periféricos, entre os quais a Índia, de tradicional importância nas negociações comerciais internacionais desde a criação do GATT.

Essa percepção representou, aparentemente e na apreciação de diplomatas brasileiros, um momento de inflexão no posicionamento do Brasil, que decidiu que era necessário e que deveria preparar-se para uma eventual aproximação com a Índia, não obstante a posição indiana defendida no debate sobre modalidades, bastante crítica ao que considerava um “excesso de ambição” de alguns países em acesso a mercados, o qual traria benefícios apenas aos países exportadores. Como consequência, a representação brasileira em Genebra pesquisou a agricultura da Índia, tendo em vista examinar os impactos sobre o Brasil da adoção das propostas

⁹ Uma dessas proposições que esteve em evidência no Comitê sobre Agricultura da OMC foi a de criação de uma “Caixa de Desenvolvimento” ou “Caixa de Segurança Alimentar”. Para maiores detalhes sobre essa proposta, vide, por exemplo DELGADO e MALUF (2002).

¹⁰ Nossa descrição a seguir está baseada nas entrevistas realizadas, com diplomatas brasileiros, por Adriano C. Soares para a redação de sua dissertação de mestrado (SOARES, 2004, Cap. III).

indianas de salvaguardas e de produtos especiais para os países em desenvolvimento. A conclusão foi de que as concessões de acesso a mercado para os países em desenvolvimento não representariam um custo elevado para o Brasil, de modo que, em sua substância, “nossos interesses exportadores não seriam afetados”¹¹. Essa posição da representação brasileira em Genebra – enfatizando que concessões em acesso a mercados para os países em desenvolvimento não prejudicariam o interesse exportador do Brasil e defendendo um destaque especial a ser dado ao pilar de subsídios – foi aceita pelo governo em Brasília.

Segundo a opinião de um dos diplomatas entrevistados, a decisão do Brasil de mudar sua posição de tradicional participante do Grupo de Cairns, com o apoio e concordância do agronegócio brasileiro, para outra de protagonismo e de liderança na criação do G 20 deve-se a três fatores principais: (1) o fato do país ser um *global trader* e de ter consolidado uma imagem interna e externa de grande consistência técnica e política no Grupo de Cairns em prol de uma reforma profunda do Acordo sobre Agricultura da OMC; (2) as circunstâncias do processo negociador que, com o lançamento da proposta conjunta EUA-UE, apontavam para a possibilidade de ação conjunta desses dois *players* no sentido do isolamento do Brasil e da neutralização do Grupo de Cairns¹²; e (3) a mudança de governo no Brasil que, embora não tenha promovido mudanças muito significativas em suas grandes linhas de atuação, renovou a assertiva e a audácia políticas do país nas negociações agrícolas na OMC¹³.

Essa maior disposição do país esteve certamente alicerçada na determinação do Governo Lula de promover uma maior articulação com os países em desenvolvimento, especialmente os de maior importância regional (como África do Sul, China, Índia e Rússia) – como parecem confirmar as viagens do Presidente para a África do Sul, a Índia e a China, logo no início do mandato, e a Cúpula dos Ministros de Relações Exteriores do G 3 (África do Sul, Índia e Brasil) realizada, em Brasília, em maio de 2003.

¹¹ De acordo com um diplomata entrevistado em SOARES (2004), p. 93.b

¹² Nessa conjuntura, observou posteriormente o ministro brasileiro Celso Amorim, “(p)renunciava-se a reedição de um Acordo de *Blair House* ... A ocasião prestava-se a um rompimento com a tradicional dinâmica da “bipolaridade” no sistema GATT/OMC, segundo a qual os acordos pré-negociados entre europeus e norte-americanos se transformavam no consenso inevitável” (AMORIM, 2003/2004, p. 32).

¹³ Diplomata brasileiro entrevistado por um dos autores em dezembro de 2003. Posteriormente, já em Cancún, o Ministro Amorim, em reunião com ONGs brasileiras, observou: “Entre Cairns e Índia, ficamos com a Índia” (notas de Cancún de um dos autores).

¹⁴ Note-se que desde 2002 lideranças do agronegócio já vinham percebendo e alertando seus pares sobre o esgotamento da estratégia do Grupo de Cairns. É o caso de Pedro Camargo Neto – ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira e então Secretário de Comercialização do Ministério de Agricultura – que em documento lançado naquele ano (CAMARGO NETO, 2002) constatou que o avanço simultâneo da reforma agrícola nos três pilares (acesso a mercados, apoio doméstico, e subsídios à exportação) seria praticamente impossível e defendeu a proposta de que o foco das negociações agrícolas deveria estar concentrado na eliminação acelerada de todos os tipos de subsídios às exportações. Sua conclusão é premonitória: “(a) prioridade na eliminação acelerada dos subsídios à exportação deverá encontrar amplo apoio entre os países que não são exportadores com a utilização de subsídios. ... O Brasil pode liderar uma reunião de países potencialmente interessados em reunir forças para essa estratégia”.

¹⁵ Segundo o diplomata entrevistado, “essa coalizão, essa circunstância excepcional de Brasil e Argentina estarem com governos alinhados, é um fator talvez tão importante quanto a mudança de governo ocorrida no Brasil. Acho que esses dois fatores têm que ser considerados conjuntamente”.

¹⁶ Observe-se como o Ministro Amorim, coordenador do G 20 e seu porta-voz em Cancún, comenta esse processo de formação: “De um pequeno núcleo formado por Brasil, Argentina e Índia, surgiu uma proposta que refletia de perto a estrutura (mas não o conteúdo, obviamente) do documento conjunto EUA-UE. A questão central nas negociações para a sua elaboração foi a busca de consenso para o tratamento especial e

Por outro lado, a aposta dos líderes do agronegócio brasileiro na pauta exclusivamente liberalizante do Grupo de Cairns começou a ser abalada com o lançamento da proposta conjunta EUA-UE. O mal-estar de setores do agronegócio com a flexibilização do posicionamento tradicional do Brasil em relação ao acesso a mercados levou a resistências iniciais à criação do G 20 por parte desses atores. No entanto, pelo menos parte do setor privado – não obstante sua postura intrinsecamente liberalizante – começou a compreender que a ambição em acesso a mercados deveria ser flexibilizada, nem que seja conjunturalmente, para viabilizar as alianças necessárias para enfrentar o retrocesso representado pela proposta norte-americana e europeia. Com isso, as lideranças do agronegócio passaram a apoiar a proposições do G 20, sendo representadas nas negociações em Cancún pelo Ministro da Agricultura (SOARES, 2004, pp. 102-104)¹⁴.

Aberto e consolidado o diálogo entre Brasil e Índia, os negociadores brasileiros trataram de envolver imediatamente a Argentina no processo, tanto por perceberem que não poderiam conduzir sozinhos esse movimento, como para ganharem credibilidade diante dos defensores da liberalização comercial, tanto externamente como no próprio Brasil¹⁵. A presença argentina era considerada tão importante que as negociações com os indianos para a elaboração de um *framework* alternativo foi iniciada com base numa proposta elaborada pela Argentina. De acordo com o diplomata entrevistado, uma vez trabalhada a proposta, o embaixador indiano procurou um alto funcionário chinês e trouxe a China para o grupo e, a partir daí, os negociadores brasileiros convenceram os participantes latino-americanos que aderiram ao grupo. Subsequentemente, outros países uniram-se ao conjunto, terminando por apresentar, em 20 de agosto de 2003, a proposta de *framework* agrícola de 17 países, aos quais se somariam mais três – ao longo do período de preparação, em Genebra, da Conferência de Cancún – formando o que ficaria conhecido como G 20¹⁶.

Sumarizando, pode-se fazer uma proposta de síntese dos principais determinantes da criação do G 20 (SOARES, 2004, pp.109-110).

1. NO PLANO DOMÉSTICO:

- A intenção do Governo Lula de buscar uma maior aproximação com os grandes países em desenvolvimento líderes regionais e a disposição política renovada do país contribuíram para a formação de um ambiente político favorável à decisão, inédita na OMC, do Brasil liderar uma aliança de países em desenvolvimento capaz de elaborar e defender uma proposta alternativa à apresentada por Estados Unidos e União Européia.
- Essa proposta, embora não tenha alterado o núcleo duro da posição tradicional brasileira – acesso a mercados, redução do apoio doméstico, e eliminação dos subsídios à exportação – nem contrariado os interesses do agronegócio que o sustentam, flexibilizou-o, deslocando a ênfase no primeiro pilar para os outros dois. Ademais, ela permitiu a incorporação, ainda que com muito pouco peso político, de outros e novos interesses na posição brasileira: tratamento especial e diferenciado, desenvolvimento rural, e agricultura familiar¹⁷.

2. NO PLANO INTERNACIONAL, TRÊS ELEMENTOS DEVEM SER DESTACADOS:

- A apresentação pelos Estados Unidos e pela União Européia de uma proposta de *framework* que desconsiderou o mandato de Doha e sua agenda para o desenvolvimento, e sua recusa em negociá-la.
- A incapacidade do Grupo de Cairns para apresentar uma proposta que representasse uma alternativa política à posição conjunta de europeus e de norte-americanos¹⁸.
- A decisão do Brasil e da Índia de iniciarem um diálogo que desse origem a uma proposta alternativa que, flexibilizando suas posições originais, congregasse os países periféricos líderes regionais¹⁹.
- Duas observações adicionais importantes: (a) sem o erro político cometido por Estados Unidos e União Européia ao lançarem arrogantemente uma proposta anti-desenvolvi-

diferenciado, no âmbito de acesso a mercados, em que as posições defensivas de países em desenvolvimento asiáticos, como China e Índia, exigiam acomodação. Mas um importante elemento congregador, desde o início, foi o repúdio aos efeitos danosos causados pelos subsídios distorcivos ao comércio” (AMORIM, 2003/2004, p. 32).

¹⁷ Com o Governo Lula, as organizações da agricultura familiar passaram a ter mais acesso às informações e aos diferentes espaços oficiais de negociação de acordos agrícolas em curso, unindo-se a ONGs e a instituições de pesquisa para tentarem acompanhar e interferir nessas negociações. O Grupo de Agricultura da REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos), criado em 2002, passou a ter um papel destacado nessa perspectiva. A presença do Ministro do Desenvolvimento Agrário na delegação brasileira em Cancún e sua ativa participação nas atividades desenvolvidas durante a Conferência contribuíram para uma atitude mais simpática de organizações da agricultura familiar e de ONGs em relação ao G 20 naquela oportunidade.

¹⁸ O próprio Ministro Amorim endossa essa avaliação: “O Grupo de Cairns ... revelava hesitação em antepor-se ao novo acordo dos dois grandes” (AMORIM, 2003/2004, p. 32). Aparentemente, a disposição de Austrália e Canadá discutirem o documento conjunto EUA-UE isolou ainda mais o Grupo de Cairns dos demais países em desenvolvimento, muito irritados com a proposta apresentada (entrevista com diplomata brasileiro em 2003).

¹⁹ Cabe lembrar que a ênfase da proposta inicial do G 20 foi a eliminação dos subsídios à exportação e a redução substancial do apoio domésti-

co, temas onde os interesses de seus membros confluíam de maneira sólida e inequívoca. Em acesso a mercados, a proposta do G 20 teve que acomodar interesses ofensivos – particularmente da Argentina, Brasil e demais membros do Grupo de Cairns que aderiram ao G 20 – com interesses mais defensivos, como os da Índia. O mesmo ocorreu em tratamento especial e diferenciado, com destaque para produtos especiais, onde Paquistão e Índia defendiam uma linguagem mais forte e Argentina buscava linguagem mais suave.

²⁰ Na expressão de outro diplomata entrevistado: “eles não nos deixaram alternativas. Ao fazer aquela proposta conjunta eles falaram o seguinte: o que resta para vocês é endurecer, no fundo foi isso ... a inabilidade deles nos ajudou muito ... chegou num ponto em que uma não negociação era melhor que uma péssima negociação”. E provavelmente essa conjuntura explica a rapidez com que foi possível criar o G 20 (uma semana). Segundo o mesmo diplomata – e essa deve ter sido a avaliação predominante, na época, na grande maioria dos países em desenvolvimento – se a proposta conjunta EUA-UE tivesse sido aceita o processo de reforma agrícola teria sido postergado por mais uns 15 a 20 anos.

²¹ Segundo o Ministro Amorim, a “marca distintiva (do G 20), desde a origem, foi a do firme compromisso com o sentido reformista do mandato de Doha para agricultura”. E continua mais adiante, “o G-20+ encontrou eco junto à opinião pública não por criticar a OMC, mas em função da defesa do mandato da Declaração de Doha e de uma agenda liberalizante e reformista”. (AMORIM, 2003/2004, p. 31-32).

²² Nossa análise neste item está

mentista, tão sem consonância com os propósitos estabelecidos pelo mandato de Doha, dificilmente o G 20 teria sido criado²⁰; e (2) a proposta do G 20 pôde ser revestida de uma poderosa legitimidade retórica por sua reivindicação de plena conformidade com o mandato reformista e a agenda para o desenvolvimento de Doha²¹.

3. A CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE CANCÚN E O G 20

O ponto de partida para a nossa discussão é a consideração do projeto inicial de declaração ministerial de Cancún, elaborado pelo embaixador uruguaio Carlos Pérez del Castillo, Presidente do Conselho Geral da OMC, e apresentado em Genebra em 24 de agosto de 2003, com o propósito de superar o impasse criado com o lançamento das propostas alternativas de *framework* dos Estados Unidos e da União Européia, por um lado, e do G 20, por outro, e permitir o início das negociações na Conferência de Cancún²².

Apesar do anúncio de que se dispunha a destacar os pontos de convergência das duas propostas anteriores, o texto de Pérez del Castillo foi intensamente criticado pelos países em desenvolvimento, em especial os do G 20, por duas razões principais. Em primeiro lugar, em matéria de agricultura, o documento refletia basicamente o conteúdo da proposta EUA-UE, desconsiderando quase inteiramente o texto divulgado pelo G 20. Em sua intervenção na sessão informal do Conselho Geral em 25 de agosto, o representante do Brasil, embaixador Seixas Corrêa, declarou a incompatibilidade da proposta Castillo com o mandato de Doha sobre agricultura, “por não exigir o necessário dos países desenvolvidos que representam as maiores fontes de distorções no comércio agrícola mundial” (MRE, 2003, p. 24)²³.

Em segundo lugar, o documento de Pérez de Castillo continha quatro anexos que tratavam individualmente dos chamados temas de Cingapura, ou seja, investimento e comércio, política de concorrência e comércio, transparência nas compras governamentais, e facilitação de comércio²⁴. Segundo AMORIM (2003/2004, p. 30), o documento “incluía proposta apresentada à última hora por Japão, Coréia do Sul e União Européia”, introduzindo explicitamente esses temas altamente polêmicos na agenda de negociações de Cancún, não obstante a inexistência de acordo prévio a respeito entre os membros da OMC e a forte oposição aberta dos países em desenvolvimento, especialmente africanos e asiáticos, à pretensão dos países desenvolvidos de incluí-los. Com mais essa “surpresa”, reforçava-se, para os países periféricos, a parcialidade do texto de Pérez de Castillo em favor dos países desenvolvidos.

Como consequência dessa avaliação, o Brasil não aceitou a utilização do texto de Pérez de Castillo como base para as negociações a serem realizadas, em qualquer área, em Cancún, e o G 20 solicitou que sua proposta de *framework* circulasse também, como documento oficial, na Conferência Ministerial.

Com esses impasses, começou em 10 de setembro de 2003 a V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, México, tendo sido concluída no dia 14 daquele mês por seu Presidente, o Ministro de Relações Exteriores do país hospedeiro, Luis Ernesto Derbez. As negociações iniciaram em um ambiente agitado, tanto dentro como fora do Centro de Convenções, repleto de ONGs, jornalistas, militantes de movimentos sociais, representantes de entidades empresariais, além dos negociadores oficiais (ministros e diplomatas) dos 148 países-membros da Organização.

Feitos os discursos e as declarações iniciais por grande parte dos ministros presentes, o presidente Derbez nomeou ministros facilitadores para conduzir o diálogo entre os diversos países e grupos nas cinco áreas objeto de negociação: agricultura, acesso a mercados não-agrícolas (NAMA), questões relacionadas ao

baseada em trabalhos anteriores, SOARES (2004) e SOARES & DELGADO (2004), que podem ser consultados adicionalmente.

²³ O texto de Castillo é praticamente análogo à proposta conjunta EUA-UE nos pilares de acesso a mercados e subsídios às exportação. Em apoio doméstico assume uma posição mais conciliatória. Segue o documento norte-americano e europeu quanto à redução das medidas agregadas de apoio e à manutenção da Caixa Azul e aproxima-se do documento do G 20 em relação à diminuição da *de minimis* e à isenção dos países em desenvolvimento dessa redução. SOARES (2004) apresenta uma comparação mais detalhada das três propostas.

²⁴ São assim chamados por terem sido sugeridos pela primeira vez na OMC na Conferência Ministerial realizada em Cingapura em 1996.

desenvolvimento, temas de Cingapura, e outras questões (SOARES & DELGADO, 2004, p. 15). Em relação às negociações agrícolas, o Ministro Derbez, aceitando aparentemente o pleito do G 20, declarou que a Conferência não teria um único documento base mas que levaria em conta as três propostas preexistentes, contrariando, segundo AMORIM (2003/2004, p.30), a “forte insistência (sobretudo dos EUA)” de que o texto Castillo fosse utilizado como referência oficial para as negociações.

A partir daí sucederam-se as reuniões informais de consulta conduzidas pelos facilitadores. Ao mesmo tempo, começou o jogo de pressões políticas tentando fracionar as alianças dos países em desenvolvimento. Foram denunciadas pressões dos Estados Unidos sobre países centro-americanos para que abandonassem o G 20, assim como do Comissariado Europeu para a Agricultura sobre os países africanos, tentando impedir a formação, em processo de negociação ao longo da Conferência, de uma coalizão composta pelos países integrantes da União Africana, da ACP (África, Caribe, Pacífico) e dos LDCs (Países Menos Desenvolvidos) (SOARES & DELGADO, 2004, p. 15). Essas pressões não parecem ter dado resultado, embora tenham aumentado enormemente as tensões e os boatos no Centro de Convenções, pois o G 20 manteve sua unidade e foi um protagonista efetivo na Conferência e a coalizão acabou sendo formada, ficando conhecida como G 90, tendo uma influência significativa sobre o desfecho da mesma²⁵.

À parte as reuniões estimuladas pelos facilitadores, o G 20 participou em reuniões de nível ministerial com a União Européia, com os Estados Unidos e, por fim, com ambos, numa tentativa de superar o impasse negociador criado antes da Conferência, o que não aconteceu (AMORIM, 2003/2004, p. 30). Nesse ambiente de disputas, consultas e de incapacidade de construir saídas, o Presidente da Conferência resolveu apresentar na tarde de 13 de setembro, com o aval do Secretariado, uma nova versão do projeto de declaração ministerial que buscava

²⁵ Numa das reuniões da delegação brasileira em Cancún, o Ministro Celso Amorim declarou, muito claramente, que a estratégia global do Brasil estava calcada em dois pilares: (1º) sem agricultura as negociações não avançam, e (2º) manter a unidade do G 20 (notas de Cancún de um dos autores).

servir como ponto de partida para a obtenção do documento final da Conferência de Cancún.

O documento Derbez foi bastante criticado pela maioria das delegações e representou nova frustração para o G 20 e para o G 90, na medida em que reiterava, com algumas alterações, a narrativa e o conteúdo do primeiro projeto de declaração ministerial preparado por Pérez del Castillo. Em relação à agricultura, de acordo com o coordenador do G 20, Ministro Amorim, “(o)s países mais interessados na reforma agrícola consideravam que os parágrafos sobre o tema, apesar de incorporarem alguns aspectos pleiteados pelo G-20+, permaneciam amplamente insatisfatórios” (AMORIM, 2003/2004, p. 30).

Na verdade, o texto Derbez –à semelhança do texto Castillo- manteve compromissos muito fracos em relação aos três pilares, que exigiam apenas um mínimo de comprometimento dos países centrais, podendo ser facilmente caracterizado como uma deturpação do mandato e da agenda para o desenvolvimento de Doha. De forma notável, mantinha a possibilidade de extensão da Cláusula da Paz – de forma ainda mais afirmativa do que tinha sido feito por Castillo – a manutenção da Caixa Azul, a proposta de acesso a mercados do documento conjunto EUA-UE, e a não eliminação de todos os subsídios às exportações, mas apenas dos que constassem em listas de produtos preparadas para tal. Em compensação, introduziu algumas alterações no texto Castillo na direção da proposta do G 20, como, por exemplo, o coeficiente para restrição da escalada tarifária, o mecanismo para diminuição do apoio doméstico específico por produto, e a revisão dos critérios da Caixa Verde²⁶.

Não obstante, o G 20 não chegou a rejeitar explicitamente o projeto de Derbez, segundo AMORIM (2003/2004, p. 30): seus membros “(a)ssinalaram suas insuficiências e, na realidade, aprestavam-se ... para uma negociação que se anunciava difícil e prolongada”. No entanto, o caldo entornou, por assim

²⁶ Para uma comparação mais detalhada dos documentos Derbez e Castillo, ver SOARES (2004).

27 Os países africanos conseguiram introduzir na agenda da Conferência, através de proposta apresentada por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, a questão do algodão, com um pleito de eliminação em 3 anos do apoio doméstico e dos subsídios à exportação europeus e norte-americanos, e de estabelecimento de um mecanismo de compensação financeira transitório aos agricultores africanos pelas perdas produzidas até a eliminação total do apoio doméstico e dos subsídios (WTO, 2003a). A arrogância com que Estados Unidos e União Européia trataram o tema dos subsídios ao algodão e a pouca relevância a ele atribuído pelo texto Derbez foram motivos adicionais para o incremento da desconfiança e da irritação desses países e, segundo AMORIM (2003/2004, p.31), foram devastadores “para as esperanças da sub-região (e de africanos em geral) de que Cancún propiciaria avanços concretos em temas de seu interesse vital”. Juntamente com a introdução arbitrária dos temas de Cingapura na agenda de negociações, esses desdobramentos “foram cruciais para esclarecer as circunstâncias em que se cristalizou o endurecimento de posições apontado como responsável pelo encerramento da Conferência”.

dizer, e como o próprio Amorim confirma, com o tratamento dado pela proposta Derbez aos temas de Cingapura. Ela não apenas manteve esses temas como áreas de negociação na Conferência, mas avançou em suas proposições em relação ao texto Castillo. Removeu todos os colchetes que aí restavam, propôs um acordo sobre modalidades que deveriam ser adotadas pelo Conselho Geral para a negociação de investimentos (que correspondia a um framework multilateral de investimentos), e optou pelo início das negociações em compras governamentais e facilitação de comércio a partir das modalidades sugeridas nos Anexos D e E, respectivamente, do texto Castillo (SOARES & DELGADO, 2004, p. 16).

A reação dos países africanos e asiáticos foi muito ativa e indignada. O texto Derbez desconsiderava inteiramente a declaração de mais de 70 países em desenvolvimento contrária ao início de negociações nos temas de Cingapura (AMORIM, 2003/2004, pp. 30-31; KHOR, 2003). Muitos países em desenvolvimento – com destaque para o G 20 e o G 90 – manifestaram em plenário sua crítica, tanto em relação às questões de agricultura, onde as preocupações substanciais dos países periféricos foram ignoradas, quanto ao lançamento prematuro e ilegítimo das negociações nos temas de Cingapura²⁷. A grande maioria das ONGs internacionais rejeitaram a proposta Derbez como inadequada e incoerente com o mandato de Doha, questionando o processo de elaboração do documento. Já Estados Unidos e União Européia reagiram de forma favorável. Os Estados Unidos consideraram-no um documento construtivo, e a União Européia, apesar das ressalvas de que ultrapassava “várias linhas vermelhas” por ela estabelecidas, declarou-se pronta para utilizá-lo como base para as negociações na Conferência (SOARES & DELGADO, 2004, pp. 17-19).

Depois das intensas críticas feitas por vários países em desenvolvimento, inclusive o G 20, a seu documento, o Presidente Derbez organizou encontros com grupos seletos de países buscando tentar superar os impasses no tempo

restante até o final da Conferência. Praticamente nenhum avanço foi obtido (KHOR, 2003 e SOARES & DELGADO, 2004). Assim sendo, convocou uma reunião com 30 ministros, para a manhã do dia 14 de setembro, com o objetivo de discutir todas as questões pendentes. A discussão iniciou com os temas de Cingapura, em relação aos quais a União Europeia se dispunha a flexibilizar tardiamente sua posição, abrindo mão da negociação de investimentos e de concorrência e restringindo o início das negociações a facilitação comercial e compras governamentais (AMORIM, 2003/2004). Essa reformulação da posição da União Europeia também não foi capaz de produzir qualquer consenso: a Coreia do Sul não aceitou a retirada de quaisquer dos temas, enquanto o G 90 persistiu em sua oposição a todos os temas. Sob o argumento de que sem consenso em relação às questões de Cingapura não haveria consenso para o conjunto das questões incluídas na agenda de negociações, o Ministro Derbez decidiu encerrar a Conferência Ministerial de Cancún.

Embora o profundo desacordo em relação às questões de Cingapura possa ter sido a causa imediata do encerramento da Conferência, existem, obviamente, razões mais amplas para o colapso de Cancún (SOARES & DELGADO, 2004). Além do mandato definido em Doha, os condicionantes da Conferência de Cancún foram estabelecidos em um longo processo que aprofundou o distanciamento das posições substantivas entre os países centrais e periféricos e impediu a consecução de um acordo em Cancún. Esses condicionantes foram construídos por uma sequência de passos fundamentais na área agrícola, considerada por todos como decisiva para a viabilização da Conferência e da própria Rodada de Doha, que minaram as possibilidades de consenso entre as partes mais diretamente envolvidas nas disputas: (1) a inviabilização dos prazos estabelecidos para as modalidades agrícolas; (2) as reformas da PAC e da *Farm Bill* antagônicas ou insuficientes frente ao mandato e à agenda desenvolvimentista de Doha; (3) a proposta anti-desenvolvimentista dos EUA e da UE para as negociações agrícolas, que levou à

criação do G 20; (4) a proposta de framework do G 20; e (5) a insensibilidade das propostas Castillo e, depois, Debrez de declaração ministerial às reivindicações do G 20 e do G 90 e sua total aderência às posições negociadoras norte-americana e européia, ampliando ainda mais as desconfianças e frustrações dos países periféricos com o processo de condução das negociações e de produção das declarações ministeriais.

É interessante, para nossos propósitos, destacar a avaliação da Conferência de Cancún feita pelo ministro brasileiro Celso Amorim, coordenador e porta-voz do G 20. Segundo ele, o que distinguiu Cancún de outras Conferências anteriores da OMC e do GATT, antes dela, foi “a demonstração da capacidade do mundo em desenvolvimento de resistir a pressões com uma atuação articulada e pró-ativa, em defesa do mandato negociador da Rodada” (AMORIM, 2003/2004, pp. 31). Para o Ministro, isso só foi possível graças à “reformulação do mapa da correlação de forças”, para a qual contribuíram três elementos: (1) a consolidação e a ampliação da capacidade das ONGs de influenciarem os trabalhos da Rodada, através de uma “crescente articulação com delegações governamentais, em particular de países de menor desenvolvimento relativo, mas também daquelas mais interessadas na reforma agrícola”, (2) “a capacidade de mobilização e coordenação dos países africanos e, em sentido amplo, dos de menor desenvolvimento relativo ... em torno do objetivo de incorporar efetivamente questões de seu interesse aos trabalhos da OMC”; e (3) o surgimento do G 20, “talvez o mais significativo elemento na correlação de forças que emergiu em Cancún”, com sua marca distintiva dada, desde a origem, pelo “firme compromisso com o sentido reformista do mandato de Doha para agricultura”.

4. O G 20 DEPOIS DE CANCÚN

Se considerarmos o período que vai do colapso da Conferência Ministerial de Cancún, em setembro de 2003, até à Reunião Ministerial do G 20 em Nova Délhi, Índia, em 18-19 de março de 2005, podemos sumarizar um conjunto de acontecimentos que consideramos mais relevantes para caracterizar o contexto que condicionou (e foi condicionado) pela atuação do G 20 como um ator importante nas negociações multilaterais sobre agricultura²⁸.

4.1. De Cancún ao framework de Genebra (setembro de 2003 a julho de 2004)

1. Logo após Cancún houve uma ofensiva unilateralista dos Estados Unidos para a negociação de acordos bilaterais ou sub-regionais de comércio, dando a entender que passavam a priorizar os acordos bilaterais em detrimento dos multilaterais. O mais notável foi o acordo que criou, em junho de 2004, a Área de Livre-Comércio da América Central, composta por Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, com a adesão posterior da República Dominicana. Iniciaram também, nesse momento, as negociações para a assinatura de um outro tratado de livre-comércio com Bolívia, Colômbia, Equador e Perú.

Parece claro que essa ofensiva norte-americana tinha dois objetivos principais. Visava, por um lado, dividir o bloco dos países em desenvolvimento participantes da Alca, especialmente frente às divergências entre Estados Unidos e Brasil/Mercosul a respeito das concepções e das ambições acerca dessa área de

²⁸ A narrativa abaixo até a obtenção do *framework* de julho de 2004 está baseada em SOARES (2004), cap. II, e na bibliografia aí referida.

livre comércio, que aumentaram após a Conferência Ministerial de Miami em novembro de 2003. Por outro lado, buscava fragmentar e desmobilizar o G 20, o que parecia estar conseguindo, pois em outubro de 2003 seu número de membros, que havia alcançado 22 países em Cancún, caiu para 18, com a defecção de Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala e Perú, precisamente os países que estavam negociando tratados de livre comércio com os EUA, como vimos.

2. Diante da proximidade da primeira reunião da OMC pós-Cancún, a do Conselho Geral em 15 de dezembro de 2003, o G 20 retomou a iniciativa política com uma reunião ministerial em Brasília em 12 de dezembro. Dela participaram 17 países membros, África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue, além de 4 convidados: o Equador, o representante do Caricom, o Diretor da OMC, Supachai Panitchpakdi, e Pascal Lamy, comissário europeu para a agricultura.

A reunião teve como objetivo reafirmar a unidade do grupo e a presença de Panitchpakdi e de Lamy confirmavam a relevância do G 20 como ator nas negociações agrícolas, ao mesmo tempo em que contribuíam para um relativo esvaziamento das pressões norte-americanas. Ademais, nessa reunião o G 20 (i) reafirmou seu compromisso com o sistema multilateral de comércio e com o mandato e a agenda para o desenvolvimento de Doha, (ii) insistiu na retomada das negociações na OMC, com a ressalva de que “qualquer marco negociador, para ser viável, deve ser consistente com o mandato de Doha” (COMUNICADO, 2003); e (iii) buscou sinalizar no sentido da consolidação e a ampliação de seu leque de alianças, ao reconhecer a necessidade de enfrentar a questão das preferências comerciais e de buscar uma solução para a questão do algodão, além de destacar suas áreas de convergência com o G 90 (União Africana + ACP + grupo dos LDCs).

3. Em janeiro de 2004 os Estados Unidos dão sinais de flexibilização da posição unilateralista que parecia ter se tornado predominante no imediato pós-Cancún, quando o Secretário de Comércio, Robert Zoellick, envia carta a todos os países-membros da OMC reiterando a relevância da Rodada de Doha para o sistema multilateral mundial. Sugere que o foco da retomada das negociações deve estar posto no pilar de acesso a mercado, com resultados esperados na eliminação dos subsídios à exportação, na diminuição dos subsídios domésticos, na ampliação do acesso a mercados, e na aceitação, ainda que limitada, da idéia da existência de produtos especiais para os países em desenvolvimento. Com relação aos temas de Cingapura, as negociações deveriam circunscrever-se apenas ao tema de facilitação comercial, o mais tolerável de todos para os países periféricos. Por fim, Zoellick propõe a realização de uma Conferência Ministerial da OMC em dezembro de 2004, em Hong Kong (MRE, 2004a). Apesar do nível genérico em que se manteve, a manifestação dos Estados Unidos abandonou o tom arrogante usado anteriormente, durante e imediatamente após Cancún, e buscou, aparentemente, impedir o isolamento norte-americano e afastar as possíveis acusações de solapamento do sistema multilateral, tratando de indicar sua disposição de retomar e de avançar nas negociações agrícolas da OMC.

4. Em março de 2004, as negociações são finalmente retomadas em Genebra. Três eventos destacam-se no período que vai até maio. Primeiramente, a sugestão feita pelo Brasil, na Sessão Especial do Comitê de Agricultura da OMC, de que os países buscassem recuperar a interação entre eles, levou a uma reunião do G 20 com os Estados Unidos, a União Européia, o G 33²⁹, o G 10³⁰, o Grupo de Cairns e o Grupo Africano. A consequência desses encontros foi o compromisso de construir, até agosto de 2004, um novo *framework* para orientar as negociações agrícolas. Nessas reuniões, o G 20 reafirmou sua defesa da eliminação de todos os subsídios à exportação, da redução do apoio doméstico nas Caixas Amarela e Azul e no *de minimis*, reconhecendo que a negociação de acesso a mer-

²⁹ Antiga aliança em defesa de produtos especiais e mecanismos de salvaguarda, liderada pela Indonésia.

³⁰ Grupo de países importadores de alimentos, conhecido também como "amigos da multifuncionalidade".

cados seria a mais complexa a ser realizada (MRE, 2004b). Por fim, no final de abril, início de maio os Estados Unidos convidaram União Européia, Austrália, Brasil e Índia para uma reunião em Londres, com o objetivo de conversar sobre possíveis saídas para o *embroglio* agrícola. Esse grupo ficou conhecido inicialmente, de forma talvez um tanto irônica, como nG 5, “não-grupo dos 5”, na idéia de que era um grupo apenas para diálogo e não uma nova aliança, e passou, depois, a ser chamado curiosamente de FIPs, “cinco partes interessadas”.

Em segundo lugar, a União Européia – seguindo talvez o comportamento norte-americano anterior – enviou, no início de maio, um comunicado a todos os membros da OMC. Nesse comunicado, Pascal Lamy (comissário de Comércio) e Franz Fischler (comissário de Agricultura) admitem a eliminação dos subsídios à exportação, desde que seguida de total paralelismo com a eliminação de outras formas de apoio às exportações, utilizadas principalmente pelos Estados Unidos, e dispõem-se a aceitar que os países do G 90 não tenham que fazer quaisquer concessões na rodada. Essa última proposta sensibilizou o G 90 que se mostrou disposto a ceder algo, provocando uma mobilização de ONGs que protestaram contra a recorrente tática européia de dividir os países em desenvolvimento (ACTION-AID ET AL, 2004).

Em terceiro lugar, no início de maio o G 20 lançou um documento que criticava fortemente a proposta de fórmula mista para a redução tarifária, incorporada, no pilar de acesso a mercados, tanto no texto conjunto EUA-UE como no texto Derbez. Para o G 20, essa fórmula contraria o mandato de Doha pois é muito tendenciosa em favor dos países desenvolvidos: permite que as maiores tarifas sofram cortes menores, não entra em conflito com a utilização de picos tarifários pelos países desenvolvidos, e implica em maiores cortes tarifários para os países em desenvolvimento (G 20, 2004a).

5. Nos dias 13 e 14 de maio de 2004 aconteceu a Conferência Ministerial da OCDE, e, aproveitando essa oportunidade, foi realizada uma miniministerial da

OMC. A importância dessa reunião se deve ao fato de que União Europeia e Estados Unidos admitiram, pela primeira vez, discutir uma proposta alternativa à fórmula mista (*blended formula*) para acesso a mercados. Ambos sugeriram que o G 20 apresentasse essa alternativa (SOARES, 2004, p. 76).

A proposta de *framework* para estabelecer modalidades em acesso a mercados elaborada pelo G 20 – e chamada de *tiered approach*³¹ – foi exposta em 28 de maio. Os componentes mais importantes dessa abordagem são: (1) redução tarifária progressiva (as maiores tarifas sofrem os maiores cortes) e ampla (sem exclusões a priori); (2) flexibilidade para acomodar a sensibilidade de alguns produtos; (3) neutralidade em relação a estruturas tarifárias diversas; (4) tarifas não ad valorem devem ser necessariamente convertidas em tarifas ad valorem (a metodologia a ser utilizada deve ser obtida através de acordo entre os membros); (5) combate à escalada tarifária; (6) criação de produtos especiais para países em desenvolvimento; e (7) eliminação da salvaguarda especial do Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura e criação, em seu lugar, de uma salvaguarda especial para países em desenvolvimento (G 20, 2004b).

6. O documento foi discutido em junho em sessão especial do Conselho Geral da OMC, sem que um acordo fosse obtido. Logo a seguir continuaram os encontros entre os ministros do G 20 – com a participação, em um deles, do diretor-geral e do presidente do Comitê de Agricultura da OMC e do ministro da Guiana, como representante do G 90- e dos FPIs durante a XI Conferência Ministerial da UNCTAD, realizada neste mês, em São Paulo, tentando clarificar os pontos em que havia necessidade de acordos políticos e reiterando os principais temas e áreas de preocupação. Neste mesmo período, o painel de arbitragem da OMC confirmou a vitória do Brasil no pleito contra os subsídios dos Estados Unidos para o algodão, solicitado no final de 2002, o que teve significado político não desprezível, na medida em que justificava os argumentos que o Brasil e o G 20 vinham utilizando em Genebra nas negociações agrícolas³² (SOARES, 2004, pp. 77-78).

³¹ A tradução literal para o português seria abordagem “em camadas” ou “em fileiras”, mas continuaremos utilizando o termo em inglês.

³² Os dividendos políticos dessa decisão foram reforçados pela nova vitória do Brasil na OMC, em agosto de 2004, agora no painel do açúcar contra a União Europeia.

O evento mais importante nesse período foi a apresentação de uma proposta de *framework* elaborada pelo Diretor-Geral da OMC (Supachai Panitchpakdi) e pelo Presidente do Conselho Geral (Shotaro Oshima), conhecida como proposta Oshima-Panitchpakdi. Segundo essa proposta, as negociações em temas de Cingapura ficariam restritas à facilitação comercial, enquanto investimentos, concorrência e compras governamentais não seriam incluídas no programa de trabalho da Rodada de Doha. No que se refere à agricultura, os principais componentes da proposta para cada um dos pilares da negociação estão sumarizados a seguir (SOARES, 2004, pp. 78-79).

(a) ACESSO A MERCADOS:

A única abordagem a ser utilizada será a da *tiered formula* (defendida pelo G 20 em maio de 2004), em conformidade com dois critérios básicos: (i) os cortes tarifários serão feitos por meio de *bound rates*, com todos os países-membros, com exceção dos LDCs, participando desse processo. Não obstante, o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento é parte integral do pilar; e (ii) os cortes tarifários seguirão o princípio da progressividade e haverá flexibilidade para produtos especiais e ampliação considerável do acesso a mercados para todos os produtos. O número e os critérios para definição das bandas e o tipo de redução em cada banda serão objeto de negociação, enquanto os critérios para os produtos sensíveis dos países desenvolvidos são estabelecidos no texto. O tratamento da escalada tarifária será feito através de critérios a serem negociados, do mesmo modo que a salvaguarda especial de agricultura. Em relação ao tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento terão uma redução menor em cada banda da *tiered formula*, e poderão designar produtos especiais e fazer uso da salvaguarda especial contida no Acordo sobre Agricultura. Os produtos tropicais deverão ter liberalização máxima.

(b) SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO:

A proposta Oshima-Panitchpakdi reafirma os compromissos de eliminação de todos os subsídios à exportação, conforme estabelecido no mandato de Doha. No entanto, também restabelece a proposta do *framework* conjunto EUA-UE de necessidade de paralelismo entre a eliminação dos subsídios à exportação e a de outras medidas relacionadas com as exportações e que tenham efeitos semelhantes aos provocados pelos subsídios. Assim, os subsídios à exportação serão eliminados de acordo com *schedules* a serem negociados. O mesmo ocorrerá com os elementos que distorcem os créditos e as garantias às exportações, as provisões de ajuda alimentar que não se ajustem a critérios que deverão ser definidos, e as práticas distorcivas das companhias estatais de comercialização. O processo de eliminação dos subsídios à exportação será, então, implementado através da negociação de modalidades e de listas de produtos e de parcelas anuais progressivas de redução. Os países em desenvolvimento terão um tratamento especial e diferenciado expresso por maiores prazos para a implementação do processo.

(c) APOIO DOMÉSTICO:

O texto estabelece o princípio da harmonização, segundo o qual os maiores cortes recairão sobre os maiores níveis de apoio doméstico, respeitado o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Para a diminuição do apoio doméstico global, será negociada uma *tiered formula*, de acordo com a qual a soma da Medida Agregada de Suporte total (MAS), do volume de *de minimis*, e de um montante a ser determinado de apoios permitidos pela Caixa Azul será reduzida³³. Por fim, o texto sugere a revisão dos critérios utilizados na Caixa Verde.

7. O anexo sobre agricultura do texto de Oshima-Panitchpakdi foi examinado pelo G 20 em reunião no dia 20 de julho (MRE, 2004c). A proposta foi aceita pelo grupo como ponto de partida para a retomada das negociações, não obstante tenham sido registradas importantes áreas de divergência:

³³ O corte na MAS total será feito através de uma *tiered formula* a ser acordada, ao mesmo tempo em que as MAS por produto serão limitadas. A *de minimis* será reduzida através de uma porcentagem a ser também negociada, não discriminando entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para a Caixa Azul, a proposta sugere a reforma do Artigo 6.5 do Acordo sobre Agricultura, de modo a estabelecer critérios para a ocorrência de pagamentos diretos vinculados à limitação da produção ou desvinculados da produção. Uma vez implementado o processo de redução, os pagamentos vinculados à Caixa Azul não poderão ultrapassar um nível do valor da produção agrícola a ser determinado.

- o texto é muito mais detalhado nas prioridades dos países desenvolvidos (Caixa Azul e produtos sensíveis), enquanto a especificação das prioridades dos países em desenvolvimento é deixada para o futuro;
- ao formular sugestões sobre impostos de importação diferenciados, poder monopólico de companhias estatais e indicação geográfica, o texto extrapola as exigências contidas no mandato de Doha;
- os cortes tarifários e as disciplinas específicas por produto devem ser aplicados a todos os produtos e não apenas a listas selecionadas;
- a substituição dos critérios atualmente estabelecidos na Caixa Azul deve ser rigorosamente detalhada e transparente para garantir que os critérios introduzidos sejam efetivamente menos distorcivos e mais desvinculados da produção;
- os países em desenvolvimento devem ficar isentos de compromissos de redução da *de minimis*;
- em acesso a mercados, o G 20 discorda do desequilíbrio mantido no texto entre o detalhamento apresentado para produtos sensíveis (de interesse dos países desenvolvidos) e a generalidade de tratamento dos produtos especiais (de interesse dos países em desenvolvimento). O princípio da proporcionalidade deve ser adotado nessa área;
- há preocupação com o tratamento dos créditos à exportação quando o texto considera a matéria de apoio às exportações; e
- há discordância em relação à inclusão da linguagem de “assuntos não comerciais” (*non trade concerns*) no tratamento da Caixa Verde.

4.2. O *framework* de julho de 2004

Após dois dias de negociações no Conselho Geral em Genebra, os países membros da OMC chegaram finalmente, em 31 de julho de 2004, a um acordo sobre um texto de *framework* de modalidades para orientar a continuidade das negociações da Rodada de Doha, interrompidas na Conferência Ministerial de Cancún com a não aceitação do *draft* de declaração ministerial de Derbez. Destacando que em temas de Cingapura o *framework* de julho restringe o início das negociações apenas à questão de facilitação comercial, apresentamos a seguir uma comparação do texto Derbez e do *framework* de julho de 2004, em relação aos três pilares da negociação em agricultura (SOARES, 2004, Quadro 6, pp. 116-120).

I. APOIO DOMÉSTICO: PROPOSTAS DO TEXTO DERBEZ E DO *FRAMEWORK* DE JULHO DE 2004

Texto Derbez	<i>Framework</i> de julho de 2004
	Princípio da harmonização (maior o apoio, maior o corte)
Reduzir entre (%) e (%) as medidas agregadas de apoio. O apoio específico por produto deve ser cortado ao seu nível médio em (%).	Redução da MAS global + de minimis + Caixa Azul através de <i>tiered formula</i> . Redução da MAS para produtos específicos através de <i>tiered formula</i> .
Redução de (%) da <i>de minimis</i> . Os países em desenvolvimento não necessitam reduzir a <i>de minimis</i> .	Redução de (%) da <i>de minimis</i> . Os países em desenvolvimento que utilizem quase toda a <i>de minimis</i> para propósitos de desenvolvimento rural, não necessitam reduzi-la.
Permanência da Caixa Azul com alguns novos critérios.	Permanência da Caixa Azul com novos critérios, mas limitada a 5% do valor da produção agrícola ou da MAS.
A Caixa Verde deve ser revista de modo que as medidas nela contidas não tenham efeitos distorcivos ou não minimizem tais efeitos.	A Caixa Verde deve ser revista de modo que as medidas nela contidas não tenham efeitos distorcivos ou não minimizem tais efeitos.

Nota: O símbolo () indica um valor numérico que deve ser acordado posteriormente.

Fonte: Documentos WTO Job (03)/150/Rev.2, September 2003 e WTO WT/L/579 02 August 2004 www.wto.org

II. ACESSO A MERCADOS: PROPOSTAS DO TEXTO DERBEZ E DO FRAMEWORK DE JULHO DE 2004

Texto Derbez

Aplicação da fórmula mista para países desenvolvidos:

- (%) de linhas tarifárias sujeitas a (%) de corte médio, com um corte mínimo de (%). Para essas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução tarifária e de quotas tarifárias.
- (%) de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça com coeficiente (%).
- (%) de linhas tarifárias de acesso livre.

A escalada tarifária deve ser abordada através da adoção de um coeficiente (%) para a redução tarifária dos produtos processados cujas tarifas sejam maiores do que o produto primário.

Para linhas tarifárias que excedam um máximo de (%), os países desenvolvidos devem reduzi-las ao valor máximo excedido ou fornecer acesso substancial através de processos de pedidos e ofertas, incluindo quotas tarifárias.

A salvaguarda especial do Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura segue em negociação.

Os países desenvolvidos devem prover acesso a seus mercados de no mínimo (%) de produtos de países em desenvolvimento, por meio de uma combinação do princípio da nação mais favorecida e de acesso preferencial. Todos os produtos tropicais estão particularmente incluídos.

Framework julho de 2004

Abordagem única (aplicável a países desenvolvidos e em desenvolvimento) através de tiered formula.

Reduções tarifárias através de *bound rates*.

Todos os membros devem participar do processo de redução tarifária (exceto os LDCs), mas levando em conta o tratamento especial e diferenciado.

Aplicação do princípio da progressividade (maiores cortes devem ser feitos pelos países com maiores tarifas).

Estabelece flexibilidade para produtos sensíveis, sendo que para os países desenvolvidos o máximo de linhas tarifárias a serem declaradas aproxima-se das atuais *out-of-quota tariff rates*. Admite-se a combinação de redução tarifária e de quotas tarifárias.

O acesso a mercado deverá ser ampliado para todos os produtos.

A escalada tarifária deve ser abordada segundo fórmula a ser negociada.

A salvaguarda especial do Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura segue em negociação.

Acesso irrestrito a produtos tropicais.

continua na página 40

<p>Criação de salvaguarda especial para países em desenvolvimento.</p>	<p>Criação de salvaguarda especial para países em desenvolvimento.</p>
<p>Os países em desenvolvimento devem beneficiar-se de tratamento especial e diferenciado, inclusive de menores cortes tarifários e de maiores prazos de implementação. A fórmula a ser utilizada conterá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (%) de linhas tarifárias sujeitas a (%) de corte médio, com um corte mínimo de (%). Para essas linhas sensíveis a importações, o acesso a mercados será garantido por uma combinação de redução e de quotas tarifárias. Poderão ser criados produtos especiais nessa categoria. ■ (%) de linhas tarifárias sujeitas à fórmula Suíça, com um coeficiente de (%). ■ (%) de linhas tarifárias devem ser mantidas num intervalo entre 0 e 5%. 	<p>Tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento através de menores diminuições em cada banda tarifária e de maiores prazos de implementação.</p>
	<p>Os LDCs não farão compromissos de redução tarifária.</p>
	<p>Os países em desenvolvimento poderão indicar produtos especiais.</p>

Nota e Fontes: idem anterior.

III. SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO: PROPOSTAS DO TEXTO DERBEZ E DO *FRAMEWORK* DE JULHO DE 2004

Texto Derbez	Framework julho de 2004
<p>Busca de paralelismo.</p>	<p>Busca de paralelismo.</p>
<p>Os membros comprometem-se a eliminar em () anos os subsídios à exportação nos produtos de particular interesse para os países em desenvolvimento. A lista desses produtos será estabelecida com o objetivo de definir <i>schedules</i>. A eliminação dos subsídios à exportação desses produtos ocorrerá em um período de () anos.</p> <p>Para os demais produtos haverá reduções quantitativas e orçamentárias.</p>	<p>Eliminação de todos os subsídios à exportação, em prazo a ser acordado conforme <i>schedules</i>.</p> <p>Eliminação, conforme <i>schedules</i>, dos elementos distorcivos dos créditos e das garantias à exportação, das práticas distorcivas das companhias estatais de comercialização e de algumas provisões de ajuda alimentar.</p>

Nota e Fontes: idem anterior.

IV. OUTROS: PROPOSTAS DO TEXTO DERBEZ E DO *FRAMEWORK* DE JULHO DE 2004

Texto Derbez

A Cláusula de Paz (Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura) será estendida por () meses.

Framework julho de 2004

Nota e Fontes: idem anterior.

A diferença mais significativa entre as duas propostas é que o *framework* de julho adotou, finalmente, depois de quase um ano de negociações, o compromisso de eliminação de **todos** os subsídios à exportação – incorporando, portanto, a reivindicação fundadora e identitária do G 20 – e não apenas dos “produtos especiais de particular interesse para os países em desenvolvimento”, como queriam os Estados Unidos e a União Europeia em seu *framework* conjunto pré-Cancún e foi incorporado nos textos Castillo e Derbez. A incorporação da eliminação de todos os subsídios à exportação no *framework* de julho foi uma conquista importante do G 20, que parece refletir o reconhecimento do mesmo como um novo ator relevante nas negociações agrícolas internacionais.

Além dessa, outras reivindicações do G 20 foram incorporadas ao *framework* de julho, afastando-o do texto Derbez: (1) a adoção da *tiered formula* em apoio doméstico, de modo que os países que fornecem maior apoio deverão fazer as maiores reduções; (2) a introdução de critérios mais rígidos para o corte do apoio doméstico, tais como medidas específicas por produto; (3) a substituição da fórmula mista da proposta dos EUA-EU – mantida em todos os *frameworks* até então – pela *tiered formula* do G 20, com progressividade na área de acesso a mercados; (4) a possibilidade de que os países em desenvolvimento estabeleçam produtos especiais, que podem receber tratamento especial e diferenciado; e (5) a não extensão da Cláusula da Paz, contrariando novamente antiga reivindicação europeia e norte-americana (SOARES, 2004, pp.120-121).

No entanto, essas conquistas do G 20 foram obtidas às custas de concessões aos países desenvolvidos. As mais importantes delas, se compararmos o *framework* de julho com o *framework* original do G 20, têm a ver com apoio doméstico –com a permanência da Caixa Azul, ao invés de sua eliminação, e com um tratamento mais flexível dado à Caixa Verde, em contraposição à proposta original do G 20- e com acesso a mercados, onde foi introduzida “flexibilidade” nos cortes tarifários para “produtos sensíveis” (categoria reivindicada pelos países desenvolvidos), e mantida em negociação a fórmula para combater a escalada tarifária (um retrocesso em relação ao texto Derbez, que seguia, em linhas gerais, a proposta original do G 20).

A comparação dos textos Derbez, do *framework* de julho e da proposta de *framework* do G 20 em 2003 parece sugerir que o G 20 adotou, nas negociações de julho de 2004 no Conselho Geral da OMC, uma postura pragmática, basicamente restrita à agricultura, fazendo concessões (Caixa Azul e produtos sensíveis) para obter o que considerava avanços nas modalidades para negociações em agricultura (eliminação de todos os subsídios às exportações, *tiered approach*, produtos especiais). Mesmo assim, o G 20 foi levado – até para ampliar seus apoios na negociação agrícola – a progressivamente tomar posição em relação a questões não agrícolas.

O caso mais evidente é o dos temas de Cingapura. Antes e durante Cancún, o Brasil, por exemplo, não se opunha à abertura de negociações nessa matéria³⁴. Contudo, frente à posição dura dos países africanos, passou a aproximar-se dessa posição. Nesse sentido, já em outubro de 2003, logo depois de Cancún, o Ministro Amorim afirmava que uma das circunstâncias de que dependia “uma retomada produtiva das negociações em Genebra” era que os proponentes dos temas de Cingapura não voltassem a insistir “na abertura de negociações em áreas que visivelmente não estão maduras para tanto” (AMORIM, 2003/2004, p. 36). Certamente, o aparente apoio do G 20 à posição africana deve ter contribuído para

³⁴ O próprio Ministro Rossetto, em reunião com representantes de ONGs em Cancún, comentou, refletindo a posição oficial, que “o governo brasileiro não recusa a discussão desse tema” (notas de Cancún de um dos autores).

a flexibilização da posição original dos Estados Unidos e, particularmente, da União Européia nessas questões, influenciando a decisão de incluir no *framework* de julho apenas a questão, politicamente mais *light*, de facilitação comercial para iniciar negociações nos chamados temas de Cingapura.

Embora o governo brasileiro tenha considerado o *framework* de julho uma vitória, as ONGs internacionais manifestaram uma percepção bastante diferenciada. Segundo SOARES (2004, p. 81), Oxfam avaliou os avanços como tímidos, ActionAid considerou a linguagem em áreas cruciais para os países em desenvolvimento, como produtos especiais e algodão, muito fraca, ao mesmo tempo em que foram feitas concessões excessivas aos países ricos em produtos sensíveis e Caixa Azul. O Iatp também julgou que houve um desequilíbrio entre os poucos ganhos dos países em desenvolvimento e os ganhos substanciais dos países ricos. Sintetizando, de certa forma, essas avaliações, BELLO & KWA (2004) consideraram o *framework* “um grande triunfo das superpotências comerciais”.

Esses autores destacaram o papel desempenhado por Brasil e Índia, líderes do G 20 e membros do FIPs, nos resultados do *framework*. Segundo Bello & Kwa, Estados Unidos e União Européia aprenderam a lidar com o G 20, ao desistir de destruí-lo e ao envolver seus líderes no Grupo das Cinco Partes Interessadas (FIPs), onde teriam sido tomadas as principais decisões do *framework*. Os autores destacam que o Brasil teria conseguido seu maior objetivo, a eliminação dos subsídios à exportação, e a Índia a manutenção de parte de suas tarifas. Com isso os dois países teriam aceito um *framework* que não responde aos interesses da maioria dos países em desenvolvimento, cujos mercados continuariam a ser inundados pelo dumping dos Estados Unidos e da União Européia. Os autores destacam entre os prejudicados: os países africanos produtores de algodão, o G 33, a maioria dos países em desenvolvimento que serão atingidos pelo texto em NAMA e serviços.

Na visão desses autores, Brasil e Índia colocaram-se em posição muito vulnerável ao aceitarem fazer parte do FIPS, onde União Européia e Estados Unidos teriam negociado parte dos interesses específicos dos dois países, para alcançar os seus, e dessa maneira quebrar a unidade do Sul, que vinha sendo mantida desde Cancún. Na verdade, o processo de decisão na negociação do *framework* e o papel do FIPS já vinham sendo criticados por vários atores, destacando que foi um erro o Brasil fazer parte do FIPs. Para um líder do agronegócio brasileiro entrevistado pelos autores, o FIPS significa um retrocesso até em relação aos criticados “*green rooms*” da OMC, pois nesses últimos ao menos cerca de 30 países participavam ao invés de apenas cinco. Negociadores entrevistados comentaram ainda que, embora o Brasil representasse o G 20 no FIPS, sua participação pode ter gerado insatisfações dentro do grupo³⁵. Foi citada também a possível insatisfação da Argentina com as concessões feitas pelo Brasil em relação à Caixa Azul.³⁶

A percepção do papel do FIPS por outros atores é consideravelmente negativa. Ativista africano entrevistado pelos autores considerou o FIPS como ilegítimo, pois criou as condições para a exclusão do G 90 das decisões tomadas nas negociações comerciais, além de perpetuar as práticas não transparentes da OMC. Segundo o entrevistado, “Brasil e Índia no FIPS estão defendendo os interesses de sua oligarquia do agronegócio, não os interesses dos pobres”. Outro entrevistado na África considera que o FIPS não representa os interesses da maioria dos membros da OMC e que seu papel é servir a si mesmo.³⁷

Muito embora os países do G 20 geralmente não critiquem abertamente o FIPS ou a participação do Brasil e da Índia no mesmo, a declaração ministerial de Délhi parece indicar insatisfação com o processo de tomada de decisões ao afirmar a necessidade de uma abordagem “de baixo para cima” e de um processo de negociação participativo (G 20, 2005).

³⁵ Entrevista feita pelos autores com negociadores de país membro do G 20.

³⁶ Entrevista feita pelos autores com líder do agronegócio brasileiro.

³⁷ Entrevista com ativista de ONG do Quênia.

Em síntese, o processo de tomada de decisões que resultou no *framework* de julho de 2004 teve consequências negativas sobre a avaliação da participação do Brasil e da Índia no FIPS. Na medida em que o *framework* não respondeu adequadamente a questões importantes para o G 33 e o G 90, pode-se dizer que liderança do Brasil e da Índia e mesmo do G 20 junto aos demais países em desenvolvimento foi também afetada. Não há dúvida de que a reputação do G 20, e particularmente de Brasil e Índia, junto à sociedade civil foi substancialmente abalada.

Devemos destacar, entretanto, que alguns grupos já tinham uma avaliação mais cética sobre o G 20 antes do processo do *framework*. Segundo BULLARD (2004), a federação internacional de camponeses Via Campesina encarava a posição do G 20 como um mal encoberto esforço de promover os interesses do agronegócio e dos agroexportadores, com pouca relação com os camponeses. A Via Campesina teria se recusado a assinar declaração conjunta contra tentativas de Estados Unidos e União Européia esvaziarem o G 20, pois, segundo ela, as propostas liberalizantes desse grupo aprofundariam ainda mais a crise da agricultura camponesa.

4.3. O G 20 após o *framework* de julho de 2004

4.3.1 A reunião ministerial do G 20 em Nova Délhi, março de 2005

Após as reuniões do Conselho Geral em 27 e 28 de julho de 2004, as negociações seguiram em Genebra e nas reuniões dos diferentes grupos. O momento mais destacado de formulação e de posicionamento do G 20 neste período foi sua reunião ministerial ocorrida em 18 e 19 de março de 2005 em Nova Délhi, Índia.

Pela primeira vez uma reunião ministerial do G 20 foi acompanhada por manifestações populares, promovidas por organizações camponesas indianas.

Cerca de 25 mil agricultores indianos foram às ruas de Nova Délhi manifestar sua oposição às negociações agrícolas da OMC. Aproveitando a oportunidade da reunião, um grupo de ONGs composto por ActionAid Internacional, Oxfam, Rebrip, Rmalc, Cysd, Gene, Campaign, Irft, e Center for Environmental Concerns buscou dirigir-se novamente aos ministros do G 20, como tinha ocorrido em junho de 2004 na Conferência Ministerial da UNCTAD em São Paulo.

Essas ONGs e redes elaboraram um manifesto aos ministros onde reconheciam as conquistas do G 20 para fortalecer os países em desenvolvimento e impedir a adoção de deliberações contrárias ao mandato de Doha (ACTIONAID ET ALII, 2005). Não obstante, reiterando expressões públicas anteriores, expressavam seu ceticismo quanto às possibilidades de que as questões relativas ao desenvolvimento fossem equacionadas a partir do *framework* aprovado em julho de 2004. Segundo as ONGs, o *framework* de julho consagra a manutenção, em agricultura, do status quo em relação ao acesso aos mercados do Norte e à redução de apoio doméstico, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento são demandados a abrir seus mercados agrícolas, de serviços, e industriais.

Diante desse quadro, as ONGs reivindicavam que o G 20 mantenha uma posição forte nas negociações agrícolas. Especificamente, solicitavam (1) que a remoção de todos os subsídios à exportação ocorra o mais rápido possível (“em data breve”); (2) a eliminação de todas as formas distorcivas de apoio doméstico que levam ao dumping; (3) a resistência a qualquer acordo que promova a redução tarifária em países em desenvolvimento enquanto persistirem os subsídios à exportação e o apoio doméstico distorcivo no Norte; (4) o fortalecimento da posição do G 20 em tratamento especial e diferenciado, que inclua fórmula de acesso a mercados, produtos especiais e mecanismos de salvaguarda especial, tendo em vista considerações de segurança alimentar e de desenvolvimento humano. As ONGs demandaram ainda que o membros do G 20 resistissem às tática-

cas dos países ricos de buscar concessões em NAMA e serviços em troca de agricultura. Manifestaram-se, também, a favor de um processo realmente transparente e inclusivo nas negociações e rejeitaram mecanismos como o FIPS. Finalmente fizeram um apelo para que o G 20 buscasse construir propostas conjuntas com a parceria de G 33, AU, ACP e LDCs.

Note-se, por fim, que na busca de aprofundar o diálogo com outros atores, o G 20 tem convidado os coordenadores de outros grupos que participam das negociações agrícolas a participar de partes de suas conferências ministeriais. Na Ministerial de dezembro de 2003 (Brasília) estiveram presentes o coordenador do G 90 e o Comissário de Comércio da Europa. Na Ministerial de junho de 2004 (São Paulo) participaram o Diretor-Geral e o coordenador do Comitê de Agricultura da OMC, o representante do G 90, e representantes de ONGs. A Ministerial de março de 2005 (Nova Délhi), por sua vez, contou com a presença dos coordenadores do G 33, do Grupo Africano, dos LDCs, do ACP e do Caricom.

4.3.2. A agenda do G 20 para Hong Kong

A Declaração Ministerial do G 20, adotada em Nova Délhi em 19 de março de 2005, permite-nos atualizar a agenda política desse grupo para Hong Kong. Naturalmente essa agenda táctica para a VI Conferência Ministerial da OMC parte dos objetivos do grupo tais como formulados no texto de criação do G 20, em 20 de agosto de 2003. Contudo, como veremos no quadro a seguir, os posicionamentos originais se tornam mais focados, pois o objetivo principal é construir um texto de modalidades para Hong Kong, a partir do *framework* de julho de 2004.

QUADRO 1: PRINCIPAIS COMPONENTES DA AGENDA DO G 20 PARA HONG KONG

Objetivo geral para a VI Conferência Ministerial		Adoção de um texto de Modalidades (para tanto os Ministros do G 20 sinalizam sua intenção de buscar uma primeira versão desse texto em julho de 2005)
Processo de Negociação		Afirma-se a necessidade de uma abordagem “de baixo para cima” e de um processo de negociação participativo.
Questões agrícolas	Geral	<p>Necessidade de uma avaliação de progresso em julho de 2005;</p> <p>Reitera-se o tratamento especial e diferenciado como parte integral de todos os elementos em negociação;</p> <p>Alerta-se para a necessidade de abordar os temas do <i>framework</i> com uma seqüência adequada, de forma a obter progresso nos três pilares.</p>
	Algodão	<p>Reafirma-se o texto do <i>framework</i>;</p> <p>Requer-se a aceleração do sub-comitê de algodão de forma a ter uma primeira aproximação em julho 2005;</p> <p>Reitera-se a necessidade de prover ajuda urgente ao desenvolvimento devido ao declínio dos preços;</p> <p>A satisfação diante da decisão do painel do algodão é manifestada;</p>
	Apoio Doméstico	<p>Afirma-se a necessidade de determinação dos períodos base, bem como dos números iniciais e finais do apoio doméstico distorcivo;</p> <p>Destaca-se que reduções significativas serão necessárias para lidar com pontos de partida (<i>baselines</i>) inflados;</p> <p>Afirma-se que tais reduções serão complementadas por disciplinas adicionais nas Caixas Azul e Verde de forma a evitar a migração do apoio distorcivo de uma Caixa para outra;</p>

continua na página 46

		<p>Reitera-se que qualquer mudança nas regras da Caixa Azul serão contingenciadas por acordos em critérios adicionais que façam com que as medidas de Caixa Azul venham a ser substancialmente menos distorcivas que as atuais;</p> <p>Reitera-se ainda que a revisão da Caixa Verde deverá assegurar que a exceção de compromissos de redução para pagamentos diretos não originará nenhum efeito, ou mínimos efeitos distorcivos, na produção;</p> <p>Reitera-se que a Caixa Verde deverá ser revista para acomodar programas genuínos de desenvolvimento rural, reforma agrária e combate à pobreza e que a implementação da Caixa Verde deve levar em conta as circunstâncias especiais dos países em desenvolvimento;</p> <p>Reitera-se a relevância da <i>de minimis</i> para o apoio a agricultores pobres nos países em desenvolvimento e, portanto, alerta-se contra qualquer tentativa de sua redução;</p>
	Subsídios às Exportações	<p>Observa-se que a recente reintrodução de subsídios à exportação por países membros vai contra o espírito do mandato de Doha e, portanto, clama-se por um compromisso de congelar todas as formas de subsídios à exportação;</p> <p>Afirma-se que a decisão chave nessa área é a definição da data de eliminação de todos os subsídios à exportação e um prazo de cinco anos é proposto;</p> <p>Nota-se que um progresso rápido nessa área facilitaria o progresso em outras áreas da negociação agrícola;</p> <p>Reafirma-se a necessidade de novas disciplinas em créditos à exportação, e programas de garantias e de seguros à exportação;</p>

	<p>Reitera-se as provisões de julho de 2004 quanto ao tratamento especial e diferenciado, companhias estatais e países importadores líquidos de alimentos (NFIDCs);</p>
Acesso a mercados	<p>Considera-se crucial a conversão em equivalentes <i>ad valorem</i> (AVEs) para que se complete a modalidade chave: fórmula de redução tarifária³⁸;</p> <p>Reafirmou-se a necessidade de explicitar-se qual foi o tratamento de tarifas não <i>ad valorem</i> (NAVs) nas metodologias de conversão;</p> <p>Afirma-se a necessidade de vincular (<i>bind</i>) todas as tarifas NAV em termos <i>ad valorem</i>;</p> <p>Reafirmou-se a centralidade da fórmula de redução tarifária para o pilar de acesso a mercados e que tal fórmula deveria ser negociada antes de se lidar com flexibilidades;</p> <p>Reitera-se que a formula deverá conter elementos de progressividade, proporcionalidade e flexibilidade³⁹;</p> <p>Afirma-se a relevância do tratamento especial e diferenciado nesse pilar;</p> <p>Enfatizam-se os conceito de produtos especiais e mecanismos de salvaguarda especiais e reitera-se o compromisso de trabalho conjunto com o G 33 na efetivação desses mecanismos;</p> <p>Reitera-se a necessidade de eliminar a escalada tarifária e a salvaguarda especial (Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura da OMC);</p> <p>Reitera-se a necessidade de honrar os compromissos referentes ao desenvolvimento de modalidades para a liberalização plena de produtos tropicais;</p> <p>Nota-se a reintrodução de barreiras não tarifárias por</p>

³⁸ Um negociador entrevistado afirmou que o atraso da União Européia em fazer essa conversão para AVEs poderá comprometer a possibilidade de chegar-se a modalidades em Hong Kong. afirmou ainda que esse tema será chave na miniministerial prevista para Paris em maio de 2005.

³⁹ Progressividade: Maiores cortes nas tarifas maiores; Proporcionalidade: Países em desenvolvimento têm menores compromissos de redução que países desenvolvidos e há neutralidade quanto às estruturas tarifárias; Flexibilidade: será tomada em consideração a sensibilidade em alguns produtos, sem que se comprometa o objetivo geral de ampliação do acesso a mercados;

continua na página 48

continuação da página 47

		<p>países desenvolvidos como deletérias às exportações dos países em desenvolvimento;</p> <p>Reconhece-se a relevância da erosão das preferências para alguns países em desenvolvimento e recomenda-se que tal questão seja equacionada de acordo com o <i>framework</i> de julho. Requer-se que a dimensão do desenvolvimento seja fortalecida através da i) expansão do acesso a produtos cruciais para os beneficiários de preferências; ii) utilização efetiva das atuais preferências; iii) ajuda financeira e capacitação adicionais;</p>
	Áreas afins	<p>As necessidades especiais dos LDCs são destacadas, e enfatiza-se a necessidade de que os LDCs tenham ganhos em todos os pilares;</p> <p>Admite-se que os interesses de economias pequenas e vulneráveis devem ser efetivamente considerados, mas sem a criação de novas categoria de países;</p> <p>Sugere-se que os interesses dos membros de acesso recente sejam equacionados;</p>
Fortalecimento do Diálogo		<p>Enfatiza-se o atual diálogo com diversos grupos e menciona-se a importância da presença do Caricom, G 33, LDCs, ACP e Grupo Africano, bem como o significado da coordenação entre o G 20 e esses grupos para assegurar a abordagem do desenvolvimento na rodada. Alerta-se contra tentativas de divisão entre esses grupos, inclusive através da categorização de países.</p> <p>Nota-se que houve troca de impressões em outras áreas da agenda de Doha face às interconexões inerentes ao <i>single undertaking</i>.</p>

Fonte: *G 20 Ministerial Declaration*. New Delhi, March 19th , 2005.

A agenda específica do G 20 concentra-se, seguindo a prática desde a Rodada Uruguai, nos três pilares do Acordo Agrícola: acesso a mercados, redução substancial do apoio doméstico e eliminação de todos os subsídios à exportação. Se analisamos a declaração em detalhe, observamos que o grupo busca definir mais precisamente os itens do *framework* segundo seu interesse, além de sinalizar sua percepção da seqüência das negociações.

Nas questões agrícolas, podemos destacar que, com relação ao algodão, o G 20 reitera o texto do *framework* – bastante criticado em 2004, por ser considerado insuficiente – mas sinaliza positivamente aos países africanos interessados quando sugere ampliação da ajuda e solicita rapidez ao respectivo sub-comitê. Com relação ao apoio doméstico, os Ministros do G 20 dedicam bastante atenção à Caixa Azul. Indicam claramente sua preocupação de que o *framework* de julho seja interpretado de forma a permitir um inchaço da Caixa Azul e a migração de subsídios para a mesma. Os ministros enfatizam a necessidade de providências para assegurar que as medidas de apoio incluídas na revisão da Caixa Azul serão menos distorcivas que as atuais. Sinalizam, ademais, sua disposição de conseguir uma revisão substancial da Caixa Verde. Finalmente, o grupo comunica que considera inaceitável reduções na *de minimis* para países em desenvolvimento.

Em relação ao apoio à exportação, o grupo busca capitalizar em cima do texto do *framework*, reforçando a necessidade de definição de uma data para a eliminação de todos os subsídios à exportação e sugerindo o prazo de 5 anos para tal. Em uma clara sinalização para os países ricos, o grupo afirma que o progresso nessa área facilitará o avanço nas demais. Uma vez mais o G 20 deixa claro que é demandante em apoio à exportação, chegando ao ponto de sinalizar que o avanço nessa área torna-lo-á mais flexível em áreas onde os demais países são demandantes.

Chama a atenção na declaração a extensão e a profundidade das propostas relativas a acesso a mercados. O grupo pressiona pela conversão de todas as ta-

rifas em equivalentes ad valorem (AVES), como condição para continuar as negociações para a obtenção de modalidades. O G 20 reafirma sua posição de que a fórmula de redução tarifária é central para esse pilar e deve conter elementos de progressividade, proporcionalidade e flexibilidade. O grupo reitera seu compromisso com os produtos especiais e os mecanismos especiais de salvaguarda e reafirma sua intenção de trabalhar em conjunto com o G 33 para a efetivação desses instrumentos.

Talvez esse seja o movimento mais concreto do G 20 na ampliação da coordenação com outros grupos de países em desenvolvimento. O grupo reconhece ainda o tema da erosão das preferências e recomenda algumas medidas para seu equacionamento, emitindo sinais para o ACP e o Grupo Africano. Os ministros fazem também referências mais explícitas aos LDCs, indicando sua maior disposição ao diálogo para alcançar uma maior coordenação dos países em desenvolvimento. Finalmente o G 20 reitera posições conhecidas: eliminação das salvaguardas do Artigo 5 do Acordo Agrícola, eliminação da escala-tarifaria, etc.

Em resumo, em sua agenda tentativa para Hong Kong, o G 20 reafirma posições específicas coerentes com seu mandato original, muito embora seja perceptível um aumento gradativo da relevância do pilar de acesso a mercados. Nos temas gerais, é evidente a pouca atenção dada aos debates sobre outros temas (não agrícolas). A declaração expressa também a tentativa do grupo aprofundar o diálogo e buscar coordenar posições com os demais grupos de países em desenvolvimento. Parece-nos nítida a tentativa do G 20 de retomar a liderança e/ou a confiança junto aos demais países em desenvolvimento, que aparentemente dele se distanciaram em razão do papel que assumiu nas negociações do *framework* de julho.

4.3.3. O processo de escolha do novo Diretor-Geral da OMC e o G 20

Outro fator relevante na conjuntura das negociações comerciais após o *framework* de julho, que cabe mencionar brevemente, é o processo de escolha do novo Diretor-Geral da OMC. Inicialmente foram apresentadas as candidaturas de Carlos Pérez de Castillo, do Uruguai, de Jayen Cuttaree, das Ilhas Maurício, e de Pascal Lamy, da União Européia. O Brasil apresentou também a candidatura de seu Embaixador em Genebra, Luiz Felipe Seixas Corrêa.

Todos os candidatos foram personagens importantes nas negociações da OMC. Castillo foi quem preparou o primeiro *draft* de declaração ministerial de Cancun, como vimos, o qual desagradou o G 20 a ponto desse grupo recusar seu texto como base da negociação. Cuttaree é forte defensor das preferências comerciais, as quais seu país usufrui junto à União Européia. Já Pascal Lamy foi comissário europeu para o comércio por vários anos, tendo defendido de forma dura os interesses agrícolas europeus em matéria de manutenção de subsídios e de protecionismo. Aparentemente, segundo um negociador entrevistado, esses três candidatos distanciavam-se demasiadamente da posição brasileira, o que levou o país a apresentar a candidatura de Seixas Corrêa.

O Itamaraty desenvolveu intensa atividade diplomática em busca de apoio à candidatura de Seixas Corrêa, mas, em consulta inicial com os membros da OMC realizada em 15 de abril de 2005, o brasileiro foi apontado como o candidato menos apoiado, o que levou à retirada de sua candidatura. As demais candidaturas seguem na disputa até a definição prevista para maio de 2005.

Certamente, a derrota da candidatura brasileira tem ou terá implicações para o Brasil e mesmo para o G 20, ainda que a candidatura fosse exclusivamente brasileira e não do grupo. As pessoas entrevistadas a respeito mostraram sua perplexidade pelo lançamento da candidatura de Seixas Corrêa sem uma articulação

mais sólida dos países sul-americanos, destacando que a falta de apoio dos vizinhos brasileiros, especialmente da Argentina, foi fator importante para a derrota do candidato. Configurou-se neste caso uma situação política delicada: o Brasil contou com o apoio da Índia e da China, mas não com o de seus vizinhos. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, o embaixador Rubens Ricupero comentou que a candidatura de Seixas Corrêa teve “90% de audácia e só 10% de realismo e não dá para repetir isso nas negociações de Doha”, acrescentando, ainda, que “sacrificaram por nada aquele que é o inventor do G 20”, referindo-se ao papel fundamental desempenhado pelo embaixador Seixas Corrêa, em Genebra, na criação do grupo (*VALOR ECONÔMICO*, 2005).

Nesse contexto, uma possível consequência da derrota é a fragilização da liderança do Brasil no G 20, uma vez que os demais membros do grupo certamente observarão esse fracasso brasileiro na demonstração de sua liderança regional (os entrevistados revelaram essa preocupação). Ao mesmo tempo, também podemos interpretar a derrota como um alerta das potências dominantes no comércio internacional, sinalizando que seu poder de arregimentação dos membros da OMC continua forte após Cancún (entrevista com negociador de país membro do G 20).

Com a reconfiguração das alianças na OMC, ocorrida na Conferência de Cancún, o G 20 surgiu como um novo e importante *player* no cenário das negociações comerciais mundiais, além dos Estados Unidos e da União Européia. A derrota da candidatura brasileira poderá significar, nesse raciocínio, uma relativização da profundidade e da fidelidade do apoio dos membros da OMC ao G 20. Afinal, embora a candidatura de Seixas Corrêa não fosse do G 20, ele foi, como disse Ricupero, o “inventor do G 20” e todos reconhecem no Brasil o líder do grupo, condição que foi reforçada simbolicamente pelo apoio recebido da Índia e da China. Por outro lado, a própria necessidade e/ou oportunidade que outros *players* sentiram de derrotar o Brasil – e aparentemente também o G 20

– parece sugerir que o país passou a participar de um nível de negociação, de disputa, e de tomada de decisões mais complexo e dificultoso. A derrota da candidatura de Seixas Corrêa demonstra, então, que nesse novo nível de inserção qualquer movimento deve ser precedido de muita habilidade, articulação e consulta políticas, que aparentemente faltaram neste episódio.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

1. A grande novidade trazida pelo G 20 ao palco das negociações internacionais foi a possibilidade de sua própria criação, ou seja, da formação de um bloco de países periféricos ou em desenvolvimento, com unidade de propostas e de estratégia de ação, para influenciar o rumo das negociações internacionais em uma área central (e não marginal) para a continuidade da Rodada de Doha da OMC. Embora essa possibilidade tenha se concretizado em alguns momentos do pós-IIª Guerra Mundial, ela parecia impossível (e desnecessária) de ser reinventada, para muitos analistas e políticos internacionais, depois da retomada da hegemonia norte-americana na década de 1980, da globalização financeira e do grande movimento de restauração conservadora a ela associado.

A questão do desenvolvimento econômico foi sempre um calcanhar de aquiles das negociações comerciais internacionais desde a Conferência de Havana em 1947 que criou o GATT, na medida em que os interesses dos países periféricos estiveram, de modo geral, ausentes dos acordos comerciais internacionais firmados desde então⁴⁰. Todas as tentativas de mudar essa situação – como, por exemplo, a criação da UNCTAD no início da década de 1970- não levaram a resultados significativos. Mais recentemente, a Rodada Uruguai do GATT, iniciada na

⁴⁰ Vide, a respeito, DELGADO (2000).

década de 1980, com a criação da OMC e a assinatura de um conjunto impressionante de acordos, em áreas “velhas” e “novas”, reafirmou e aprofundou essa tradição excludente, reforçando, ainda mais, os desequilíbrios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na apropriação dos resultados e das consequências desses acordos.

Um dos fatores que explicam essa situação crítica é a impossibilidade que os países periféricos ou em desenvolvimento têm demonstrado, por diversas razões, de construir uma unidade política que lhes permita relativizar e, mesmo, confrontar o poder dos Estados Unidos e da atual União Europeia na determinação dos acordos internacionais, que têm sido até agora, na prática, resultado de negociações na verdade “bilaterais”⁴¹. A importância crucial dessa questão sugere uma primeira observação geral sobre a criação do G 20. Qualquer que seja nossa avaliação concreta, o G 20 não pode deixar de ser percebido como um exercício de construção da unidade de países em desenvolvimento para propor alternativas de agenda para as negociações comerciais internacionais, tendo em vista a obtenção de resultados que consideram mais adequados à sua condição afirmada de países em desenvolvimento. Um ponto importante no contexto do G 20 é que a unidade é construída com a utilização de uma retórica na qual a ideia de desenvolvimento e da “agenda de desenvolvimento de Doha” tem uma força legitimadora e reivindicatória indiscutível, gostemos ou não do conceito de desenvolvimento utilizado. O que essa retórica mobiliza é a ideia da possibilidade ou não de desenvolvimento para esses países no sistema econômico mundial e o reconhecimento explícito, no fórum da OMC, de que existem, de uma forma ou de outra, mas muito arraigados, interesses divergentes significativos entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Nesse sentido, o G 20 foi, de fato, uma ousadia, que embora tenha se restringido à área agrícola, na qual era provavelmente mais factível de ser experimentada, sinaliza para a possibilidade de ser reinventada em outras áreas. Isso, obviamente, não é tudo, mas também não é tão

41 A importância da fragmentação desses países para a consecução dos resultados das negociações internacionais tais como realizadas até agora é expressa, com uma franqueza notável, por Ernest H. Preeg, que foi membro da delegação norte-americana nas Rodadas Kennedy e Uruguai do GATT: “A ruptura da solidariedade dos países em desenvolvimento foi fundamental não apenas para o desenrolar e os resultados das negociações da Rodada Uruguai, mas como um sinal da mudança de filosofia econômica que estava acontecendo no mundo e que ganharia seu momento dramático no final da década. As divisões de países entre o G-48 e o G-10 foram reveladoras. A América Latina foi rachada ao meio com Chile, Colômbia, Jamaica, México, Trinidad e Tobago, e Uruguai no G-48, enquanto Argentina, Brasil, Cuba, Nicarágua e Peru ficaram entre os durões. Entre as nações asiáticas, a Índia ficou sozinha no G-10, enquanto dez países do Sudeste Asiático estavam entre os mais fortes defensores do *draft* do G-48” (PREEG, 1995, p. 3).

pouco nesses tempos sombrios de globalização neoliberal, onde os espaços de manobra pareciam, para muitos, ter desaparecido completamente.

2. Posto isso, reflitamos um pouco mais sobre os limites e as perspectivas do G 20. Como argumentamos no texto, o G 20 foi formado como uma aliança anti-subsídios à exportação – essa era a reivindicação comum a todos os seus membros – em resposta aos crescentes obstáculos criados por Estados Unidos e União Européia no caminho de uma negociação agrícola que avançasse na direção estabelecida pelo Mandato de Doha e sua agenda para o desenvolvimento. O ponto culminante dessa atitude norte-americana e européia foi o lançamento, em 13 de agosto de 2003, de sua proposta conjunta de *framework* para orientar as negociações sobre agricultura na Conferência de Cancún. O caráter explicitamente anti-desenvolvimentista da proposta e a arrogância dos dois maiores *players* na sua condução, sinalizaram aos países em desenvolvimento, aos movimentos sociais, e às ONGs de desenvolvimento que estavam diante de uma situação na qual, mais uma vez, os compromissos assumidos na OMC tornar-se-iam letra morta e os resultados das negociações seriam obtidos bilateralmente, no estilo do acordo de Blair House, decisivo para o fechamento do Acordo sobre Agricultura na Rodada Uruguai, acomodando e garantindo os interesses de Estados Unidos e União Européia, e empregando uma linguagem liberalizante que tornava o Acordo supostamente favorável para todos os países.

Pressionados por essa cartada política desastrosa de Estados Unidos e União Européia, os países em desenvolvimento participantes das negociações agrícolas foram capazes de formar uma aliança e, rapidamente, produzir uma proposta alternativa – que ficou conhecida como a proposta do G 20 – e torná-la pública uma semana depois. Mostramos como o G 20 foi articulado através da iniciativa do Brasil – num processo fundamental de aproximação com a Índia – que se tornou seu porta-voz a partir daí e, especialmente, em Cancún. Além do erro político cometido por Estados Unidos e União Européia, argumentamos que a

movida do Brasil e sua liderança posterior estavam associados a dois fatores principais.

Por um lado, à imobilização do Grupo de Cairns – do qual o Brasil fazia parte desde a preparação da Rodada Uruguai – cujo protagonismo anterior dependia da manutenção de uma postura agressiva dos Estados Unidos em favor do acesso a mercados e da liberalização comercial. Com a mudança conjuntural da posição norte-americana, a insistência na nota única do acesso a mercado perdeu força política e comprometeu a unidade da posição negociadora do Grupo de Cairns.

Por outro lado, o início do Governo Lula no Brasil gerou, em torno de si, enormes expectativas de mudança, tanto no público interno como externo. Apesar da grande influência que o agronegócio detinha nas negociações agrícolas, esperava-se que ela seria, de alguma forma, submetida à idéia de construção de um projeto de desenvolvimento para o país. Ao mesmo tempo, o novo governo sinalizava que havia decidido promover uma maior aproximação com os países em desenvolvimento no cenário mundial, especialmente os líderes regionais, e que pretendia fortalecer o Mercosul como um *player* internacional. A idéia manifestada, na época, pelo Ministro Celso Amorim e pelo Assessor Internacional da Presidência Marco Aurélio Garcia era que o projeto de desenvolvimento nacional e a política externa do governo estariam caminhando e sendo construídos juntos, um influenciando e sendo influenciado pelo outro. Se juntarmos a legitimidade negociadora em agricultura acumulada pela diplomacia brasileira em Genebra, a disposição política renovada do país com o novo governo, e os apoios e as simpatias internos e externos que o Governo Lula dispunha na época, formamos um quadro aproximado que nos permite compreender a iniciativa brasileira e a liderança que pôde assumir na criação e na atuação do G 20.

Na Conferência de Cancún, o G 20 alcançou o ponto máximo de seu prestígio, pois o desenrolar e o resultado da mesma – com a resistência às pressões de

Estados Unidos e União Européia, a manutenção da unidade do grupo, e a não-aceitação dos *drafts* ministeriais excessivamente subservientes aos interesses dos países desenvolvidos – pareciam indicar que o G 20 estava tornando-se ou poderia tornar-se algo próximo a um contrapeso significativo à dominação avassaladora dos interesses dos países centrais na OMC. Na verdade, o G 20 e seu porta-voz, de correta condução na Conferência, saíram de Cancún como verdadeiros *darlings* das ONGs de desenvolvimento brasileiras e internacionais, que apoiaram velada ou explicitamente a atuação do grupo e opuseram-se com firmeza às tentativas norte-americanas de fragmentá-lo.

E essa apreciação não foi gratuita: o G 20 saiu efetivamente de Cancún como um importante *player* nas negociações agrícolas internacionais, que os Estados Unidos tentaram inicialmente destruir em sua ofensiva unilateralista imediatamente pós-Cancún, como vimos, mas que depois resolveram, ou tiveram, de tolerar como um ator inevitável da Rodada Doha. Da mesma forma, a posição do Brasil como *player* internacional saiu também fortalecida de Cancún e essa condição influenciou, sem dúvida, sua capacidade de atuação em duas negociações regionais muito duras, difíceis e fundamentais, a da Alca e do Acordo União Européia-Mercosul.

A partir de Cancún, a avaliação do G 20 e da atuação brasileira adquire maior complexidade e é nessa perspectiva que devemos considerar seus limites e perspectivas. O ponto de inflexão mais importante no pós-Cancún foi a aprovação em Genebra do chamado *framework* de julho de 2004, que servirá de base para a obtenção de um texto de modalidades agrícolas para orientar as negociações em Hong Kong. Com o *framework* de julho, o G 20 começa a ser objeto de críticas importantes por parte das ONGs de desenvolvimento internacionais, mesmo das que o apoiaram em Cancún e no imediato pós-Cancún⁴². De modo geral, o *framework* foi considerado, por essas ONGs, mais favorável aos interesses dos países desenvolvidos, por suas concessões em Caixa Azul, acesso a mercados, e

⁴² Pelo menos duas começaram suas críticas ao G 20 antes disso: o Focus on the Global South e, principalmente, a Via Campesina que, por sua oposição à OMC e ao tratamento da agricultura dentro dessa organização, já tinha reticências ao G 20 desde a sua origem.

produtos sensíveis, e pelo fato dos compromissos obtidos em relação ao algodão e à produtos especiais serem relativamente débeis e pouco concretos.

Por razões particulares, Brasil e Índia passaram também a ser objeto de críticas das ONGs, no contexto da negociação do *framework*. As críticas atingiram a decisão dos dois países de aceitarem participar no chamado nG5, depois FIPs (Austrália, Brasil, Estados Unidos, Índia e União Européia), onde a proposta do *framework* teria sido previamente alinhavada. De acordo com a avaliação de algumas ONGs, Brasil e Índia teriam aceito fazer concessões para os Estados Unidos e a União Européia, em troca da admissão por esses das principais reivindicações de ambos: eliminação dos subsídios à exportação (Brasil) e manutenção de parte das tarifas (Índia). Essa acomodação teria sido feita em detrimento dos países africanos (algodão) e de outros países em desenvolvimento (debilidade do compromisso referente a produtos especiais). Mesmo que se possa considerar exagerada essa avaliação, a posição adotada por Brasil e Índia foi um erro político que pode trazer consequências importantes, pois permite suspeitas quanto à lisura de sua atuação, ameaça a legitimidade de sua posição dentro e fora do G 20, podendo afetar a unidade do grupo, e representa uma aceitação da prática não transparente de negociações e de tomada de decisões da OMC, condenada pelo próprio G 20.

3. O ponto central que está em questão nessa crítica das ONGs é em que medida o G 20 – e, em particular, Brasil e Índia – está interessado em criar condições para viabilizar sua articulação com outros grupos de países em desenvolvimento, avançando na definição de propostas comuns sobre o tema do desenvolvimento e de estratégias conjuntas que possibilitem uma atuação relativamente coordenada dos diversos países e blocos do Sul. Este é o dilema que provavelmente definirá as perspectivas futuras do G 20: estabelecer uma estratégia de atuação para buscar o apoio dos demais países ou blocos de países em desenvolvimento às suas reivindicações ou para construir uma articulação com esses países

ou blocos, que permita uma ação mais coordenada em prol da realização de seus objetivos diferenciados, tendo como ponto de partida uma plataforma comum.

Um condicionante importante à solução que será dada a esse dilema é a força dos interesses do agronegócio na construção da agenda do G 20. Este é um tema preocupante e especialmente relevante para o caso do Brasil. A evolução do Governo Lula parece sugerir o reforço político do agronegócio e do Ministério da Agricultura, a ele profundamente associado, na medida em que abriu mão progressivamente da formulação de um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, no qual certamente a agricultura familiar e as políticas de desenvolvimento rural ganhariam maior relevância. Na verdade, existe uma disputa política acirrada, às vezes explicitada, muitas vezes velada, entre o Ministério da Agricultura (representante do agronegócio) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (responsável pela reforma agrária e pelas políticas para a agricultura familiar) em relação a muitos campos, inclusive o das negociações comerciais internacionais. O pêndulo político tem se inclinado muito mais na direção do agronegócio e do Ministério da Agricultura, que criou uma Secretaria de Relações Internacionais e tem manifestado sua disposição de influenciar cada vez mais a condução das negociações agrícolas pelo Itamaraty. Aparentemente, no tema central dos produtos especiais e mecanismos de salvaguardas especiais o MDA estaria disposto a formular propostas, mas enfrenta a oposição explícita do MA, que não quer que o Brasil incorpore esse tema em sua agenda externa, com a concordância do Itamaraty. Tudo indica que, ao contrário do que aconteceu na origem do G 20, o pilar de acesso a mercados volte a fortalecer-se na agenda externa brasileira, o que tenderia a aproximá-lo das posições anteriormente defendidas no Grupo de Cairns.

Outro condicionante importante que cabe chamar a atenção, e que está bastante ligado ao anterior, é a possibilidade ou não de que a agenda do G 20 seja ampliada para além do tema agrícola. Desde Cancún e notadamente nas negociações do *framework* de julho, o tema do acesso a mercados não agrícolas (Nama)

passou a ocupar, junto com agricultura, posição central nas negociações da OMC. O posicionamento do G 20 sobre essa matéria tem sido cobrado por ONGs e redes internacionais (ACTIONAID ET ALII, 2005). Na Ministerial de Nova Délhi, o tema foi discutido pelos ministros, mas mais com intenção de informar posições e buscar coordenação mínima a respeito, do que buscar posicionamentos conjuntos de seus membros. Não obstante, a troca de impressões sobre Nama, ocorrida em Nova Délhi, foi seguida pela apresentação, em Genebra, de um paper conjunto sobre esse tema preparado por Argentina, Brasil e Índia (entrevista com negociador de país membro do G 20).

A existência de uma assimetria entre os países que aderiram à áreas de livre comércio com países ricos e os demais membros do G 20 dificulta enormemente a obtenção de consenso em outras áreas que não agricultura. O México, por exemplo, já franqueou aos Estados Unidos o acesso a Nama e Serviços no âmbito do Nafta e não teria, portanto, vontade política para participar de uma resistência à ambição dos países desenvolvidos em Nama. Muito embora os ministros do G 20 refiram-se ao diálogo sobre outros temas com uma lacônica troca de impressões, ele parece inevitável pois é bastante ingênuo imaginar que será possível manter uma coordenação em agricultura sem buscar um mínimo de coordenação acerca da tendência das negociações em outros temas.

Em suma, o G 20 permanece sendo um grupo de atuação focada basicamente em agricultura, mas que gradativamente está sendo levado a dialogar sobre outros temas da agenda de Doha pela importância das negociações cruzadas e pelo instituto do *single undertaking*. O aprofundamento desse diálogo e as possibilidades de ampliação significativa da agenda política do G 20 enfrentam grandes dificuldades pela existência de enorme diversidade de interesses e de inserções entre seus membros e pela importância que os interesses do agronegócio têm, em muitos países, na determinação dessa agenda.

4. Por fim, é interessante terminar este ensaio com uma breve exploração das agendas defendidas, desde Cancún, pelos países africanos e pelos demais países em desenvolvimento, como o G 33, tendo em vista perceber, em uma primeira e grosseira aproximação, as divergências e as possibilidades de articulação de suas agendas com as do G 20, o que consideramos mais um condicionante relevante da solução do dilema referido anteriormente.

4.1. O G 20 tem cinco países africanos em sua composição: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue. Os dois primeiros apresentam interesses ofensivos na liberalização agrícola, os demais têm interesses mais defensivos. A África do Sul tem participado com forte protagonismo desde a criação do G 20 e o Egito também é um de seus primeiros membros. Por outro lado, ativistas africanos entrevistados foram unânimes em afirmar que não indentificavam qualquer protagonismo na participação de Nigéria, Tanzânia e Zimbábue⁴³.

No mesmo período em que surgiu o G 20, a maioria dos países em desenvolvimento africanos preferiu construir a proposta conjunta dos grupos União Africana (UA), África, Caribe e Pacífico (ACP), e países de menor desenvolvimento relativo (LDCs). A declaração conjunta dos países da UA/ACP/LDCs, que por um período foi chamado de G 90, enfatizou as seguintes reivindicações, entre outras: maior acesso a mercados; redução dos picos tarifários e da escalada tarifária; programa de melhoria da capacidade de oferta no setor agrícola desses países; equacionamento da questão das barreiras não tarifárias; acesso livre (sem tarifas ou quotas) para os produtos dos LDCs; e auto seleção de produtos especiais (WTO, 2003b). Em duas áreas, no entanto, essa declaração distanciava-se mais da proposta do G 20 (WTO, 2003b):

- A importância vital das preferências comerciais para os países da UA/ACP/LDC era reiterada e demandavam a manutenção e a segurança dessas preferências através de regras flexíveis e de modalidades baseadas nas necessidades de desenvolvimento. Requeriam

⁴³ Entrevistas com ativistas de ONGs do Quênia e do Senegal.

que o *framework* de agricultura incluísse o desenvolvimento de mecanismos compensatórios para a erosão das preferências;

- Acolhia, em subsídios à exportação, a proposta europeia de eliminação dos subsídios à exportação em produtos de interesse dos países africanos, sendo que os países africanos deveriam indicar quais seriam esses produtos.

Em relação aos subsídios à exportação é óbvia a diferença de posições, uma vez que o G 20 defendia a eliminação de todos os subsídios à exportação em oposição à proposta europeia de eliminação apenas de uma lista de produtos. Nessa questão a União Europeia teve, aparentemente, êxito em lançar uma proposta que evitava uma maior aproximação dos países africanos do G 20.

No que se refere ao tema central das preferências comerciais, podemos observar no Quadro 2 abaixo uma comparação da posição da UA/ACP/LDC com a posição inicial do G 20 e sua evolução.

O quadro permite visualizar uma evolução no posicionamento do G 20 na questão das preferências comerciais, que é essencial para os países africanos. Contudo, mesmo a sua posição mais recente ainda se distancia substancialmente da proposição inicial da UA/ACP/LDC. Outro elemento que distanciou os dois grupos foi a questão do algodão. Para alguns países africanos (Benin, Chade, Togo) o algodão transformou-se em questão central, uma vez que os subsídios norte-americanos e europeus vinham trazendo graves conseqüências para os mesmos. Esses países lançaram diversas propostas geralmente mais profundas do que as propostas apresentadas pelo G 20 para o algodão⁴⁴.

Como podemos observar, há uma aparente evolução na busca de convergência e de coordenação. Entretanto, a maioria dos países africanos tem uma agenda com foco distinto (preferências, algodão), já que o o foco do G 20 está posto na eliminação de subsídios à exportação. Pode-se dizer, então, sintetizando, que o G 20 e a UA/ACP/LDC coincidem na redução substancial do apoio

⁴⁴ Anotações dos autores sobre as negociações de Cancún e de Genebra.

QUADRO 2: COMPARAÇÃO COM A POSIÇÃO DA UA/ACP/LDS E EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTOS DO G 20 SOBRE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS

Posição UA/ACP/LDC em Cancún	Manutenção e segurança das preferências comerciais dos países do UA/ACP/LDC; Desenvolvimento de mecanismos de compensação à erosão das preferências;
Posição inicial do G 20	A questão das preferências comerciais deverá ser equacionada (<i>addressed</i>) em condições a serem determinadas.
Posição do G 20 em dezembro de 2003	Os ministros reconhecem a situação enfrentada pelos países dependentes de preferências e estão abertos a considerar, sob condições a serem determinadas, alguma abordagem para lidar com essa questão.
Posição do G 20 em junho de 2004	A questão da erosão das preferências deve ser levada plenamente em consideração nas negociações
Posição do G 20 em março de 2005	Reconhece a relevância da erosão das preferências para alguns países em desenvolvimento e recomenda que tal questão seja equacionada de acordo com o <i>framework</i> de julho. Requer que a dimensão do desenvolvimento seja fortalecida através da i) expansão do acesso a produtos cruciais para os beneficiários de preferências; ii) utilização efetiva das atuais preferências; iii) ajuda financeira e capacitação adicionais;

Fontes: Consolidated African Union/ ACP/ LDC Position on Agriculture. WTO, 13/09/2003; G 20 Joint Proposal 20/08/2003; G 20 Ministerial Declaration. Brasília, December 2003; G 20 Ministerial Declaration. São Paulo, June 2004; G 20 Ministerial Declaration. New Delhi, March 2005.

doméstico e parcialmente na eliminação dos subsídios à exportação. No caso desses últimos, o G 20 sempre buscou a eliminação de todos os subsídios, embora admitisse que a eliminação fosse mais acelerada em uma lista de produtos de maior interesse para os países em desenvolvimento, o que é aceitável para os países da UA/ACP/LDC.

Ativista de uma ONG do Quênia enfatizou, em entrevista a um dos autores, as diferenças estruturais entre os dois grupos, pois os países africanos são majoritariamente importadores de alimentos. A entrevistada destacou que, em função

dos níveis de pobreza e de subdesenvolvimento da agricultura de muitos desses países, o foco africano está colocado na proteção, estímulo e fortalecimento de sua agricultura, o que aproxima esses países da abordagem do G 33. Por outro lado, os países africanos têm longa história de produção de commodities, cujos preços estão passando por declínio acentuado. Nas negociações, os países africanos demandam acesso a mercados para essas commodities e manutenção e/ou ampliação das preferências, tema a que o G 20 se opõe. A entrevistada percebe uma grande área de interesse comum para o grupo AU, ACP e LDCs, mas constata limitada área de interesses comuns desses grupos com o G 20, embora sejam possíveis algumas estratégias comuns.⁴⁵

Um ativista senegalês entrevistado destacou, por outro lado, que os níveis de pobreza na África conferem a esses países forte legitimidade para demandar tratamento especial e diferenciado. Essa legitimidade pode ser uma força política potencial, já que a oposição direta ao posicionamento dos países africanos seria considerada politicamente incorreta. Nesse contexto, o G 20 poderia perceber na África um aliado crítico para legitimar suas propostas e para receber apoio quando ameaça os mercados da Europa e dos Estados Unidos. Segundo esse entrevistado, a mensagem do G 20 para os países africanos deveria ser: “se vocês me apoiarem nós faremos EUA e UE recuarem para nosso benefício comum”. O mesmo entrevistado afirma que G 90 e G 20 precisam um do outro e estão conscientes disso, mas resta ainda o desafio de localizar as áreas de interesse comum. Considerando os níveis de pobreza em países como Índia, Brasil e China, e nos países do G 90, esse ativista vê como possibilidade de agenda comum a luta contra a pobreza.

Além das diferenças de interesse entre os países do G 20 e da UA/ACP/LDC, devemos levar em conta, também, as fortes pressões feitas por Estados Unidos e União Européia para distanciar esses grupos. Segundo KWA (2004), a tática insistente da União Européia e dos Estados Unidos de diferenciar os países em desen-

⁴⁵ Entrevista com ativista de ONG queniana.

volvimento em mais e menos desenvolvidos faria parte de sua tentativa de manter essa separação.

Com certeza, o nível de ambição em relação às preferências comerciais ainda divide os países da UA/ACP/LDC e o G 20, bem como diferenças em relação ao algodão. Existe, no entanto, maior convergência aparente nas áreas de redução do apoio doméstico e de eliminação de subsídios à exportação. Nessas duas áreas, a agenda do G 20 abrange os interesses dos países africanos. Mas esse reconhecimento em si não é suficiente. É essencial admitir a importância da coordenação e do diálogo entre UA/ACP/LDC e G 20 para fazer frente às táticas de divisão do mundo em desenvolvimento empregadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos. De acordo com KWA (2004), “segundo as experiências passadas, quando países em desenvolvimento desintegram como bloco, EUA e UE conseguem seus objetivos e muitas vezes de graça”.

4.2. O G 33 é um grupo que congrega cerca de 40 países em torno de uma agenda que tem como elementos fundamentais a criação de produtos especiais e de mecanismos de salvaguarda especial. É um grupo cujo objetivo principal é a manutenção e/ou o fortalecimento da capacidade dos países em desenvolvimento manterem e/ou revigorarem suas medidas de apoio e de proteção à agricultura (especialmente à agricultura de pequena escala), à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural (SOARES, 2004). Vários membros do G 33 são também membros do G 20, como é o caso da Indonésia (líder do G 33), Paquistão, Nigéria, Filipinas, Venezuela, etc.

Embora o G 20, desde sua proposta inicial, tenha incluído produtos especiais e mecanismos de salvaguarda especial em sua agenda propositiva, a diferença fundamental com o G 33 situa-se no grau de ambição admitido. O G 20 é lacônico nas suas proposições, em contraste com a profundidade das propostas do G 33 nessas áreas, como pode ser visto no quadro abaixo.

**QUADRO 3: POSIÇÕES DO G 20 E DO G 33 EM PRODUTOS ESPECIAIS
E EM MECANISMOS DE SALVAGUARDA ESPECIAL E EVOLUÇÃO
DO POSICIONAMENTO DO G 20**

Posição do G 33 em Cancún	<p>a) países em desenvolvimento devem ter a flexibilidade de designar (%) de linhas tarifárias como produtos especiais que não serão sujeitos a reduções tarifárias ou a novos compromissos de quotas;</p> <p>b) um mecanismo especial de salvaguarda deve ser estabelecido para o uso de países em desenvolvimento como mecanismo de proteção contra importações artificialmente baratas, subsidiadas na origem;</p> <p>c) produtos designados como especiais também devem acessar o mecanismo especial de salvaguarda.</p>
Posição inicial do G 20	<p>Países em desenvolvimento deverão beneficiar-se de tratamento especial e diferenciado – incluindo menor redução tarifária e maiores prazos de implementação – assim como do estabelecimento de produtos especiais sob condições a serem negociadas.</p> <p>Sob condições a serem determinadas, um mecanismo especial de salvaguardas deverá ser estabelecido para países em desenvolvimento.</p>
Posição do G 20 em Junho de 2004	<p>Refere-se à proposta de acesso a mercados apresentada pelo G 20 em Genebra onde são identificados, dentre outros, elementos de produtos especiais e de mecanismos de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento, como passos necessários ao estabelecimento de um <i>framework</i> em agricultura.</p>
Posição do G 20 em Março de 2005	<p>São enfatizados os conceitos de produtos especiais e de mecanismos de salvaguarda especiais e é reiterado o compromisso de trabalho conjunto com o G 33 na efetivação desses mecanismos.</p>

Fontes: *Comunicado do G 33 em Cancún*, Setembro de 2003; *G 20 Joint Proposal 20/08/2003*; *G 20 Ministerial Declaration*. Brasília, December 2003; *G 20 Ministerial Declaration*. São Paulo, June 2004; *G 20 Ministerial Declaration*. New Delhi, March 2005.

No caso da relação do G 20 com o G 33, observa-se uma evolução do posicionamento do G 20, que se aproxima gradualmente do G 33, embora ainda existam diferenças importantes. Contudo, o mais relevante é a mudança de postura observada na última declaração ministerial do G 20, que inclui uma referência explícita ao compromisso de trabalhar conjuntamente com o G 33 na efetivação de produtos especiais e de salvaguarda especial.

Essa maior aproximação do G 20 com o G 33 é explicada, ao menos parcialmente, pela presença dos países líderes desse grupo no G 20. Certamente Indonésia, Filipinas e outros vinham construindo dentro do G 20 o fortalecimento de suas posições quanto a esses temas⁴⁶. Cabe destacar que o fortalecimento da linguagem do G 20 em produtos especiais foi também reivindicado pelas ONGs em suas duas notas ao G 20 (ACTIONAID ET ALII, 2004b, e ACTIONAID ET ALII, 2005). Considerando o significativo número de países africanos membros do G 33 (Quênia, Uganda, Zâmbia, Tanzânia, Nigéria, etc.), pode-se afirmar que a aproximação entre o G 20 e o G 33 significa, também, uma ampliação das áreas de interesse comum entre países africanos e o G 20.

⁴⁶ Notas de um dos autores de entrevista realizada com negociador da Indonésia em 2004.

6. Referências

- ACTIONAID ET ALII. (2004a). *Letter to G 90 Ministers*, 14th May, mimeo.
- ACTIONAID ET ALII (2004b). *Joint statement of civil society groups to G 20 Ministers at the occasion of the São Paulo Ministerial Conference*. São Paulo, mimeo.
- ACTIONAID ET ALII (2005). *Joint statement of civil society groups to G 20 Ministers at the occasion of the New Delhi Ministerial Conference*. New Delhi, mimeo, March 16th.
- AMORIM, Celso (2003/2004). “A lição de Cancún”, *Política Externa*, vol. 12, nº 3, dezembro/janeiro/fevereiro, pp. 27-36.
- BELLO, Walden & KWA, Aileen (2004). *G20 leaders succumb to divide and rule tactics: the story behind Washington's triumph in Geneva*. Focus On Global South, August 10th.
- BULLARD, Nicola (2004). “G 20: their power is not ours”, *Focus on Trade*, 98, April.
- CAMARGO NETO, Pedro (2002). *Uma estratégia para a rodada agrícola da Organização Mundial do Comércio*. Brasília, mimeo, 9 de setembro.
- COMUNICADO da Reunião Ministerial do G 20 (2003). Brasília, 12 de dezembro.
- DELGADO, Nelson Giordano (2000). *O Regime de Bretton Woods para o Comércio Mundial: Origens, Instituições e Significado*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, Tese de Doutorado, mimeo, 451 p.
- DELGADO, Nelson G. e MALUF, Renato S. (2002), “Comércio e desenvolvimento

no Acordo sobre Agricultura da OMC: o Brasil e a proposta de uma Caixa de Desenvolvimento” in ActionAid Brasil. *Agricultura, Meio Ambiente e Acesso ao Mercado Internacional: Para Quê e Para Quem?*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, agosto, pp. 7-34.

G 20 (2004a). *The blended formula: a fundamental flawed approach to agricultural market access*, May, mimeo.

G 20 (2004b). *Proposal on a framework for establishing modalities in Agriculture Market Access*. Genebra, 28th May, mimeo.

G 20 (2005). *G 20 Ministerial Declaration*. New Delhi, March 19th.

KHOR, Martin (2003). *TWN Report back from Cancun: what happened at the WTO Ministerial*. September 22, mimeo.

KWA, Aileen (2004). “Band together”, Focus on the Global South. <http://www.focusweb.org/main/htm1/Article315.html>

MRE, Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2003). *Carta de Genebra*, “Edição especial para a V Conferência Ministerial”. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra. Ano 2, nº. 6, setembro.

MRE, Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2004a). “Letter from USTR Robert Zoellick to the Ministers of the WTO members, January 11, 2004”, *Carta de Genebra*, 1

MRE, Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2004b). *Carta de Genebra*, 2.

MRE, Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2004c). *Carta de Genebra*, 4.

MITTAL, A. (2002). “Giving away the farm: the 2002 Farm Bill”, *Backgrounder*, Oakland, Food First, v. 8, nº. 3, Summer.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) (2001). *Declaración Ministerial. Adoptada el 14 de noviembre de 2001*. OMC: Conferencia Ministerial, Cuarto

- período de sesiones, Doha, 9-14 de noviembre de 2001. WT/MIN(01)/DEC/1, 20 de noviembre, p. 3.
- PREEG, Ernest H. (1995). *Traders in a Brave New World. The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*. Chicago and London: University of Chicago Press, 298 p.
- SOARES, Adriano Campolina de Oliveira (2004). *G 20: Origem, Significados e Implicações para a Política Comercial Brasileira*. Rio de Janeiro: CPDA/ UFRRJ, Dissertação de Mestrado, 137 p.
- SOARES, Adriano Campolina & DELGADO, Nelson Giordano (2004). “A V Conferência Ministerial da OMC em Cancún: conflitos e impasses nas negociações comerciais sobre agricultura” **in** ActionAid Brasil, org. *Negociações Comerciais Internacionais na Era Lula. Criação do G 20 e Embates entre o Agronegócio e a Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil-REBRIP, novembro, pp. 7-24.
- TWN (Third World Network) (2003). “Comment on the EC-US joint paper on agriculture in WTO”. Geneve, 14 August, mimeo.
- VALOR ECONÔMICO (2004). “Presidente, ganhamos tudo, diz Amorim a Lula”, 2 de agosto.
- VALOR ECONÔMICO (2005). “Derrota na OMC pode afetar articulação em Doha”, 18 de abril.
- WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION (2003a). *Draft Decision Concerning Specific Measures in Favour of Cotton With a View to Poverty Alleviation. Communication from Benin, Burkina Faso, Chad and Mali*. WT/GC/W/511, 22 August.
- WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION (2003b). *Consolidated African Union/ ACP/ LDC Position on Agriculture*. 13th September.

