

Receita para um Desastre

Será que a Rodada de Doha não conseguirá promover o desenvolvimento?

Com mais um prazo prestes a expirar, é cada vez menos provável que a Rodada de Doha de negociações comerciais resulte num acordo favorável para os países em desenvolvimento ainda este ano. Longe de garantir condições favoráveis para reformas que combatam a pobreza, os países em desenvolvimento estão sendo forçados a tentar apenas limitar seus prejuízos. A menos que o conteúdo das propostas em discussão mude radicalmente, nenhum acordo deverá ser assinado em 2006.

Resumo

Com mais um prazo prestes a expirar na Rodada de Doha de negociações comerciais, é cada vez menos provável que seus negociadores cheguem a um acordo favorável para os países em desenvolvimento ainda este ano. Após uma reunião ministerial inconclusiva em Hong Kong em dezembro de 2005, os países desenvolvidos continuam a oferecer muito pouco na área agrícola, embora exijam que os países em desenvolvimento abram seus mercados industriais e de serviços para a concorrência estrangeira.

Após desperdiçar diversos prazos estabelecidos ao longo dos anos, os membros e analistas da Organização Mundial do Comércio (OMC) estão dizendo agora que a data de expiração, a "Autoridade de Promoção Comercial" dos Estados Unidos em 2007, seria a data final para a conclusão das negociações na OMC. Isso significa que será necessário ter pelo menos algumas propostas consolidadas até o fim deste mês (abril de 2006) e o restante até julho. No entanto, o acordo que está sendo definido nas negociações em curso poderia prejudicar ao invés de ajudar os países em desenvolvimento.

A menos que as propostas mudem, a Oxfam acredita que seria melhor para os países em desenvolvimento perderem o prazo atual e esperarem um pouco mais até que um novo conjunto de regras fosse definido. Nenhum prazo deveria ser inflexível a ponto de justificar a assinatura de um novo acordo comercial que irá prejudicar o desenvolvimento. Embora uma rodada mais lenta signifique a prolongação dos desequilíbrios observados atualmente, ela poderia, pelo menos, impedir que a situação se tornasse ainda pior. Os países em desenvolvimento poderiam resistir até ter a garantia das reformas que lhes foram prometidas e, assim, não sacrificar seu desenvolvimento econômico no futuro.

Na **área agrícola**, que a maioria dos especialistas reconhece como sendo a chave para confrontar a pobreza, as propostas apresentadas até agora têm deixado a desejar. A análise da Oxfam revela que, se as propostas atuais da União Européia (EU) e EUA forem aceitas, eles poderão, na verdade, *umentar* seus gastos agrícolas distorcivos ao comércio, embora tenham anunciado cortes de 70 e 54 por cento nesses gastos, respectivamente. A proposta de eliminação dos subsídios a exportações até 2013 apresentada em Hong Kong foi bem recebida, mas esses subsídios correspondem a apenas 3,6 por cento dos gastos agrícolas da União Européia. As propostas atuais não garantem o fim das exportações em regime de *dumping*.

A proposta de acesso a mercados agrícolas apresentada pelos Estados Unidos tem sérias implicações para a segurança alimentar e os meios de vida, pois ela nega o direito dos países em desenvolvimento de defenderem produtos essenciais para a sobrevivência de agricultores que vivem em situação de pobreza. A proposta da União Européia isentaria muitos produtos exportados por países em desenvolvimento de reduções tarifárias, diluindo muito as conquistas desses países em termos de acesso a mercados.

Embora a reunião de Hong Kong tenha reafirmado o direito de países em desenvolvimento de protegerem alguns produtos crucialmente importantes

para sua segurança alimentar ou para os meios de vida de seus agricultores, pesquisas indicam que serão necessárias medidas especiais *adicionais* para impedir que a pobreza aumente em áreas rurais. Esse tratamento especial poderia ser ampliado com pequenas reduções nas conquistas de outros países ricos na rodada de Doha.

Os países em desenvolvimento estão sendo solicitados a assinar um acordo de **Acesso a mercados para Produtos não Agrícolas** (NAMA) na OMC que desconsidera lições históricas. Em troca de avanços mínimos na área agrícola, eles estão sendo pressionados a abrir seus mercados industriais para a concorrência estrangeira de forma extrema e permanente.

Temos abundantes provas históricas de que os países devem ter a prerrogativa de aumentar e diminuir suas tarifas diante de diferentes circunstâncias para poderem promover seu crescimento e industrialização. No entanto, as negociações em curso na OMC têm por objetivo eliminar essa flexibilidade.

Enquanto os negociadores concentram-se equivocadamente em fórmulas, nenhuma atenção está sendo dada às áreas nas quais os países em desenvolvimento poderiam se beneficiar. Embora sejam essenciais para garantir um resultado favorável ao desenvolvimento, as discussões em torno da regulação do uso de barreiras não-tarifárias e da eliminação de picos tarifários e da progressividade tarifária nos países desenvolvidos têm sido relegadas a um segundo plano.

Quando as negociações em torno dos **Serviços** foram lançadas, em 1994, havia a promessa de que os países em desenvolvimento teriam assegurada a flexibilidade necessária para levar em consideração seus níveis de desenvolvimento e os objetivos de suas políticas nacionais nessa área. As negociações deveriam se desenvolver com base num mecanismo de solicitação-oferta, mas, no último ano, os países em desenvolvimento passaram a sofrer pressões cada vez mais intensas para abrir seus mercados. Antes de apresentar ofertas, os países devem avaliar os possíveis custos e benefícios da liberalização, mas até o presente momento as negociações não garantiram um espaço adequado para que isso aconteça.

Embora a linguagem usada nos textos sobre serviços da OMC revele algum esforço para garantir o direito dos países em desenvolvimento de regular e prestar serviços universais em áreas importantes como a das telecomunicações, do saneamento ou da educação, o sistema pode, na prática, ser muito inflexível. O objetivo declarado de não tornar a regulação e outras restrições "mais onerosas do que necessário" tem sérias implicações para pessoas que vivem em situação de pobreza nos países em desenvolvimento.

Para piorar a situação ainda mais, as negociações sobre mobilidade da mão-de-obra, uma área na qual os países em desenvolvimento poderiam lucrar com a liberalização, não estão avançando porque os países ricos não estão dispostos a considerar a possibilidade de abrir seus mercados de trabalho para estrangeiros.

Um **pacote de desenvolvimento** mínimo foi apresentado aos países em desenvolvimento em Hong Kong. Esse pacote incluiu compromissos de

ajuda para o comércio (*aid-for-trade*), acesso a mercados isento de taxas aduaneiras e de cotas para países mais pobres (*DFQF*) e uma emenda permanente no acordo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio). Esforços para prestar assistência comercial a países menos desenvolvidos são bem-vindos, mas o que foi acordado até agora não constitui um pacote suficientemente atraente para compensar as concessões propostas e os prejuízos provocados em outras áreas.

Há uma necessidade urgente de termos regras comerciais mais justas que beneficiem os países em desenvolvimento. No entanto, é muito improvável que as propostas atuais gerem esse resultado; na verdade, elas podem piorar as coisas ainda mais. A menos que os países ricos assumam uma postura diferente nas negociações em aspectos fundamentais e retirem muitas das demandas que estão fazendo aos países menos desenvolvidos, podemos não ter nenhum acordo neste ano que efetivamente ajude a reduzir a pobreza. Uma rodada ampliada que permita aos membros reafirmarem a primazia do desenvolvimento e impeça que os países pobres comprometam seu futuro com um acordo precipitado está cada vez mais parecendo ser a melhor opção.

Recomendações para um resultado favorável ao desenvolvimento

Agricultura

- Cortes mais profundos nos subsídios agrícolas distorcivos ao comércio concedidos pelos países ricos
- Melhores propostas de acesso a mercados, sem demandas irrazoáveis de reciprocidade
- Eliminação de picos tarifários e da progressividade tarifária nos países ricos
- Disciplinas para a utilização de barreiras não-tarifárias
- Adoção de um Tratamento Especial e Diferenciado adequado que inclua Produtos Especiais e um Mecanismo Especial de Salvaguarda eficiente para garantir a segurança alimentar, meios de vida seguros e o desenvolvimento rural
- Eliminação de todos os subsídios algodoeiros concedidos pelos Estados Unidos, em conformidade com a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
- Adoção de um teto máximo para subsídios da Caixa Verde e uma revisão completa da Caixa Verde atual para garantir que seus subsídios não distorçam o comércio
- Disciplinas mais amplas para a Caixa Azul
- Novas regras para impedir o uso abusivo de ajuda humanitária alimentar como um mecanismo de dumping de excedentes de produtos primários
- Medidas para abordar a questão da erosão de preferências e o impacto de preços de alimentos mais altos para países que são importadores líquidos de alimentos

NAMA

- No mínimo, uma fórmula com coeficientes que garantam uma Reciprocidade Menos que Total, mas de preferência sem uma fórmula para os países em desenvolvimento, que deveriam adotar cortes médios
- Disciplinas para a utilização de barreiras não-tarifárias que incluam medidas anti-dumping (negociações sobre regras)
- Eliminação de picos tarifários e da progressividade tarifária nos países ricos
- Países que já consolidaram suas tarifas na OMC não devem ser solicitados a reduzir e consolidar tarifas nesta rodada. A consolidação deve ser considerada uma concessão em si
- Medidas para abordar a questão da erosão de preferências

Serviços

- Os países em desenvolvimento devem ter um tempo suficiente para fazer avaliações de impactos e consultar a sociedade civil
- Afirmação do direito de regular com base no interesse público antes de serem assumidos outros compromissos
- Adoção de medidas de salvaguarda emergenciais e de disposições de tratamento especial e diferenciado
- Resposta às demandas dos países em desenvolvimento por acesso a mercados de trabalho no Norte (Modalidade 4)
- Exclusão de serviços públicos essenciais e de compras governamentais dos compromissos de liberalização

Pacote de desenvolvimento

- *O mecanismo de acesso pleno ao mercado* com isenção de taxas aduaneiras e de cotas (DFQF) para países menos desenvolvidos implementado imediatamente, com regras de origem simplificadas
- Uma ajuda comercial adequada deve ser prestada, mas ela não deve estar condicionada à abertura de mercados

1. Introdução

Com mais um prazo prestes a expirar na Rodada de Doha de negociações comerciais, é cada vez menos provável que elas resultem num acordo favorável para os países em desenvolvimento ainda este ano. Toda a retórica da promoção do desenvolvimento e de colocar as necessidades dos países em desenvolvimento em primeiro lugar tem sido repetidamente desmentida por atitudes egoístas, enganadoras e hipócritas na OMC. Os países desenvolvidos estão tentando fazer concessões mínimas na área agrícola ao mesmo tempo em que exigem que países em desenvolvimento abram seus mercados industriais e de serviços para a concorrência estrangeira. Longe de garantirem condições favoráveis para reformas capazes de promover um crescimento econômico eqüitativo e sustentável que possa efetivamente contribuir para a redução da pobreza, os países em desenvolvimento estão sendo forçados a tentar apenas limitar seus prejuízos.

Em junho de 2007, o governo dos Estados Unidos perderá seu mandato para negociar um novo acordo comercial sem o envolvimento do Congresso. Uma vez expirada a legislação da Autoridade de Promoção Comercial (TPA) dos Estados Unidos, o Congresso poderá bloquear qualquer parte de um acordo, em vez de simplesmente aprovar ou desaprovar um pacote geral – uma mudança que dificultaria muito mais a conclusão de qualquer acordo. Conseqüentemente, para muitos membros e analistas da OMC, a data de expiração da TPA representa o prazo final para a conclusão das negociações na OMC.¹ Muitos pronunciamentos públicos têm sido feitos sobre a importância do cumprimento desse prazo. Isso significa que pelo menos algumas propostas concretas deverão ser acordadas até o final deste mês (abril de 2006) e o resto até julho para que um novo acordo possa ser finalizado e efetivamente assinado até junho de 2007.

Infelizmente, a combinação de propostas agrícolas decepcionantes e demandas agressivas pela abertura de mercados industriais e de serviços significa que, na sua forma atual, é muito improvável que a rodada de Doha promova o desenvolvimento, como prometido originalmente. Na verdade, o acordo que está sendo costurado neste momento seria mais prejudicial do que proveitoso para a maioria dos países em desenvolvimento.

Reduções tarifárias para produtos agrícolas e industriais podem reverter o desenvolvimento econômico e exacerbar a pobreza e as desigualdades existentes. A ausência de exceções e medidas

protetoras suficientes exporia pequenos agricultores e suas famílias a grandes choques. Um estudo recente sugere que os países mais pobres seriam as maiores vítimas e que a região da África subsaariana sofreria prejuízos de mais de US\$ 300 milhões em todos os cenários resultantes mais prováveis.² Esses fatos contradizem os grandes ganhos previstos pelo Banco Mundial³ e representariam um fim tristemente irônico para a chamada 'rodada do desenvolvimento'.⁴

Os países mais pobres da OMC - chamados de países de menor desenvolvimento relativo - estão isentos de muitas das demandas que estão sendo feitas. Eles não precisarão reduzir suas tarifas para ampliar o acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) ou agrícolas e também não estão sujeitos a demandas multilaterais pela abertura de seus mercados de serviços. No entanto, eles sentem o impacto de regras comerciais injustas com a mesma intensidade ou até mais intensamente do que outros países. Se não forem tomadas medidas adequadas para eliminar os efeitos perniciosos do *dumping* de produtos agrícolas ou para aumentar suas oportunidades comerciais, a situação dos países menos desenvolvidos continuará inalterada. A proposta de um acesso a mercados isento de taxas aduaneiras e cotas (DFQF) para países menos desenvolvidos tem limitações importantes e os demais elementos do 'pacote de desenvolvimento' também apresentam falhas (veja a seção 4). Será necessário fazer muito mais do que simplesmente isentar os países menos desenvolvidos de compromissos para que esta rodada seja, efetivamente, uma rodada de desenvolvimento.

Nesse contexto, a Oxfam acredita que seria melhor para os países em desenvolvimento perderem o prazo atual e esperarem um pouco mais até que um novo conjunto de regras fosse definido. Em que pesem suas desvantagens, uma rodada mais lenta permitiria que os países em desenvolvimento lutassem mais pelas reformas que lhes foram prometidas e evitassem assumir compromissos que lhes retirariam flexibilidades necessárias para usar a política comercial no sentido de combater a pobreza. Embora uma rodada mais lenta signifique a prolongação de alguns desequilíbrios e o adiamento de promessas antigas, ela poderia impedir que a situação piorasse ainda mais.

A assertividade construtiva e o trabalho em equipe liderado pelo Grupo dos 20 países em desenvolvimento (G20) na Reunião ministerial da OMC realizada em Cancun em 2003 se fortaleceram muito mais, a despeito do ceticismo do Norte. A reunião de Hong Kong testemunhou a formação de uma aliança livre de todos os 110 países em desenvolvimento em oposição ao *status quo*. Em função

dessa postura, havia mais propostas favoráveis aos países em desenvolvimento na reunião ministerial de Hong Kong em 2005 do que na realizada em Cancun. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Como Dipak Patel, o ministro do comércio de Zâmbia e presidente do grupo dos países menos desenvolvidos, afirmou em Hong Kong, até que haja uma proposta efetivamente capaz de ajudar os países pobres, eles têm todo o direito de continuar afirmando: “Que parte do nosso ‘não’ vocês não compreendem?”⁵

Enquanto isso, o órgão de solução de controvérsias da OMC oferece um fórum para os países em desenvolvimento atacarem os piores excessos da política da União Européia e dos Estados Unidos. Decisões contrárias aos subsídios açucareiros concedidos pela União Européia e aos subsídios algodoeiros concedidos pelos Estados Unidos aumentam a influência dos países em desenvolvimento nas negociações e mostram aos países ricos que há limites para o que podem fazer impunemente. Pesquisas desenvolvidas pela Oxfam revelam que os países em desenvolvimento poderiam mover muitos processos contra a Europa e os Estados Unidos e ganhar.⁶

As negociações comerciais multilaterais são efetivamente irreversíveis e determinam políticas que serão adotadas por muitos anos no futuro. Portanto, elas devem ser levadas muito a sério. Embora regras comerciais injustas prejudiquem países em desenvolvimento diariamente, elas não representam de modo algum uma boa razão para eles assinarem um acordo que piore sua situação ainda mais. Nenhum prazo deve ser inflexível a ponto de justificar a assinatura de um novo acordo comercial que prejudicará o desenvolvimento.

2. Agricultura

A agricultura sempre foi um tema central das negociações de Doha. A vasta maioria das pessoas que vivem em situação de pobreza no mundo depende de atividades agrícolas para sobreviver. Uma rodada comercial focada no desenvolvimento deve abordar a questão da reforma agrícola como uma prioridade. No entanto, pouco progresso foi observado nessa área nos últimos quatro anos.

A falta de progresso na questão agrícola pode ser atribuída à relutância dos países ricos em reduzir os mecanismos de apoio distorcivos ao comércio que disponibilizam aos seus produtores rurais (principalmente aos grandes) e ao agronegócio ou em reduzir

os mecanismos de proteção tarifária que oferecem à sua comunidade agrícola.

Isso está ocorrendo a despeito dos prejuízos, bem documentados, que o *dumping* de excedentes agrícolas subsidiados pelos países ricos nos mercados mundiais provocam para as receitas de exportação dos países em desenvolvimento (prejuízos que somaram US\$ 305 milhões para os produtores de algodão da África subsaariana em 2001);⁷ ou dos prejuízos sofridos por países em desenvolvimento que não conseguem vender seus produtos nos países ricos em função de suas tarifas restritivas (que somaram US\$ 38 milhões em receitas perdidas de vendas de açúcar de Moçambique para a União Européia em 2004).⁸ Isso também está acontecendo a despeito das promessas feitas no início das negociações de que essas questões seriam abordadas como uma prioridade.

Obviamente, nem todos os subsídios são ruins e os governos do Norte têm a prerrogativa de apoiar seus produtores rurais se assim desejarem, mas há muito mais a ser feito para que os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos não prejudiquem os agricultores dos países em desenvolvimento. Os recursos governamentais aplicados no setor agrícola devem ser direcionados no sentido de criar empregos em áreas rurais, apoiar pequenos produtores, recompensar a proteção ambiental e garantir alimentos de alta qualidade. Eles não devem ser usados para estimular a superprodução e a prática do *dumping*.

As propostas apresentadas até agora para os subsídios: muitas palavras e pouca substância

Em outubro do ano passado, os Estados Unidos e a União Européia apresentaram propostas para a redução de tarifas e subsídios. Elas foram anunciadas como medidas sem precedentes, mas uma análise feita pela Oxfam naquele momento revelou que, graças a mecanismos de 'contabilidade criativa' e a brechas na legislação da OMC, os Estados Unidos só precisariam, no máximo, reduzir seus gastos em 19 por cento (US\$ 4 bilhões) e a União Européia não precisaria reduzir seus gastos de forma alguma,⁹ embora os Estados Unidos tivessem anunciado, com grande estardalhaço, cortes de 54 por cento e a União Européia de 70 por cento (veja explicação no Anexo 1).

De acordo com o sistema da OMC, os cortes são aplicados ao teto máximo dos pagamentos e não aos pagamentos em si e, por essa razão, ambos os blocos fizeram com que suas propostas soassem mais espetaculares do que realmente foram. A União Européia já havia também aplicado alguns dos cortes que anunciou, de modo que

mesmo após uma redução de 70 por cento no teto dos pagamentos, ela ainda poderia aumentar seus gastos em US\$ 13 bilhões.¹⁰ Para os Estados Unidos, o sistema de classificar subsídios em diferentes categorias permitiu que pagamentos controversos fossem redistribuídos entre essas categorias e não efetivamente reduzidos.

Descrito da maneira mais simples possível, o sistema adotado pela OMC enquadra pagamentos agrícolas em diferentes caixas – azul, verde e amarela (Medida Agregada de Apoio) – segundo o nível de distorção comercial que provocam. Os subsídios da Caixa Amarela são os mais distorcivos e estão sujeitos aos maiores cortes. Os subsídios da Caixa Azul são menos distorcivos ao comércio. Os subsídios da Caixa Verde seriam os menos distorcivos ao comércio ou até mesmo não distorcivos e, portanto, não foram definidos limites para eles. Em suas propostas, o que a União Européia e os Estados Unidos mais fizeram foi redistribuir seus pagamentos entre essas caixas, ao invés de reduzi-los (veja a tabela do Anexo 1).

Um outro aspecto importante é que nenhum desses blocos está se propondo a reduzir seus subsídios distorcivos ao comércio nos níveis necessários ou sugerindo formas suficientemente diferentes de classificar e disciplinar seus pagamentos para garantir o fim das exportações em regime de *dumping*.

Propostas de acesso a mercados: todas ruins à sua própria maneira

A proposta de acesso a mercados feita pelos Estados Unidos em outubro de 2005 foi recebida como sendo mais ‘ambiciosa’ do que a apresentada pela União Européia. É verdade que ela oferece mais oportunidades para que países em desenvolvimento vendam seus alimentos em mercados do Norte, mas ela é inaceitavelmente agressiva no que exige em troca. A reciprocidade esperada dos países em desenvolvimento, de acordo com a proposta dos Estados Unidos, teria sérias implicações para a segurança alimentar e os meios de vida dos agricultores, porque ela eliminaria qualquer possibilidade de os países em desenvolvimento defenderem produtos ou setores básicos contra exportações subsidiadas.

Por outro lado, a proposta da União Européia é decepcionantemente protecionista. A União Européia está propondo que oito por cento de seus produtos sejam isentos de reduções tarifárias importantes. É provável que esses produtos sejam os mais importantes para os países em desenvolvimento, como, por exemplo, o açúcar, o arroz e a carne. A boa notícia é que a União Européia não está pedindo muito dos países em desenvolvimento em troca.

Desde outubro, a União Europeia tem sofrido uma grande pressão para 'melhorar sua proposta', mas ela tem afirmado que não tem mais nada a oferecer.

Apesar das propostas agrícolas da União Europeia e dos Estados Unidos serem inadequadas, elas não sofreram nenhuma mudança desde outubro de 2005. Na verdade, elas foram anunciadas como um grande avanço e têm sido repetidamente usadas como uma desculpa para pressionar ainda mais os países em desenvolvimento a fazer concessões em relação a produtos não agrícolas (NAMA) e aos serviços - áreas nas quais os países ricos têm muito mais a ganhar.

Essa pressão aumentou desde a reunião ministerial de Hong Kong, na qual os negociadores concordaram em eliminar todos os subsídios a exportações agrícolas em 2013, reiteraram seu compromisso de discutir a questão dos subsídios algodoeiros e do *dumping* e reafirmaram sua promessa de permitir que os países em desenvolvimento protejam produtos essenciais para a sua segurança alimentar e desenvolvimento rural. Embora esses avanços não sejam desprezíveis, eles certamente não justificam as demandas desproporcionais que estão sendo feitas em relação a outras áreas.

Subsídios a exportações

Os subsídios à exportação promovem explicitamente o *dumping* de excedentes agrícolas dos países ricos em mercados de países em desenvolvimento abaixo de seu custo de produção, minando a capacidade de sobrevivência de agricultores que vivem em situação de pobreza e pressionando os preços mundiais dos produtos envolvidos para baixo. Sua eliminação é politicamente importante e representa uma vitória para os países em desenvolvimento.

No entanto, os subsídios à exportação só representam 3,6 por cento do apoio agrícola geral concedido pela União Europeia e representarão ainda menos desses gastos em 2013, graças às reformas acordadas em 2003.¹¹ Os países em desenvolvimento esperavam que os subsídios à exportação fossem eliminados até 2010. Além disso, a promessa da União Europeia de eliminar esses subsídios está condicionada à regulação de outros pagamentos em níveis comparáveis por parte dos Estados Unidos - especificamente, créditos para exportação e ajuda alimentar humanitária -, mas eles ainda não indicaram como farão isso.

O aspecto mais importante é que, tanto na União Europeia como nos Estados Unidos, bilhões de dólares disponibilizados por meio de outros subsídios que distorcem o comércio e geram a prática de *dumping* continuarão sendo concedidos. Sem reduções significativas

nesses e em outros subsídios distorcivos ao comércio e sem medidas adicionais para definir e disciplinar pagamentos permitidos, o *dumping* continuará a ser praticado e agricultores de países pobres continuarão a sofrer.

Algodão

Em Hong Kong, os Estados Unidos prometeram eliminar seus subsídios para exportações de algodão até 2006 e discutir a questão de seus subsídios algodoeiros internos com uma prioridade mais alta que a atribuída a outros pagamentos agrícolas. É importante lembrar, no entanto, que os Estados Unidos prometeram discutir a questão do algodão 'rápida, ambiciosa e especificamente' numa reunião do Conselho Geral realizada em julho de 2004, sem que nenhuma medida dessa magnitude fosse tomada.

O algodão se tornou uma questão emblemática nas negociações e um forte exemplo de como os países em desenvolvimento estão sendo tratados sem a devida consideração. Os 'quatro países do algodão' (*cotton four*) – Benin, Burkina Faso, Mali e Chade - querem ser reconhecidos em seus direitos e que sejam tomadas medidas com vistas à eliminação dos subsídios distorcivos dos Estados Unidos, que minam os meios de vida de milhões de produtores africanos e foram considerados ilegais em 2004 no histórico processo movido pelo Brasil contra os Estados Unidos na OMC.

As estatísticas são convincentes: Os Estados Unidos gastaram mais de US\$ 4,2 bilhões em 2005 com seus 25.000 produtores de algodão, estimulando-os a desenvolver esquemas de superprodução. No mesmo ano, os Estados Unidos venderam 3,3 milhões de toneladas de excedentes de algodão nos mercados mundiais com a ajuda de subsídios especificamente concebidos para facilitar suas exportações.¹² Até o Banco Mundial reconhece atualmente que os produtores africanos seriam mais beneficiados por reduções nos subsídios algodoeiros concedidos pelos Estados Unidos do que por cortes tarifários. Na verdade, o Banco Mundial estima que a eliminação desses subsídios, sem nenhuma outra medida, elevaria o preço do algodão nos mercados internacionais em 12,9 por cento na média e poderia gerar receitas de US\$ 72 milhões em toda a África subsaariana.¹³

No entanto, embora tenham repetidamente reconhecido que o algodão é uma questão importante, os Estados Unidos não têm observado nenhum prazo estabelecido para a implementação das recomendações do painel da OMC e só adotaram medidas insignificantes para eliminar os pagamentos considerados ilegais em 2004. Somente um décimo dos subsídios algodoeiros dos Estados

Unidos será eliminado até 2006. Nenhum plano foi anunciado para o restante desses subsídios, embora todos eles tenham sido considerados ilegais à luz das regras da OMC.

Além disso, os Estados Unidos estão condicionando a reforma de seus programas de apoio interno à assinatura de um ambicioso acordo sobre o acesso a mercados agrícola na rodada de Doha. Isso está acontecendo a despeito do fato de o painel da OMC ter emitido uma sentença contrária aos Estados Unidos com base nas obrigações assumidas pelo país na Rodada do Uruguai, o que significa que a reforma deveria acontecer independentemente do resultado das negociações de Doha. Os quatro países do algodão – e outros países africanos afetados – estão preocupados com toda a razão. A menos que os Estados Unidos deixem a retórica de lado e comecem a adotar medidas concretas, a questão do algodão pode acabar minando os resultados da rodada de Doha.

Produtos Especiais e o Mecanismo Especial de Salvaguarda

Os avanços mais importantes observados nas negociações agrícolas até o presente momento para os países em desenvolvimento foram, na melhor das hipóteses, defensivos. Em Hong Kong, os membros da OMC reafirmaram sua decisão de permitir que os países em desenvolvimento designem alguns ‘produtos especiais’ importantes para a segurança alimentar e os meios de vida de seus agricultores para serem isentos de reduções tarifárias ou sujeitos a reduções tarifárias mais baixas que as aplicadas a outros produtos. Também foi concedido a eles o direito de usar um ‘Mecanismo Especial de Salvaguarda’ no caso de ocorrerem aumentos repentinos de importações, que é um mecanismo já usado por países ricos, mas não pela maioria dos países pobres.

Infelizmente, até mesmo essas pequenas vitórias estão sendo atacadas. Uma carta enviada recentemente a alguns países em desenvolvimento na OMC por um país desenvolvido interessado em exportar produtos agrícolas criticou a solicitação de que até 20 por cento das linhas tarifárias deveriam ser enquadradas na categoria dos Produtos Especiais, classificando-a como ‘excessiva’. A carta descreveu o Mecanismo Especial de Salvaguarda como uma ‘dupla camada de proteção desnecessária’ e afirmou que ‘o mecanismo dos Produtos Especiais só deveria ser acionado em casos excepcionais e para uma gama muito limitada de produtos’.¹⁴

No entanto, pesquisas recentes sugerem que, sem medidas especiais *adicionais* às já propostas, Bangladesh, a Indonésia e muitos países da

África subsaariana enfrentarão condições ainda piores que as atuais em decorrência de um acordo assinado em Doha. E não há nada que justifique a não concessão dessas exceções, uma vez que esse tratamento especial só provocaria, no máximo, *ínfimas* reduções nos ganhos de outros países na rodada de Doha, principalmente porque esses países foram grandes exportadores de produtos agrícolas.¹⁵

Além do regime dos Produtos Especiais e do Mecanismo Especial de Salvaguarda, é essencial que outras medidas sejam tomadas em relação à erosão de preferências e ao impacto de altas nos preços de alimentos para países que são importadores líquidos de alimentos, no sentido de mitigar os prejuízos que alguns dos países mais pobres do mundo provavelmente sofrerão. No entanto, os países ricos pouco têm feito nesse sentido, além de reconhecer o problema.

É profundamente decepcionante observar que, à medida que uma rodada proposta para promover o desenvolvimento aparentemente chega ao fim, os países em desenvolvimento envolvidos nas negociações agrícolas estão sendo forçados a concentrar todos os seus esforços na tentativa de proteger flexibilidades mínimas, em vez de cobrar as reformas que lhes foram prometidas, que lhes permitiriam usar o comércio para promover o desenvolvimento.

Senegal: Afetado pelo *dumping*, carente de proteção

O Senegal é um dos países mais pobres do mundo: ele foi classificado na 157ª posição na lista de 177 países incluídos no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU de 2005.¹⁶ A expectativa de vida média no país é de 52 anos¹⁷ e 75 por cento de sua população está desnutrida.¹⁸

O Senegal é um país importador líquido de alimentos. As condições de comércio agrícola vêm se deteriorando desde que ele começou a reduzir suas tarifas, em meados da década de 1980. O déficit da sua balança comercial agrícola, medido pela diferença entre as exportações e as importações do país, aumentou em 86 por cento entre 1990 e 2000. No período entre 1985 e 2000, as importações líquidas de alimentos do país aumentaram continuamente.

Medidas de liberalização e outras reformas, que incluíram a reestruturação de indústrias selecionadas, produziram efeitos negativos para os produtores rurais do Senegal e sua receita fiscal. O país consolidou 100 por cento de suas linhas tarifárias agrícolas na Rodada do Uruguai. Ele também assumiu compromissos de liberalização no âmbito de acordos comerciais regionais e de programas de ajuste estrutural apoiados pelo Banco Mundial. Um outro fato, que talvez seja o mais significativo, é que o Senegal adotou uma Tarifa Externa Comum em 2000, como membro da União Econômica e Monetária da África Ocidental, que reduziu as alíquotas tarifárias máximas a pouco mais de 20 por cento, bem abaixo dos níveis consolidados na OMC. O Senegal não adota nenhuma disposição de salvaguarda ou medida anti-*dumping* e não tem uma

legislação que preveja medidas compensatórias. Sua economia é uma das mais abertas do mundo.

O algodão é o segundo produto agrícola mais importante da pauta de exportações do país, só perdendo para o amendoim. Ele responde por cerca de 25 por cento de todas as suas exportações agrícolas e é cultivado por aproximadamente 45.000 pequenos produtores. Os subsídios concedidos pelos Estados Unidos e seu *dumping*, com a subsequente supressão dos preços mundiais do produto, têm gerado grandes problemas para os produtores de algodão do Senegal, muitos dos quais estão sofrendo severas dificuldades financeiras. Há estudos que sugerem que o setor algodoeiro do Senegal teria um crescimento econômico de quase 15 por cento se o programa de apoio interno e às exportações dos Estados Unidos fosse eliminado.¹⁹

Em 1994, o governo deixou de exigir licenças para importações de cebola, banana e batata. Os resultantes aumentos repentinos de importações de batatas e cebolas produzidas na União Européia forçaram muitas pequenas propriedades rurais a interromper suas atividades.

O setor dos cereais também sofreu os efeitos da liberalização e da concorrência com produtos subsidiados da União Européia (farinha de trigo) e dos Estados Unidos (arroz). Embora o arroz seja um alimento de demanda constante no país, sua produção interna só satisfaz um terço de seu consumo. O setor vem sendo progressivamente liberalizado desde meados da década de 1980, mas essa medida não tem garantido uma maior acessibilidade a produtos alimentícios. A renda diária da população caiu a ponto de não mais satisfazer as necessidades alimentares mais fundamentais de uma família média.

Não se deixem enganar novamente

Na última rodada de negociações comerciais – a Rodada do Uruguai – a grande promessa era que a questão dos subsídios agrícolas seria discutida. Essa foi a principal razão que levou os países em desenvolvimento a participar dessas negociações em 1994, embora tivessem sido forçados a aceitar um acordo de propriedade intelectual em contrapartida que beneficia principalmente países ricos. No entanto, as promessas feitas na Rodada do Uruguai não se materializaram. Enquanto os países ricos conseguiram impor o novo e rígido acordo sobre direitos de propriedade intelectual que queriam, a questão dos subsídios agrícolas permaneceu praticamente inalterada em função de brechas no acordo final. Os países em desenvolvimento ainda estão tentando arcar com os efeitos das imperfeições do acordo do Uruguai.

Antes de assinar uma declaração final de Doha, os países pobres devem se lembrar das lições aprendidas no Uruguai e não fazer grandes concessões em relação a produtos não agrícolas (NAMA) e a serviços em troca de ganhos na questão agrícola que na maior parte são ilusórios.

3. NAMA: comprometendo o futuro

O argumento histórico das tarifas

Os países em desenvolvimento estão sendo solicitados a assinarem um acordo sobre acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) na OMC que desconsidera lições históricas. Em troca de avanços insignificantes no setor agrícola, eles estão sendo pressionados a abrir seus mercados industriais para a concorrência estrangeira de forma radical e permanente. Segundo as propostas mais recentes da União Européia e dos Estados Unidos, alguns países em desenvolvimento seriam forçados a reduzir seus tetos tarifários (ou tarifas ‘consolidadas’) em até 70 por cento. Embora, em alguns casos, essa redução não afete suas tarifas efetivamente ‘aplicadas’, ela elimina flexibilidades necessárias para esses países aumentarem e abaixarem suas tarifas no futuro.²⁰ Isso acontece a despeito do fato de que quase todos os países desenvolvidos usam tarifas para proteger indústrias incipientes e promover o crescimento.

Os países ricos usam dois argumentos comuns na OMC para explicar por que os países em desenvolvimento devem concordar em reduzir suas tarifas industriais numa escala sem precedentes. O primeiro é que eles precisam oferecer alguma coisa em troca de reformas agrícolas ou, como um negociador de um país desenvolvido afirmou no ano passado, é preciso que haja ‘sangue no chão’ de todas as partes para que um acordo seja aceitável para suas bases eleitorais internas.²¹

É preocupante que essa afirmação seja feita em todas as negociações e seu alvo mais comum são os chamados ‘países em desenvolvimento avançados’. Essa falsa diferenciação e pressão para que os países em desenvolvimento concordem em assinar um acordo de acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) não deveriam ter lugar numa rodada do desenvolvimento. A reforma agrícola constitui uma promessa antiga e há muito vencida: não é uma coisa em troca da qual os países em desenvolvimento precisam pagar com grandes reduções tarifárias em seus setores industriais. Além disso, muitos dos países para os quais essas pressões estão sendo dirigidas – como o Brasil e a Índia, entre outros – já abaixaram suas tarifas industriais unilateralmente e estão enfrentando situações de pobreza consideráveis e grandes desafios para promover seu desenvolvimento. Os países em desenvolvimento desejam, com razão, garantir para si o direito de elevar tarifas seletivamente como um elemento de sua estratégia de desenvolvimento, principalmente à medida que outras ferramentas, como os subsídios ou as empresas

estatais de comercialização, estão se tornando ilegais ou mais difíceis de serem usadas, pelas regras da OMC.

O segundo argumento usado pelos países ricos é que a redução das tarifas será benéfica para os países em desenvolvimento – e que eles simplesmente não têm consciência desse fato. Num mundo neoclássico perfeito, cheio de empregos e recursos plenamente transferíveis, o livre comércio é sinônimo de crescimento. O argumento é que os países ricos aplicam tarifas baixas e são ricos; portanto, tarifas baixas devem ser o melhor mecanismo para promover o crescimento. No entanto, a história contradiz esse argumento atraentemente simples. Na verdade, ela mostra que as tarifas geralmente caem *após* o crescimento de um país ter decolado e à medida que os países liberalizam setores nos quais se tornam competitivos.

A grande maioria dos fatos históricos sugere que é absolutamente necessário que os países tenham a liberdade de aumentar e abaixar suas tarifas de acordo com as circunstâncias para poderem promover seu crescimento e industrialização com sucesso. No entanto, as negociações em curso na OMC têm por objetivo eliminar as flexibilidades necessárias para que os países possam fazer isso.²²

A União Européia e os Estados Unidos usaram mecanismos de proteção no passado

Muitos dos países ricos que estão capitaneando a idéia da liberalização industrial rápida usaram tarifas e outras ferramentas de política econômica para promover seu crescimento. O Reino Unido, por exemplo, aplicou tarifas elevadíssimas a produtos manufaturados até a década de 1820, duas gerações após o início da revolução industrial. O país pôde assim estabelecer sua liderança tecnológica, a qual lhe permitiu fazer a transição para um regime de livre comércio com a proteção de altas e antigas barreiras comerciais. Mesmo após ter eliminado suas tarifas, o Reino Unido as reintroduziu em 1932 para fazer frente à concorrência dos Estados Unidos e da Alemanha.

Os Estados Unidos também usaram tarifas para promover seu desenvolvimento industrial. Na maior parte do período entre 1820 e 1945, os Estados Unidos mantiveram tarifas industriais médias de 40 por cento e elas quase nunca caíram abaixo de 25 por cento - um percentual muito mais alto do que estão solicitando aos países em desenvolvimento.²³

As tarifas também constituíram um elemento da estratégia de desenvolvimento dos Tigres Asiáticos

Exemplos mais recentes também contestam o argumento de que tarifas mais baixas e menos flexibilidade promovem o crescimento econômico e o

desenvolvimento. A China e o Vietnã, que oferecem exemplos bem-sucedidos de modelos de desenvolvimento baseados no comércio, usaram tarifas elevadas e mecanismos de intervenção estatal amplamente. Até 1992, a tarifa média adotada pela China superava a marca dos 40 por cento e o Vietnã, um país que apresenta uma impressionante taxa de crescimento do PIB de mais de 8 por cento ao ano desde meados da década de 1980, ainda aplica tarifas que variam de 30 a 50 por cento.

A República da Coreia e Taiwan também tiveram taxas fenomenais de crescimento na segunda metade do século XX adotando medidas de intervenção estatal para promover seu desenvolvimento e usando tarifas e outros instrumentos de políticas. As tarifas médias nesses países situaram-se no patamar de 30 a 40 por cento até a década de 1970. Eles adotaram tarifas elevadas estrategicamente para promover indústrias incipientes ou fundamentais e aprovaram regulações governamentais para desestimular ativamente importações de bens que concorriam com produtos internos.²⁴

Processos acelerados de liberalização provocaram prejuízos na África e na América Latina

Em contraste com outros países que mantiveram a autonomia estatal e decidiram usar tarifas como um elemento de sua estratégia de desenvolvimento, países que liberalizaram sua economia rapidamente ou cedo demais, freqüentemente para atender uma condição para a concessão de empréstimos por parte do FMI ou do Banco Mundial, não se saíram tão bem.

O processo de liberalização comercial iniciado em 1985 no Senegal fez com que um terço de todos os empregos em fábricas desaparecessem.

Reduções tarifárias de 40 por cento introduzidas em 1986 na Costa do Marfim levaram as indústrias química, têxtil, de calçados e de automóveis do país praticamente à falência.

Medidas de liberalização comercial tomadas em 1990 pelo Zimbábue levaram as taxas de desemprego do país a subir repentinamente de 10 para 20 por cento.

A contribuição do setor manufatureiro para o PIB caiu de cerca de 18,5 por cento em 1980 para 10 por cento em 2002 no Zâmbia após a liberalização do comércio do país, e suas taxas de pobreza subiram após as reformas.²⁵

No Brasil, que tomou medidas de liberalização unilateralmente na década de 1990, 600.000 empregos foram perdidos e quase todas as indústrias do país encolheram.

Mesmo no México, país bem situado para se beneficiar da liberalização do comércio em função de sua infra-estrutura relativamente boa e de sua proximidade com os Estados Unidos, foram registrados resultados positivos e negativos. Cifras recentes mostram que o crescimento do PIB do país foi insuficiente (negativo de 2001 a 2003 e de 2,9 por cento em 2004) e que o país experimentou taxas de desemprego sem precedentes.²⁶

Nenhum desses exemplos é suficiente para efetivamente ditar o rumo que os países em desenvolvimento devem seguir e obviamente há exemplos de como o uso inadequado de tarifas pode gerar ineficiências ou desacelerar seu ritmo de desenvolvimento. No entanto, não há razões suficientes para os países em desenvolvimento serem privados de uma ferramenta política útil, principalmente à medida que a gama de ferramentas de que dispõem está diminuindo. O que os estudos de caso citados acima revelam é a importância de um país poder usar tarifas para promover seu desenvolvimento e para administrar o ritmo e a escala de seu processo de liberalização. Nenhum dessas coisas será possível se as atuais propostas de acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) forem aceitas.

Uma base de negociação inaceitável

Em rodadas comerciais anteriores, os países foram solicitados a aplicar cortes médios às suas tarifas. Desde que as tarifas fossem reduzidas até um valor acordado geral, os governos mantinham a flexibilidade necessária para poderem continuar a proteger indústrias estratégicas. Agora, no entanto, os países em desenvolvimento estão sendo pressionados a acordar uma fórmula que reduziria cada tarifa individualmente ou 'linha a linha'. Isso os impediria de proteger setores industriais individuais e quase que certamente os levaria a fazer os maiores cortes, pois suas tarifas são mais altas que as aplicadas em países ricos. Embora a abordagem da fórmula preveja alguma flexibilidade, ela não garante o espaço necessário para que o mecanismo da proteção tarifária possa ser flexivelmente usado de acordo com as circunstâncias como uma ferramenta de desenvolvimento.

A Fórmula Suíça Simples ou a ABI?

A despeito das reiteradas objeções dos países em desenvolvimento ao texto do NAMA (desde a reunião ministerial de Cancun, em 2003), as negociações na OMC têm, nos últimos meses, se concentrado no tipo de fórmula que será usada. Há duas possibilidades principais. Apoiados pela União Européia e pelo Canadá, os Estados Unidos estão pressionando pela adoção da chamada fórmula Suíça Simples, que resultaria numa estrutura tarifária semelhante em todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Essa fórmula teria um impacto desproporcional sobre os países em desenvolvimento, que tendem a aplicar tarifas industriais mais altas por se encontrarem em diferentes estágios de desenvolvimento.

A Argentina, o Brasil e a Índia propuseram uma alternativa (a ABI) que é mais flexível, porque modera as reduções tarifárias para países com tarifas consolidadas mais altas. A fórmula tem esse efeito pelo fato de levar em consideração a tarifa média de um país. Essa fórmula exigiria reduções maiores por parte de países que têm taxas consolidadas baixas, entre os quais se incluem a maioria dos países desenvolvidos. No entanto, a ABI ainda pode ser muito dura para os países em desenvolvimento se, por exemplo, um coeficiente muito baixo for usado (veja a próxima seção).

As fórmulas

Suíça Simples:

$$\text{Tarifa Final} = \frac{\text{Coeficiente} \times \text{Tarifa Inicial}}{\text{Coeficiente} + \text{Tarifa Inicial}}$$

ABI:

$$\text{Tarifa Final} = \frac{(\text{Coeficiente} \times \text{Média Nacional de Tarifas Consolidadas}) \times \text{Tarifa Inicial}}{(\text{Coeficiente} \times \text{Média Nacional de Tarifas Consolidadas}) + \text{Tarifa Inicial}}$$

Tudo depende do coeficiente

Tanto no caso da fórmula ABI como da Suíça Simples, os coeficientes escolhidos são cruciais para a determinação dos resultados. Na fórmula Suíça Simples, nenhuma tarifa será mais alta que o coeficiente. Sendo assim, se for aplicado um coeficiente de 10, nenhuma tarifa será mais alta do que 10 por cento. Com a ABI, a operação é mais complicada, mas o resultado é parecido (veja o quadro acima). Por essa razão, é importante que os países em desenvolvimento garantam para si um coeficiente diferente do aplicado aos países ricos (isso não está garantido) e que haja uma diferença suficiente entre os números para garantir que o princípio da reciprocidade menos que total (LTFR) seja observado (para que os países em desenvolvimento possam reduzir suas tarifas menos que os países ricos). Esse foi um princípio acordado por todas as partes em julho de 2004.

Para ilustrar como as negociações em torno do acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) se tornaram contrárias ao desenvolvimento, vale a pena considerar os coeficientes necessários numa fórmula Suíça Simples para que o LTFR seja minimamente observado. Esses coeficientes totalizam 85 para os países em desenvolvimento e 5 para os países ricos, segundo cálculos feitos pela Oxfam.²⁷ Os países ricos têm procurado concentrar as negociações em Genebra em coeficientes demasiadamente próximos e baixos demais

para que esse objetivo seja alcançado. Por exemplo, a proposta mais recente da União Européia consiste na aplicação da fórmula Suíça Simples com um coeficiente de 10 para os países desenvolvidos e de 15 para os países em desenvolvimento. Isso resultaria num corte de 28 por cento para a União Européia, mas de cerca de 70 por cento para os países em desenvolvimento. Essa seria uma 'reciprocidade mais que total' e não menos que total.

As tabelas apresentadas abaixo mostram as tarifas resultantes em países desenvolvidos e em desenvolvimento selecionados quando a fórmula Suíça Simples é aplicada com coeficientes de 5 e 10 para países desenvolvidos e de 15, 30 e 85 para países em desenvolvimento. Elas demonstram como as negociações em curso não estão garantindo o princípio da LTFR de forma alguma. Por exemplo, com coeficientes de 5 e 30, respectivamente, *todos* os países em desenvolvimento amostrados precisariam introduzir cortes *maiores* em suas tarifas do que a União Européia ou os Estados Unidos. Com coeficientes de 5 e 15, respectivamente, a redução tarifária para a Indonésia seria mais de duas vezes mais alta do que para o Japão. Somente quando coeficientes de 5 e 85 são aplicados, o princípio da LTFR é observado para todos os países em desenvolvimento amostrados.

Tabelas: Reduções tarifárias para o acesso a mercados de produtos não agrícolas (NAMA) para países selecionados, segundo a fórmula Suíça Simples com coeficientes propostos

(a) Países desenvolvidos

País Desenvolvido	Tarifa inicial *	Resultado da fórmula com um coeficiente de 5		Resultado da fórmula com um coeficiente de 10	
		Tarifa final	Redução percentual	Tarifa final	Redução percentual
Austrália	11	3,4	68,8	5,2	52,4
Canadá	5,3	2,5	51,5	3,5	34,6
União Européia	3,9	2,2	43,8	2,8	28,1
Noruega	3,1	1,9	38,3	2,3	23,7
Estados Unidos	3,2	1,9	39,0	2,4	24,2
Japão	2,3	1,5	31,5	1,9	18,7

(b) Países em desenvolvimento

País em desenvolvimento	Tarifa inicial *	Resultado da fórmula com um coeficiente de 15		Resultado da fórmula com um coeficiente de 30		Resultado da fórmula com um coeficiente de 85	
		Tarifa final	Redução percentual	Tarifa final	Redução percentual	Tarifa final	Redução percentual
Brasil	30,8	10,1	67,3	15,2	50,7	22,6	26,6
Índia	34,3	10,4	69,6	16,0	53,3	24,4	28,8
Indonésia	36	10,6	70,6	16,4	54,5	25,3	29,8
Paraguai	33,6	10,4	69,2	15,8	52,8	24,1	28,3
Paquistão	35,3	10,53	70,2	16,2	54,1	24,9	29,3

* Média Nacional Simples Consolidada

Fonte: Cálculos da Oxfam baseados em dados da OMC.²⁸

Nem mesmo os melhores cenários que estão sendo propostos seriam bons

Discutir os méritos relativos de diferentes fórmulas equivale, de certa maneira, a sancionar um processo de negociação que, fundamentalmente, não favorece o desenvolvimento. Qualquer fórmula aplicada numa base “linha a linha” gerará problemas desproporcionais para os países em desenvolvimento e conflitos entre diferentes grupos. Mesmo com os melhores coeficientes possíveis – bem diferenciados e altos para os países em desenvolvimento – esforços para gerar empregos, promover a industrialização e reduzir a pobreza poderiam ser adversamente afetados bem como a capacidade dos países em desenvolvimento de usar sua política comercial para combater a pobreza.

As negociações em torno do acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) perderam de vista qualquer objetivo de desenvolvimento e foram seqüestradas por países ricos que desejam desesperadamente ter alguma coisa pelas concessões na área agrícola. Negociar um percentual até o qual os países estariam dispostos a reduzir suas tarifas e posteriormente trabalhar de trás para frente no sentido de definir uma fórmula que operacionalizasse esse acordo seria uma abordagem mais favorável ao desenvolvimento e melhor que o processo em curso.

Enquanto os negociadores se concentram equivocadamente nas fórmulas, áreas nas quais os países em desenvolvimento poderiam auferir vantagens não estão sendo devidamente exploradas. Embora

a discussão em torno de como regular o uso de barreiras não-tarifárias e eliminar picos tarifários e a progressividade tarifária nos países desenvolvidos tenha sido relegada a um segundo plano, ela é essencial para garantir um resultado favorável ao desenvolvimento. Além disso, como na questão agrícola, são necessárias medidas para mitigar os danos causados pela erosão de preferências a alguns países mais pobres.

Acordo ‘pouco ambicioso’ = sofrimento alto

O consenso alcançado em Genebra e outras capitais quando este documento estava sendo redigido parece ser o de que qualquer acordo finalizado em 2006 será, necessariamente, ‘pouco ambicioso’. Mas essa expressão é enganosa, pois sugere, erroneamente, que um acordo dessa natureza seria inócuo. As propostas atuais para o acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) podem não garantir as reduções radicais e abrangentes em tarifas aplicadas que alguns países ricos desejam, mas reduzem suficientemente a flexibilidade necessária para os países em desenvolvimento promoverem ou, pelo menos, manterem o ritmo de seu desenvolvimento industrial. Em outras palavras, elas podem comprometer o futuro dos países em desenvolvimento.

4. Serviços

As negociações em torno dos serviços na OMC abrangem uma ampla gama de setores, entre os quais o bancário, de seguros, da construção civil, do abastecimento d'água, do saneamento, do turismo, da saúde e da educação. Muitos desses setores são obviamente vitais para o bem-estar dos habitantes de um país e para a promoção do desenvolvimento e de um Estado efetivamente funcional. Às vezes, a concorrência pode aumentar a disponibilidade e a eficiência de serviços muito necessários e produzir efeitos benéficos. No entanto, ela pode também ter um efeito oposto.

Há muitos casos documentados nos quais a abertura de um setor de serviços teve um impacto negativo para países em desenvolvimento, como a interrupção de serviços, o não atendimento de pessoas que enfrentam situações mais severas de pobreza em áreas rurais, alta de preços e corrupção. Para que a liberalização de serviços produza resultados positivos, diversos fatores devem ser assegurados, entre os quais uma infra-estrutura suficiente para a aplicação de regulações nacionais e planos pré-definidos para garantir que os serviços cheguem às pessoas que vivem em situação de pobreza.

Até o presente momento, as negociações na OMC não consideraram adequadamente as implicações da liberalização de serviços para essas pessoas e têm se concentrado nos lucros que empresas multinacionais e governos do Norte podem ter nessa área. Muitos negociadores comerciais vêem as regulações nacionais como obstáculos desnecessários ao comércio, mesmo que elas tenham sido definidas para garantir a consecução de objetivos públicos. Em grande parte, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) tem a finalidade de eliminar esses obstáculos.

As promessas de que regras seriam acordadas *antes* de serem assumidos compromissos de liberalização não foram cumpridas e os países em desenvolvimento estão sendo intensamente pressionados a assumir compromissos formalmente antes de poderem avaliar seu provável impacto. Essa é uma questão particularmente preocupante, porque os compromissos assumidos no GATS são efetivamente irreversíveis, de modo que qualquer erro pode ser extremamente oneroso.

Não há tempo suficiente para tomar as decisões mais corretas

O texto da conferência ministerial de Hong Kong definiu um cronograma muito apertado para a conclusão das negociações sobre serviços: os países deveriam apresentar novas demandas em fevereiro, obter respostas às mesmas até julho e ter um acordo finalizado em outubro. Esse programa não permite uma avaliação adequada de necessidades nacionais, avaliações de impactos ou consultas com a sociedade civil.

A história nos ensina que é difícil prever o alcance de um compromisso assumido no âmbito do GATS. Tanto os países desenvolvidos como em desenvolvimento têm cometido erros. Por exemplo, os Estados Unidos se comprometeram acidentalmente a liberalizar o acesso ao seu mercado interno de apostas simplesmente porque se esqueceram de mencioná-lo em seu cronograma de compromissos relacionados a serviços de lazer. O resultado foi uma decisão da OMC contrária aos Estados Unidos em torno do acesso a apostas à distância (pela internet), que levou o país a afirmar que o GATS 'restringe muito o direito dos Membros de regular serviços'. Essa afirmação é irônica, considerando que os Estados Unidos haviam condicionado a assinatura de um acordo sobre serviços à sua participação na rodada de negociações que estabeleceu a OMC.²⁹

Um documento recentemente elaborado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) define os

desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento muito claramente: 'A complexidade envolvida na liberalização do comércio de serviços no âmbito do GATS não deve ser subestimada, particularmente considerando a limitada capacidade administrativa e de negociação de muitos países em desenvolvimento. Um país precisa adquirir muitos conhecimentos antes de poder apresentar e receber propostas sensatas de abertura do mercado... e deve também avaliar o provável impacto social da liberalização'.³⁰

Um processo de negociação equivocado

As negociações sobre o GATS foram iniciadas em 1994 com a promessa de que os países em desenvolvimento teriam assegurado a flexibilidade necessária para levar em consideração seus níveis de desenvolvimento e os objetivos de suas políticas nacionais. As negociações seriam realizadas com base num mecanismo de 'solicitação-proposta' e os países só precisariam participar delas quando sentissem que estavam prontos. No entanto, esse princípio foi deixado de lado ao longo do último ano e os países em desenvolvimento têm sido cada vez mais pressionados a participar das negociações e a abrir seus mercados. Às vésperas da conferência ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005, alguns países chegaram a tentar tornar obrigatória a participação nas negociações. Essa tentativa só não teve sucesso em função da resistência conjunta dos países em desenvolvimento, com o apoio da sociedade civil.

Informalmente, a pressão continua: alguns países acreditam que o atendimento a solicitações feitas na área dos serviços constitui um pré-requisito necessário para que a prometida reforma agrícola ocorra de fato. As negociações multilaterais também passaram a desempenhar um papel muito mais forte. Elas são desenvolvidas quando um grupo de países com interesses comuns em setores específicos apresenta uma solicitação conjunta a países em desenvolvimento, aumentando a pressão para que respondam.

Há solicitações para que sejam realizadas negociações multilaterais nos setores das telecomunicações, de energia, da construção civil, da engenharia, da educação e dos serviços marítimos, financeiros e ambientais. Os principais requerentes são a Austrália, o Canadá, a União Européia, a Coreia, o Japão, a Noruega, Taiwan e os Estados Unidos. Os países solicitados a participar de negociações dessa natureza são a Indonésia, a Malásia, as Filipinas, a Tailândia, a Argentina, o Brasil, a Índia, Singapura, a Nigéria, o Peru, a Colômbia, El Salvador, a Guatemala, a Nicarágua, o Paquistão e a Bolívia.³¹

Embora a liberalização de todos os setores envolva riscos inerentes, é particularmente impressionante ver que o setor da educação foi

incluído na lista atual. Muitos analistas concordam que serviços essenciais como os serviços de saúde, educação, abastecimento d'água, saneamento e eletricidade devem ser principalmente prestados pelo Estado, que também deve ter o poder necessário para regular as atividades de prestadores de serviços não estatais visando garantir um acesso universal gratuito ou de baixo custo a esses serviços. Abrir mercados no âmbito do GATS pode comprometer a capacidade do Estado de prestar e/ou regular serviços públicos essenciais ou garantir sua qualidade.

A Privatização e o GATS

A privatização ocorre quando serviços anteriormente prestados pelo setor público são transferidos para o setor privado. Ela não equivale a um compromisso assumido no âmbito do GATS, mas os dois podem caminhar lado a lado. No GATS, os países acordam em eliminar regulações que limitem a entrada e o comportamento de empresas estrangeiras. Uma vez eliminada uma regulação que tenha esse efeito, prestadores de serviços estrangeiros podem entrar no mercado e concorrer com órgãos governamentais e empresas nacionais. Decisões governamentais de privatizar serviços essenciais, como serviços de abastecimento d'água, transporte ou postais são frequentemente controversas, em parte porque elas têm tido resultados positivos e negativos. O último Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial conclui que 'interesses estreitos podem tirar proveito do processo de privatização indevidamente' e que ela pode 'reduzir a margem para a existência de subsídios inter-regionais'.³² O estudo também reconhece a possibilidade de ocorrerem altas de preços em decorrência de processos de privatização. Todos esses fatores teriam um efeito desproporcional para pessoas que vivem em situação de pobreza e seu acesso a serviços básicos, principalmente em áreas rurais.

A prestação de serviços públicos de baixo custo à população faz parte da responsabilidade dos governos para com seus cidadãos. Uma das críticas que têm sido feitas ao GATS é que ele afeta o contrato social entre o governo e os contribuintes por limitar a capacidade do governo de intervir no mercado para garantir um acesso universal a serviços essenciais. Da mesma maneira, o GATS dificultaria muito a tarefa dos governos de países em desenvolvimento de desenvolver setores incipientes de serviços diante da concorrência estrangeira. O curioso é que, embora estejam pressionando pela abertura do mercado de serviços, quase todos os países desenvolvidos protegeram seus setores de serviços no passado.³³

Serviço universal ou papo furado?

Embora os textos da OMC procurem, até certo ponto, considerar os direitos dos países em desenvolvimento de regular e prestar serviços universais, na prática o sistema pode ser inflexível. O objetivo declarado do GATS de que as regulações e outras restrições não serão

'mais onerosas do que necessário' tem sérias implicações para pessoas que vivem em situação de pobreza nos países em desenvolvimento. O setor das telecomunicações oferece um bom exemplo.

Telecomunicações: serviço universal no papel, mas não na prática

A solicitação multilateral para o setor das telecomunicações na OMC afirma que as 'telecomunicações são [...] importantes impulsionadores econômicos [...] que podem melhorar a qualidade de vida em países desenvolvidos e em desenvolvimento'; elas constituem 'um serviço de infra-estrutura vital'.³⁴

A solicitação menciona a importância das telecomunicações para justificar a necessidade de 'compromissos sólidos e comercialmente significativos para todos os serviços de telecomunicações' sem 'limitações substanciais em termos de acesso a mercados', 'restrições geográficas' e 'práticas anticompetitivas', entre as quais a dos 'subsídios cruzados'.³⁵

Tudo isso pode ser suficiente para fazer com que um país assumira uma postura de cautela em relação a acatar uma solicitação de liberalização, principalmente considerando a reconhecida importância do setor. Mas há um parágrafo na solicitação (extraído de um documento de referência anterior do GATS de 1994) que procura garantir aos países em desenvolvimento o direito de prestar serviços universais, mesmo após eles terem aberto seus mercados à concorrência estrangeira:

'Qualquer Membro terá o direito de definir o tipo de obrigação de serviço universal que deseja manter. Essas obrigações não serão consideradas anticompetitivas em si, desde que sejam administradas em bases transparentes, não discriminatórias e competitivamente neutras e não sejam mais onerosas que o necessário para o tipo de serviço universal definido pelo Membro'.³⁶

Esse parágrafo parece garantir a proteção necessária a países em desenvolvimento que desejam se certificar de que todos os seus cidadãos, inclusive os que vivem em áreas rurais não lucrativas, tenham um acesso de baixo custo a serviços de telecomunicação – que constitui uma necessidade de desenvolvimento inegável. No entanto, o processo movido pelos Estados Unidos contra o México na OMC

em 2004 oferece um exemplo que inspira cautela (veja o quadro abaixo).

O Caso do México

Em abril de 2004, os Estados Unidos moveram uma ação bem-sucedida contra o México afirmando que o país estava violando o GATS na forma como regulava o mais importante prestador de telecomunicações do país, a empresa Telmex. O painel de arbitragem encarregado de julgar o caso rejeitou o argumento do México de que empresas dos Estados Unidos que estavam operando no México deveriam contribuir no desenvolvimento da infra-estrutura do país para facilitar a universalização do serviço. As razões que levaram o painel a rejeitar os argumentos do México podem ser encontradas no documento de referência do GATS, que o país havia assinado, o qual afirma que subsídios cruzados não seriam permitidos de forma alguma e que as empresas só deveriam ter a obrigação de pagar pelas partes da rede que usam.

A despeito da existência do parágrafo citado acima e de outras cláusulas e disposições do GATS aparentemente concebidas para promover o desenvolvimento, o painel determinou que o México não tinha o direito de adotar regulações que tornassem o serviço universal obrigatório, principalmente porque não havia indicado sua intenção de fazer isso de antemão. Os Estados Unidos argumentaram, com sucesso, que a melhor interpretação do Documento de Referência das Telecomunicações é que 'ele prevê exceções limitadas' para o serviço universal.³⁷

A óbvia lição que podemos extrair desse caso é que embora o GATS use uma linguagem que denota alguma flexibilidade, a meta de não tornar nenhuma obrigação 'mais onerosa do que necessário' freqüentemente terá prioridade em relação a outras demandas. É difícil para um país saber que flexibilidades específicas ele pode desejar usar antes de assumir um compromisso formal; no entanto, se ele não indicar suas intenções de antemão, suas oportunidades de contar com qualquer flexibilidade podem evaporar.

A ironia do caso do México é que os Estados Unidos haviam se isentado das condições 'pró-concorrência' do GATS previstas no documento de referência para as telecomunicações. De acordo com as regras da OMC, isso é legal, desde que fique definido antes de qualquer compromisso ser assumido em contrário no âmbito do GATS. Assim, os Estados Unidos conseguiram forçar o México a observar condições que eles próprios não tinham a obrigação de assumir. Esse caso revela a importância crucial de se estar bem informado antes de se assumir qualquer compromisso – e os países em desenvolvimento não estão tendo o tempo necessário na OMC para levantar todas as informações necessárias e se posicionarem adequadamente.

Um argumento falso

No passado, o GATS foi justificado com base no argumento de que promoveria investimentos externos. Foi dito aos países em desenvolvimento que, ao assinarem o GATS, eles estariam enviando

um sinal positivo para investidores de que estariam empenhados em abrir seus mercados e em estimular a concorrência estrangeira. A natureza irreversível do GATS é que supostamente dá essa impressão. No entanto, um estudo realizado pela UNCTAD sugere que esse argumento não resiste muito aos fatos: 'não há nenhuma prova empírica de que a conclusão do GATS gere fluxos de investimentos externos diretos mais intensos para os países em desenvolvimento.'³⁸

O que queremos?

Os países em desenvolvimento que estão participando das negociações sobre serviços na OMC estão sendo solicitados a fechar seus olhos, tampar seus narizes e pular na água, que, pelo que sabem, pode estar cheia de tubarões.

Isso está acontecendo a despeito de todas as evidências indicarem que eles precisam agir com cautela e se preparar bem. Antes de assumir uma postura definitiva nas negociações em torno do GATS, os países devem avaliar os pontos fortes e fracos dos setores de serviços envolvidos, considerando aspectos como a regulação e os possíveis custos e benefícios da liberalização dos serviços em questão.

³⁹

Os países em desenvolvimento devem assumir compromissos em relação ao GATS porque identificaram razões de que ele representa uma boa idéia e não porque não tiveram tempo para identificar elementos que o desabonem.

É importante prestar mais atenção em áreas nas quais os países em desenvolvimento podem auferir benefícios. Especificamente, eles devem se concentrar em garantir o direito de prestadores de serviços individuais (pessoas) de cruzar fronteiras mais facilmente ('Modalidade 4'), entre outras coisas. Os países em desenvolvimento, que contam com grandes recursos em termos de mão-de-obra, podem se beneficiar muito da liberalização nessa área; no entanto, as negociações em torno da Modalidade 4 estão empacadas em função da relutância dos países desenvolvidos em abrir seus mercados de trabalho.

O direito de regular no interesse público deve ser claramente estabelecido antes de quaisquer outros compromissos serem assumidos e áreas de serviços públicos essenciais como as da educação, do abastecimento d'água, da saúde e da energia elétrica devem ser excluídas dos compromissos de liberalização. A aplicação do GATS a compras governamentais deve ser rejeitada com base no argumento de que a capacidade de canalizar gastos governamentais

para empresas nacionais é crucialmente importante para o desenvolvimento econômico.

5. Pacote de desenvolvimento ou prêmio de consolação?

Há uma ampla gama de questões que estão sendo discutidas na OMC sob a classificação geral de 'questões relacionadas ao desenvolvimento'. Algumas delas foram discutidas em Hong Kong como parte do intensamente alardeado pacote de desenvolvimento. As mais importantes foram a questão do acesso a mercados isento de taxas aduaneiras e cotas (DFQF) para os países mais pobres, da ajuda comercial e das exceções de saúde pública dos aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS).

Os ministros que participaram da reunião de Hong Kong acordaram que o DFQF seria concedido para pelo menos 97 por cento das linhas tarifárias por todos os países ricos e pelos países em desenvolvimento em condições de fazer isso. Essa iniciativa é bem-vinda, mas a exclusão de três por cento das linhas tarifárias permitiria aos Estados Unidos, ao Japão e a outros países isentar a maioria dos produtos de importância estratégica para os países em desenvolvimento, como os artigos têxteis. Além disso, a menos que sejam acordadas regras de origem simplificadas, o valor do DFQF para os países mais pobres cairia muito.

As promessas de ajuda comercial feitas em Hong Kong também não têm muito valor. A maioria delas não envolve recursos novos, mas compromissos reciclados da reunião do G8 em Gleneagles. Um aspecto ainda mais preocupante é que os Estados Unidos declararam que a concessão de mais recursos para países pobres deve caminhar 'lado a lado' com a abertura de seus mercados.⁴⁰ Temos aqui um outro exemplo de como os países em desenvolvimento estão sendo solicitados a fazer concessões injustas e potencialmente prejudiciais em troca de aparentes benefícios.

Um acordo sobre TRIPS finalizado pouco antes da reunião de Hong Kong foi o terceiro elemento importante do chamado pacote de desenvolvimento. Essa decisão consistiu em embutir uma isenção permanente no acordo TRIPS que permite aos países em desenvolvimento importar cópias genéricas de medicamentos patenteados se não tiverem a capacidade de fabricá-los.

Embora a idéia possa soar bem teoricamente, sua utilização se revelou bastante difícil na prática. O processo é tão burocrático que,

desde que a isenção foi adotada, em 2004, nenhum país recorreu a ele para ter acesso a medicamentos genéricos.

Em resumo, embora essas questões relacionadas ao desenvolvimento sejam efetivamente importantes e os esforços para prestar assistência relacionada ao comércio a países pobres sejam bem-vindos, o que foi acordado até agora não constitui um pacote suficientemente atraente para contrabalançar os danos provocados em outras áreas. As conversações em curso deveriam assumir a forma de uma rodada de desenvolvimento que incorporasse questões relacionadas ao desenvolvimento a todas as áreas das negociações, em vez de restringi-las a aspectos individuais.

6. Conclusão

Regras comerciais mais justas que beneficiem os países em desenvolvimento em bases mais iguais devem ser urgentemente definidas. Foi precisamente com esse objetivo que a Rodada de Desenvolvimento de Doha foi lançada, em 2001. Desde então, as elevadas expectativas e os nobres ideais da Declaração de Doha reduziram-se, em grande parte, a declarações retóricas, já que os países ricos só têm se empenhado em garantir ganhos de curto prazo para seus agricultores e empresas.

Os países pobres não estão tendo tempo ou espaço suficientes para negociar um acordo que favoreça seu desenvolvimento. Muitos deles estão sendo excluídos do processo, enquanto grupos reduzidos de países influentes se reúnem numa tentativa de fazer as negociações avançarem (por exemplo, o grupo do G6, formado pela Austrália, Japão, União Européia, Estados Unidos, Brasil e Índia). O papel do Diretor Geral tornou-se central: Pascal Lamy tem participado intensamente das negociações e contribuído para pressionar pela finalização de um acordo em 2006. Observa-se uma corrida geral para que o prazo de meados de 2006 para a definição das linhas gerais de um acordo seja cumprido, mas essa corrida ameaça prejudicar as razões pelas quais a rodada foi originalmente lançada.

A combinação das propostas atuais e o fato de as possibilidades de ocorrerem melhorias estarem diminuindo, particularmente no que se refere à questão agrícola, indicam que o acordo de Doha está assumindo um formato nada favorável ao desenvolvimento. As demandas agressivas dos países ricos em relação ao acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA) e serviços ameaçam mais do que neutralizar os avanços mínimos conquistados em outras áreas. O resultado mais provável da conclusão de um acordo em 2006 é que os países pobres se verão em piores condições do que antes.

Mesmo um ‘acordo mínimo’ que mantenha o sistema multilateral a postos e justifique o investimento de muito capital político e tempo pode produzir efeitos muito adversos para os países em desenvolvimento. As concessões em todas as áreas seriam fixas e precedentes potencialmente prejudiciais seriam abertos – como o das reduções “linha a linha” para tarifas aplicadas a produtos agrícolas e não agrícolas e a adoção de uma abordagem multilateral na área dos serviços.

Como o economista Joseph Stiglitz, ganhador do prêmio Nobel, escreveu em seu novo livro, *Fair Trade for All*, ‘um acordo baseado em princípios de análise econômica e justiça social [...] seria bem diferente do que tem sido discutido [...]. O temor dos países em desenvolvimento de que a rodada de Doha seria desvantajosa para eles [...] tinha, na verdade, fundamento.⁴¹

É improvável que haja tempo ou vontade política suficientes para que a situação melhore. A menos que os países ricos mudem de postura nas negociações em aspectos fundamentais e retirem muitas das demandas que estão impondo aos membros mais pobres, não será possível se chegar a um acordo neste ano que efetivamente ajude a reduzir a pobreza. Portanto, uma rodada mais prolongada, que garanta aos membros oportunidades adequadas para reafirmar a primazia do desenvolvimento e impeça que os países em desenvolvimento assumam compromissos que minem seu futuro, parece cada vez mais ser a melhor opção. Os países em desenvolvimento que fizerem essa opção não devem ser condenados e sim aplaudidos por seu compromisso de tentar garantir um acordo que ajude as pessoas mais afetadas pela pobreza.

Recomendações para um resultado favorável ao desenvolvimento

Agricultura

- Cortes mais profundos nos subsídios agrícolas distorcivos ao comércio concedidos pelos países ricos
- Melhores propostas de acesso ao mercado, sem demandas irrazoáveis de reciprocidade
- Eliminação de picos tarifários e da progressividade tarifária nos países ricos
- Disciplinas para a utilização de barreiras não-tarifárias

- Adoção de um Tratamento Especial e Diferenciado adequado que inclua Produtos Especiais e um Mecanismo Especial de Salvaguarda eficiente para garantir a segurança alimentar, meios de vida seguros e o desenvolvimento rural
- Eliminação de todos os subsídios algodoeiros concedidos pelos Estados Unidos, em conformidade com a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
- Adoção de um teto máximo para subsídios da Caixa Verde e uma revisão completa da Caixa Verde atual para garantir que seus subsídios não distorçam o comércio
- Disciplinas mais amplas para a Caixa Azul
- Novas regras para impedir o uso abusivo de ajuda humanitária alimentar como um mecanismo de dumping de excedentes de produtos primários
- Medidas para abordar a questão da erosão de preferências e o impacto de preços de alimentos mais altos para países que são importadores líquidos de alimentos

NAMA

- No mínimo, uma fórmula com coeficientes que garantam uma Reciprocidade Menos que Total, mas de preferência sem uma fórmula para os países em desenvolvimento, que deveriam adotar cortes médios
- Disciplinas para a utilização de barreiras não-tarifárias que incluam medidas anti-dumping (negociações sobre regras)
- Eliminação de picos tarifários e da progressividade tarifária nos países ricos
- Países que já consolidaram suas tarifas na OMC não devem ser solicitados a reduzir e consolidar tarifas nesta rodada. A consolidação deve ser considerada uma concessão em si
- Medidas para abordar a questão da erosão de preferências

Serviços

- Os países em desenvolvimento devem ter um tempo suficiente para fazer avaliações de impactos e consultar a sociedade civil
- Afirmação do direito de regular com base no interesse público antes de serem assumidos outros compromissos
- Adoção de medidas de salvaguarda emergenciais e de disposições de tratamento especial e diferenciado

- Resposta às demandas dos países em desenvolvimento por acesso a mercados de trabalho no Norte (Modalidade 4)
- Exclusão de serviços públicos essenciais e de compras governamentais dos compromissos de liberalização

Pacote de desenvolvimento

- *O mecanismo de acesso pleno ao mercado* com isenção de taxas aduaneiras e de cotas (DFQF) para países menos desenvolvidos implementado imediatamente, com regras de origem simplificadas
- Uma ajuda comercial adequada deve ser prestada, mas ela não deve estar condicionada à abertura de mercados

Anexo 1

Análise da Oxfam das propostas da União Européia e dos Estados Unidos para subsídios

A tabela apresentada na próxima página mostra que os resultados efetivos das propostas da União Européia e dos Estados Unidos para os subsídios agrícolas são muito diferentes do que eles afirmam. Embora tenha anunciado cortes de 70% em pagamentos distorcivos ao comércio, a União Européia poderia, na verdade, *aumentar* seus gastos com esses pagamentos em US\$ 13 bilhões. Os Estados Unidos, que anunciaram cortes de 54%, também poderiam aumentar seus pagamentos distorcivos ao comércio em US\$ 0,7 bilhão se tirassem proveito de todas as flexibilidades disponíveis.

As autoridades americanas afirmam que não poderiam tirar pleno proveito atualmente da chamada exceção *de minimis* para produtos específicos (coluna dois da tabela), uma vez que as principais culturas subsidiadas nos Estados Unidos estão recebendo pagamentos bem superiores a 2,5 por cento do valor da produção.

Quando isso acontece, todos os pagamentos precisam ser notificados como enquadrados na caixa amarela, de modo que se enquadram em uma caixa ou na outra. Em outras palavras, não é possível enquadrar 2,5% do valor na exceção *de minimus* e manter o resto na caixa amarela. Todos os pagamentos nesse patamar devem ser enquadrados em uma ou em outra caixa. Isso significa que os Estados Unidos não poderiam aumentar seus gastos como estabelecido na tabela sem reestruturar seu sistema de pagamentos agrícolas em sua essência.

No entanto, esse fato não deve ser superestimado. No melhor dos cenários, o corte máximo geral dos subsídios distorcivos ao comércio corresponderia a algo em torno de US\$ 4 bilhões. Esse percentual equivale a 4 por cento dos gastos gerais ou a 19 por cento dos mecanismos de apoio distorcivos ao comércio, ou seja, ele é consideravelmente mais baixo que o corte de 54 por cento que eles anunciaram.

Tabela: Subsídios agrícolas dos Estados Unidos e da União Européia

Estimativas da Oxfam de pagamentos após a implementação das propostas da rodada de Doha em curso								
		Medida Agregada de Apoio (Caixa Amarela)	De minimis	Caixa Azul	Caixa Verde	TOTAIS	SDC (*)	Corte geral
EUA (US\$ bilhões)	Teto da Rodada do Uruguai	19,1	19,3 ⁽¹⁾⁽²⁾	9,7 ⁽³⁾	Sem teto		48,1	
	Parâmetros sugeridos pelos EUA	Corte de 60%	Corte de 50% (2,5% + 2,5% do valor da produção) ⁽²⁾	2,5% do valor da produção ⁽²⁾	Sem teto			
	Teto da rodada de Doha	7,6	9,7	4,8	50,7 ⁽⁴⁾	72,8	22,1	54%
	Notificação mais recente (2001/02)	14,4	7,0	0,0	50,7	72,1	21,4	
	Mudança efetiva necessária	-6,8	2,7	4,8	0,0	0,7	0,7	
UE (US\$ bilhões) (1€=US\$1,2)	Teto da Rodada do Uruguai	80,6	26,8 ⁽¹⁾	28,4 ⁽³⁾	Sem teto		135,8	
	Parâmetros sugeridos pela União Européia	cut de 70%	Corte de 80% (1% + 1% do v.p.) ⁽²⁾	2,5% do v.p. ⁽²⁾⁽⁵⁾	Sem teto			
	Teto da rodada de Doha	24,2	5,4	6,7	59,9 ⁽⁴⁾	96,1	36,3	70%
	Estimativa da Oxfam dos pagamentos da União Européia após 2003 ⁽⁶⁾	19,6	1,1	2,3	59,9 ⁽⁴⁾	82,8	22,9	
	Mudança efetiva necessária (Teto de Doha menos os níveis aplicados após a reforma da CAP – Política Agrícola Comum) ⁽⁶⁾	4,6	4,3	4,4	0,0	13,3	13,3	
Notas	(*) Medida Agregada de Apoio + <i>de minimus</i> + Azul (1) Essa cifra inclui a exceção <i>de minimus</i> atual para medidas de apoio concedidas a produtos específicos e não específicos (5 por cento + 5 por cento do valor da produção) (2) Para esse cálculo, usamos o valor notificado médio da produção em 1995-2000 (US\$ 193 bilhões nos Estados Unidos e € 223 bilhões ([US\$ 268 bilhões] na União Européia) (3) Não foram estabelecidos tetos para a Caixa Azul na Rodada do Uruguai. Refere-se a 5 por cento do valor da produção (Estados Unidos) ou qualquer nível mais alto aplicado (União Européia) (4) Não é provável que tetos sejam estabelecidos para a Caixa Verde na rodada em curso. Usamos os últimos níveis notificados como referência. Para a União Européia, o ponto de partida para a redução seria o nível de € 49,4 bilhões. Esse é o nosso nível aplicado estimado após a implementação da reforma da CAP (5) A União Européia não apresentou proposta para esse item, de modo que usamos o teto proposto pelos Estados Unidos (6) Os cálculos das estimativas da Oxfam podem ser encontrados no Anexo D do Documento Informativo da Oxfam intitulado 'Uma Rodada de Graça'. A cifra <i>de minimus</i> corresponde à notificação mais recente da União Européia à OMC Fonte: Cálculos da Oxfam baseados em notificações à OMC, em dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e da Comissão Européia e em propostas apresentadas pelos Estados Unidos/União Européia na Mini-Reunião Ministerial de Zurique (10 de outubro de 2005)							

Notas

¹ No início de abril, o então Representante Comercial dos Estados Unidos, Robert Portman, afirmou recentemente que solicitaria ao Congresso que renove a TPA. No entanto, é improvável que ela seja renovada antes de 2009, na melhor das hipóteses. Em 2008, um novo presidente americano será eleito e o Congresso talvez se disponha a renovar a TPA.

² Polaski, Sandra (2006) *Winners and Losers: the Impact of the Doha Round on Developing Countries*; tabela, pag. 34; *Carnegie Endowment for International Peace* (Fundação Carnegie para a Paz Internacional); www.carnegieendowment.org/trade.

³ Em 2003, o Banco Mundial previu que a liberalização do comércio geraria ganhos globais de US\$ 832 bilhões, grande parte dos quais - US\$ 532 bilhões - para os países em desenvolvimento. Mais recentemente, o banco reduziu suas expectativas e passou a prever ganhos globais de US\$ 287 bilhões, dos quais apenas US\$ 90 bilhões iriam para os países em desenvolvimento. Veja Wise, Timothy e Gallagher, Kevin P (2005) *Doha Round's Development Impacts: Shrinking Gains and Real Costs*; Documento Informativo sobre Políticas da *RIS* no. 19.

⁴ Os resultados de modelagens econômicas podem variar muito de acordo com os fatores e suposições envolvidos. Todos os modelos fazem algumas suposições simplistas e tendem a não captar efeitos dinâmicos. Por essa razão, quaisquer números gerados por esses modelos devem ser analisados com cautela. Esse fato é reconhecido por quase todos os economistas sérios. No entanto, o estudo da Fundação Carnegie para a Paz Internacional mostra, para dizer o mínimo, que os ganhos previstos pelo Banco Mundial e freqüentemente citados por negociadores dos países desenvolvidos estão longe de poderem ser considerados certos.

⁵ Hon Dipak Patel, Congressista; Entrevista coletiva dos LDC, G90, G20, G33 e Grupo de Países da Ásia, Caribe e Pacífico; Reunião ministerial da OMC em Hong Kong, dezembro de 2005.

⁶ Oxfam Internacional (2005) *Digam a Verdade ou Sofram as Consequências*, Oxford.

⁷ Cálculos da Oxfam baseados em cifras fornecidas pelo Comitê Internacional do Algodão (ICAC) em *Cotton: World Statistics*, setembro de 2003.

⁸ Cálculos da Oxfam baseados em dados do Instituto Nacional do Açúcar de Moçambique, publicados em *Balance for the Sugar Sector*, 2003. O regime açucareiro passou por uma reforma, mas os países em desenvolvimento ainda não puderam se beneficiar desse processo porque ele não foi implementado gradualmente e não envolveu compensações adequadas. Para obter mais detalhes, veja a publicação da Oxfam e da WWF (2005) *Critique of the EC's Action Plan for ACP countries affected by EU sugar reform*.

⁹ Veja o Comunicado à Imprensa da Oxfam Internacional (2005) *Analysis of Recent Proposals in WTO Agricultural Negotiations*.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ As notificações mais recentes à OMC indicam que os gastos agrícolas da União Européia somam € 69 bilhões atualmente. Os subsídios a exportações somam algo em torno de € 2,5 bilhões. Veja www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm.

¹² Cifras fornecidas pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Upland cotton subsidies totalled US\$4.245bn in 2005. Veja [Hwww.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/Haotab35.xls](http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/Haotab35.xls). Cotton exports totalled 3.3m metric tonnes in calendar year 2005. Veja www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/aotab27.xls.

¹³ Anderson, Kym e Ernesto Valenzuela (2005) *WTO's Cotton Doha Initiative: Who Would Gain from Subsidy and Tariff Cuts?* Washington DC: Banco Mundial.

¹⁴ Carta da Austrália para o G33, 'Special Products: Australian Comments on G33 paper', fevereiro de 2006.

¹⁵ Um relatório da *Carnegie Endowment* (Fundação Carnegie para a Paz Internacional) modela esse resultado (veja Polaski, 2006). Como mencionado acima, os resultados de modelagens econômicas podem variar e devem ser analisados com cautela.

¹⁶ PNUD (2005) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*.

¹⁷ Banco Mundial (2003) *Indicadores do Desenvolvimento Mundial*.

¹⁸ A menos que observado em contrário, os números foram extraídos de um estudo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (2003) intitulado *WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience - Developing Country Case Studies*; Roma: FAO.

¹⁹ Faivre Dupaigne, Benoît, Vanessa Flores e Ibrahima Hathie (2005) *Un peuple, un but, une foi: Etude d'impact de l'élimination des subventions à l'exportation et des soutiens à l'agriculture sur les filières agro-alimentaires au Sénégal*; IRAM.

²⁰ Na OMC, os países concordam em consolidar suas tarifas. Isso significa que eles definem um teto legal acima do qual não podem aumentá-las. Essa é a sua chamada tarifa 'consolidada'. A tarifa 'aplicada' é a tarifa que um país efetivamente usa num determinado momento. Essas tarifas aplicadas são freqüentemente mais baixas que as consolidadas. As negociações na OMC exigem que os países reduzam suas tarifas consolidadas e consolidem linhas tarifárias ainda não consolidadas. Reduções em tarifas consolidadas nem sempre geram reduções em tarifas aplicadas – isso dependerá dos coeficientes selecionados. No entanto, reduções em tarifas consolidadas sempre reduzem a flexibilidade dos países para aumentar e abaixar suas tarifas de acordo com suas políticas econômicas e necessidades de desenvolvimento. Os países desenvolvidos querem que as tarifas aplicadas, e não apenas as consolidadas, sejam reduzidas.

²¹ O negociador dos Estados Unidos fez essa afirmação durante as negociações sobre o Tratamento Especial e Diferenciado na OMC em abril de 2005; veja SUNS no. 5784, 20 de abril de 2005.

²² Yilmaz Akyüz (2005) *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries*, TWN; Ha Joon Chang (2005) *Why Developing Countries Need Tariffs*, South Centre; Paul Bairoch (1993) *Economics of World History: Myths and Paradoxes*, Editora da Universidade de Chicago; Kevin O'Rourke e Jeffrey Williamson (1999) *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Editora do MIT.

²³ Ha Joon Chang (2005) *Why Developing Countries Need Tariffs*.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Exemplos africanos extraídos de Khor, Martin e Goh Chien Yen (2004) *The WTO Negotiations on Non Agricultural Market Access: A Development Perspective*, TWN; CNUCED (2005) *Coping with Trade Reforms: Implications of the WTO Industrial Tariff Negotiations for Developing Countries*.

²⁶ Exemplos latino-americanos extraídos de Chang, 2005 e CNUCED, 2005.

²⁷ Cálculos da Oxfam baseados em dados da OMC.

²⁸ Como os cortes seriam aplicados linha a linha, as tarifas médias finais podem variar.

²⁹ Gould, Ellen (Novembro de 2005) *Lessons from the US Gambling Case: How GATS undermines the right to regulate*, Centro Canadense de Políticas Alternativas.

³⁰ Documento informativo sobre políticas da OCDE (setembro de 2005) *Opening Up Trade in Services*.

³¹ Minutas de solicitações e solicitações finais de negociações multilaterais lidas pela Oxfam.

³² Banco Mundial (2006) *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, pag. 171.

³³ Hunter Wade, Robert (junho de 2003) Documento de Trabalho no. 31, *What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the Shrinking of 'Development Space'*; LSE.

³⁴ Solicitação Coletiva para Serviços de Telecomunicações, OMC (minuta de 17 de fevereiro de 2006, 11:30 horas).

³⁵ Os subsídios cruzados consistem na prática de usar uma área lucrativa de uma empresa ou serviço para apoiar uma área não lucrativa. Eles podem ser usados para possibilitar a prestação de serviços que, de outra maneira, gerariam prejuízos.

³⁶ Documento de referência desenvolvido pelo grupo negociador de serviços básicos de telecomunicações.

³⁷ Do painel da Telmex, citado num Documento Informativo do Centro Canadense de Políticas Alternativas (CCPA) elaborado por Ellen Gould da série "Trade and Investment", Volume 5, Número 2, julho de 2004.

³⁸ CNUCED (2000) *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*, pag. 172, Nova Iorque e Genebra.

³⁹ Veja ODI (outubro de 2005) *Water and the GATS: Mapping the Trade-Development Interface*.

⁴⁰ "Devo salientar que esses recursos e as somas adicionais que anunciei hoje devem caminhar lado a lado com a ampliação do acesso a mercados e a eliminação de subsídios distorcivos ao comércio", Robert Portman, Representante Comercial dos Estados Unidos, segundo relato da AFX Asia (2005) *US seeks new WTO meeting early next year if no Hong Kong accord*, 14 de dezembro de 2005.

⁴¹ Stiglitz, Joseph (2005) *Fair Trade For All, How Trade Can Promote Development*, Oxford: OUP.

© Oxfam Internacional, abril de 2006

Este documento foi redigido por Amy Barry. A Oxfam agradece a Romain Benicchio, Jennifer Brant, Mark Fried, Matt Grainger, Duncan Green, Marita Hutjes, Shuna Lennon e Liz Stuart pela assistência prestada na sua produção. Ele faz parte de uma série de documentos elaborados para fornecer subsídios para debates públicos sobre políticas de desenvolvimento e humanitárias.

Seu texto pode ser usado gratuitamente para fins de advocacy, campanhas, educação e pesquisa, desde que a fonte seja reconhecida na íntegra. A titular dos direitos autorais solicita que todas as utilizações dessa natureza sejam registradas em seus arquivos para que ela possa avaliar seus impactos. Para cópias do documento em quaisquer outras circunstâncias, para seu uso em outras publicações ou para fins de tradução ou adaptação, será necessário solicitar a permissão da titular dos direitos autorais e poderá ser cobrada uma taxa. E-mail: publish@oxfam.org.uk.

Para obter mais informações sobre questões levantados neste documento ou sobre a Campanha Comércio com Justiça, favor enviar um e-mail para: advocacy@oxfaminternational.org ou visitar o site www.comercioconjusticia.com.

No Brasil, as informações podem ser obtidas em contato com o escritório da Oxfam em Brasília (SCS Quadra 08 – Bloco B50 – Sala 401 – Fone: (61) 3321-4044) ou através de email para brasil@oxfam.org.br.

Esse texto foi traduzido para o português por Luiz Marcos Vasconcelos, da Master Language, Brasília, Brasil.

A **Oxfam Internacional** é uma confederação de doze organizações que trabalham juntas em mais de 100 países no sentido de identificar soluções duradouras para a pobreza e a injustiça: Oxfam América, a Oxfam Austrália, Oxfam na Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Alemanha, Oxfam Grã-Bretanha, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espanha), Oxfam Irlanda, Oxfam Nova Zelândia, Oxfam Novib e Oxfam Quebec. Para obter mais informações, favor telefonar ou escrever para qualquer dessas agências ou visitar o site www.oxfam.org.

Escritórios de Advocacy da Oxfam Internacional:

Washington: 1100 15th St. NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, Estados Unidos

Tel: +1.202.496.1545. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Bruxelas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruxelas, Bélgica

Tel: +322.502.0391. E-mail: luis.morago@oxfaminternational.org

Genebra: 15 rue des Savoises, 1205 Genebra, Suíça

Tel: +41.22.321.2371. E-mail: celine.charveriat@oxfaminternational.org

Nova Iorque: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nova Iorque, NY 10017, Estados Unidos

Tel: +1.212.687.2091. E-mail: nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tóquio: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tóquio 110-0015, Japão

Tel/Fax: +81.3.3834.1556. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam América 26 West St. Boston, MA 02111-1206 Estados Unidos Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre 28 Marble Road, North Point Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Austrália 156 George St. Fitzroy, Victoria 3065 Austrália Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@caa.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Espanha) Roger de Lluria 15 08010, Barcelona Espanha Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam na Bélgica Rue des Quatre Vents 60 1080 Bruxelas Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfam.be</p>	<p>Oxfam Irlanda <u>Escritório em Dublin</u>, 9 Burgh Quay, Dublin 2 Irlanda, Tel: +353.1.672.7662 <u>Escritório em Belfast</u>, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido, Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontário, K1R 6K7 Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nova Zelândia PO Box 68357 Auckland 1032 Nova Zelândia Tel: +64.9.355.6500 (número gratuito 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Alemanha Greifswalder Str. 33a 10405 Berlim Alemanha Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib Mauritskade 9, Postbus 30919 2500 GX, Haia Países Baixos Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Grã-Bretanha Oxfam House, John Smith Drive Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44.1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Quebec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200 Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>