

OS EMBATES DA RODADA DE DOHA E DO NEOLIBERALISMO: NOVO COLAPSO E VELHOS MOTIVOS

Palavras-chave

Organização Mundial
do Comércio (OMC) –
Comércio Internacional
– Rodada de Doha
– Neoliberalismo –
Protecionismo

Keywords

World Trade Organisation
(WTO) – International
trade – Doha Round
– Neoliberalism –
Protectionism

Biografia

Doutora em Direito
Internacional pela
USP, LLM em
Direito dos Negócios
Internacionais pela
London Guildhall
University, Pós-
Graduada em Direito
Internacional pela
Université Panthéon-
Assas (Paris II),
Especialista em
Sociologia Política pela
UFPR. Professora de
Direito Internacional da
Unibrasil,

Larissa Ramina

RESUMO

O presente estudo elegeu como escopo a análise da extensa e complexa trajetória das negociações que envolveram a Rodada de Doha, nona negociação comercial multilateral da história, lançada oficialmente na capital do Catar em novembro de 2001, por ocasião da IV Conferência Ministerial da OMC. A perspectiva da análise é a crítica, partindo-se da premissa de que a OMC constitui a vertente comercial de um sistema capitalista consagrador dos interesses comerciais dos países desenvolvidos em detrimento dos interesses comerciais dos países em desenvolvimento. Busca-se identificar os embates que opuseram os países negociadores durante todas as tentativas de negociação, e que impediram o sucesso do empreendimento, inserido na agenda internacional há quase sete anos.

ABSTRACT

This paper analyses the complex path in which Doha Round negotiations took place. The Doha Round constituted the ninth multilateral commercial negotiation, and it has been launched on the occasion of the WTO IV Ministerial Conference in Doha, Qatar. This analysis follows a critical standpoint, assuming that the WTO evaluates the capitalist system based on the interest of the developed countries despite the demands of the developing countries. This paper seeks to give an overview on the opposing negotiations that involved contracting parties which have postponed the efficacy of such trading round for more than seven years.

1. INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria possibilitou a expansão do sistema capitalista e de suas relações de produção em escala nunca antes obtida. Tornando-se hegemônico, o capitalismo disseminou-se por todas as regiões do globo, gerando teses acerca do fim da história, baseadas em idéias de um mundo acabado e unificado, e na construção de um consenso neoliberal segundo o qual não haveria alternativa para a nova ordem internacional capitalista.

Todavia, a vertente comercial do capitalismo, consubstanciada na Organização Mundial do Comércio (OMC), não demonstrou sua vocação para patrocinar um processo de desenvolvimento equitativo. Ao contrário, o sistema comercial multilateral deu causa às profundas transformações que aceleraram os desequilíbrios intrínsecos ao sistema capitalista, centrado no espírito individualista. Não sem razão, muitas das medidas neoliberais não vigoram nos países propagadores do modelo. Estados Unidos e União Européia, principais defensores da desarticulação do estado e da liberdade total de comércio, constituem países interventores adeptos de medidas protecionistas, as mesmas que vão de encontro à imposição dos receituários da OMC aos países em desenvolvimento, cuja soberania econômica fica cada vez mais restrita. Os preceitos neoliberais impostos a estes países confirmam a velha lógica do capitalismo, que consiste em restringir e limitar aos países desenvolvidos os benefícios e socializar os prejuízos com os demais países que compõe a comunidade internacional.

A trajetória das negociações que levaram a Rodada de Doha a mais um colapso, em 2008, é reflexo dessa dinâmica neoliberal que opõe interesses divergentes e inconciliáveis, e envolve um embate entre a manutenção dos benefícios para os países desenvolvidos e a socialização desses mesmos benefícios às demais categorias de países. A Rodada de Doha, nona negociação comercial multilateral da história, foi lançada oficialmente na capital do Catar em novembro de 2001, por ocasião da IV Conferência Ministerial da OMC, dois meses após os atentados terroristas nos Estados Unidos, com o objetivo de reativar a economia mundial em plena crise. As negociações foram retomadas de onde haviam parado na reunião de Marraqueche de 1994, no Marrocos, que encerrou a Rodada Uruguai, e veiculou o primeiro acordo multilateral agrícola da história. Nessa ocasião foi sacramentada a criação da OMC.

A própria escolha da sede da IV Conferência Ministerial, Doha, suscita reflexões. Provavelmente a capital do Catar foi eleita devido ao temor dos protestos antiglobalização, e realizou-se sob o signo de um medo diferente e difuso, o medo de atentados terroristas. Os Estados Unidos chegaram à cúpula numa encruzilhada geopolítica sem precedentes, criada pelos ataques terroristas de 11 de setembro.

A prioridade norte-americana consistia na manutenção, por um período o mais longo possível, de uma ampla aliança internacional contra o terror. Não é segredo que uma das mais poderosas armas de persuasão consiste no poder econômico. Fazer concessões, ou pelo menos acenar com a possibilidade de fazê-las, integrava a estratégia que os Estados Unidos utilizaram para a composição de uma nova aliança, que tomaria o lugar da ofensiva unilateral norte-americana que marcou o período pós- Guerra Fria.

No entanto, um dos paradoxos daquela escolha de um país situado no golfo pérsico, residia justamente na sua participação no comércio internacional, que era e ainda é, sete anos depois, das menos importantes. Dependentes quase exclusivos do petróleo, os países do golfo, em sua maioria, incluindo Arábia Saudita e Irã, não eram na época e não são até hoje membros da OMC.

Outro dos paradoxos reside no caráter quase secreto da IV Conferência Ministerial, realizada sob portas fechadas, em país de difícil acesso, quase sem a presença da sociedade civil, supostamente sua principal beneficiária. Essa evidência vai de encontro às tantas vantagens atribuídas às negociações da OMC, e principalmente quando se tratava do lançamento de uma “rodada do desenvolvimento”. Afinal, uma nova rodada só mereceria o apelo do desenvolvimento se atingisse dois objetivos, o de não aumentar o medo dos países em desenvolvimento, ao impor-lhes novas e pesadas obrigações, bem como o de corrigir os desequilíbrios do sistema vigente, liberalizando áreas do interesse destes mesmos países, até então excluídas do sistema.

Nesse estudo, elegemos como escopo dissertar acerca da extensa e complexa trajetória das negociações que envolveram a Rodada de Doha, desde a sua concepção até o seu mais recente colapso, passando pelos embates que opuseram os países em desenvolvimento aos países desenvolvidos, e que impediram o sucesso do empreendimento.

2. AS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES TARIFÁRIAS MULTILATERAIS E AS CONFERÊNCIAS MINISTERIAIS

Os princípios e as negociações tarifárias multilaterais do antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e da atual OMC são discutidos nas chamadas rodadas de negociações tarifárias, diretamente entre representantes ou grupos de representantes dos membros da Organização. Até hoje, aconteceram oito rodadas sob os auspícios do antigo GATT, e uma rodada sob os auspícios da nova OMC.

As quatro primeiras rodadas foram negociações tarifárias iniciais que ocorreram respectivamente em Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951) e novamente em Genebra (1955-1956). Em todas elas as discussões sobre

tarifas, direitos aduaneiros e eliminação de restrições quantitativas estiveram presentes. Igualmente, cada rodada acabava gerando novas discussões sobre os acordos, conforme o contexto político e econômico internacionais.

A Rodada de Dillon (1960-1961) tratou das negociações sobre a compatibilização do Tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Européia (CEE), com o GATT. Os Estados Membros começaram a alinhar suas tarifas nacionais para se chegar a uma tarifa aduaneira comum. A Rodada de Kennedy (1964-1967) ficou marcada pelas análises feitas sobre as necessidades dos países em desenvolvimento. Nessa ocasião, surgiu a aspiração de incorporar ao Acordo Geral o princípio de tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento.

A Rodada de Tóquio (1973-1979), por sua vez, foi uma das mais longas da história do GATT, em virtude da crise do petróleo de 1973 que, na verdade, ocasionou uma alta da inflação, um período de forte recessão e desemprego em todas as regiões do planeta. Até então, as negociações do GATT haviam se realizado em um contexto de crescimento histórico regular do comércio internacional. Com a crise, o comércio internacional havia sofrido reduções a cada ano, até que em 1975, pela primeira vez desde a criação do GATT, havia baixado 5% em volume. Por outro lado, a Rodada de Tóquio viabilizou a renovação do quadro jurídico em favor dos países em desenvolvimento, por meio da cláusula de habilitação. Esta funcionou como veículo de benefícios, preferências e vantagens para aqueles países.

No contexto político internacional, o começo da década de oitenta foi marcado pelo crescimento econômico mundial. Nessa mesma época, começou-se a falar cada vez mais no fenômeno da globalização. A Rodada Uruguai (1986-1993), que aconteceu nesse contexto, foi a oitava e última rodada de negociações organizada pelo GATT. Foram negociações longas e complexas que marcaram o fim da era GATT e resultaram na criação da OMC.

No seu aspecto estrutural, a OMC conta com vários órgãos, sendo que o principal deles é a Conferência Ministerial, órgão supremo de decisão da Organização. A Conferência Ministerial integra todos os membros da OMC (Estados ou uniões aduaneiras), e segundo seus Estatutos deverá se reunir pelo menos uma vez a cada dois anos. A primeira Conferência Ministerial aconteceu em Cingapura (9-13 de dezembro de 1996); a segunda em Genebra (18-20 de maio de 1998); a terceira em Seattle (30 de novembro a 3 de dezembro de 1999); a quarta em Doha (9-13 de novembro de 2001); a quinta em Cancún (10-14 de setembro de 2003), e a sexta em Hong Kong (13-18 de dezembro de 2005).

É importante observar que, como a última Conferência Ministerial aconteceu em Hong Kong, em dezembro de 2005, a próxima estava prevista para 2007, em local ainda não determinado. A Declaração de Doha, porém, estabeleceu

que uma Conferência Ministerial aconteceria assim que se chegasse a um resultado concreto em todas as áreas de negociação. Como após seis anos de negociações houve avanços e retrocessos, mas nenhum resultado satisfatório, os membros do Conselho Geral decidiram, em 9 de outubro de 2007, não convocá-la. Posteriormente, soube-se que outros fatores contribuíram para essa decisão, como a impossibilidade de encontrar um país que aceitasse servir de sede para a reunião, bem como a dificuldade de convocá-la em breve espaço de tempo, já que até aquela data esperava-se que a Rodada de Doha alcançasse algum avanço concreto.

3. A IV CONFERÊNCIA MINISTERIAL E O “MANDATO DE DOHA”

Realizou-se em Doha, Catar, no período de 9 a 14 de novembro de 2001, a IV Conferência Ministerial da OMC, onde os Estados decidiram, após seis dias de intensas negociações, pelo lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais. O objetivo era a adesão à “Agenda de Desenvolvimento de Doha”, que abrangia a abertura dos mercados agrícolas e industriais. A intenção declarada da rodada era tornar as regras de comércio mais livres para os países em desenvolvimento. A nova rodada teria a supervisão do Comitê de Negociações Comerciais subordinado ao Conselho Geral da OMC. A agenda negociadora era ambiciosa, superando inclusive a cobertura de temas da Rodada Uruguai, tida como a mais complexa negociação da história do GATT.

A IV Conferência Ministerial foi definida pelo então diretor geral da OMC, o neozelandês Mike Moore, como vital, no momento em que o mundo entrava em um processo recessivo que travava simultaneamente as principais economias do planeta, fenômeno pouco comum. Também foi considerada vital para o sistema comercial multilateral, visto que o fracasso de Seattle, em 1999, havia impedido as negociações multilaterais, deixando um forte consenso no sentido de que a OMC não resistiria a uma segunda derrota. A Conferência de Seattle terminou em frustrações, e viu nascer o movimento de protesto contra uma globalização vista como favorável às empresas transnacionais. O objetivo da OMC, tanto em Seattle como em Doha, consistia em lançar uma nova e abrangente rodada de negociações comerciais, que seria a nona rodada. O objetivo centrava na adesão à Agenda de Desenvolvimento de Doha, e a partir daí a negociação da abertura dos mercados agrícolas e industriais, tornando as regras de comércio mais livres para os países em desenvolvimento. A reunião de Seattle foi concluída sem que os 135 países presentes cumprissem o projeto de lançar uma nova etapa de negociações.

A nova rodada, em princípio, duraria 3 anos, com término previsto para 2005. Essas negociações seriam realizadas seguindo o princípio do compromisso único (“single undertaking”), evitando o fenômeno que ficou conhecido como

“GATT à la carte” e deveriam levar em conta o princípio de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos incorporados na Parte IV do GATT 1994, na Decisão de 28 de novembro de 1979 sobre Tratamento Mais Favorável e Diferenciado, Reciprocidade e Plena Participação de Países em Desenvolvimento, na Decisão da Rodada Uruguai sobre Medidas em Favor de Países Menos Desenvolvidos e em outras disposições relevantes da OMC (Anexo 1).

Foram adotadas em Doha uma Declaração Ministerial, lançando uma nova rodada multilateral e estabelecendo um programa de trabalho; uma Declaração de Trips e acesso a medicamentos e saúde pública; e uma Decisão sobre Questões de Implementação¹. Esta última resultou de uma exigência dos países em desenvolvimento, e aborda pontos nos Acordos de Agricultura, de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, de Têxteis e Vestuário, de Barreiras Técnicas ao Comércio, de Medidas Relacionadas a Investimentos, sobre Medidas Antidumping, Valoração Aduaneira, Regras de Origem, Subsídios, Propriedade Intelectual, além de Questões Horizontais.

Com relação aos Mandatos de Doha, os temas de negociações foram divididos em dez. Em primeiro lugar, incluiu-se o “Acesso a Mercado em Bens Não Agrícolas”, que segundo o mandato de Doha deveria se concentrar no tratamento dos picos tarifários, altas tarifas, escalada tarifária e barreiras não tarifárias. Em segundo lugar, figurou o tema espinhoso da “Agricultura”. Por se tratar de negociações muito complexas, o mandato fez uso de termos genéricos e ambíguos para conciliar os diversos interesses antagônicos. Todas as questões de interesse do Brasil, como subsídios agrícolas, apoio interno, redução de tarifas e crédito à exportação estavam contidas no documento, garantindo ao menos que seriam objeto de discussões.

Em terceiro lugar, figuraram os “Serviços”, cujas negociações deveriam ser conduzidas com base na liberalização progressiva, com especial ênfase nos setores de interesse dos países em desenvolvimento, aos quais seria conferida a flexibilidade para liberalizar menos setores e tipos de transações.

Em quarto lugar, figurou o tema “Comércio e Investimento”, cujas negociações foram postergadas para depois da V Conferência Ministerial da OMC, com a condição de que houvesse consenso explícito nesse sentido. Em quinto lugar, o mandato incluiu “Política da Concorrência”, tema postergado nas mesmas condições do tema anterior. Em sexto lugar, o mandato de Doha estabeleceu negociações sobre “Transparência em Compras Governamentais” e em sétimo lugar, referendou o “Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico” desenvolvido nos dois anos anteriores. O tema relativo à “Facilitação de Comércio” figurou em oitavo lugar, cujas negociações visando aumentar a transparência e eficiência

1 Todos esses documentos estão disponíveis em www.wto.org

no movimento de bens nas fronteiras dos países aconteceriam somente após a V Conferência Ministerial, mediante consenso explícito.

No tocante à “Solução de Controvérsias”, acordou-se melhorar e clarificar as disposições do Acordo de Solução de Controvérsias, levando-se em consideração os interesses e necessidades especiais dos países em desenvolvimento.

Finalmente, com relação às “Regras”, acordou-se a condução de negociações visando clarificar e melhorar as disciplinas dos Acordos sobre antidumping, subsídios e medidas compensatórias, preservando os conceitos básicos destes Acordos e levando em consideração os interesses dos países em desenvolvimento.

Em 1º de fevereiro de 2002, os membros da OMC entraram em acordo sobre a estrutura que deveria conduzir as negociações dos mandatos de Doha. Conforme previa a Declaração Ministerial, foi estabelecido um Comitê de Negociações Comerciais, subordinado ao Conselho Geral da OMC, com a função de supervisionar o andamento das negociações e que seria presidido pelo diretor geral da OMC até o final da rodada. No desenho das negociações, houve uma preocupação em não reproduzir os grupos permanentes da OMC, como Agricultura e Serviços, por isso, foram criados apenas dois novos Grupos de Negociação: o Grupo de Negociações de Acesso a Mercado (Bens não agrícolas) e o Grupo de Negociação de Regras (antidumping, subsídios e acordos regionais). Os demais temas seriam discutidos nos seus respectivos órgãos em Sessões especiais.

Com relação ao cronograma, ficou prevista a elaboração de um calendário de negociações em fevereiro de 2002. A primeira fase se desenvolveria nos 18 meses seguintes, por ocasião da V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún. O término previsto para as negociações, na Declaração Ministerial, foi janeiro de 2005.

A IV Conferência Ministerial foi concluída nesses termos, e com a admissão simultânea de China e Taiwan na OMC. A “Rodada de Doha” teve início nessa ocasião, sendo que negociações subsequentes aconteceram nas Conferências Ministeriais de Cancún (México) e Hong Kong (China), em diversas reuniões “mini-ministeriais”, e em outros variados encontros de ministros de comércio dos países membros da Organização.

4. OS EMBATES DA IV CONFERÊNCIA MINISTERIAL

A nova “Rodada de Doha” pretendeu ser uma “rodada do desenvolvimento”. Para tanto, seria pressuposto que não impusesse novas e pesadas obrigações aos países em desenvolvimento, por um lado, e por outro que corrigisse os desequilíbrios do sistema vigente, liberalizando áreas do interesse destes mesmos países, até então excluídas, como agricultura, têxteis, produtos sensíveis e mão-de-obra.

Já naquela ocasião, porém, restava evidente que não se realizaria uma

“rodada do desenvolvimento”. As grandes preocupações eram de outra ordem, certamente legítimas, como a solução dos conflitos comerciais entre Estados Unidos e Europa ou desses dois com o Japão. O máximo almejado seria que os interesses dos países em desenvolvimento ocupassem pelo menos lugar equivalente às propostas dos países desenvolvidos.

A utilidade das negociações deveria manifestar-se, sobretudo como meio de combater o protecionismo. Para isso seria necessário enfoque prioritário nos setores como o aço e a proteção agrícola. No caso do aço, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos estava promovendo, na época, entre os trinta e nove maiores países produtores, negociações com o objetivo de reduzir a capacidade instalada e a oferta, a fim de permitir a sobrevivência da indústria siderúrgica americana. Em relação à agricultura, a Câmara dos Representantes havia recém-aprovado, por esmagadora maioria, o projeto de nova lei agrícola americana, para vigorar até 2011. A lei poderia elevar a US\$409 bilhões as despesas com o apoio do governo aos 2 milhões de produtores rurais americanos. Ora, nesses dois setores não havia quaisquer indícios de que a reunião de Doha pretendesse realizar algo de significativo.

As reivindicações dos países em desenvolvimento eram variadas. Os países menos desenvolvidos (“LDC - least developed countries”) exigiam que a nova rodada tivesse como eixo o desenvolvimento e a correção dos desequilíbrios no comércio multilateral. Por sua vez, o grupo ACP (África, Caribe e Pacífico) exigia mais atenção ao desenvolvimento e se opunha à introdução dos “novos temas” na agenda da OMC. A Índia e o Paquistão reclamavam a melhora da oferta dos Estados Unidos e da União Européia na área de têxteis, pois na Rodada Uruguai havia sido estabelecido um sistema de cotas de importação de têxteis, acima das quais as tarifas seriam elevadas.

A União Européia insistiu em linguagem mais clara sobre introdução de regras na OMC para investimentos. A formulação européia reconhecia a necessidade de “uma moldura multilateral para assegurar condições transparentes, estáveis e previsíveis para o investimento transfronteiriço de longo prazo, particularmente o investimento externo direto”, que consiste naquele que vai para a produção, não para a especulação. A proposta da União Européia, todavia, adiou para a V Conferência Ministerial o início efetivo de negociação para um tratado de investimentos. A maioria dos países em desenvolvimento ainda assim rejeitou a proposta. África e Caribe alegaram não ter quadros e capacitação técnica para tratar, ao mesmo tempo, dos velhos temas do comércio e da nova agenda. A Índia, mais resistente, não aceitou que um acordo nessa área limitasse a capacidade do Estado de impor normas para o investimento. A verdade, todavia, é que regras nesse campo seriam interessantes por deslocar a discussão do âmbito da OCDE, embora não fosse evidente o papel da OMC como a melhor instância para acolhê-la. Sem dúvidas, a ONU seria foro

bem mais adequado ao debate.

Em outra frente, a União Européia pretendia compatibilizar as regras da OMC com os acordos multilaterais de ambiente, a adoção do “princípio da precaução”, que permitiria suspender importações quando houvesse suspeita de problemas sanitários, e a chamada “ecorrotulação”, que consistia em um selo de qualidade para produtos cuja produção não danificasse o meio-ambiente. O princípio da precaução poderia propiciar a repetição de episódios como o embargo canadense à carne brasileira, sob a alegação de suspeita do mal da vaca louca, o que depois se comprovou falso. Este princípio permite sustar o comércio de produtos quando os mesmos apresentam riscos ainda não confirmados pela ciência à saúde da população. Por outro lado, as contrapartidas ecológicas (identificação de alimentos transgênicos), que centravam a exigência dos europeus, afetariam basicamente a agricultura norte-americana, ao passo que da perspectiva brasileira, constituiriam uma excelente arma para entrar na Europa com alimentos naturais.

Na Rodada de Doha, os interesses do Brasil consistiam em obter concessões da Europa e dos Estados Unidos em duas questões principais, a liberalização do comércio agrícola e a revisão do sistema antidumping (processo pelo qual um país pode acrescentar tarifas sobre mercadorias que considera vendidas abaixo do preço de custo, caracterizando o dumping), visto que o Brasil acusava os Estados Unidos de usarem sua legislação antidumping como protecionismo disfarçado.

A expectativa do Brasil na época, portanto, não era o acesso imediato aos mercados, objetivo que poderia ser negociado com os países e os blocos bilateralmente. Na verdade, o país esperava a mudança das regras que o impediam de vender mais produtos, mesmo mediante a conclusão de acordos regionais. De fato, não adiantaria celebrar acordos com a União Européia para que fossem reduzidas as tarifas de comércio se os europeus não deixassem de subsidiar suas exportações agrícolas ou continuassem a impor barreiras sanitárias. Também não serviria uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em que os Estados Unidos continuassem a utilizar mecanismos de defesa comercial, dificultando as exportações do aço brasileiro. O então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, declarou que na ausência de uma nova rodada que atendesse às reivindicações brasileiras, o Brasil não concluiria acordos comerciais como a Alca, ou acordos de livre-comércio entre Mercosul e União Européia. O Brasil tinha interesses de que a reunião de Catar iniciasse negociações capazes de completar e equilibrar as da Alca. Evidentemente, os Estados Unidos dificilmente negociariam no âmbito hemisférico assuntos que considerassem globais, e nos quais se concentravam muitas das barreiras enfrentadas pelas exportações brasileiras: aço, antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, açúcar, etanol, tabaco, suco de laranja, proteção doméstica ao algodão. Na época, o Brasil corria o risco de ter uma zona de livre

comércio que incluísse os setores menos competitivos para o Brasil e deixasse de fora as áreas mais competitivas. Havia um consenso de que os dois processos, o multilateral e o hemisférico (Alca), deveriam ser simultâneos e sintonizados para permitir o equilíbrio das concessões, pois só no âmbito da OMC o Brasil poderia arrancar concessões dos Estados Unidos e da Europa, os dois maiores mercados do globo, em temas de seu maior interesse.

A pretensão dos países desenvolvidos, em Doha, era ampliar a agenda, ou seja, incluir na pauta da liberalização comercial novos temas, garantindo mais direitos ou reduzindo a discricionariedade das políticas comerciais adotadas na economia global, em especial nos países em desenvolvimento. Para estes, porém, a prioridade continuava sendo a correção dos desequilíbrios acumulados ao longo das últimas rodadas de liberalização comercial.

No Brasil, os efeitos da abertura comercial das últimas décadas foram dramáticos, pois nunca houve reciprocidade. Os produtos agrícolas brasileiros continuavam sendo discriminados nos mercados sob controle dos países desenvolvidos. O protecionismo disfarçado de combate ao dumping ganhou peso e alcance nos últimos anos. Em poucos casos, os países em desenvolvimento haviam forçado algum avanço contra as empresas transnacionais. É o caso das patentes de medicamentos que, sobretudo depois da Aids, passaram a ser alvo de políticas públicas. Já naquela época, a prioridade de Doha deveria ser resistir, colocando em primeiro plano a correção dos desajustes criados por décadas de comércio desigual. Ao contrário do Brasil, a Índia, por exemplo, soube nos últimos anos resistir à liberalização unilateral do comércio.

No tocante às patentes, a proposta apresentada por Brasil e Índia, com apoio de cinquenta países em desenvolvimento, antepunha as políticas públicas de saúde ao acordo Trips (Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), que protegia as patentes de remédios. Os Estados Unidos se opunham veementemente à proposta, com o apoio da Suíça, outro país que abriga empresas transnacionais de medicamentos. As organizações não-governamentais sustentavam que se travava um “combate entre os lucros e a vida”. O então negociador americano Robert Zoellick, classificou de perigosa a proposta brasileira, que poderia minar todo o sistema de patentes. Ao contrário, defendia uma declaração específica sobre o Trips, no sentido de recomendar que se usasse “o máximo de flexibilidade do regime do Trips para lidar com doenças como Aids ou endemias”.

Por sua vez, Paulo Roberto Teixeira, diretor do programa brasileiro contra a Aids, preferia não ter declaração nenhuma sobre Trips e saúde pública se o texto não sáísse da forma preconizada por Brasil e Índia. Advogava ainda contra os eventuais perigos da proposta brasileira, porque o Brasil não almejava romper patentes, mas apenas tornar acessível o custo dos medicamentos. Para reforçar sua tese, usou

inclusive um exemplo dos próprios Estados Unidos, o caso da ameaça do governo norte-americano de romper a patente que a alemã Bayer detinha do antibiótico Cipro, contra o antraz. O laboratório cedeu e baixou o preço de US\$ 4 por cápsula para US\$ 0,95, demonstrando que o licenciamento compulsório consistia em um instrumento inteiramente legítimo no caso de problema de acesso a um remédio crucial.

Por outro lado, os interesses da Índia e de um grupo de países em desenvolvimento se concentravam em evitar que se iniciassem negociações sobre temas novos, como investimentos, políticas de concorrência e compras governamentais antes que fossem corrigidos os desequilíbrios nos acordos comerciais então vigentes, como os têxteis, que a Rodada Uruguai havia mantido relativamente protegidos por meio de cotas, que só terminariam em 2004. Na época, os Estados Unidos e a Europa acenaram com a aceleração do processo de redução das cotas, para seduzir os países em desenvolvimento.

O interesse europeu na nova rodada e na introdução de novos temas era fácil de explicar, pois somente obtendo concessões em áreas como a relação entre comércio e preservação do ambiente seria possível vender ao público interno a redução do protecionismo agrícola, que os europeus sabiam ser inevitável.

Nas águas de Doha, o “Rainbow Warrior” do Greenpeace atracou pedindo o casamento entre acordos comerciais e regras de proteção aos trabalhadores. A entrada da China na OMC, que seria sacramentada nessa ocasião, tornava ainda mais urgente a necessidade de impor a defesa do trabalhador em acordos comerciais, devido às condições trabalhistas inadequadas naquele país, e das quais resultavam exportações de produtos baratíssimos. Comparando com a China, a oferta brasileira de produtos de grande demanda e alto valor era e continua sendo pequena. Há 25 anos, Brasil e China exportavam mais ou menos o mesmo montante (algo em torno de US\$ 20 bilhões). Em 2000, o Brasil elevou suas exportações para US\$ 55 bilhões, um salto de 175%. Esses números não estariam insatisfatórios se os chineses não tivessem alcançado os US\$ 250 bilhões, um crescimento de 1250%. O curioso é que só no momento de sua entrada na OMC é que a China comprometeu-se a fazer as concessões que o Brasil fez muito antes, chegando até a abrir unilateralmente a sua economia.

A entrada da China e de Taiwan, após quinze anos de negociações sobre as regulamentações comerciais e trabalhistas, foi oficializada em Doha, quando aqueles países tornaram-se respectivamente os membros de número 143 e 144 da OMC. A entrada de Taiwan, admitida um dia após a China, significou para esta importante vitória diplomática, pois o ingresso simultâneo de Taiwan faz-se como território chinês, não como Estado independente. Ainda que funcione como Estado independente, a ilha de Taiwan é considerada como “Província rebelde” pelo governo

chinês. Em 1949, membros do Kuomintang, derrotados na guerra civil contra os comunistas, fugiram para a ilha e a declararam independente, sob o nome oficial de República da China. Na época, tiveram apoio dos Estados Unidos. Não obstante, Taiwan não é reconhecida como Estado soberano pela ONU e, até entrar para a OMC, não fazia parte de nenhuma das principais organizações internacionais.

De tudo o que aconteceu em Doha, a entrada da China na OMC talvez tenha sido o acontecimento mais importante. A China é o país mais populoso do mundo, o que significa que 1,3 bilhão de consumidores foram integrados ao comércio internacional e que, em duas ou três décadas a economia chinesa deve ser a segunda maior do mundo. Alguns países demonstraram dúvidas de que o país honraria os termos do acordo. O governo chinês, comunista, mantém o país politicamente fechado, mas adotou um plano de abertura econômica que impulsionou o crescimento industrial e comercial.

Para ser aprovada pelos membros da OMC, a China teve que fazer várias concessões, como permitir que as empresas estrangeiras pudessem ter participação acionária em companhias chinesas de setores considerados estratégicos, como telecomunicações. Para os chineses, a entrada da China na OMC trouxe desafios, pois suas indústrias obsoletas, com a redução de barreiras tarifárias, enfrentariam a concorrência de produtos dos países desenvolvidos. Fora da OMC, a China era um dos países mais protecionistas, com níveis tarifários que praticamente impediam as exportações para aquele mercado. A escassez de água tornava a agricultura chinesa muito difícil, constituindo uma ótima oportunidade para o Brasil exportar grãos, carnes, suco de laranja e outras commodities. Suas alíquotas de importação de produtos industriais teriam que baixar de 25% para menos de 10% em 2005. No caso da carne bovina, o recuo teria que ser de 45% para 15%, e na carne de frango, de 20% para 10%. O país que sempre copiou teria que começar a investir em criação. Os que ignoram leis de propriedade intelectual poderão ser chamados a se explicar na OMC. Por outro lado, era fácil restringir os produtos da China porque ela não tinha a quem se queixar. Agora, em contrapartida, para impedir que uma mercadoria chinesa entre no Brasil é preciso provar que ela causa dano à economia doméstica.

Foi muito difícil chegar a um consenso para o lançamento da nova rodada, pois se discutia o núcleo duro do protecionismo dos países desenvolvidos (agricultura para a Europa e uso abusivo dos mecanismos antidumping para os EUA). Como declarou na ocasião o Professor Ricardo Seitenfus, “devendo contemplar as expectativas de todos, inclusive as dos mais fracos, o consenso carrega consigo a ambigüidade e a contradição. Não deve surpreender a ninguém que o texto aceitável deva ser o mais dúbio, não o melhor²”.

2 www.seitenfus.com.br/arquivos/FSPDoha-quem-doer.pdf, acesso em 1º de agosto de

A Índia resistiu até o último minuto em aceitar a rodada, ou mais exatamente a inclusão de temas novos - comércio e investimentos, comércio e política de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de negócios. Só aceitou depois que o ministro catariano fez uma declaração reafirmando a interpretação de que a negociação sobre os temas vetados pela Índia dependeria de aprovação, “por consenso explícito”, na Conferência Ministerial subsequente.

Como o jogo das negociações é complexo e volátil, não existem blocos fixos de países, mas alianças que se formam em torno de cada um dos temas tratados. Embora o Brasil liderasse dois grupos – os exportadores de alimentos e os países emergentes com potencial tecnológico, mesmo entre eles havia discordâncias.

A Declaração Ministerial emitida ao término da IV Conferência da OMC em Doha declarou a abertura de negociações, mas não impôs a determinação de resultados. A formulação adotada foi aquela preconizada pelo governo brasileiro: “Nós nos comprometemos a negociações abrangentes visando a substanciais melhorias em acesso a mercado; reduções, com vistas à eliminação progressiva, de todas as formas de subsídios à exportação; e substanciais reduções em apoio doméstico que distorça o comércio³”. Em síntese, foram abrangidos os três pilares em que se assenta o protecionismo agrícola.

Na época, todavia, os especialistas alertavam para que a concessão européia ou norte-americana de aceitar discutir o protecionismo fosse vista com cautela. Nas palavras do Professor Ricardo Seitenfus, “os negociadores de uma conferência desse tipo voltam para casa com uma tripla preocupação: fazer com que a opinião pública aceite as concessões que fizeram em nome do Estado; identificar mecanismos que possibilitem cobrar o cumprimento das concessões feitas pelos demais Estados; e buscar fórmulas que permitam o não-cumprimento de suas concessões⁴”.

Ao lado da Declaração abrindo negociações, também foi emitida Declaração à parte que representou uma vitória do Brasil em torno das patentes de medicamentos, situando a saúde pública à frente das patentes dos remédios, e que serviria no mínimo para interpretar o Trips de forma menos restritiva. A referida Declaração estabelecia que “o acordo Trips não impede e não deveria impedir os membros de tomar medidas para proteger a saúde pública. Em conseqüência, enquanto reiteramos nosso compromisso com o acordo Trips, nós afirmamos que o acordo deveria ser interpretado e implementado de maneira consentânea com o direito dos membros da OMC de proteger a saúde pública e, em particular, de assegurar remédios para todos⁵”.

Essa Declaração adotada foi de encontro à proposta das delegações dos

2008.
3 www.wto.org, tradução livre, acesso em 15 de setembro de 2008.

4 www.seitenfus.com.br/arquivos/FSPDoha-quem-doer.pdf, acesso em 1º de agosto de 2008.

5 www.wto.org, tradução livre, acesso em 15 de setembro de 2008.

Estados Unidos e da Suíça, que reafirmava a vigência do Trips e sustentava sua suficiente flexibilidade para enfrentar problemas de saúde pública. A indústria farmacêutica norte-americana recebia na época, e recebe até hoje, uma soma exorbitante como pagamentos por direitos de propriedade intelectual, ao passo que o Brasil não exporta medicamentos e os importa em grande quantidade. Antepor saúde pública ao Trips significou uma grande economia, pois se tornou possível ameaçar as empresas transnacionais com o licenciamento compulsório de medicamentos protegidos por patentes. Entretanto, há que se ressaltar que embora os governos possam interpretar com flexibilidade o Trips, os mesmos ficam sempre sujeitos a ações jurídicas no âmbito da OMC, como já ocorreu na guerra de patentes entre Brasil e Estados Unidos.

Parece que os Estados Unidos cederam diante das críticas do movimento de protesto contra uma globalização que funciona a favor das empresas transnacionais, e não a favor do público em geral, e cujo principal alvo tornou-se a OMC. Para o então ministro da saúde José Serra, a declaração afastou o risco de que a OMC fosse considerada um Fundo Monetário Internacional (FMI) comercial, em alusão à suposta preocupação excludente do Fundo com a saúde financeira de um país, não com a saúde de sua população. Por outro lado, a ameaça dos Estados Unidos de quebrar a patente do Cipro, contra o antraz, também pesou, agora, na decisão de recuar, pois ficou claro que mesmo os países desenvolvidos podem necessitar dessa arma. Com a linha estratégica bem definida, a articulação com os demais negociadores do governo brasileiro foi extremamente eficaz. Na frente da saúde, o ministro José Serra e o coordenador do programa da Aids exploraram com eficácia o sucesso do programa brasileiro, a tentativa dos Estados Unidos de ameaçar a quebra da patente do cipro e a necessidade de legitimar a OMC perante as organizações não-governamentais e a globalização.

A Declaração não atribuiu aos países o direito de quebrar patentes a seu bel prazer, mas atribuiu poderes para conceder licenças compulsórias, ou seja, autorizar um laboratório local a produzir determinado remédio, ainda que a patente seja de outro. De mais a mais, caberia a cada país estabelecer os fundamentos para conceder o licenciamento compulsório, ou seja, cada país contaria com o direito de determinar o que constitui uma emergência nacional no campo da saúde pública e, por extensão, que reações adotar.

O Brasil festejou os resultados da IV Conferência Ministerial, pois a presença diplomática brasileira no jogo da globalização, com a Rodada de Doha, marcou um expressivo feito da diplomacia brasileira. A reação do Canadá contra o Proex (programa de estímulo às exportações brasileiras), tomando por base o acordo firmado, teve o condão de acordar o país para a questão comercial. Os diplomatas brasileiros articularam-se rapidamente, e deram contribuição essencial

para a Declaração Ministerial de Doha, em que o papel do Brasil foi indiscutível. Os subsídios foram a causa de um longo conflito entre Brasil e Canadá, no âmbito da OMC⁶.

Pela primeira vez desde a criação do sistema multilateral de comércio após a Segunda Guerra Mundial os países em desenvolvimento atuaram de forma mais organizada nas negociações comerciais multilaterais, sob a liderança de países como Brasil e Índia. Na Rodada Uruguai, que precedeu a criação da OMC, com os países em desenvolvimento ainda não articulados, os países desenvolvidos impuseram sem contestação uma série de cláusulas que, na prática, engessavam qualquer possibilidade de crescimento dos produtos tradicionais e de entrada de produtos de tecnologia dos países emergentes. A IV Conferência Ministerial de Doha parece ter refletido o despertar dos países em desenvolvimento para a importância das questões comerciais.

5. A TRAJETÓRIA DE SUCESSIVOS IMPASSES

A V Conferência Ministerial da OMC, realizada em 2003 na cidade mexicana de Cancún, e que objetivava “planejar um acordo concreto sobre os objetivos da Rodada de Doha”, fracassou após quatro dias de discussão entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento sobre subsídios agrícolas e acesso aos mercados. Os quatro temas de negociação centraram-se em agricultura, produtos industrializados, comércio de serviços e atualização de normas alfandegárias.

As divergências entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento foram mais evidentes em assuntos ligados à agricultura. Os subsídios agrícolas dos primeiros (tanto a Política Agrícola Comum da União Européia quanto os subsídios agrícolas norte-americanos) se tornaram o foco do debate. Os últimos rejeitaram um acordo visto como desfavorável.

Nessa ocasião foi criado o G-20, que consiste num grupo de países emergentes criado em 20 de agosto de 2003, sob o comando do Brasil, e cuja atuação se concentrou na agricultura. Na V Conferência Ministerial, os objetivos principais foram a defesa de resultados nas negociações agrícolas que refletissem o nível de ambição do mandato das negociações da Rodada de Doha e os interesses dos países em desenvolvimento. Os membros do G-20, que podem variar, somavam na ocasião 24⁷. Seus países membros respondiam por 60 % da população mundial, 70 % da

6 A razão principal do conflito estava no fato de que as regras para subsidiar exportações aceitas pela OMC haviam sido fixadas pela OCDE, que reúne os vinte e nove países supostamente mais industrializados do mundo, e da qual o Brasil não faz parte. Logo, não participa da elaboração das regras que, no entanto, deve cumprir depois.

7 Do continente africano, estão incluídos África do Sul, Egito; Nigéria; Tanzânia e

população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais. Desde a sua criação, o G-20 conta com membros flutuantes, mas seus representantes formam o G-4 (China, Índia, Brasil e África do Sul), que respondem juntos por 60% da população mundial e 26% das exportações agrícolas mundiais⁸.

A Conferência Ministerial de Cancún terminou sem acordo e os membros da OMC iniciaram um período de reflexão. Além do G-20, formado por países em desenvolvimento com rendimento médio, surgiu também o G-90, constituído por países em desenvolvimento mais pobres. Diante do fracasso, a referida Conferência Ministerial não conseguiu abordar os obstáculos às exportações de algodão dos países do G-90.

Em maio de 2004, numa carta a todos os membros da OMC, a União Européia comprometeu-se a proceder a uma grande redução de todos os subsídios susceptíveis de distorcer o comércio e propôs medidas rápidas relativas ao algodão através da eliminação de todas as formas de apoio às exportações, criando-se um acesso livre e vital para muitos países em desenvolvimento com interesses na exportação. Em acréscimo, propôs ainda uma rodada sem compromissos para os países menos desenvolvidos, permitindo a estes últimos decidirem por si mesmos as oportunidades de abrirem seus mercados. Em julho de 2004, a carta da União Européia desencadeou intensas conversações em Genebra. O resultado foi a revitalização da rodada e um acordo subsequente. A reunião de Genebra avançou no processo negociador, e as deliberações deram lugar a um acordo-marco para prosseguir as conversas e fixar as ambições da Rodada de Doha. Os Estados Unidos e a União Européia se propuseram a reduzir seus subsídios agrícolas, e a aumentarem os esforços no sentido de abrirem os mercados aos bens e serviços.

O encontro de agosto de 2004, em Genebra, chegou a um esboço de acordo sobre a abertura do comércio global. Os Estados Unidos, União Européia, Japão e Brasil concordaram em abolir subsídios às exportações, reduzir os subsídios agrícolas e diminuir as barreiras tarifárias. Os países em desenvolvimento, por sua vez, concordaram em reduzir tarifas sobre produtos manufaturados, mas obtiveram o direito de proteger suas indústrias chave. O acordo também garantiu alfândegas simplificadas, e regras mais rígidas para ajuda ao desenvolvimento rural. O prazo inicial para concluir a Rodada de Doha foi adiado para o final de 2005.

Em janeiro de 2005, na cidade de Davos, na Suíça, os ministros do comércio, reunidos à margem do Fórum Econômico Mundial, acordaram a redinamização do processo da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Em março do mesmo ano, a Zimbábue. Da Ásia, participam China; Filipinas; Índia; Indonésia; Paquistão e Tailândia. Da Europa, estão Turquia; República Checa e Hungria. Por fim, da América Latina participam Argentina; Bolívia, Brasil; Chile; Cuba; Guatemala; Méxio; Paraguai; Uruguai e Venezuela. www.g20.org, acesso em 20 de agosto de 2008.

8 www.g-20.mre.gov.br, acesso em 22 de agosto de 2008.

mini-reunião ministerial de Mombaça, no Quênia, testemunhou a apresentação, pela União Européia, de um pacote concreto de propostas sobre as metas de desenvolvimento da rodada, incluindo a flexibilidade no tocante à abertura dos mercados para os produtos não agrícolas, a redução dos direitos aduaneiros para as importações dos países menos desenvolvidos e a necessidade de maior flexibilidade nos sistemas relativos às regras de origem. Em maio seguinte, em outra mini-reunião ministerial realizada em Paris, os negociadores agrícolas avançaram nas negociações.

Em julho de 2005, em Dalian, na China, os ministros concordaram em iniciar novas negociações com base em uma proposta do G-20 para reduções dos subsídios agrícolas e o

alargamento do acesso aos mercados na agricultura. Em outubro de 2005, em Zurique, na Suíça, os Estados Unidos prometeram aplicar grandes cortes em seus subsídios agrícolas se outros parceiros comerciais, particularmente a União Européia, fizessem o mesmo. Os europeus apresentaram sua oferta, embora a França tivesse se recusado a fazer mais concessões.

Os Estados Unidos propuseram-se a cortar os subsídios agrícolas internos em 60% e reduzir gradualmente alguns dos seus subsídios à exportação. Apresentaram também propostas para o acesso aos mercados agrícolas, prevendo cortes de 90% nos direitos aduaneiros mais elevados sobre os produtos agrícolas. Na mesma ocasião, a União Européia propôs que a VI Conferência Ministerial, prevista para acontecer em Hong Kong, adotasse um pacote sobre o desenvolvimento. Este pacote deveria, entre outras coisas, incluir o compromisso por parte de todos os países desenvolvidos no sentido de concederem um acesso isento de direitos e contingentes a todos os produtos dos países menos desenvolvidos e um máximo de flexibilidade nas reduções dos direitos aduaneiros para os países menos desenvolvidos. Entretanto, a União Européia fez esta proposta depender de passos ambiciosos por parte de outros no tocante ao Acesso aos Mercados para Produtos Não-Agrícolas (uma das áreas mais contenciosas das negociações, conhecida pela sigla em inglês “NAMA”) e aos serviços, assim como de um acordo sobre um registro e alargamento das designações de origem geográfica. A União Européia reiterou que o desmantelamento dos subsídios agrícolas teria de levar a condições equitativas também entre os países desenvolvidos e pediu por compromissos dos Estados Unidos em relação aos subsídios agrícolas, os créditos à exportação e alterações aos critérios da “caixa azul” e por parte do Canadá, da Austrália e da Nova Zelândia sobre as empresas de comércio estatais.

Os negociadores do comércio pretendiam conseguir progressos tangíveis antes do encontro da OMC em Hong Kong em dezembro de 2005, e esperavam a adesão ao acordo antes de 2007, quando expirava a legislação por decreto (“fast-track”) dos Estados Unidos. Sem decretos, seria muito mais difícil obter a ratificação

do senado norte-americano. As negociações de Paris em setembro de 2005 centraram em alguns temas: a França afirmou que cortaria os subsídios aos agricultores, enquanto que os Estados Unidos, a Austrália, a União Européia, o Brasil e a Índia não conseguiram chegar a acordos sobre frango, carne bovina e arroz. A maioria dos pontos críticos consistia em assuntos técnicos, levando os negociadores ao temor de que o acordo sobre temas de grande risco político fosse bem mais difícil. Era necessário um acordo para finalizar as negociações em Hong Kong. A organização não-governamental Oxfam acusou a União Européia de atrasar propositadamente as discussões, o que ameaçava arruinar a rodada.

Em novembro de 2005, o diretor geral da OMC, Pascal Lamy, reduziu publicamente o nível de ambições para a Conferência Ministerial de Hong Kong, tornando claro que nessa reunião já não se poderia almejar um acordo sobre todas as modalidades. A União Européia exortou a reunião de Hong Kong a garantir os progressos feitos desde o acordo de 2004 e a viabilizar outros avanços em 2006.

A VI Conferência Ministerial, em Hong Kong, aconteceu entre 13 e 18 de dezembro de 2005, e foi salva pela promessa dos países desenvolvidos de eliminar todos os subsídios às exportações e de adotar medidas de apoio aos países em desenvolvimento até 2013, ajudando na recondução do processo.

Nessa ocasião, os negociadores tentaram chegar a um amplo acordo sobre reduções dos direitos aduaneiros e dos subsídios para a agricultura e reduções dos direitos aduaneiros para os produtos industriais até a metade de 2006, permitindo aos negociadores utilizar o resto do ano de 2006 para chegarem a acordo sobre outras questões importantes, como o comércio dos serviços. Os países também não puderam cumprir o segundo prazo que tinham fixado para concluir a rodada, mas decidiram que em meados de 2006 deveria haver resultados concretos e que o processo deveria ser encerrado naquele ano.

As negociações prosseguiram em 2006. Na seqüência de uma mini-reunião ministerial em Davos, na Suíça, em janeiro, as negociações assumiram, sobretudo, a forma de uma série de encontros bilaterais e multilaterais entre os principais negociadores. Os negociadores da União Européia, dos Estados Unidos, do Brasil, da Índia, do Japão e da Austrália encontraram-se em Londres, em março de 2006, para dois dias de conversações. Embora essas reuniões tenham sido construtivas, a proposta da União Européia de outubro de 2005 continuou sendo a única proposta completa na mesa de negociações, ausentes propostas de avanços equivalentes no comércio de produtos industriais ou serviços para compensar os cortes propostos pela União Européia na agricultura. Para a União Européia, esses passos compensatórios eram essenciais para concluir a rodada com êxito. Em abril de 2006, o comissário europeu do Comércio, Peter Mandelson, assinalou a limites do seu mandato de negociação, caso outras partes fizessem concessões semelhantes.

Em maio de 2006 as negociações intensificaram-se nos grupos de trabalho em Genebra, com ênfase para a agricultura e o “NAMA” (Acesso aos Mercados para Produtos Não-Agrícolas). Em junho de 2006, o comissário europeu do comércio, Peter Mandelson, esboçou um possível acordo, refletindo a posição do diretor geral da OMC, Pascal Lamy, e de muitos outros, no sentido de que o G20 pretendia cortes mais drásticos nos subsídios agrícolas dos Estados Unidos antes de estar disposto a apresentar os cortes exigidos para os produtos industriais, e que os Estados Unidos poderiam desbloquear a questão avançando com uma proposta melhor e que, nesse caso, a União Européia apresentaria a ambos simultaneamente uma proposta mais forte. Nessa ocasião, os ministros de comércio de mais de sessenta países se reuniram em Genebra para salvar a rodada, que se encontrava em um momento crítico, mas não obtiveram êxito.

Em São Petersburgo, no início de julho de 2006, os líderes do G8 comprometeram-se a enviar os seus negociadores a Genebra com um mandato para maior flexibilidade. No final do mesmo mês, os ministros das principais potências comerciais das quais se esperava acordos de princípios reuniram-se em Genebra, mas não conseguiram tirar o processo da crise. O diretor geral da OMC, Pascal Lamy, suspendeu as negociações. Os principais motivos do impasse residiram nos subsídios estatais para a exportação de produtos agrícolas da Europa e dos Estados Unidos.

O comissário europeu do comércio, Peter Mandelson, declarou que a referida suspensão poderia ter sido facilmente evitada, e que os Estados Unidos não estavam dispostos a aceitar, nem sequer a reconhecer, a flexibilidade demonstrada pelos demais, e que não deram sinais de qualquer flexibilidade sobre a questão dos subsídios agrícolas.

Em novembro de 2006, a Suíça convocou para janeiro de 2007 uma reunião entre os principais negociadores da Rodada de Doha para impulsionar a negociação, suspensa por falta de acordos. Em janeiro de 2007, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça, algumas das autoridades presentes concordaram em retomar o diálogo sobre a Rodada de Doha. Pascal Lamy disse à época que os ministros concluíram que o momento era adequado para retomar o “modo de negociação total”, depois que os Estados Unidos, a União Européia e outros membros-chave reportaram algum progresso em conversações bilaterais.

A reunião de Potsdam, que ocorreu em junho de 2007, na Alemanha, e reuniu Brasil, União Européia, Estados Unidos e Índia, acabou dois dias antes do previsto, quando Brasil e Índia decidiram se retirar das negociações. Os cinco dias de reunião foram considerados pelo comissário europeu do comércio, Peter Mandelson, decisivos para o sucesso da Rodada de Doha. Segundo ele, o encontro não pretendia concluir a rodada de negociações, mas tão-somente determinar se a mesma poderia

ser concluída. Uma aproximação entre o chamado G4 serviria de base para as negociações entre os demais membros da OMC. Entretanto, mais uma vez, o impasse na questão dos cortes de subsídios e na redução de tarifas levou ao colapso das negociações.

6. O MAIS RECENTE COLAPSO DA RODADA DE DOHA: GENEVRA, 2008

Em janeiro de 2008, apesar da norma da OMC de realizar a cada dois anos uma Conferência Ministerial, os mesmo vinte ministros que haviam se reunido um ano antes em Davos, reuniram-se novamente e anunciaram um encontro informal para perto da Páscoa. Em 21 de julho de 2008, ministros de trinta países se reuniram em Genebra convocados pelo diretor geral da OMC, Pascal Lamy, com o objetivo de salvar a Rodada de Doha. Em 29 de julho do mesmo ano, as negociações para salvar a Rodada de Doha fracassam após nove dias de reunião porque os países não conciliaram suas posições em relação à agricultura.

Os países em desenvolvimento queixam-se de que seus produtos não têm chance de competir com os produtos subvencionados no mercado internacional. Outrossim, nem os Estados Unidos, nem a União Européia até agora conseguiram chegar a um consenso sobre uma redução mútua dos subsídios e taxas sobre produtos agrícolas.

Diante dos fatos, as expectativas para a reunião de Genebra foram reduzidas a ambições modestas e poucos avanços. Os problemas encontrados foram sempre os mesmos: as imposições dos países desenvolvidos de aberturas comerciais dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que protegem seu próprio mercado agrícola. As negociações comerciais da Rodada de Doha fracassaram em razão das mesmas discrepâncias entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento que a caracterizaram durante seus quase sete anos de vida. O fracasso de Doha constitui uma perda para todos, porque ocorreu em meio a uma crise econômica muito forte, onde há protecionismo e falta credibilidade no sistema multilateral de comércio.

Desde que a Rodada de Doha foi lançada, há quase sete anos, o principal obstáculo ao avanço das negociações tem sido a resistência acirrada dos Estados Unidos e da União Européia a medidas de liberalização na área da agricultura. Nesses países, os lobbies agrícolas são extremamente poderosos e organizados. Em conseqüência, os governos relutam enormemente em diminuir subsídios e aumentar o acesso a mercados agrícolas. Isso não os impede, entretanto, de pressionar por concessões dos países em desenvolvimento em termos de acesso a mercados industriais, agrícolas e de serviços.

O Brasil, desde o início das negociações, estabeleceu como objetivo a redução dos subsídios agrícolas na Europa e nos Estados Unidos, enquanto estes demandavam

a redução das tarifas industriais e maior abertura ao comércio de serviços dos países em desenvolvimento. Quando os países desenvolvidos desistiram da abertura dos serviços e da inclusão de temas não-comerciais nas negociações, aceitando uma proposta intermediária do diretor geral da OMC, o Brasil também aceitou o acordo e imaginou que os demais países em desenvolvimento fariam o mesmo. No entanto, a resistência da Argentina e principalmente da Índia, acompanhada pela China, foi decisiva. A primeira conta com barreiras alfandegárias para se industrializar, ao passo que a Índia exigiu maior liberdade para salvaguardar sua agricultura familiar mediante ameaça de commodities produzidas no exterior a custo menor. Contando com a agricultura familiar para garantir emprego e segurança alimentar, a Índia não aceitou um acordo que deixasse esse setor econômico e social vulnerável às forças imprevisíveis do mercado. O acordo proposto foi, de forma geral, criticado por conter concessões insuficientes dos países desenvolvidos e excessivas dos países em desenvolvimento.

O G-20 articulou as posições de vinte economias em desenvolvimento. Nas negociações de 2008, todavia, o grupo não conseguiu adotar uma posição comum, devido às suas agendas muito diferentes. O Brasil teve papel de destaque, embora no momento o foco da diplomacia não estivesse no G-20, mas na América do Sul⁹.

Nas entrelinhas das discussões, uma guerra de números tomou conta da rodada. A representante de comércio dos Estados Unidos, Suzan Schwab, declarou que o país estava disposto a fixar em U\$15 bilhões o teto de subsídios, valor que representa o dobro de volume dos subsídios pagos em 2007. A proposta, que ainda exigia contrapartida nos cortes das tarifas industriais dos países em desenvolvimento e a aceitação de uma “cláusula de paz” – compromisso de não contestar os subsídios norte-americanos nos tribunais da OMC – não agradou a estes últimos. Evidentemente, se os Estados Unidos pretenderam resguardar o direito de conceder o dobro de subsídios daquele que é concedido no momento, não se tratava de uma “rodada do desenvolvimento”. Ao Brasil, mais do que o teto dos subsídios interessava o máximo permitido aos quatro produtos mais importantes, sendo arroz, milho, soja e algodão. Vale ressaltar que, ainda diante de uma eventual aprovação da Rodada de Doha, as concessões oferecidas pelos Estados Unidos esbarrariam em sérias dificuldades antes de serem referendadas pelo Congresso norte-americano, conforme exige sua legislação interna. Afinal, seria um acordo proposto por um presidente virtualmente sem poder, para um Poder Legislativo controlado pela oposição democrata, em ano de eleições presidenciais. Seria pouco provável que um acordo tão complexo sequer fosse levado a votação antes das eleições, e menos

9 Destaque-se a criação da Unasul – União das Nações Sul-Americanas, em 23 de maio de 2008 em Brasília.

provável ainda que fosse aprovado¹⁰.

Por outro lado, não interessava ao Brasil negociar acordos setoriais conjuntamente, com áreas de interesse dos Estados Unidos e da União Européia (setores automobilístico, químico, de brinquedos e informática). Ao contrário, seria muito mais vantajoso negociar setor a setor, sem partir de uma lista fechada.

Embora a lista de divergências fosse considerável, teve grande peso a insistência da Índia em aumentar a proteção de seus agricultores em casos de surtos de importação, a chamada “salvaguarda especial”, que aumentaria os direitos aduaneiros quando as importações de produtos agrícolas superassem certo nível e causassem prejuízo aos camponeses das nações pobres. Para desobstruir o processo, as discussões foram reduzidas entre a Índia e os Estados Unidos, protagonistas do embate, enquanto Brasil e Austrália tentavam mediar uma solução para o impasse da rodada. A discordância irreparável, todavia, precipitou o final da conferência. Que ninguém duvide, entretanto, que desde o lançamento da Rodada de Doha, há quase sete anos, o principal obstáculo ao avanço das negociações tem sido a resistência acirrada dos Estados Unidos e da União Européia a liberalizar a área agrícola.

O Brasil fez o possível para viabilizar um acordo. Houve um empenho inegável do governo brasileiro em chegar a um resultado, ainda que modesto. Outros países em desenvolvimento foram mais resistentes, notadamente a China, a Índia e a Argentina. A gota d’água para mais esse colapso das negociações parece ter sido o desentendimento entre os Estados Unidos, a China e a Índia a respeito da questão agrícola. Nesse ponto específico, os interesses comerciais dos Estados Unidos e do Brasil, que são exportadores agrícolas, eram convergentes, pois ambos se beneficiariam de uma maior abertura dos mercados indiano e chinês. A diferença residiu na disposição do Brasil de ser flexível e de acomodar as pretensões da China e da Índia, ao contrário dos Estados Unidos. O Brasil, na opinião do governo, perdeu, porque a rodada lhe era favorável. A flexibilidade da diplomacia brasileira visava o sucesso das negociações, ao contrário da China e da Índia.

Na opinião de outros, para o Brasil havia o risco de que uma abertura nas áreas industrial e de serviços não fosse efetivamente compensada por ganhos modestos na área agrícola, deixando os mercados industriais e de serviços demasiado expostos à competição estrangeira¹¹.

Após o colapso das negociações da Rodada de Doha e do congelamento da agenda de liberalização global de tarifas, as divergências entre o Brasil e a Argentina relativamente à proteção da indústria da segunda perderam importância. A Argentina

10 O presidente republicano George W. Bush não conseguiu aprovar nem mesmo um tratado muito mais simples como o de livre-comércio com a Colômbia, estagnado desde abril de 2007. Aliás, o atual presidente não teve êxito em renovar sua autoridade especial para aprovar tratados (“fast track”), vencida desde 2007.

11 Paulo Nogueira Batista Junior, www.pt.org.br, acesso em 31 de julho de 2008.

justificava a necessidade de recuperar sua indústria, devastada pela crise do final da década de noventa e começo do século. Após o Brasil ter aceitado proposta que contrariava interesses da vizinha, os parceiros abandonaram o embarço causado e concordaram que o fracasso deveu-se ao impasse entre Estados Unidos e Índia. Felizmente, ambos concordaram em investir nas negociações entre o Mercosul e a União Européia.

7. CONCLUSÃO

O principal entrave ao sucesso da Rodada de Doha, que coincide com o principal entrave do próprio sistema multilateral de comércio, está no espírito individualista e egocêntrico da lógica capitalista, que impede que os países desenvolvidos – e nesse caso, sobretudo os Estados Unidos e os países europeus unificados na União Européia - façam as mesmas concessões que exigem dos países em desenvolvimento. Está claro que, desde o lançamento da Rodada de Doha, há quase sete anos, o principal obstáculo ao sucesso das negociações tem sido a resistência inabalável dos Estados Unidos e da União Européia em adotar medidas de liberalização na área agrícola.

Sem dúvida, é legítima a preocupação de cada país nos efeitos de uma política liberalizante, que supostamente ocasionaria desemprego e outros transtornos internos, fragilizando setores da economia que não estão aptos a concorrer internacionalmente de forma igualitária. Todavia, é ilegítima a concentração das vantagens para poucos e a imposição das desvantagens para muitos. À abertura dos mercados dos países em desenvolvimento aos produtos manufaturados, aos investimentos e aos serviços europeus e norte-americanos, deveria necessariamente corresponder a redução dos subsídios europeus e norte-americanos. Essas questões cruciais e muitas outras foram discutidas exaustivamente na quinta e na sexta Conferência Ministerial da OMC, bem como nas inúmeras reuniões e encontros formais e informais que envolveram a Rodada de Doha, restando óbvio que até hoje não há um consenso mundial a respeito da abertura comercial, e deixando a sensação de descrença na liberalização do comércio mundial.

Outrossim, a novidade que deu o tom da Rodada de Doha foi a resistência dos países em desenvolvimento em aceitar condições que contrariam seus interesses econômicos. É fato que até a Rodada Uruguai, Estados Unidos e União Européia impunham praticamente todos os seus interesses, ao passo que atualmente o G-20 mudou a correlação de forças políticas. A OMC, criada na Rodada Uruguai, bem como as rodadas de liberalização que a sucederam, sempre sustentou a idéia de que há forte relação entre comércio e crescimento econômico, ou seja, de que o comércio internacional deve gerar crescimento. Por conseguinte,

restou evidente que o comércio desigual produz crescimento desigual, aumentando os desequilíbrios econômicos. Parece que esse desdobramento ficou claro quando os países em desenvolvimento começaram a sentir os efeitos da abertura comercial desproporcional que resultou da Rodada Uruguai.

Por outro lado, há que se salientar que o colapso da Rodada de Doha também se deve ao declínio da hegemonia ideológica norte-americana, cuja bandeira neoliberal justificou a submissão dos países em desenvolvimento a um regime jurídico que restringiu seu espaço para adotar políticas de desenvolvimento industrial equivalentes àquelas adotadas pelos países desenvolvidos em seu processo de desenvolvimento econômico. Na primeira década do século XXI, ficou evidente a dificuldade dos países desenvolvidos de impor condições desfavoráveis aos países em desenvolvimento. As reformas neoliberais mostraram-se concentradoras de renda e incapazes de promover o desenvolvimento econômico, enquanto alguns países em desenvolvimento, liderados pela Índia e pela China, alcançaram taxas extraordinárias de crescimento e causaram impacto na balança internacional de poder. O rumo das negociações comerciais parece seguir no contexto do que já foi chamado de “pós-neoliberalismo”. O espaço para novas liberalizações dos mercados, em nível global, pode estar no limite, e o fracasso da Rodada de Doha pode ser um sintoma importante.

As turbulências que abalaram a economia norte-americana recentemente, em setembro de 2008, resultantes das falências anunciadas ou eminentes de importantes bancos de investimento, das duas maiores sociedades hipotecárias dos Estados Unidos e da maior seguradora do mundo, implicaram na intervenção direta do governo na economia, praticamente nacionalizando as empresas envolvidas, muito embora o termo não tenha sido utilizado em nenhuma ocasião. A intervenção em curso teve lugar após trinta anos de imposição neoliberal patrocinada em escala universal pelos Estados Unidos e pelas instituições multilaterais por eles controladas. Não é precipitado constatar que as falências supracitadas estão acompanhadas pela falência da própria doutrina neoliberal, atestada também pelas ações militares dos Estados Unidos com vistas a salvar grandes investimentos da indústria petrolífera em países do mundo árabe. Conforme constatação de Boaventura de Souza Santos, “o país acaba de ser vítima das armas de destruição financeira maciça com que agrediu tantos países nas últimas décadas e a decisão “soberana” de se defender foi afinal induzida pela pressão dos seus credores estrangeiros (sobretudo chineses) que ameaçaram com uma fuga que seria devastadora para o atual “american way of life”... Não estamos ante uma desglobalização, mas estamos certamente ante uma nova globalização pós-neoliberal internamente muito mais diversificada”¹².

Certamente, é possível prever que as mudanças na globalização hegemônica

e o abandono do Consenso de Washington abalarão também as organizações internacionais multilaterais de caráter econômico, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e a própria OMC. Esta, para que não mais precise esconder-se nos confins do Oriente Médio, deverá patrocinar um desenvolvimento econômico equilibrado e equânime entre os parceiros comerciais, socializando as vantagens e as eventuais desvantagens de um sistema multilateral de comércio justo.

