

RODADA DOHA: EM BUSCA DE NOVOS COMPROMISSOS

Guida Piani*

Pedro Miranda*

Tem sido praticamente consensual a reação de desânimo, veiculada pelos meios de comunicação, em relação aos modestos progressos apresentados nas atuais negociações multilaterais de comércio realizadas sob os auspícios da Organização Mundial de Comércio (OMC).

De fato, a Rodada Doha para o Desenvolvimento, lançada em novembro de 2001, no Estado do Catar, sugeria, por sua própria agenda, a tentativa de se obter um maior equilíbrio no tratamento de temas de maior interesse dos países menos desenvolvidos, comparativamente ao que sucedera nas rodadas anteriores, Tóquio (1973-1979) e Uruguai (1986-1994).

Seu lançamento deveria ter ocorrido dois anos antes, na reunião ministerial de Seattle, nos Estados Unidos, em novembro de 1999. A imagem de seu fracasso ficou associada às manifestações “antiglobalizantes” patrocinadas por organizações não-governamentais, entre outras.

As tragédias de 11 de setembro de 2001 antecederam, em dois meses, a reunião do Catar, criando um ambiente propício à reafirmação dos ideais democráticos, que incluem a consolidação dos laços comerciais entre os países e a integração da economia mundial.

No entanto, quatro anos decorridos desde então não corresponderam às expectativas de uma superação das divergências quanto a prioridades de temas entre os membros da OMC. Dessa forma, a reunião ministerial de Cancún, em dezembro de 2003, ficou estigmatizada pela ausência de progressos concretos — uma situação que permaneceu, a despeito de algumas iniciativas que reuniram grupos menores de participantes.

O clima que precedeu a última reunião ministerial em dezembro de 2005, em Hong Kong, já era de grande pessimismo, e o único acordo a que se chegou foi o estabelecimento de uma data-limite para o fim de todos os subsídios às exportações agrícolas, em 2013.

Em relação às principais questões colocadas na mesa — ou seja, o maior acesso aos mercados de produtos agrícolas, o corte de tarifas industriais e uma abertura mais ampla em serviços —, nenhum progresso foi feito.

No entanto, alguns dos mais eminentes economistas da área internacional consideram plausível um otimismo moderado quanto aos desdobramentos futuros da atual rodada.

Em uma primeira ponderação (não um motivo), lembram o número elevado de participantes — 148 membros da OMC —, o que torna mais difícil um entendimento, especialmente em um fórum em que praticamente todas as decisões têm de ser tomadas em consenso. Da Rodada Uruguai participaram, desde o início, 105 países-membros; a diferença numérica, porém, não deve refletir em sua proporção o aumento de diversidade de pontos de vista, uma vez que uma parte advém da fragmentação de antigos países.

* Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

Pondera-se ainda que, após as conquistas obtidas nas oito rodadas anteriores, os problemas restantes são naturalmente aqueles em torno dos quais prevalecem os maiores dissensos. De fato, a duração média das rodadas cresceu consideravelmente, a partir da Rodada Tóquio, cuja duração foi de mais de cinco anos, e da Uruguai, que se prolongou por oito anos. Além disso, em todos esses casos o sucesso chegou somente no final.

Jagdish Bhagwati¹ identifica alguns aspectos de progresso na história da Rodada Doha. O autor lembra que uma das maiores fontes de atrito na reunião de Cancún havia sido a insistência da União Européia (e do Japão) quanto à inclusão dos chamados temas de Cingapura: investimento, políticas de concorrência, transparência e facilitação de comércio. Para a União Européia, a introdução desses tópicos forneceria uma margem de manobra nas negociações que envolvessem concessões em agricultura.

Tal estratégia não conseguiu ir adiante — somente questões menos polêmicas de facilitação de comércio foram aceitas — o que provavelmente influenciou o bloco europeu em sua posição negociadora, pela qual concessões em agricultura deveriam ter como contrapartida uma liberalização maior em produtos industriais e serviços.

Bhagwati destaca como o ponto alto da reunião de Cancún a emergência do grupo dos 20 (G-20), cujos principais articuladores foram Brasil, Índia e África do Sul. O grupo de países em desenvolvimento não apenas obteve reconhecimento político, como exerceu uma forte pressão sobre o posicionamento da União Européia e dos Estados Unidos em suas ofertas agrícolas.

Não obstante, não se pode negar que a atual rodada corre o risco de tornar-se o primeiro grande fracasso do sistema multilateral de comércio. Não só os resultados de Hong Kong foram pífios, como os obstáculos a serem superados para uma reversão do quadro atual são enormes.

Os subsídios às exportações de produtos agrícolas, ainda que emblemáticos de uma situação de iniquidade patrocinada pelos países ricos, correspondem a uma parcela relativamente pequena do total de subsídios que causam distorções no mercado agrícola mundial. Seu maior usuário, a União Européia, utiliza-os sobretudo para o açúcar e laticínios. As reformas que serão implementadas na Política Agrícola Comum deverão reduzir substancialmente os gastos com esse tipo de subsídio, especialmente no caso do açúcar.

Por outro lado, os Estados Unidos comprometeram-se com a eliminação dos subsídios à exportação de algodão até 2006, o que já tinha sido determinado pela OMC, como resultado de uma disputa aberta a pedido do Brasil. Também neste caso, o montante é bastante inferior (cerca de 20%) ao dos subsídios à produção doméstica do produto.

Essas concessões, quase simbólicas, evitaram que a reunião de Hong Kong terminasse como um completo fracasso. No entanto, vários são os fatores que podem ameaçar uma conclusão bem-sucedida das negociações da Rodada Doha.

Nos Estados Unidos, o apoio do Congresso à liberalização comercial vem sendo consideravelmente erodido, principalmente dentro do Partido Democrata, sempre mais sensível às demandas das organizações trabalhistas americanas e às alegações de concorrência desleal a que estariam sujeitos em seu comércio com países mais pobres e sua mão-de-obra mais barata.

1. Bhagwati, J. From Seattle to Hong Kong. *Foreign Affairs*, v. 84, n. 7, December 2005 (WTO Special Edition).

A permissão dada ao poder executivo para negociar acordos comerciais, atualmente em vigor — Trade Promotion Authority (TPA) — foi aprovada, em dezembro de 2001, com a estreita margem de um voto. A renovação do TPA, cuja vigência termina em 30 de junho de 2007, seria crucial para a obtenção de progressos mais substanciais; de outra forma, o prazo para o alcance dessa meta é extremamente curto.

Adicionalmente, o sistema multilateral vem sendo igualmente minado pela disseminação de acordos bilaterais de livre-comércio, nos quais têm sido, sistematicamente, introduzidas cláusulas relativas a padrões trabalhistas e ambientais, entre outras questões ainda não aceitas pelos países-membros da OMC (conhecidas como as obrigações OMC-plus).

Por outro lado, a formulação de propostas feitas pela União Européia para um maior acesso a seu mercado, especialmente o agrícola, tem sido condicionada às incertezas quanto às concessões que terão de ser feitas aos novos países-membros.

Outro importante fator que pressiona a “balança” européia em favor de uma postura menos liberalizante, sob a liderança francesa e de seus aliados, em contraposição ao Reino Unido e países nórdicos, mais liberais, é a permanência das altas taxas de desemprego, que se mantêm no patamar de 10% tanto na França como na Alemanha.

De acordo com Bergsten,² uma das maiores ameaças ao êxito da Rodada Doha são os grandes desequilíbrios nos balanços em conta corrente e o desalinhamento das moedas, como o euro, o dólar e o yuan renmimbi. Lembra o autor que o lançamento da Rodada Uruguai ficou praticamente suspenso até que os desequilíbrios em conta corrente, de meados da década de 1980, tivessem sido corrigidos pelo Acordo Plaza, de 1985, sobre as taxas de câmbio e que a administração Reagan tivesse adotado medidas comerciais mais duras contra o Japão.

O déficit americano em conta corrente atualmente é superior a 6% do PIB, quase o dobro do recorde atingido em meio à década de 1980, além de crescente. O dólar permanece sobrevalorizado em pelo menos 25%, em média. O euro igualmente sofreu uma valorização considerável, entre 2002 e 2004.

Os Estados Unidos já impuseram restrições a uma gama de importações chinesas. As possibilidades negociadoras da União Européia permanecem limitadas pelo espectro dos “bombeiros poloneses” e dos baratos produtos chineses.

Portanto, sob o aspecto macroeconômico, uma ação concertada a partir de iniciativas do G-8, por exemplo, seria capaz de restaurar condições de competitividade dos países mais ricos, de modo a recuperar um clima propício à derrubada de barreiras protecionistas.

Do ponto de vista das medidas de cunho comercial, uma agenda positiva para as negociações de Doha, sugerida por Bhagwati, poderia ser construída a partir da:

a) continuação do processo de abertura dos mercados agrícolas, visando ao estabelecimento de metas para a redução dos subsídios domésticos acoplados à produção e um cronograma para a eliminação dos picos tarifários, o que envolveria também alguns países em desenvolvimento;

b) retomada da ampliação do acesso a mercado de manufaturas [non-agricultural market access (NAMA)], com uma participação mais ativa de países como Brasil e Índia, de modo a garantir a esses países ainda maior legitimidade em sua liderança no G-20; e

2. Bergsten, C. F. Rescuing the Doha Round. *Foreign Affairs*, v. 84, n. 7, December 2005 (WTO Special Edition).

c) aceitação de maiores compromissos na área de serviços, na qual pouco foi feito até então.

Como é possível perceber, a agenda de Doha continua praticamente intocada. Após o “quase-fracasso” de Hong Kong, os ministros participantes da conferência fixaram uma nova data — 30 de abril de 2006 — para a realização de um encontro em que deverão ser definidas as “modalidades” para os cortes de tarifas industriais e subsídios e tarifas agrícolas. Para tal, os países terão de optar por uma das fórmulas que já estão na mesa de negociações, como a conhecida “fórmula suíça”, que promove uma queda proporcionalmente maior nas tarifas mais elevadas, ou, por exemplo, a mais moderada Fórmula ABI, apresentada por Argentina, Brasil e Índia.

Esse novo encontro será precedido, em março, por uma reunião dos ministros do G-6, grupo formado por Brasil, Estados Unidos, União Européia, Índia, Japão e Austrália. Embora a mobilização para impedir um fracasso da atual rodada da OMC dependa profundamente da vontade política dos países mais ricos, a presença de países em desenvolvimento tem-se demonstrado crucial, nesses últimos anos.

Provavelmente, o reconhecimento da necessidade de participação dos países em desenvolvimento em comitês que se reúnem, formal e informalmente, para fazer avançar propostas de consolidação do sistema multilateral de comércio talvez tenha sido um dos maiores progressos na história recente da administração do comércio internacional. Isso representa, de fato, uma recompensa merecida pela atuação consistente de países como o Brasil em prol da construção de um regime menos discriminatório; a experiência de dez anos de funcionamento da OMC, com sua estrutura de resolução de controvérsias, já demonstrou, em várias ocasiões, seu potencial de contestação a práticas comerciais dos países desenvolvidos que são nocivas aos interesses dos menos desenvolvidos.

O Brasil, em particular, vem obtendo algumas vitórias que teriam sido inviáveis sob os auspícios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio [General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)], como o contencioso sobre os subsídios ao algodão (os de exportação, bem como as garantias de crédito à comercialização) mantidos pelos Estados Unidos, o do açúcar e do frango contra a União Européia, bem como a contestação à Emenda Byrd, pela qual as firmas americanas vitoriosas em processos *antidumping* eram duplamente premiadas, com o recebimento da receita obtida através daquelas sobretaxas contra empresas estrangeiras.

A implementação das decisões do Comitê de Resolução de Disputas não é, como se sabe, mandatória ou, menos ainda, imediata; há, por um lado, possibilidades de apelação, de postergação e, de outro, o recurso ao direito de retaliação. Não há, porém, a possibilidade de ignorar o conflito e seus desdobramentos.

Sem dúvida, não é aconselhável confundir o mandato e as práticas da OMC com o papel exercido pelas rodadas de negociações por ele patrocinadas. Estas têm como objetivo principal manter o sistema comercial avançando sempre em direção a uma maior liberalização, impedindo uma reversão ao protecionismo e ao “bilateralismo”, o que, em última instância, significaria uma ruptura do sistema multilateral de comércio.