

De Doha a Hong Kong

Publicação: [O Mundo em Português Nº61](#)

Data de Publicação: Fevereiro/Março de 2006

Autor: Vera Thorstensen

A Organização Mundial de Comércio entra, em 2006, na fase decisiva das negociações da Rodada de Doha, iniciada em 2001 no Catar. Num mundo caracterizado pela globalização não só da produção, como do investimento e das informações, a OMC vem desempenhando um papel cada vez mais relevante no desenvolvimento económico de seus membros, actuando com base no princípio de que a integração das economias no comércio internacional representa ganhos em termos de criação de riqueza nacional e emprego.

As funções da OMC no sistema internacional têm evoluído ao longo dos anos, não só como fórum de negociações e supervisão das regras do comércio internacional, mas também como tribunal diplomático-jurídico de conflitos comerciais, no âmbito do seu Mecanismo de Solução de Controvérsias. Os princípios básicos que norteiam a OMC são a não-discriminação entre nações (Princípio da Nação Mais Favorecida), a não-discriminação entre produto nacional e importado (Princípio do Tratamento Nacional), e a transparência de toda a legislação do comércio internacional.

A Rodada de Doha é a nona de uma série de ciclos de negociação que teve início em 1947, com a criação do GATT. Ao longo dos anos, os temas em negociação foram se diversificando e passaram de simples acesso a mercados a bens industriais, com redução de tarifas e taxas sobre importações e exportações, ao estabelecimento de regras mais complexas sobre medidas de defesa comercial como antidumping, antisubsídios e salvaguardas, ou para temas mais específicos como valoração aduaneira, barreiras técnicas e acordos regionais. No âmbito da Rodada Uruguai (1986-1994) foram ampliados os temas de liberalização do comércio para as áreas de agricultura e serviços, e foram incluídos novos temas como a propriedade intelectual, além de se aprofundarem as regras existentes sobre defesa comercial e acordos regionais.

O novo ciclo de negociações, que deveria ter começado em Seattle, nos Estados Unidos, em 1999, só foi lançado em 2001, como resposta ao temor de uma fase

recessiva da economia mundial, em consequência dos ataques terroristas aos EUA, em Setembro de 2001. Para incentivar a maior participação dos países em desenvolvimento (PEDs), os países desenvolvidos acordaram em dar ênfase especial aos temas ligados ao desenvolvimento, e o ciclo foi nomeado como Agenda de Desenvolvimento de Doha. Em Setembro de 2003 foi realizada a Conferência Ministerial de Cancun, prevista para fazer a revisão de meio período da Rodada e estabelecer as chamadas modalidades para as negociações de agricultura e bens não-agrícolas, ou seja, acordar fórmulas de redução tarifária e de subsídios agrícolas, bem como os prazos para tais reduções.

Cancun seria também a ocasião para se decidir se novos acordos sobre investimentos, concorrência e transparência em compras governamentais seriam ou não introduzidos na OMC. A Conferência terminou em impasse, não só por causa do tema agrícola que opôs a Comunidade Europeia e os EUA ao G-20, liderado pelo Brasil e pela Índia, mas também porque um grupo de PEDs, principalmente da ASEAN, se recusava a negociar os novos temas de investimento e concorrência na OMC, defendendo a necessidade de preservar seus espaços para realizar políticas industriais.

As negociações foram retomadas em Genebra e, em Julho de 2004, foi concluído o chamado Pacote de Julho, onde o Conselho Geral da OMC, com a presença de diversos ministros, acordou directrizes para uma fase intermediária que permitisse o prosseguimento das negociações das modalidades até Dezembro de 2005, quando seria realizada a Conferência Ministerial de Hong Kong.

A evolução das negociações de Doha apresenta um elemento novo na história do GATT/OMC. Desde sua criação, os principais actores do GATT sempre foram os EUA e a Comunidade Europeia (CE), aliados aos demais países desenvolvidos, que ditavam o conteúdo e o ritmo das negociações. Os países em desenvolvimento sempre tiveram um papel secundário nas rodadas anteriores, com algumas excepções, como Brasil e Índia, principalmente na Rodada Uruguai. A Rodada de Doha reverteu esta situação.

Em Agosto de 2003, na fase preparatória de Cancun, os EUA e a Comunidade Europeia apresentaram um documento sobre agricultura, defendendo tal proposta como limite do possível para a Rodada. O Brasil, que historicamente mantinha uma posição defensiva nas rodadas, passou à ofensiva na área agrícola dada a sua forte presença no mercado exportador. Aliando-se à Índia, que tem interesses na abertura de novos mercados agrícolas na Europa e no fim dos subsídios à exportação, à China, recém ingressada na OMC, e à Argentina e África do Sul, com fortes interesses no mercado exportador agrícola, o Brasil coordenou a criação do G-20 que atraiu outros países da América do Sul e do Sudeste da Ásia.

Tal aliança, inicialmente acusada pelo fracasso de Cancun, acabou se consolidando e se transformando em interlocutor essencial das discussões agrícolas. Em contraposição ao G-10, composto por membros que defendem a protecção de seus mercados agrícolas (Japão, Coreia, países europeus que não são membros da UE), ao G-33, que defende flexibilidades especiais de acesso a mercados (africanos e asiáticos), e aos países importadores líquidos de alimento, o G-20 assumiu papel de proponente da via-do-meio entre os membros ofensivos e os defensivos, deslocando a Austrália, líder do Grupo de Cairns, como coordenadora dos interesses dos grandes exportadores agrícolas.

A proeminência da agricultura na actual rodada e o papel exercido pelo G-20 nas discussões acabaram por transformar a geometria da tomada de decisão das negociações. De um modelo central bipolar (EUA-Comunidade Europeia) que impunha a posição dos dois grandes e acomodava a posição dos demais membros, tradicional na história do GATT/OMC, a Rodada de Doha deu lugar a um novo modelo consultivo pluripolar com base no chamado FIPs -- Five Interested Parties (EUA, CE, Brasil, Índia e Austrália), e mais recentemente no FIPs+1 (Japão), com cada parte encarregada de consultar e discutir propostas com os demais integrantes das suas órbitas de actuação.

Outros grupos de interesses existem, como Friends of Antidumping Negotiations, que demandam reformas nas regras de defesa comercial, e o Friends of Fish, que desejam regular o uso excessivo de subsídios à pesca como forma de preservar os stocks.

No final da Conferência Ministerial de Hong Kong, a avaliação feita pelos principais negociadores sobre os trabalhos realizados era de que as negociações da Rodada de Doha tinham voltado aos trilhos, de que os resultados tinham sido poucos, mas essenciais para a conclusão da Rodada, e de que um grande desastre havia sido evitado.

O nó da Rodada continua sendo a agricultura. A Comunidade Europeia, nas vésperas de Hong Kong, apresentou uma proposta global revista, condicionando seu pacote agrícola de reduções tarifárias e de apoio doméstico e a eliminação de subsídios à exportação, a ganhos reais em acesso a mercados de bens não-agrícolas, com a redução das tarifas para um máximo de 10%, principalmente dos PEDs chamados emergentes.

O Brasil e a Índia, bem como os integrantes do G-20, os principais afectados, retorquiram que tal proposta seria inaceitável, porque os PEDs não estariam dispostos a abrir seus mercados de bens industriais de forma desproporcional à abertura dos mercados agrícolas da Comunidade Europeia. Em Hong Kong, a CE limitou-se a

defender a sua proposta anterior, afirmando que os principais PEDs não haviam ainda apresentado propostas reais de abertura para bens não-agrícolas, e recusando-se a aceitar como tal a proposta verbal feita pelo Brasil de uma tarifa consolidada máxima de 30%. Por seu lado, o G-20 defendia maior acesso aos mercados agrícolas europeus, com a redução de tarifas e extensão de quotas, e maior esforço dos EUA para reduzir seu apoio interno.

Uma das grandes questões de Hong Kong sobre agricultura foi a data de eliminação dos subsídios à exportação, com o G-20 a propor 2010 e a Comunidade Europeia a não aceitar a fixação de um prazo definitivo. A data acabou sendo fixada em 2013, data final da actual fase de reforma da Política Agrícola Comum. Outra grande questão foi a concessão de tratamento livre de tarifa e quotas para as exportações dos países de menor desenvolvimento relativo por parte dos países desenvolvidos e dos PEDs em condições de fazê-lo, com certos limites impostos pelos EUA nas exportações de têxteis.

A grande barganha entre agricultura e bens não-agrícolas acabou concentrando a atenção dos negociadores, e não incluiu serviços, como acontecia em Genebra. O novo mandato sobre serviços acabou sendo apresentado de forma mais diluída do que a acordada em Genebra.

Diante do actual quadro de impasse, quais são os cenários possíveis que podem ser construídos sobre a Rodada? O primeiro cenário é de um quadro optimista, com um esforço redobrado dos membros para concluírem as modalidades de agricultura e bens não-agrícolas, o que possibilitaria a conclusão da Rodada em Dezembro de 2006, como previsto.

O segundo cenário é de um quadro realista, com a vontade política dos membros de concluírem a Rodada, mas com o custo de uma redução do nível de ambição, e ganhos mais modestos tanto em agricultura quanto em acesso a bens não-agrícolas e serviços, bem como resultados menos ambiciosos em regras, principalmente antidumping.

O terceiro cenário, o de um quadro pessimista, seria de impasse total da Rodada, com a ausência de cumprimento da nova data para concluir modalidades, 30 de Abril de 2006, o que afectaria o final da Rodada em Dezembro de 2006. O limite seria o primeiro semestre de 2007, uma vez que nessa data os EUA entrariam no final do mandato negociador actual do presidente dentro do TPA – Trade Promotion Authority.

O ano de 2007 também coincide com um período eleitoral na França, baluarte da protecção agrícola. Em síntese, perdido o período favorável, a Rodada entraria em fase de hibernação, esperando períodos mais propícios a consensos no sistema multilateral,

o que certamente só acontecerá após as eleições presidenciais nos EUA, em 2008. Não é de excluir a possibilidade de um aumento significativo no número de acordos regionais de comércio, com inclusão de temas excluídos da Rodada, como investimento e concorrência, além de novas regras em propriedade intelectual.

O quarto cenário, o de salvação multilateral, e diante de um quadro de absoluto bloqueio nas negociações, seria a apresentação, no segundo semestre de 2006, de um texto de compromisso por parte do director-geral, como base para a conclusão da Rodada. Nos moldes do Dunkel Draft de 1990, que pautou a conclusão da Rodada Uruguai, o Lamy Draft poderia tentar catalisar um consenso, através de um texto que equilibrasse ganhos e custos para cada um dos grandes parceiros e permitisse a conclusão da Rodada. A realidade, provavelmente, acabará por ser uma combinação de elementos de cada um dos cenários apresentados.

O ponto mais importante para a sobrevivência da OMC, no entanto, será o encerramento do ciclo actual de negociações e a discussão de uma grande reforma interna da organização, que a prepare para enfrentar os desafios do século XXI. O sucesso da OMC, que atraiu para o seu seio 150 membros, pode ser o cerne de seu quase-certo fracasso: um bloqueio permanente. Algumas reformas são urgentes, dentre elas, a transformação das conferências ministeriais de mega-encontros de altermundialistas (que defendem um mundo alternativo) em reuniões de carácter político de orientação geral; reforma do processo de decisão da organização e das rodadas por consenso em processo de decisão por um número limitado de representantes de grupos de interesse, dentro de uma agenda pré-determinada de temas para negociação e de um processo rotineiro de decisões; e fortalecimento das regras da OMC sobre acordos regionais de comércio, de modo que o regionalismo extremado não acabe destruindo o multilateralismo criado ao longo dos últimos sessenta anos.

Os desafios da OMC não são poucos. O importante é manter o processo de liberalização em movimento e não bloqueado por falta de vontade política de alguns membros de se adaptarem às novas realidades do ciclo económico actual.