

SETOR EXTERNO E ECONOMIA INTERNACIONAL

A encruzilhada das negociações multilaterais de comércio: uma avaliação da Rodada Doha da OMC

Nilson de Paula*

Introdução

Desde o encerramento da Rodada Uruguai do GATT, quando esta instituição foi substituída pela Organização Mundial do Comércio (OMC), as expectativas em torno de uma maior liberalização do comércio mundial se renovaram, em que pese o curto alcance dos acordos finalmente assinados no tratado de Marrakesh em 1994. A partir de 2000, já no contexto da Rodada Doha, a OMC vem capitaneando um movimento na direção de um ambiente multilateral mais promissor do que *framework* desenhado na rodada anterior e de uma correção no perfil das políticas de proteção e de estímulo praticadas pelos países desenvolvidos. Entretanto, as sucessivas conferências de Seattle em 1999 e Cancun em 2003 foram claramente frustrantes no que se refere aos diferentes temas em pauta nos três pilares da agenda de negociações, a saber, acesso a mercados, política de proteção e subsídio às exportações.

Esse quadro, formado ao longo de três anos já sinalizava para um desenlace no mínimo problemático na reunião de Hong Kong agendada para Dezembro deste ano. Assim, na medida em que o *deadline* se aproxima, não apenas a pressão para se obter um resultado que represente um avanço em termos multilaterais se intensifica. Igualmente, se as dificuldades presentes nas duas conferências anteriores persistirem, os desafios para se chegar a um acordo se tornarão mais visíveis e complexas, colocando em risco não apenas a Rodada Doha, mas a própria OMC. Ou seja, espera-se que as negociações fluam com maior eficácia e que o organismo multilateral se afirme como uma instância capaz de eliminar distorções no comércio mundial e de promover soluções efetivas para conflitos bilaterais. Se o desfecho representar um enfraquecimento da OMC e uma inocuidade nas negociações multilaterais, o comércio mundial estará marcado por relações bilaterais e acordos preferenciais, resultando portanto num cenário de acentuada fragmentação na qual as negociações no interior dos blocos comerciais ganharão maior relevância.

Se, entretanto, os países forem capazes de produzir um acordo capaz de refletir um ambiente multilateral efetivo, onde o livre comércio seja de fato predominante, os ganhos

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

podem ser mais atrativos, especialmente entre os países mais pobres. Por isso que, segundo o Banco Mundial, há um forte interesse de organismos internacionais, para que a presente rodada seja bem sucedida. Até 2015, segundo aquela instituição, uma liberalização radical do comércio mundial pode gerar ganhos globais na ordem de US\$ 300 bi ao ano, além daqueles oriundos de aumentos adicionais de produtividade decorrentes de maior concorrência. (Wolf, M. *Pelo Avanço da Liberalização Comercial*, in Valor Econômico, pg. A9, 3.11.05).

Todavia, essa perspectiva não é de fato a bússola orientando os negociadores. Na verdade a resultante global em termos de uma liberalização mais acentuada do comércio, deriva de concessões de lado a lado. Nenhum país se aventura numa liberalização unilateral por acreditar que todos farão o mesmo movimento e que os ganhos globais beneficiarão a todos. Portanto, é prudente supor que os avanços conquistados nas negociações ocorrerão na margem sem alterar, na essência, a estrutura das políticas de proteção e de incentivo praticadas principalmente pelos países desenvolvidos.

Quem está à mesa de negociações e o que está em jogo

Após uma longa e extenuante jornada de negociações, as quais por pouco não desembocaram num vazio, a rodada Uruguai do GATT só alcançou um arranjo multilateral após um acordo bilateral entre Estados Unidos e União Européia, em que pese o importante papel desempenhado por outros países, em especial aqueles reunidos em torno do Grupo Cairns. Vencido esse desafio, de um significado prático questionável, as negociações em curso trazem de volta à mesa a mesma polarização observada na rodada anterior.

Do ponto de vista dos países negociadores, destaque deve ser dado à emergência, na conferência ministerial de Cancun, do Grupo dos 20, liderado por Brasil, Índia e África do Sul. Isso representou uma mudança importante no panorama da correlação de forças, deslocando o eixo EUA-UE para uma nova posição. Esse grupo desenvolveu uma surpreendente capacidade técnica para interferir na agenda e para reconduzir mais enfaticamente a agricultura para o centro das negociações. Ou seja, os países emergentes passaram definitivamente para o núcleo do processo de negociação, diferente de experiências passadas quando a superioridade dos EUA e da União Européia os mantinha à distância. (PALLEY, T. I., *After Cancun: Possibilities for a New North – South Grand Bargain on Trade*, 2003, Open Society Institute, Washington, DC, USA.

Por outro lado os 148 membros da OMC por caminhos diferentes podem orbitar em torno dos principais negociadores se alinhando a propostas que melhor reflitam seus

interesses comerciais. Assim é que, embora haja uma forte manifestação predominantemente favorável à liberalização comercial, considerando os ganhos que isso pode proporcionar em termos de geração de renda e maior acesso a mercados, certos países podem, na verdade, sofrer perdas com a eliminação de condições protecionistas. Esse é o caso de economias com acesso preferencial ao mercado europeu de produtos agrícolas, em particular ex-colônias, como ilustrado pelo recente caso das bananas. Portanto, se as barreiras àquele mercado forem removidas, as condições privilegiadas daqueles países desaparecem, o que pode gerar alguma resistência a um avanço na direção de um comércio mais livre.

Da mesma forma, países com dificuldades de eliminar estratégias protecionistas, como o caso do Japão e Noruega, cujos níveis de proteção à agricultura são extremamente elevados, têm sido solidários à resistência da União Européia em dificultar a abertura de mercado. (The Economist, 5/11/2005). Além disso, destaca-se a diferença interna à UE, onde países com limitações competitivas, especialmente na agricultura, a exemplo da França, têm colocado o mandato do comissário europeu de comércio, Peter Mandelson, sob intenso questionamento.

Numa perspectiva diferente, os países do G-20, vêm se alinhando mais fielmente à estratégia americana, a exemplo do que ocorreu na Rodada Uruguai, de pressionar a União Européia por mudanças em sua política agrícola e conseqüentemente abertura de seus mercados.

O conflito embutido nas diferentes propostas, visando à reunião de Hong Kong, pode resultar num grave impasse para a continuidade da rodada. Em que pese o discurso predominante favorável aos benefícios da liberalização dos mercados, sérios obstáculos têm produzido uma elevada dose de pessimismo quanto a um desfecho satisfatório das negociações. Ou seja, enquanto os países estão negociando no plano geral, no qual o mero discurso do livre comércio basta, há lugar para otimismo. No entanto, quando as cartas são postas na mesa para materializar os avanços idealizados, as dificuldades se tornam quase insuperáveis. Em primeiro lugar, mesmo que os EUA e o G-20 estejam avanços no acordo agrícola passaram a depender de concessões por parte dos países em desenvolvimento, abrindo seus mercados a produtos industriais. Assim, se por um lado os Estados Unidos, ao proporem um corte dos subsídios à agricultura de 60%, esperam um movimento da UE na mesma direção na forma de uma redução de 75%, enquanto para o G-20 a expectativa é de 54%. Esta por sua vez, esbarra numa dificuldade interna, por conta da resistência de vários integrantes a tal sugestão. A enfática reação da França a mudanças na política de tarifas na forma de uma ameaça de veto é ilustrativa nesse sentido. Ou seja, se a UE é um integrante

essencial no fórum internacional, torna-se fundamental que permaneça unificado como bloco, pois qualquer divisão interna coloca em risco a agenda multilateral.

Um complicador adicional nesse ambiente foi a decisão da UE de transferir o problema para os países em desenvolvimento, demandando destes uma redução nas tarifas aplicadas aos produtos industriais e maior acesso aos mercados do setor de serviços. Embora o Brasil tenha feito um movimento de conceder reduções tarifárias, diminuindo a tarifa máxima de 35% para 10%, isso não impulsionará os demais países para um ponto de convergência mais animador. Ou seja, nada pode ser negociado sem um acordo na área agrícola. E este é um grande problema, não apenas para a Política Agrícola Comum, mas para os EUA, aliado do Brasil em se tratando da OMC, mas adversário, em se tratando do contencioso do algodão e da integração comercial regional através da ALCA. Com isso, criou-se um impasse que pode comprometer a própria rodada. Se um plano B para preservar o ambiente cordial de negociação e a própria instituição for acionado, os países negociadores poderão se convencer de novas chances em 2006, o que é muito pouco. Na verdade isso equivale apenas a concordar em continuar negociando, mesmo sabendo que o deadline da rodada esteja se aproximando. Se houver uma persistência na busca de um acordo que represente um salto efetivo, pode ocorrer um fracasso retumbante nas negociações e com isso uma OMC mais frágil e um comércio mundial mais fragmentado.