

Multilateralismo no comércio internacional – a Rodada Doha e a agricultura brasileira

*Quintino Reis de Araújo Júnior e Nenrod Douglas Oliveira Santos**

Resumo: As transformações do sistema multilateral de comércio, nas últimas décadas, explicitaram a necessidade da criação de um órgão que pudesse coordenar o comércio internacional, buscando um alinhamento nos objetivos das diferentes nações, surgindo a Organização Mundial do Comércio (OMC). Após várias rodadas de negociações, estabeleceu-se a Rodada Doha para trabalhar mais fortemente as demandas dos países em desenvolvimento e numa maior inserção dos mesmos no contexto internacional com a aplicação da política multilateral. O Brasil assume papel fundamental no contexto do comércio mundial, pois negocia, principalmente no âmbito da Rodada Doha, a questão da agricultura. E, como líder do G-20, defende o avanço dos entendimentos quanto às demandas dos países em desenvolvimento – o que representaria uma efetiva equidade no comércio internacional.

Palavras-chave: Sistema multilateral de comércio; Acordos comerciais; Ordem econômica internacional; Protecionismo comercial; Países emergentes.

Introdução

Este artigo discute a Rodada Doha no âmbito do multilateralismo do comércio internacional, enfatizando a inserção da agricultura brasileira nesse cenário. Com a diversificada globalização do mundo, as nações veem-se impossibilitadas de atuar isoladamente no comércio internacional, explicitando a grande necessidade da coexistência de uma regulamentação e/ou órgão que possibilite a pacífica relação entre elas. Neste contexto, surge, então, a Organização Mundial do Comércio (OMC), com o objetivo primordial de fazer com que o comércio flua sem grandes abalos, de forma livre, regular e previsível. Para

* **Quintino Reis de Araújo Junior** é bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado (UniJorge), de Salvador-BA, e pós-graduando no MBA em Administração/Gestão de Negócios da Universidade Salvador (Unifacs). É chefe do Setor Internacional e de Compras da MSB Medical System do Brasil, na mesma cidade. E-mail: <quintino.jr@hotmail.com>. **Nenrod Douglas Oliveira Santos** é bacharel em Filosofia pela Universidade de Sorocaba-SP (Uniso), pós-graduado em Elaboração e Gestão de Projetos Internacionais pela PUC-MG, e professor do UniJorge (Câmpus Paralela). E-mail: <ndouglas2005@gmail.com>.

tanto, são realizadas, periodicamente, rodadas de negociações e discussões entre os países-membros, com o objetivo de se chegar a um acordo quanto a suas reivindicações específicas.

Buscando conciliar os interesses dos países em desenvolvimento com os dos países desenvolvidos, no que diz respeito tanto à liberalização do comércio agrícola quanto a serviços, produtos não agrícolas, investimentos e comércio eletrônico, ocorreu em 2001, em Doha (Catar), a quarta reunião da OMC, instalando-se a chamada Rodada Doha – a primeira rodada de negociações multilaterais de comércio. Ela é uma forma de beneficiar os países em desenvolvimento por possibilitar uma maior inserção no contexto internacional e trabalhar fortemente com a aplicação das políticas multilateralistas, diminuindo significativamente as práticas discriminatórias.

A despeito das divergências e ambiguidades nas tomadas de decisões no cenário internacional em torno da Rodada Doha, acredita-se que ela seja o meio mais eficiente de produzir uma equidade entre as nações, bem como de atender às reivindicações específicas de cada uma delas. Neste sentido, diversas transformações nos cenários nacional e internacional podem ser notadas, principalmente para os países em desenvolvimento, que estão melhorando seu status internacional; porém, seus benefícios dependem do comprometimento e da vontade política dos países signatários.

Este artigo ressalta as transformações do Sistema Multilateral de Comércio, com o advento da Organização Mundial do Comércio (OMC); aborda a política proposta na Declaração Ministerial de Doha, discorrendo sobre a sua evolução desde sua criação, em 2001; e desenvolve uma abordagem específica do caso da agricultura no Brasil. Esta é apontada como uma das maiores requisições do país no cenário comercial internacional, na busca por melhorias na comercialização de produtos desse setor e seu maior acesso aos mercados desenvolvidos, bem como no estabelecimento de um comércio mundial mais justo.

Desenvolvimento organizacional do Sistema Multilateral de Comércio (SMC)

Os cenários econômico, físico e comercial do mundo estavam bastante debilitados, com o fim da segunda grande guerra, fazendo-se necessária a coexistência de um poder que pudesse ajudar na reestruturação e das nações. Iniciaram-se, então, diversas reuniões para o desenvolvimento de um “sistema” que impedisse a possibilidade de outros conflitos mundiais e evitasse os danos provocados pela imposição de barreiras comerciais, já que, conseqüentemente, as nações tomaram medidas fortemente protecionistas (BAUMANN *et al.*, 2004).

Os EUA, pouco afetados – pelo contrário, muito bem posicionados no cenário internacional –, começam a estabelecer o que ficou conhecido como a nova ordem econômica mundial, o “sistema Bretton Woods” (uma alteração radical gerando a concepção de um novo equilíbrio nas relações de poder entre os estados na cena internacional), consagrando seus interesses e objetivando certo controle mundial. No entanto, tal sistema não conseguiu suprir todas as necessidades, principalmente em relação ao desenvolvimento do livre comércio

entre as nações. Assim, os EUA, com a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), organizaram a primeira reunião da comissão preparatória para a Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas.

“Na reunião seriam estabelecidos os fundamentos constitutivos de uma verdadeira organização, a Organização Internacional do Comércio (OIC). No entanto, a mesma acabou por não ser estabelecida, pois a Carta de Havana, que especificava seus direitos e objetivos, não foi assinada por um dos seus membros, os EUA, que temiam por uma redução de sua soberania no comércio internacional.” (THORSTENSEN, 2001)

Na segunda reunião da Comissão foi estabelecido um Acordo Provisório, limitando-se apenas a um segmento da Carta de Havana que especificava as regras para o comércio e negociações de tarifas, e que não dependia da assinatura dos EUA (que não o haviam assinado na primeira reunião, temendo uma redução de sua soberania no comércio internacional), pois já tinha sido aprovado pelo Congresso. Tal acordo ficou mais tarde conhecido como o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, ou Gatt), que despontou de um simples acordo para uma quase instituição internacional, organizadora do SMC contemporâneo por mais quatro décadas. Um total de 23 países (entre eles, três latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba) assinaram o Gatt, destinado a ser incorporado à Carta constitutiva da OIC (OLIVEIRA, 2007a).

O Gatt surgiu como uma reação ao protecionismo e à fragmentação do comércio internacional, estabelecendo um conjunto de normas e concessões tarifárias, com o objetivo de impulsionar a liberalização multilateral do comércio, que consiste na negociação dos mais diversos temas, que variam desde comércio internacional até segurança coletiva, e com a participação efetiva de três ou mais países combatendo as práticas protecionistas e discriminatórias (FINGER, 1996).

No entanto, os países em desenvolvimento acreditavam que o Gatt estava diretamente ligado e submisso aos preceitos dos EUA, já que o mesmo era o grande poder e credor internacional no momento e, com isso, levava em consideração prioritariamente as necessidades dos mais desenvolvidos ou nações que os fornecessem algum interesse, deixando os demais “à mercê da sociedade”.

“Nas primeiras Rodadas de Negociações do Gatt, verificou-se que a maioria das concessões foi formalizada entre os principais participantes do comércio internacional (EUA, Canadá, Europa e Japão). Os demais países foram apelidados de *free riders*, por não participarem ativamente das negociações, sem prejuízo de perceberem os benefícios das concessões formalizadas.” (CORRÊA, 2001, p. 50)

Diante de diversas transformações econômicas, comerciais e políticas que estavam acontecendo no mundo, viu-se a necessidade da criação de uma real organização que pudesse gerir o comércio internacional, sem possuir as fraquezas e lacunas que havia no Gatt. Surge então, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), que tinha um foco mais amplo, envolvendo tanto os acordos

já firmados no Gatt como também novos acordos relacionados às necessidades atuais (THORSTENSEN, 2005).

O objetivo primordial da OMC é fazer com que o comércio flua sem grandes abalos, de maneira livre, de forma regular e previsível. Os meios para atingir este objetivo são a administração dos acordos de comércio, agindo como um fórum para negociações comerciais, gerindo e resolvendo disputas comerciais, revisão de políticas nacionais de comércio, dando assistência aos países em desenvolvimento nas questões de política comercial através de assistência técnica e programas de treinamento e, por fim, cooperando com outras organizações internacionais.

“O preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC (GATT, 1994) esclarece que, com a finalidade de se ‘desenvolver um sistema multilateral de comércio integrado, mais viável e duradouro’, a OMC utilizará dos resultados anteriores de liberalização do comércio, obtidos sob a égide do Gatt. (...) Determina, também, que as relações de comércio e atividades econômicas devem ter em vista a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego, a expansão da produção e do comércio de bens e serviços, a proteção do meio ambiente, o uso ótimo dos recursos naturais em níveis sustentáveis e a necessidade de realizar esforços positivos para assegurar uma participação mais efetiva dos países em desenvolvimento no comércio internacional.” (THORSTENSEN, 2001, p.43)

O Gatt foi um acordo multilateral, de caráter provisório e sem base institucional, com uma pequena secretaria associada, que surgiu por causa do fracasso na criação da OIC. Desde sua criação, este acordo trabalhou em temáticas que envolveram, principalmente, a diminuição das barreiras comerciais e o protecionismo; no entanto, não pôde controlar os “desvios” por parte dos seus signatários. Já a OMC, ao contrário, é uma organização com personalidade jurídica própria e com o mesmo status do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional; seus compromissos são absolutos e permanentes, e o seu sistema de solução de controvérsias é mais efetivo e menos sujeito a bloqueios (SEITENFUS, 2005; REGO, 1996).

A OMC já nasceu com uma carga muito boa de experiência advinda dos quase 50 anos de vigência do Gatt como regulador do comércio internacional; suas modificações e ampliações foram devido às lacunas deixadas pelo antigo acordo. O grande desafio da OMC agora é o de acompanhar o dinamismo e as demandas do mundo atual com bastante sensibilidade às novas realidades e reflexos no campo do comércio internacional, não se esquecendo de observar sempre a situação dos países em desenvolvimento (CORRÊA, 2001).

Regionalismo e multilateralismo

O unilateralismo é o privilégio de uma potência dominante, pertencente a outra época, em que o país forte ditava a sua lei ao país fraco, a época das medidas protecionistas. O unilateralismo seria hoje equivalente a uma ordem econômica internacional ineficaz e injusta, e, como o mundo está cada vez mais interdependente e instável, tem a necessidade de seguir regras e políticas

previsíveis e objetivas: o regionalismo e o multilateralismo. Ao contrário do que se imagina, essas não são duas vias alternativas, mas complementares. O regionalismo é governado pela disciplina e regras multilaterais da OMC. Um país já não pode ter um projeto nacional sem o integrar em um projeto regional e na dimensão multilateral.

“Regionalismo: redução preferencial de barreiras ao comércio entre um ‘subconjunto’ de países que podem ser, mas não necessariamente são, contíguos. Multilateralismo: redução indiscriminada de barreiras ao comércio, ou seja, redução que se estende para todos os países inseridos no sistema mundial de comércio.” (BHAGWATI, 1996, p. 22)

Com as definições de Bhagwati é possível notar a diferença existente entre as ordens econômicas internacionais destacadas. Por um lado, o regionalismo demonstra que suas políticas são voltadas para uma característica de “subconjuntos” de países. Uma visão discriminatória em que suas preferências só beneficiam os países participantes de suas iniciativas, mas não todo o conjunto do sistema mundial de comércio. Já no caso do multilateralismo o que acontece é justamente o contrário, aproximando-se do princípio da não discriminação. É um processo que visa o livre comércio entre todos os países, almejando também a redução das barreiras comerciais. Uma maior influência dos fóruns multilaterais com aumento do número de participantes e intensificação dos processos de liberalização comercial e interdependência mundial.

As discussões que envolvem a incompatibilidade entre o regionalismo e o multilateralismo se dão principalmente pelo caráter discriminatório, por essência, do regionalismo. No entanto, deve-se relevar que os dois sistemas são processos que visam reduzir as barreiras comerciais e atingir o livre comércio, mesmo que um seja de forma indiscriminada, atingindo todos os países do cenário mundial, e o outro o faça de forma mais discriminatória, ferindo o princípio mais importante que rege a OMC, o princípio da não discriminação (CORRÊA, 2001). Ambos os processos podem coexistir sem conflitos, desde que haja uma forte participação da OMC no controle e análise das relações.

A Rodada Doha e a política multilateral de comércio

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, começaram os encontros internacionais para definir os contornos que prevaleceriam nas relações políticas, econômicas e diplomáticas a partir da retomada da paz. Rodadas de negociação foram previstas no regimento do Gatt, que em seu Artigo XXVIII explicita que os membros podem decidir se engajar em rodadas de negociação visando à diminuição das tarifas de importação e a abertura dos mercados. Para Oliveira (2007a, p. 218), as periódicas rodadas de negociação são importantes para a criação de ambientes propícios ao debate político-diplomático. A Tabela 1 lista informações sobre as rodadas.

Tabela 1 – Rodadas de negociação do Sistema Multilateral de Comércio

Data	Local	Países	Comércio afetado (US\$)	Assuntos cobertos ¹
1947	Genebra, Suíça	23	10 bilhões	Tarifas
1949	Annecy, França	13	n.d.	Tarifas
1951	Torquay, Reino Unido	38	n.d.	Tarifas
1956	Genebra, Suíça	26	2,5 bilhões	Tarifas
1960-61	Genebra/ Rodada Dillon	26	4,9 bilhões	Tarifas
1964-67	Genebra/ Rodada Kennedy	62	40 bilhões	Tarifas e medidas antidumping
1973-79	Genebra/ Rodada Tóquio	102	155 bilhões	Tarifas e acordos jurídicos
1986-94	Genebra/ Rodada Uruguai	123	3,7 trilhões	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, agricultura, criação da OMC
2001-? ²	Catar/Rodada Doha	153	n.d.	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, agricultura, facilitação de comércio, solução de controvérsias, “regras”

Fonte: THORSTENSEN (2001), exceto ¹ e ² retirados de OMC (2005). n.d.: não disponível

Algumas rodadas foram realizadas no âmbito do Gatt; no entanto, foi em 2001, já na esfera da OMC (criada em 1995 para exercer algumas das funções até então exercidas pelo antigo Acordo), que se instituiu a Rodada Doha, com o objetivo de ser a “Rodada do Desenvolvimento”, beneficiando principalmente os interesses dos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, os temas das

negociações foram se diversificando e passaram de simples acesso a mercados para o estabelecimento de regras mais complexas sobre medidas de defesa comercial, como antidumping e antissubsídios (OLIVEIRA, 2007a).

O acordo alcançado em Doha tentou superar as divergências sobre as negociações. Enquanto a União Europeia desejava uma rodada ampla que pudesse, pela diversificação de sua agenda, permitir concessões em áreas de seu interesse em troca de concessões em agricultura, os EUA desejavam uma rodada basicamente centrada em questões de acesso a mercados, em agricultura e bens industriais. Já os países em desenvolvimento viam na rodada a oportunidade de tentar trazer o tema do desenvolvimento para o centro das atenções do Sistema Multilateral de Comércio e introduzir, mais fortemente, seus interesses (GOYOS, 2007).

Essa evolução das negociações de Doha apresenta um elemento novo na história do Gatt/OMC, pois, desde sua criação, os principais atores do Gatt sempre foram os EUA e a Europa, 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 exceções, como Brasil e Índia (principalmente na Rodada Uruguai). A Rodada Doha começa a reverter esta situação, como registrado na Declaração Ministerial de Doha (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001).

Negociações no âmbito da Rodada Doha

A “Rodada do Desenvolvimento” surge tentando conciliar os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, focando mais fortemente nestes últimos. Por ter se desenvolvido em meio a um temor e caos mundial, o atentado aos EUA em 11 de setembro de 2001, e estando a economia internacional abalada, a Rodada surgiu com grandes incertezas quanto ao seu desenvolvimento e desempenho futuro. No entanto, o mundo estava atentando para sinais positivos da OMC, com medo de que um fracasso nas negociações causasse fortes problemas para o cenário internacional. Ao fim desse encontro foi desenvolvida a Declaração Ministerial de Doha, que colocava as preocupações dos países em desenvolvimento como pontos essenciais a serem discutidos, mas com diversas imprecisões e lacunas.

Desde sua criação, em 2001, até a atualidade, a Rodada Doha foi palco de diversas discussões em torno das necessidades, reivindicações e interesses de cada país-membro. Segundo Gurgel (2006) e Mendes (2007), essa rodada tem sido marcada pelo intenso debate sobre temas relativos aos produtos agropecuários, como o acesso a mercados e subsídios às exportações, além de aspectos como tratamento especial e diferenciado para países menos desenvolvidos.

No entanto, severos fracassos quanto à ratificação de acordos dos debates puderam ser notados, já que os países do G-7 não querem ceder, pois têm medo de perder o controle mundial; os países do G-20 atestam que essa situação é intolerável. Teoricamente, essas discussões serviriam para propor o desenvolvimento dos países emergentes, combatendo a fome e outros objetivos;

no entanto, mesmo sendo discutidos, tais assuntos esbarraram no protecionismo das nações.

“Vamos tentar sintetizar alguns assuntos que permeiam os interesses conflitantes das nações envolvidas na Rodada Doha: os países mais desenvolvidos não aceitam reduzir as suas barreiras (tarifárias e não tarifárias) que bloqueiam as exportações, geralmente, de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento; da mesma forma, não existe consenso entre os países menos desenvolvidos no que diz respeito à abertura dos seus mercados para os produtos manufaturados e os serviços dos países mais desenvolvidos.” (SILVA, 2008)

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi decidido, as negociações se intensificaram em Genebra, ocorrendo, assim, eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre posicionamentos dos países. Num primeiro momento, pode-se citar a Conferência Ministerial de Cancún (setembro de 2003), que visava decidir se novos acordos sobre investimentos, concorrência e transparência em compras governamentais seriam ou não introduzidos na OMC; no entanto, ela fracassou pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e demais temas. Resumidamente, foi um confronto Norte-Sul que se concentrou no capítulo agrícola e que fez emergir coalizões como o G-20 (países em desenvolvimento), conforme ALBUQUERQUE (2008).

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quando se conseguiu chegar a um acordo para a retomada das negociações. Em Genebra (Suíça), os países-membros do grupo estabeleceram como diretrizes básicas para o avanço da Rodada Doha a eliminação de subsídios e reforma dos mecanismos de crédito oferecidos pelos países ricos à produção agrícola para exportação e para a produção doméstica, e o corte de tarifas de importação. Os EUA e a União Europeia (UE) se propuseram a reduzir seus subsídios agrícolas; no entanto, fizeram-no quase que irrisoriamente (ALBUQUERQUE, 2008).

Em outubro de 2005, os EUA novamente prometeram aplicar grandes cortes em seus subsídios agrícolas, mas somente se outros parceiros comerciais, particularmente a UE, fizessem o mesmo. Os europeus apresentaram sua oferta, embora a França se oponha a fazer mais concessões. Em dezembro de 2005 ocorreu a Conferência Ministerial de Hong Kong, que, com a promessa dos países ricos de eliminar todos os subsídios às exportações e adotar medidas de apoio às nações mais pobres até 2013, ajudou a reconduzir o processo ameaçado de fracasso. Estabeleceu-se também um novo cronograma para as negociações com prazo de realização até 2006, já que o estabelecido anteriormente (1.º de janeiro de 2005) tinha sido perdido havia algum tempo (OLIVEIRA, 2007a).

As metas da conferência de Hong Kong não tiveram continuidade. Na declaração final da conferência, os ministros haviam se comprometido a “disciplinar” os créditos e subsídios aos exportadores e os programas de garantias de preços aos produtores, entre outras questões ligadas à área agrícola, até 30 de abril de 2006. O acordo não foi atingido até a data e, no dia 24 de julho do mesmo ano, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, suspendeu as negociações (ALBUQUERQUE, 2008).

Os países também não cumpriram 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 seria encerrado nesse mesmo ano. Em junho, os ministros de Comércio de mais de 60 países se reuniram em Genebra para salvar a rodada, que se encontrava em um momento crítico, mas não obtiveram sucesso; o mesmo aconteceu em julho, numa reunião do G-7. Uma nova reunião foi convocada para o início do ano seguinte para impulsionar as negociações.

No ano de 2007 houve uma tentativa de retomada das discussões da Rodada com a intenção de reabrir as negociações, ação essa que foi vista pela OMC como adequada, pois na mesma época foi reportado à Organização que os EUA, a UE e outros países haviam realizado alguns acordos bilaterais. No entanto, mesmo com o início de uma reunião em junho de 2007, nada foi acordado ou decidido, pois é possível dizer que, mesmo antes de começar, a reunião terminou devido à retirada de alguns países da frustrada tentativa de reabertura da Rodada Doha.

Em julho de 2008 uma nova Conferência foi realizada em Genebra. Foram nove dias de discussão com a intenção de solucionar, de uma vez por todas, os empecilhos e controvérsias entre os específicos interesses dos diversos países. A Rodada Doha da OMC deveria ter sido concluída ainda naquele ano para dar um sinal positivo aos mercados financeiros – é possível dizer que, se o ano de 2007 foi o da oportunidade, o ano de 2008 foi o da necessidade, pois caso a Rodada não fosse concluída até o fim de 2008 ela inevitavelmente se prolongaria até 2010. Situação nada favorável ao comércio internacional. Mas a Rodada Doha não avançou. Como assevera Guandalini,

“Após anos de impasse, a OMC convocou uma reunião definitiva: seria tudo ou nada. Deu nada. Houve consenso em diversos pontos, mas a desavença entre Índia e EUA sobre um dispositivo de proteção contra importações barrou, novamente, o acordo.” (2008, p.131)

O colapso das negociações deveu-se, ironicamente, à intransigência de um dos supostos aliados do Brasil, a Índia, que se negou a abrir mão de um dispositivo que protegia ainda mais o seu já fechado mercado interno, lançando-se num desentendimento insolúvel com os Estados Unidos. Pelas regras da OMC, ou todos estão de acordo ou não há acordo. Não houve acordo.

O ano de 2009 foi marcado fortemente com as consequências e resultados da crise econômica mundial. É possível notar quanto o cenário internacional está incerto e, com isso, a manutenção da ordem no sistema multilateral de comércio avança para um patamar cada vez mais complicado. A OMC fez um alerta para o “aumento significativo” de medidas protecionistas entre os países-membros da organização desde o início de 2009. Manifestou também particular preocupação com o impacto dos planos de reativação econômica sendo elaborados em algumas das maiores economias do planeta, que dão preferência aos produtos e serviços nacionais em detrimento das importações.

Devido aos enormes problemas e fracassos pelos quais as negociações em torno da Rodada Doha vêm passando, muitos tendem a acreditar que a mesma

não vingará por muito mais tempo; no entanto, como afirma Jank (2007), embora restem desilusões sobre os rumos de Doha, principalmente porque muito do sucesso das negociações depende dos Estados Unidos, há elementos que contribuem para reforçar uma aposta na rodada, como o surgimento da agroenergia, que facilitará acordos multilaterais.

Apesar dos diversos fracassos e desacordos ocorridos no âmbito da Rodada Doha, é importante entender que as transformações do cenário internacional estão dificultando cada vez mais a obtenção de resultados positivos; também se deve reconhecer que as mudanças advindas dos incessantes debates e acordos firmados, como a redução de políticas comerciais discriminatórias, só tendem a melhorar a relação comercial, política e social entre os países.

Multilateralismo na Rodada Doha

A questão de integrações do comércio internacional é atualmente bastante debatida e, muitas vezes, serve como razão para conflitos entre nações. Para alguns, o regionalismo é a maneira mais eficiente de inserção no competitivo cenário globalizado; para outros, as propostas multilaterais da OMC, apesar de conduzirem o comércio internacional a um patamar mais igualitário, são também um grande empecilho no desenvolvimento dos objetivos individuais e uma possível diminuição do poder mundial.

Com a incerteza em relação ao sistema comercial global devido à lentidão no alcance de acordos nas transações multilaterais no âmbito da OMC, as negociações para a formação de blocos regionais de comércio estão se destacando. Atualmente o regionalismo, para muitos, não é somente um complemento, mas também um meio de acelerar o processo comercial multilateral. De uma maneira geral, o regionalismo tem se mostrado positivo para os países devido à esperança de acesso aos mercados no comércio regional e de aumento do poder de barganha no comércio internacional.

Como consequência, o atual processo de formação de blocos regionais está sendo visto pelos países como um instrumento de garantia ao acesso futuro do mercado mundial, independentemente dos ganhos nas rodadas multilaterais de liberalização comercial. No entanto, a opção pela formação de blocos econômicos significa que o acréscimo de acordos regionais deu-se juntamente ao processo de liberalização multilateral e não leva ao fim destes acordos, mas, pelo contrário, com a criação da OMC houve uma melhora no alcance da liberalização comercial, como afirma Senhoras (2006, p. 59):

“[...] é também necessário progredir na via multilateral a fim de imprimir uma direção e um sentido de equidade ao processo de globalização, tal como foi acordado em Doha. Sem um maior desenvolvimento de regras e sem um maior equilíbrio do sistema em favor dos países em desenvolvimento, não seria possível enfrentar o desafio do comércio internacional, uma vez que esta tarefa não pode ser levada a cabo unicamente com uma abordagem regionalista, dada a natureza mundial dos desafios que são enfrentados e uma vez que muitos países não participam de processos de integração regional.”

Da mesma maneira que os acordos aqui discutidos possuem aspectos positivos e negativos quanto à obtenção do bem estar mundial, é perceptível, também, como eles se entrelaçam e se separam em relação às suas políticas e objetivos. De um lado, a rápida obtenção de resultados do regionalismo; de outro, a abrangência que as políticas do multilateralismo conseguem atingir.

Os problemas da Rodada Doha e a proliferação do regionalismo confrontam os membros da OMC com um desafio central: como fazer com que o sistema multilateral de comércio se torne mais relevante e eficaz ao tratar dos obstáculos ao livre fluxo de bens e serviços, capital e em promover o desenvolvimento sustentável? Tal como seus membros, a OMC, como uma instituição, deve responder às pressões globalizantes e adaptar o seu trabalho às novas condições dos mercados mundiais. Isso vai exigir mudanças na forma como se dão os trabalhos da OMC e com quem a organização trabalha (SCHOTT, 2008).

As transformações são visíveis desde o início do Sistema Multilateral de Comércio e a operacionalização do Gatt, chegando à criação da OMC e da Rodada Doha, o que leva à descrença no encerramento da rodada no exato momento de uma possível melhora da política multilateral no comércio internacional. É preciso, porém, fazer uma reformulação das regras da OMC sobre subsídios e impostos; deve-se regulamentar os abusos de poder e os descuidos em geral, e adaptar o mercado de trabalho para enfrentar os novos desafios do atual cenário globalizado.

Países em desenvolvimento: implicações da Rodada Doha

Os países em desenvolvimento precisam desenvolver a noção de um “espaço de política” na OMC (RODRIK, 2008). O objetivo deve ser o de assegurar que os países em desenvolvimento possam empregar o tipo de políticas industriais e de comércio exterior necessárias para reestruturar suas economias e preparar o cenário para o crescimento econômico. Estes países precisam entender que o espaço político é uma via de mão dupla, ou seja: ao mesmo tempo em que suas nações se desenvolvem, inúmeras outras obrigações surgirão. O aumento de poder gera uma necessidade muito maior de controle sobre suas políticas e suas ações num geral.

Existe um raio de esperança para os países em desenvolvimento na crise atual, pois eles emergirão com uma voz muito mais ativa nas instituições que regem a globalização econômica. Assim que a poeira assentar, China, Índia, Brasil, Coreia do Sul e um punhado de outros países “emergentes” conseguirão exercer maior influência sobre a forma como as instituições econômicas multilaterais são administradas, e estarão em melhor posição para pressionar por reformas que reflitam os seus interesses, como discorre Rodrik (2008).

As negociações multilaterais são importantes porque possibilitam a mobilização de interesses diversos e permitem a quebra dos equilíbrios internos, forçando a redução multilateral da proteção. Numa visão simplificada, o Brasil é protecionista quando se trata de bens industriais, enquanto o mundo é protecionista em relação a produtos agrícolas. O sucesso de negociações comerciais depende da troca de consentimentos recíprocos. Se o Brasil deseje

ampliar significativamente o acesso a mercados de exportação de produtos agrícolas, deve estar preparado para permitir significativas reduções nas tarifas brasileiras sobre produtos industriais.

A análise técnica demonstra que os países em desenvolvimento tenderiam a obter um ganho potencial com a eliminação das tarifas às importações de produtos do agronegócio. Dessa forma, as discussões da Rodada Doha deveriam focalizar a redução tarifária como o principal tema da negociação em torno dos produtos agropecuários. Os países mais pobres cresceriam economicamente nos cenários internacional e nacional; diminuiriam a fome e a pobreza que atingem a maior porcentagem da população dos países mais pobres; aumentariam suas oportunidades comerciais e, com isso, seus lucros nacionais com a facilitação das exportações; e desenvolveriam suas nações tanto em questões políticas como sociais.

“O espaço político também é necessário para assegurar que importantes objetivos políticos e sociais – como segurança alimentar – sejam compatíveis com as normas de comércio internacionais. Os países em desenvolvimento deveriam argumentar que o reconhecimento destas realidades políticas e econômicas não torna o regime de comércio global mais frágil e mais suscetível ao protecionismo, mas mais vigoroso e mais sustentável (RODRIG, 2008).”

O Brasil está fortemente desenvolvido e com uma imagem bastante positiva no contexto internacional, não apenas por ser o líder do G-20, mas também pelo seu crescimento quanto à política externa. O desenvolvimento está se tornando cada vez mais comum para o país e o que antes era apenas mais um lugar de fornecimento de matérias-primas e *commodities* no mundo agora está cada vez mais requisitado.

A conclusão da Rodada Doha e a entrada em consenso por parte dos países envolvidos na OMC, referente às proposições das negociações da rodada, tendem a elevar cada vez mais o nível socioeconômico dos países em desenvolvimento, e também a gerar um crescimento da multilateralidade no comércio internacional. No caso do Brasil, cuja principal demanda na Rodada Doha está diretamente ligada à questão das negociações agrícolas, o mesmo poderá tentar fazer com que os subsídios às exportações sejam excluídos ou pelo menos diminuídos; que a ajuda interna seja alargada; e que ocorra uma melhora no acesso a mercados (BUSSE, 2003, p.27).

Os produtos agrícolas brasileiros vêm dando prova de grande vigor em relação à obtenção de superávits. Embora o comércio internacional registre forte deterioração nos termos de troca, a agricultura brasileira foi capaz de mostrar evolução trabalhando fortemente nas políticas e estratégias internas.

O caso da agricultura no Brasil

Desde muito cedo, logo após a II Guerra Mundial, os EUA e o Reino Unido trabalhavam para a construção de uma nova ordem econômica internacional. Para tanto, as políticas liberais serviram de apoio às relações entre as nações, o que envolvia também a exclusão de barreiras comerciais, sendo estas vistas como um

ponto forte e necessário ao progresso econômico internacional, incluindo aí o comércio de matérias-primas e produtos agrícolas. Segundo Oliveira (2007b), os EUA defenderam essa liberalização comercial por muito tempo; no entanto, com as modificações político-comerciais do mundo, os EUA viram a necessidade de se adaptar às novas demandas internacionais e adotar posições protecionistas em defesa do nacional.

“O comércio mundial de produtos agrícolas e seus derivados é marcado por diversas formas de proteção pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desde a Rodada Uruguaí do Gatt, agora denominado de Organização Mundial do Comércio (OMC), as barreiras comerciais aos produtos do agronegócio têm sido reduzidas por parte dos países membros dessa organização. Apesar disso, essas medidas de proteção comercial ainda são elevadas e superiores às de outros produtos.” (GURGEL, 2006, p.134)

Existe um grande foco no setor agrícola porque esta esfera possui proteções tarifárias muito elevadas em relação aos demais setores, e também por ser o único setor no qual os subsídios às exportações são permitidos. Além disso, muitos países utilizam os subsídios à produção agropecuária como medida de proteção, mas dessa forma acabam prejudicando outros países, como o Brasil, que ficam encurralados devido à sua grande quantidade de exportação nesse setor.

“Dentre os participantes da rodada, há razoável grau de acordo na identificação dos problemas centrais que afligem o comércio agrícola, a saber: incentivos excessivos ao crescimento da oferta e manutenção de preços artificiais em razão de políticas de suporte e subsídios; proliferação de barreiras de acesso aos mercados importadores; superprodução e excedentes estruturais no mercado; e a utilização de regulamentos sanitários como forma de barreira ao comércio.” (FLORENCIO *et al.*, 1990, p.21)

Com isso, a agenda de negociações da Rodada Doha busca melhorias no acesso a mercados, competição nas exportações e redução de apoio doméstico. Por envolver interesses protecionistas tanto de potências mundiais, como a UE, e de países em desenvolvimento, como o Brasil, a temática toma contornos complexos e indefinidos. As expectativas são de que não se consiga uma liberalização mais ambiciosa na Rodada Doha, o que poderia afetar diretamente as negociações. Ademais, vale frisar que existe também certo paralelismo entre as negociações agrícolas e aquelas ligadas ao acesso ao mercado de produtos não agrícolas, o que traz maior complexidade ao tratamento dos temas, tendo em vista que os países tendem a tentar contrabalancear “perdas” de um lado com “ganhos” em outro, implicando num alongamento maior nas discussões (OLIVEIRA, 2007b, p. 270).

Para se entender as dificuldades enfrentadas pelo Brasil, faz-se necessária uma rápida observação de como se deu o protecionismo europeu e norte-americano em relação à questão agrícola no início da Rodada Doha. Segundo Florêncio *et al.* (1990), com a Reforma Fischler, de 2003, a União Europeia, com a sua Política Agrícola Comum (PAC), possuía os seguintes objetivos: aumentar a produção

agrícola, garantir o nível de renda dos agricultores, evidenciando a distorção do comércio agrícola com os subsídios domésticos, e estabilizar a cotação dos preços no mercado interno e os preços ao consumidor. No caso dos EUA, o que estava em cena era o *Farm Act 2002*, uma lei que acomodou os interesses ruralistas norte-americanos por causa das ofertas bilionárias cedidas por ano, pelo governo, para o apoio ao setor agrícola.

No entanto, o Brasil, como forte exportador agrícola no mundo e com grande potencial competitivo internacional, é um dos países de posicionamentos mais agressivos na Rodada Doha na defesa da liberalização do comércio agrícola com redução significativa dos subsídios.

O Brasil possui papel fundamental nas discussões sobre mercados agropecuários da Rodada do Milênio (GURGEL, 2006, p.134). Como líder do G-20, o país acredita que a Rodada Doha venha a possibilitar uma quebra de barreiras e a diminuição dos subsídios oferecidos para os produtores agrícolas dos países desenvolvidos, levando o comércio internacional a um patamar mais equitativo e dando, à agricultura, um padrão semelhante ao observado para os produtos industriais. Claro que as demandas dos EUA para a redução significativa que o Brasil está pedindo não são tão simples de serem atendidas, como, por exemplo, a abordagem do um pra um (em que todos devem ceder), ou seja, os EUA só estariam dispostos a abrir mão de medidas de apoio interno se ocorresse plena compensação em acesso a mercados na Europa e nos países em desenvolvimento.

Apesar da realização de acordos bilaterais com nações como a Argentina – pois, como afirmado anteriormente, são meios mais fáceis e ágeis na obtenção de resultados –, o Brasil acredita e defende que a conclusão das negociações multilaterais da Rodada Doha é a maneira mais eficiente de se atingir um bem comum e uma melhor inserção dos países emergentes nos ditames do comércio internacional, desenvolvendo-se economicamente. Busse (2003, p. 15) conclui que a Rodada Doha pode ser identificada como a “Rodada do desenvolvimento” para ressaltar o progresso que se pode alcançar com a crescente integração dos países em desenvolvimento na economia mundial.

Acredita-se que, com progressos nas negociações no âmbito da OMC, mais precisamente na Rodada Doha, haverá um incremento significativo no comércio mundial. O Brasil, face à sua condição de um dos maiores produtores dos setores da agricultura e da pecuária, com produtividade invejável diante dos padrões mundiais, pode vir a ser um dos maiores beneficiários da evolução das negociações.

Considerações finais

A instalação da Organização Mundial do Comércio em substituição/continuidade ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio teve como principal objetivo a criação do Sistema Multilateral de Comércio, trabalhando com a liberalização do comércio internacional, por meio da quebra de barreiras tarifárias e não tarifárias, tais como tarifas, subsídios, dumping e outras, sempre por meio de regras a serem aplicadas pelos países-membros.

Diversas rodadas de negociações, tanto no âmbito do Gatt quanto da OMC, ocorreram ao longo dos anos com o intuito de organizar o comércio

internacional e coordenar as transações, estabelecendo regras e normas que deveriam ser cumpridas nos acordos comerciais entre as nações. As duas rodadas mais importantes foram a Rodada Uruguai, que trouxe à tona as reivindicações dos países em desenvolvimento – que até então não tinham papel participativo significativo nos escopos das discussões; e a “Rodada do Desenvolvimento”, mais conhecida como Rodada Doha, que nasceu com o objetivo de tornar as regras de comércio mais livres em prol dos países em desenvolvimento.

O mundo moderno entrou numa era de interdependência em que a globalização se difunde intensamente e, com isso, a propagação de blocos econômicos tem demonstrado que os acordos comerciais multilaterais estão cedendo lugar às negociações para a concepção de blocos regionais de comércio. A opção pela formação de blocos econômicos em detrimento de acordos multilaterais está cada vez mais aguda, pois resultados mais rápidos são obtidos com a bilateralidade.

De um lado, há os acordos multilaterais de comércio que almejam o livre comércio entre todos os países, a redução das barreiras comerciais, uma maior influência dos fóruns multilaterais com aumento do número de participantes e a intensificação dos processos de liberalização comercial e interdependência mundial, ou seja, uma total transparência e abrangência de suas políticas. De outro, o regionalismo, que não é somente um complemento, mas também um meio de acelerar o processo comercial multilateral. De uma maneira geral, o regionalismo tem se mostrado positivo para os países devido à esperança de acesso aos mercados e de aumento do poder de barganha no comércio internacional, esbarrando sempre, porém, na prática discriminatória em que apenas poucos são beneficiados com os acordos.

Para tanto, a Rodada Doha, como um instrumento estratégico, apesar de seus inúmeros fracassos desde sua criação, tem se mostrado persistente quanto à sua conclusão, sem que uma decisão em prol da organização do comércio internacional e das reivindicações dos países em desenvolvimento seja tomada. O Brasil, que negocia no âmbito da rodada principalmente a questão da agricultura, e como líder do G-20, defende que uma conclusão da mesma só será efetiva se as demandas dos países em desenvolvimento forem atendidas.

Caso a Rodada Doha seja finalizada e uma maior liberalização no âmbito do comércio internacional venha a acontecer, diversas transformações poderão ocorrer para os países em desenvolvimento, especialmente na questão do desenvolvimento das nações, permitindo, assim, uma maior inserção no cenário internacional e uma melhora gradativa das questões políticas, sociais e econômicas internas. Tomando por exemplo o Brasil, será possível notar um crescimento significativo com a ampliação das exportações de produtos agrícolas e *commodities*. Outro ponto também bastante importante é a questão da possível melhora quanto à equidade no comércio internacional, ou seja, uma diminuição da desigualdade comercial e econômica entre as nações.

A Rodada Doha começou com um objetivo central de tornar o comércio internacional mais acessível a todas as nações; no entanto, devido às diversas transformações do Sistema Multilateral de Comércio, às mudanças na economia global com o “efeito globalização” e aos novos temas que surgem a partir das

necessidades de cada país, a mesma se viu numa situação em que um ponto fixo de discussão não existe mais e nem se chega a uma conclusão. A Rodada Doha é uma solução e não um problema; ela não deve ser vista como um empecilho para a conclusão dos acordos internacionais, mas sim como um meio facilitador para tal.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, V. Saiba mais sobre a OMC e a Rodada Doha. *Folha Online*, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u424650.shtml>>. Acesso em: 13 set 2010.

BAUMANN, R. *et al. Economia internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BHAGWATI, J. Regionalism and Multilateralism: an overview. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (orgs.). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.22-51.

BUSSE, M. Tariffs, Transport Costs and the WTO Doha Round: the case of developing countries. *The Estey Centre Journal*. Canadá, v.4, n.1, p.15-31, 2003. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/23818/1/04010015.pdf>>. Acesso em: 13 set 2010.

CORRÊA, L.F.N. *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001.

FINGER, J.M. Gatt's influence on regional arrangements. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (orgs.). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.154.

FLORÊNCIO, S. *et al. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1990.

GOYOS, D.N. A Rodada Doha da OMC e o Brasil. *Última Instância*, 2007. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/ensaios/ler_noticia.php?idNoticia=38134>. Acesso em: 13 set 2010.

GUANDALINI, G. Negativas férreas da Índia e dos Estados Unidos enterram a Rodada Doha de abertura do comércio mundial. *Veja*, n. 31, p. 130-134, ago. 2008.

GURGEL, A.C. Impactos da Liberalização Comercial de Produtos do Agronegócio na Rodada de Doha. *Revista Brasileira de Economia (RBE)*, Rio de Janeiro, v. 60, n.2, p. 133-151, abr-jun 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003471402006000200002&script=sc_arttext>. Acesso em: 13 set 2010.

JANK, M. Rodada de Doha: negociações devem se acelerar no final da década. *Síntese Agropecuária* (BM&F Brasil), São Paulo, v. 290, ano 9, p. 1-7, jan 2007.

MENDES, R.C. Perspectivas para a Rodada de Doha em 2007. *Síntese Agropecuária* (BM&F Brasil), São Paulo, v. 290, ano 9, p. 1-7, jan. 2007.

OLIVEIRA, I.T.M. A Ordem Econômico-Comercial Internacional: Uma Análise da Evolução do Sistema Multilateral de Comércio e da Participação da Diplomacia Econômica Brasileira no Cenário Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 217-272, 2007a.

_____. *O tema agrícola no sistema multilateral de comércio (1947-2006): uma análise de uma perspectiva brasileira*. Encuentro Iberoamericano de Relaciones Internacionales (Iberam), 3, 2007, Buenos Aires. Perspectivas políticas y económicas en una Iberoamérica presente. Buenos Aires: CEERI, v.1, p. 250-274, 2007b.

OMC. *Understanding the WTO*. 3 ed. Genebra, 2005. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 13 set 2010.

_____. *Declaração Ministerial*. Doha, nov 2001, p.11. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.pdf>. Acesso em: 14 set 2010.

RÊGO, E.C.L. Do Gatt à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 3-22, dez 1996.

RODRIG, D. Deixem os emergentes dominar. *Valor Online*, São Paulo, dez 2008. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/Busca.aspx?termo=deixem%20os%20emergentes%20dominar>>. Acesso em: 2 abr 2009.

SCHOTT, J.J. *The future of the multilateral trading system in a multi-polar world*. Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2008.

SEITENFUS, R.A.S. *Manual das organizações internacionais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SENHORAS, E.M. A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 59-68, jun 2006.

SILVA, M.R. A Rodada Doha e o futuro do Comércio Mundial. *Jornal Pequeno*, ed. 22682. São Luís, jul 2008. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2008/7/28/Pagina83522.htm>>. Acesso em: 13 set 2010.

THORSTENSEN, V. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

THORSTENSEN, V.; JANK, M.S. *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.