

De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica

Ivan Tiago Machado Oliveira

Uma análise ponderada, e que pretenda ser bem-feita, dos acontecimentos contemporâneos exige o conhecimento dos processos históricos que formaram o caminho seguido até o presente. Isto é, ao analisarmos o comportamento dos agentes ao longo dos anos precedentes, a história da interação, os argumentos a serem utilizados acerca do cenário atual ganham maior embasamento e consistência analítica. Assim, realizaremos, nesta seção, uma avaliação do processo evolutivo ocorrido no sistema multilateral de comércio (SMC), desde o imediato pós-Segunda Guerra até a criação da OMC, identificando as interações entre as transformações históricas mundiais tanto no plano político quanto econômico e a estruturação do sistema multilateral.

As primeiras iniciativas relativas ao re-ordenamento da economia mundial no pós guerra tomaram lugar mesmo antes do fim do conflito. Em agosto de 1941, o presidente dos EUA, Roosevelt, e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, assinaram a *Carta do Atlântico*, “documento fundador” dos princípios que viriam a nortear a reconstrução da ordem internacional na segunda metade do século XX e ao qual o Brasil aderiria no início de 1943.

Ivan Tiago Machado Oliveira é pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da Faculdade de Administração da UFBA. Foi membro do Núcleo de Estudos Conjunturais da FCE/UFBA na área de economia internacional.

Entretanto, a estruturação do novo sistema econômico mundial só viria a começar a tomar forma a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944.

Em Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), que viria a funcionar como provedor de liquidez internacional e atenuador de crises das contas externas dos países associados, e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que, como o próprio nome já indica, foi encarregado de financiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico pelo mundo, principalmente das economias européias destruídas durante a Segunda Guerra Mundial. Em relação ao comércio internacional, apesar de se ter ratificado a necessidade da construção de um sistema multilateral de livre-comércio para o conserto do sistema econômico mundial no pós-guerra, não houve condições de se tratar do assunto durante a Conferência. Deste modo, ficou acertado que uma reunião especial deveria ser convocada nos anos seguintes para tratar do tema, como de fato ocorreu.

A construção da ordem liberal pretendida no imediato pós-guerra trazia consigo um ar otimista relativamente às construções institucionais da época. Não foi diferente com a pretensão de se criar uma organização voltada para o comércio internacional. A proposta norte-americana de realizar uma reunião especial para negociações acerca da criação de tal organização foi colocada em prática e, sob os auspícios da recém criada ONU, aconteceu, em Londres (em outubro de 1946), a primeira reunião da Comissão preparatória à Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, na qual seriam estabelecidos os funda-

mentos organizativos de uma Organização Internacional do Comércio (OIC).

Entre abril e novembro de 1947, ocorreu, em Genebra, a segunda reunião da Comissão preparatória para a Conferência de Havana. Nesse encontro, ainda num ambiente de crença e expectativas positivas em relação à criação da OIC num futuro próximo, vinte e três países (dentre eles três latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba) assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), destinado a ser incorporado à Carta constitutiva da OIC. Ocorreu, então, a primeira rodada de negociações multilaterais para a redução de barreiras tarifárias. Ademais, foram definidos os princípios básicos do Sistema Multilateral de Comércio contemporâneo e acertada a adoção temporária do GATT, que entraria em vigor a partir de janeiro de 1948, até que

A não-ratificação da Carta de Havana pelos EUA foi o decreto de morte da nascente OIC. A nação que liderava o mundo ocidental preferiu não levar adiante sua própria proposta de criação de uma verdadeira instituição para gerir o comércio internacional.

a OIC fosse discutida e aprovada pelas *partes contratantes*. O GATT teria um secretariado – chamado oficialmente de *Interim Commission for the International Trade Organization* (Icito), com vinculação, ainda que apenas formal, à ONU – atuando em Genebra no sentido de servir como fórum para negociações de acordos específicos que almejassem a redução de tarifas alfandegárias e outras barreiras ao comércio internacional.

Durante as negociações da Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, que veio a acontecer entre novembro de 1947 e março de 1948 em Havana, mais de cinquenta países acordaram acerca da Carta de Havana, documento oficial que criava a OIC enquanto instituição responsável pelo comércio internacional. Tendo a Carta sido aprovada pelos participantes da Conferência, a constituição efetiva da OIC ficou dependendo apenas da ratificação do documento pelos países signatários segundo suas normas internas.

Algo digno de nota sobre a Conferência de Havana diz respeito à visão que os países mais pobres tinham acerca das negociações e resultados da mesma. Em geral, acreditavam que o tom desenvolvimentista presente na Conferência (o próprio nome traz algo nesse sentido) pudesse fornecer instrumentos factíveis de auxílio àqueles países que esboçavam uma saída em direção ao “paraíso” do mundo desenvolvido, industrializado. Não obstante tal fato, alguns tons destoantes eram ouvidos entre as vozes “subdesenvolvidas”. Vários países latino-americanos deram apoio, por exemplo, a propostas que colocavam a constituição de *zonas de preferências comerciais* como mecanismo legal dentro do documento final da Conferência. Entrementes, a posição

brasileira, pautada em visões multilateralistas defendidas pelos EUA, apresentava reservas relativamente ao tema.

Voltando à Carta de Havana e sua ratificação pelos países signatários, vale mencionar que, como levantado por Paulo Roberto de Almeida (2004, p. 114), “a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente”. No entanto, o relativo desânimo acima relatado veio sendo “construído”, não apenas baseado em eventuais problemas de origem da Carta, mas também a partir de dois aspectos importantes, complementares e inter-relacionados, que tomavam contornos distintos no final da década de 1940 comparativamente àqueles percebidos no período logo posterior à

guerra, quais sejam: 1) a mudança no contexto geopolítico mundial. O inicial convívio pacífico e respeitoso entre a URSS e os EUA no imediato pós-guerra havia se tornado tenso alguns anos após, a Guerra Fria desabrochava; e 2) o Congresso norte-americano, autoridade maior da

política comercial externa dos EUA, se mostrava cada vez menos desejoso em abrir mão de determinados controles sobre a política comercial e tarifária dos EUA, o que poderia vir a acontecer com a ocasional criação da OIC.

O “resumo da ópera” relativo à Carta de Havana, justamente na confluência das tendências acima abordadas, pode ser feito a partir da decisão do Congresso dos EUA de não ratificar a Carta. Na realidade, com o aumento dos focos de tensão internacional, os assuntos relativos à segurança internacional, políticas estratégicas como o próprio Plano Marshall, passaram a ter maior relevância no Congresso dos EUA comparativamente a temas predominantemente econômico-comerciais, como a Carta da OIC, com interesses focados numa temporalidade mais estendida.

A não-ratificação da Carta de Havana pelos EUA foi o decreto de morte da nascente OIC. A nação que liderava o mundo ocidental em sua reconstrução no pós-guerra achou por bem não levar adiante sua própria proposta de criação de uma verdadeira instituição para gerir o comércio entre as diversas nações do globo.

Nesse contexto, o GATT, pensado inicialmente enquanto instrumento temporário e que não demandava ratificação congressual pelo fato ser um acordo executivo, entra em cena de forma permanente e irá servir como uma *quase-instituição* internacional organizadora do SMC contemporâneo por mais de quatro décadas. Como abordado por Sato (2001, p. 5):

Pode-se dizer que o GATT foi, de um lado, a forma contratual possível dentro do quadro das dificuldades econômicas e limitações institucionais do pós-guerra e, de outro, o arranjo que melhor se adequava à econo-

mia política internacional que se configurou na esteira da Segunda Guerra Mundial.

Valls (1997, p. 3) afirma que o Acordo Geral “emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países”. Sendo assim, não obstante a existência de um tímido sistema de *enforcement (panels)* desde o Acordo de 1947, reformado parcialmente em 1952, o SMC, sob os auspícios do GATT, não tinha poder disciplinatório efetivo sobre as *partes contratantes*. Tal aspecto acabava por trazer algum grau de incerteza e arbitrariedade das potências, principalmente dos EUA, para as trocas internacionais.

No GATT, em seu Artigo I, está a cláusula da nação mais favorecida (NMF) na qual a idéia da não-discriminação é ratificada, ficando também garantida a multilateralização do processo negociador. A cláusula da reciprocidade é vista como estímulo importante para as negociações, uma vez que os países tendem a não realizar movimentos unilaterais de liberalização comercial, mas sim a fazerem uso de uma concepção mercantilista do comércio para a condução do processo negociador da abertura comercial. Além disso, a proibição de restrições quantitativas e o princípio do *tratamento nacional*, no qual os produtos importados devem ter o mesmo tratamento que seus similares nacionais, se apresentam como princípios complementares de suporte do SMC.

Desde o início, com o processo de entrada do Benelux e, posteriormente, quando da criação da Comunidade Européia em 1957, o princípio da NMF foi desrespeitado. Porém, tais acontecimentos ocorreram dentro da legalidade presente na cláusula de escape do Artigo XXIV, que trata da criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, como já apresentado no presente trabalho. Assim,

práticas que iam de encontro aos pilares fundamentais *gattianos* se tornaram aceitáveis segundo parâmetros específicos. No Artigo XII, por exemplo, os países podem fazer uso de medidas temporárias que restrinjam as importações devido a problemas em seus Balanços de Pagamentos. No Artigo XVIII, admite-se o uso de instrumentos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico, como no caso de indústrias nascentes, por países em desenvolvimento, condicionado à aprovação pelas demais *partes contratantes*. Já no Artigo XIX (Cláusula de Salvaguarda), restrições ao comércio podem ser impostas, segundo regulamento, caso as concessões negociadas no GATT impliquem em aumentos inesperados e danosos à indústria nacional.

Observamos, pois, que as condições de excepcionalidade aos princípios fundadores do GATT foram criadas no sentido de adaptar as normas à realidade das condições econômicas e políticas. Esse aspecto, como bem apresentado por Seitenfus (2005, p. 212), advém do duplo caráter do Acordo Geral enquanto organização responsável pelo trato do comércio entre as nações:

O GATT deve ser considerado como sendo uma organização internacional especial na medida em que possui duas faces distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre as relações comerciais entre os Estados-Partes. Estas atividades são de cunho jurídico, pois dizem respeito à elaboração, prática e controle de regras de direito material. Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios a diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados-Partes. Essa face é de natureza essencialmente política.

Uma rápida avaliação do histórico do sistema multilateral sob os auspícios do GATT nos trará alguns elemen-

Quadro 1

As rodadas de negociações comerciais do GATT

Ano	Local (nome)	Assuntos cobertos	Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra (Rodada Dillon)	Tarifas	26
1964-1967	Genebra (Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas antidumping	62
1973-1979	Genebra (Rodada Tóquio)	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos jurídicos	102
1986-1994	Genebra (Rodada Uruguai)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC	123

Fonte: OMC.

tos comprobatórios de que o lançamento periódico de rodadas de negociação fundamenta-se na crença de que as mesmas são importante mecanismo para a criação de um ambiente mais propício ao debate político-diplomático, tendendo a ser observada uma melhora apreciável na facilitação do processo político de construção de regras para o comércio internacional no GATT. Ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT. Nessas rodadas tanto as reformas do próprio GATT quanto os processos de mudança nas barreiras comerciais das *partes contratantes* eram discutidos.

De 1947 a 1956, as negociações multilaterais se desenvolveram de forma relativamente positiva, ocorrendo, contudo, certa “lentidão progressiva” em relação à liberalização comercial negociada durante as rodadas do GATT. Cabe lembrar que, em 1956, em Genebra, foi realizada uma

As negociações no GATT tratavam basicamente de redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados. Somente na Rodada Uruguai seriam incluídos temas como agricultura, têxteis e serviços.

“reforma” do SMC, necessária em virtude da não-implementação da OIC, criando um protocolo de emenda ao Preâmbulo e às Partes II e III do GATT.

A Rodada Dillon (nome do Secretário do Comércio dos EUA de então) teve como principal motivação, segundo Rêgo (1996, p.07), a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) através do Tratado de Roma de 1957 e os impactos de sua política comercial comum sobre as demais *partes contratantes* do GATT. Vale notar que as negociações no GATT tinham foco primordial, e quase que exclusivo, na redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados. Tal fato será observado até a Rodada Uruguai, quando novos (e antigos, mas pendentes) temas, como produtos agrícolas, têxteis e serviços, serão inseridos na agenda negociadora.

Durante a Rodada Kennedy (1964-1967), o SMC passou por mudanças significativas, iniciando uma nova etapa de sua existência. Tais transformações estão fundamentadas tanto na organização dos países em desenvolvimento no G-77 e na UNCTAD, dando aos mesmos um papel mais ativo na construção da ordem econômico-comercial de então, quanto no começo de outras modificações no SMC, que incluem a ampliação progressiva dos temas relacionados ao comércio internacional tratados pelo GATT, como *anti-dumping* e comércio de produtos agrícolas, que viriam a ser negociados paulatinamente em rodadas posteriores. Ademais, na Rodada Kennedy, observou-se a continuação do aprofundamento das concessões tarifárias sobre produtos industrializados, com participação crescente de países.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por modificações substanciais no quadro político-econômico

mundial, trazendo conseqüências importantes sobre o ordenamento do sistema de comércio internacional. A perda relativa de hegemonia econômica dos EUA para o Japão e a Europa veio a se juntar a alguns outros fatores, como o fim do padrão dólar-ouro e do câmbio fixo e os aumentos importantes nos preços internacionais do petróleo, na conformação de um ambiente internacional novo.

Nesse contexto, tornou-se freqüente o uso de novos mecanismos de proteção comercial destinados àquelas indústrias nacionais com menor competitividade internacional por partes dos países desenvolvidos, principalmente os EUA. Tais mecanismos eram fundamentados em barreiras não-tarifárias que visavam à redução quantitativa de importações, como restrições voluntárias de exportações, *anti-dumping*, direitos compensatórios, salvaguardas, etc. Com a onda *neo-protecionista* aflorada, os EUA passaram a adotar novas estratégias de negociação no GATT, podendo-se observar tal fato de forma mais visível a partir da Rodada Tóquio de negociações multilaterais do GATT. Dias (1996) apresenta, de forma sucinta, esse novo comportamento da potência econômica do mundo capitalista relativamente às negociações comerciais, indicando a mudança em dois importantes conceitos negociadores. A autora afirma que:

A partir da Rodada Tóquio (1973-1979), os Estados Unidos começaram a utilizar dois novos conceitos negociadores, cujo significado foi explicitado ao longo dos últimos anos, tornando-se, com o tempo, mais evidente a sua contradição com o contexto de liberalização do comércio. Primeiro, a noção de livre comércio foi substituída pela de comércio “equitativo” (*fair trade*), e a noção de reciprocidade efetiva no acesso a mercados, em termos de resultados, substituiu a reciprocidade anterior, associada à igualdade de oportunidades. (Dias, 1996, p. 61)

Esses novos conceitos se afastam de vez da idéia de *liberalismo administrado*, qualificação do marco institucional do comércio internacional vislumbrado no GATT através da cláusula da NMF e da reciprocidade anterior, aproximando-se assim da idéia de *comércio administrado*, conceito esse ligado a uma visão na qual os governos atuam internacionalmente no sentido de dividir mercados entre suas empresas de forma mutuamente satisfatória.

Tais mudanças de posicionamento dos EUA trouxeram consigo um potencial de conflito de interesses mais significativo dentro do GATT. Como aborda Abreu (1998): “In the Tokyo Round (1973-1979) there was for the first time a clear clash between the more advanced developing countries such as Brazil and the United States, seeking reciprocity in terms of concrete concessions” (Abreu, 1998, p. 6).

O fruto mais importante gerado na Rodada Tóquio

foi, provavelmente, a reforma do GATT com a incorporação efetiva de um tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento através da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação). Entretanto, os resultados efetivos da Rodada em relação às barreiras não-tarifárias foram pífios. Segundo Rego (1994, p. 8), o relativo fracasso de tais negociações em relação a questões não-tarifárias deveu-se a dois fatores: “o sucesso das negociações quanto à redução das tarifas para níveis baixos e as recessões econômicas dos anos 70 e início dos anos 80 (desencadeadas, em parte, pelos dois choques de petróleo)”.

Embora os EUA tenham tentado, já em 1982, dar início a uma nova rodada de negociações no GATT, buscando

O regionalismo não é um movimento atual. O Benelux foi criado em 1947, a Comunidade Européia foi criada em 1957 e diversos mecanismos de integração regional foram criados por países em desenvolvimento nos anos 60. Mas a década de 90 viu uma expansão gigantesca deste tipo de acordo comercial.

tratar dos temas mal-resolvidos na rodada anterior, o consenso necessário para o lançamento de uma nova rodada de negociações no GATT só foi alcançado na Reunião Ministerial de Punta del Este, no Uruguai, em setembro de 1986. Ficou, então, acordado que tanto temas pendentes (como agricultura, têxteis, subsídios) quanto novos temas (como serviços, propriedade intelectual, investimentos) seriam negociados. Contudo, as negociações de bens e serviços seriam realizadas de forma separada, atendendo a demandas do G-10 e alguns outros países em desenvolvimento¹. O mandato negociador da Rodada Uruguai se comprometia em realizar a mais ampla e complexa negociação multilateral da história. A previsão inicial era a de que a rodada duraria quatro anos, porém, a complexidade das negociações fez com que os trabalhos da rodada durassem praticamente o dobro.

Depois de idas e vindas, as negociações da Rodada Uruguai foram finalmente concluídas em dezembro de 1993 em Genebra. Permaneceram, contudo, em aberto algumas questões mais controversas para as quais não se conseguiu consenso, como aquelas relativas ao comércio de produtos audiovisuais, à abertura do setor financeiro, a cláusulas sociais e ambientais, tendo as partes contratantes assumido o compromisso de continuar as discussões a respeito nos anos seguintes.

Em abril de 1994 os representantes das partes contratantes do GATT assinam a Ata Final da Rodada Uruguai, em Marraqueche. Provavelmente, a principal novidade trazida pela Ata foi a criação em bases concretas da Organização Mundial do Comércio (OMC), primeira instituição, de fato, responsável pelo trato das questões relativas ao comércio

internacional. Fechava-se, assim, uma lacuna nunca muito bem preenchida na ordem internacional do pós-guerra, quando a OIC não entrou em funcionamento. Sobre os resultados finais da Rodada Uruguai, Lampreia (1995, p. 247) afirma:

O conjunto de textos de instrumentos legais negociados desde o lançamento da Rodada, em setembro de 1986, apresenta-se na Ata Final sob a forma de anexos ao Acordo que cria a Organização Mundial de Comércio (WTO), que não fora prevista em Punta del Este, mas cuja constituição foi julgada necessária para fins de abrigar, dentro de uma única moldura institucional: o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tal como modificado pela Rodada Uruguai (Gatt); todos os acordos e arranjos concluídos desde 1947 sob os auspícios do mesmo Gatt; e os resultados completos da recém-concluída Rodada.

Quase cinquenta anos depois da tentativa de criação da natimorta OIC, o mundo comercial construía as bases, pela via multilateral, para a edificação de uma “nova” ordem comercial internacional, fundamentada no direito e com mecanismos que davam caráter impositivo às decisões tomadas multilateralmente. Embora seja possível que se faça uma relativização do poder efetivo da OMC enquanto marco jurídico internacional, é inegável a importância do papel que tal instituição veio a desempenhar, desde a sua criação, num cenário internacional marcado pelo incremento substancial das trocas comerciais.

A OMC num mundo interdependente.

Antes de realizarmos uma análise das modificações ocorridas no SMC com a entrada em cena da OMC, assim como de sua trajetória durante a última década do século XX, é interessante que façamos uma avaliação honesta, ainda que relativamente rápida e superficial, dos impactos que o processo de liberalização comercial pela via multilateral ajudou a gerar sobre os fluxos mundiais de comércio, auxiliando, deste modo, o crescimento da economia mundial.

O Gráfico 1 mostra claramente a trajetória de crescimento do comércio e produção mundiais de bens. Tomando o ano de 1950 como ano-base, observaremos que o crescimento do volume das exportações mundiais de bens tenderá a manter um crescimento maior do que aquele ocorrido no volume da produção mundial de bens. Tal diferença entre o crescimento do comércio e a produção mundial começou a se tornar mais evidente nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, é a partir da década de 1990 que a diferença entre o crescimento observado no comércio de bens e aquele da produção dos mesmos será alargada de forma significativa.

O que explica tais estatísticas? Acreditamos que um conjunto de fatores complementares deva ser levado em conta, dentre eles o papel desempenhado pelo GATT na retirada dos gravames ao comércio internacional. Logicamente, as políticas de recuperação econômica do pós-guerra, de cunho fundamentalmente keynesiano, tiveram importante impacto na geração de renda e comércio no mundo. Entretanto, vale a pena lembrar que a queda progressiva das barreiras aos produtos industrializados negociada multilateralmente acabou ampliando as áreas de contato econômico-comercial entre as nações do mundo, principalmente, num primeiro momento, entre a Europa e os EUA².

Ademais, principalmente na década de 1990, quando os efeitos da Rodada Uruguaí começam a ser sentidos, as iniciativas *minilateralistas* (tanto bilaterais quanto regionais) de realização de acordos visando à liberalização do comércio internacional seguidas por diversos países (dentre eles os EUA) vieram a auxiliar no vigoroso incremento das trocas internacionais. O que o Gráfico 1 deixa claro é que uma parte cada vez mais significativa do produto mundial passou a ser gerado pelas exportações, denotando com evidência o aumento da interdependência econômico-comercial no mundo.

Em falando de regionalismo, é importante relembrar

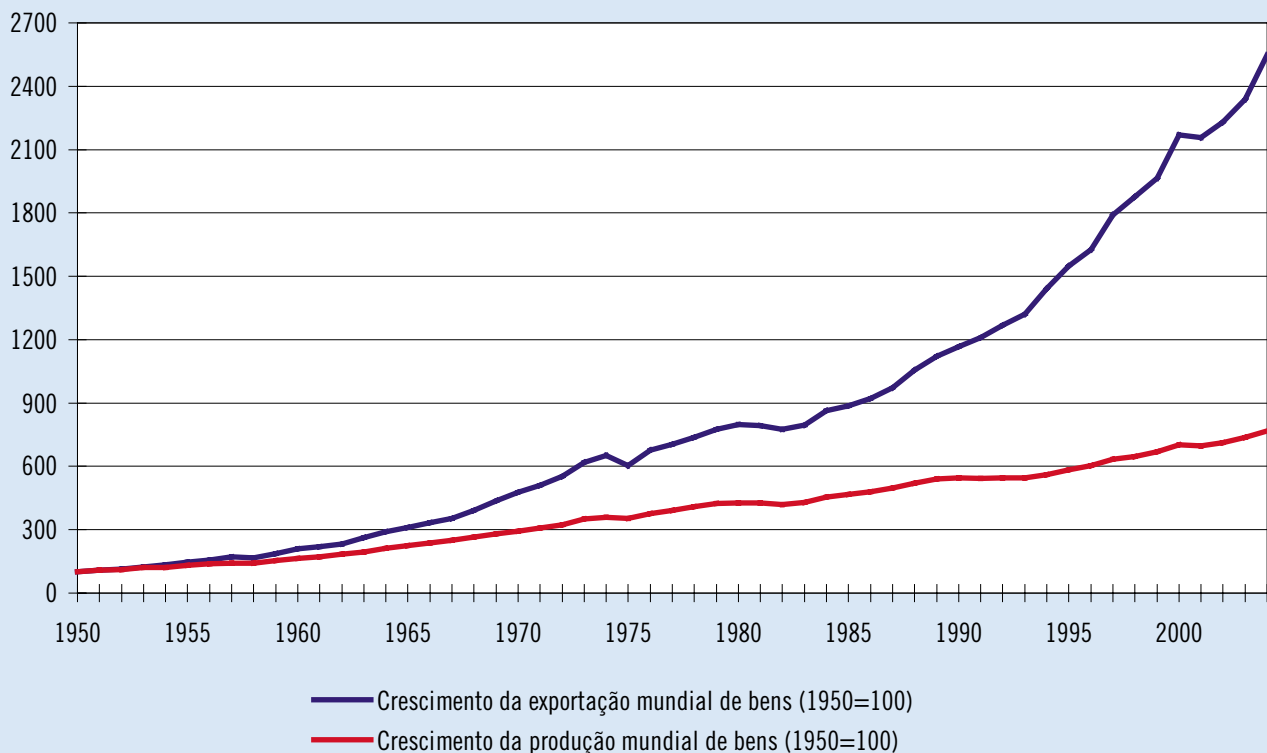
que tais acordo *minilateralistas* sempre foram identificados como sendo um desafio ao SMC. Para uns, o regionalismo poderia vir a ferir a tendência globalizante do capitalismo, observada de forma mais clara no momento atual, e a descaracterizar o processo multilateral de liberalização comercial. Para outros, o regionalismo é visto como auxiliar no processo de abertura comercial no mundo. De toda forma, como ressalta Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 3), é fato que:

A construção normativa do sistema multilateral de comércio registrou, de certo modo, uma evolução paradoxal. De um lado, houve o reforço dos princípios tradicionais de nação-mais favorecida, de tratamento nacional, de reciprocidade, de transparência e de igualdade de direitos e de obrigações, este último temperado parcialmente pelo tratamento diferencial e mais favorável para as partes contratantes menos desenvolvidas. De outro, ocorreu o aprofundamento e a disseminação dos esquemas minilateralistas e dos arranjos geograficamente restritos, ofendendo a primeira dessas cláusulas, a de NMF.

É claro que o regionalismo não é, fundamentalmente, um movimento atual. O próprio Benelux, criado em 1947, e a Comunidade Européia, em 1957, além de diversos mecanismos de integração regional criados por países

Gráfico 1

Crescimento do volume da produção e exportação mundial de bens, 1950-2004



Fonte: OMC.

em desenvolvimento na década de 1960, atestam tal fato. Contudo, a última década do século passado será marcada pela expansão gigantesca desse tipo de acordo comercial entre nações. Segundo dados da OMC, apresentados por Oatley (2003, p. 22), existiam em vigor, em 2001, cerca de 134 acordos regionais de comércio. Desse total, 90 foram

O maior poder efetivo do sistema de resolução de conflitos existente na OMC, fundamentado no direito internacional, é a maior distinção entre esta organização e o “velho” sistema GATT.

assinados entre os anos 1991 e 2001. ³ Assim, como conclui Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 12) ao falar dos acordos regionais de comércio disseminados por toda a América (a exemplo do NAFTA, Mercosul, CAN, etc.):

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo ACP -, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra. Provavelmente ele terá de enfrentar uma longa travessia do deserto antes de reencontrar terreno mais favorável para seu florescimento e expansão.

É nesse contexto que entra em atividade, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), institucionalizando a regulação comercial mundial. A OMC tem como princípios basilares aqueles mesmo que davam suporte ao “velho” SMC sob os auspícios do GATT 47, quais sejam: não-discriminação (Cláusula da NMF), reciprocidade e *tratamento nacional*. Além disso, o quadro legal que sustenta o SGP, a discriminação positiva relativamente aos países em desenvolvimento foi herdado e mantido no “novo” sistema.

Dentre as funções capitais da OMC, está a de ser o organismo administrador tanto de acordos multilaterais, como o GATT 94, GATS, TRIPS, quanto dos plurilaterais, relacionados ao comércio de aeronaves civis, compras governamentais, comércio e produtos lácteos e de carne bovina. Ademais, a Organização serve como um fórum permanente para negociações multilaterais internacionais e também como organismo imbuído de capacidade jurídica para a resolução de desavenças comerciais entre seus membros, através do Órgão de Solução de Controvérsias. É justamente o maior poder efetivo, fundamentado no direito internacional, do sistema de resolução de conflitos existente na OMC que se coloca como ponto fundamental de distinção relativamente ao “velho” sistema GATT. Tal aspecto traz consigo a conformação de um sistema caracterizado por

ser mais *rule-oriented*, dando maior efetividade e legitimidade ao SMC. Uma outra importante inovação ocorrida no SMC, no pós-Rodada Uruguai, foi a criação do Órgão de Exame de Políticas Comerciais, através do qual são feitas análises acerca das políticas comerciais dos países membros, servindo como mecanismo de vigilância quanto aos cumprimentos dos compromissos assumidos.

No entanto, vale frisar que, mesmo com um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso, por vezes será observado que principalmente as grandes potências terão algum espaço, mesmo que “ilegal”, para o uso de seus “estoques de poder” no descumprimento de compromissos assumidos multilateralmente, o que mostra a complexidade da interação entre as nações quando estas tentam construir regras gerais e objetivas para gerir suas trocas materiais. Sobre este fato, Lima (2004, p. 36) afirma:

Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são auto-executáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações.

A OMC tem, no topo da estrutura funcional, a Conferência Ministerial, onde os representantes de todos os seus membros se reúnem pelo menos uma vez a cada dois anos, podendo deliberar sobre qualquer assunto relacionado aos acordos multilaterais de comércio. No intervalo das reuniões ministeriais, os trabalhos da OMC são realizados por diversos órgãos, sendo o principal deles o Conselho Geral, ao qual estão subordinados o Conselho para Comércio de Mercadorias, o Conselho para Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio e o Conselho para Comércio de Serviços⁴. Aos últimos, por sua vez, ficam subordinados numerosos outros grupos de trabalho e comitês. Ademais, existem outros quatro comitês responsáveis por assuntos relacionados com as temáticas comércio e meio ambiente, comércio e desenvolvimento, restrições de balanço de pagamentos e administração e orçamento da OMC.

Na primeira reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura em 1996, foram iniciadas negociações sobre novos temas dentro da agenda da Organização como comércio e investimento, comércio e competição, transparência nas compras governamentais e facilitação de comércio, seguindo o que fora acordado ao fim da Rodada Uruguai. Já nessa reunião, por iniciativa liderada pela UE, foi proposto o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais que tivesse como foco os temas acima referidos. Entretanto, a oposição consistente de diversos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, fez com que tal pro-

posta fosse adiada. Ademais, os países em desenvolvimento levaram a cabo um conjunto de proposições que visavam a tentar resolver os muitos problemas que ainda persistiam relativamente à implementação do acordado na Rodada Uruguai, principalmente naqueles setores que mais lhe eram benéficos, como o agrícola e o têxtil. Vale também lembrar que os temas ligados a questões sociais e ambientais, que deveriam ser discutidos na reunião, acabaram por ganhar atenção marginal, sem resolução aparente no curto prazo. É fato que existe uma enorme resistência, principalmente por grande parte dos países em desenvolvimento, de se incorporar normas no SMC relativas a questões sociais e ambientais, tendo por base a idéia de que alguns dos fatores geradores de suas vantagens comparativas poderiam ser contestados em benefício de uma minoria nos países desenvolvidos.

Reunidos em Seattle, nos EUA, em 1999, os Ministros dos países membros da OMC tentaram pavimentar o caminho para o lançamento da então chamada Rodada do Milênio. Contudo, por fatores diversos, surgiram impasses e a reunião resultou num retumbante fracasso. Como elementos capitais na geração de tal fracasso, podemos destacar a falta de efetiva motivação política e de consenso entre os atores internacionais mais poderosos quando à agenda a ser negociada. Por um lado, os EUA tentavam avançar na abertura do setor de serviços, movimento iniciado na década de 1980 onde se observa a liberalização dos serviços como mecanismo a ser usado na tentativa de melhora das contas externas do país. Já os japoneses e europeus, sabendo que uma nova rodada puxaria necessariamente o tema agrícola para o centro das discussões, queriam ampliar as negociações na área de investimentos e concorrência, temas que lhes eram mais convenientes.⁵

Cabe aqui apresentar, de forma sucinta, algumas modificações ocorridas na posição da diplomacia econômica brasileira no decorrer da década de 1990 relativamente

Grande parte dos países em desenvolvimento resistem à incorporação ao SMC de normas relativas a questões sociais e ambientais, pois temem que alguns dos fatores geradores de suas vantagens comparativas possam ser contestados em benefício de uma minoria nos países desenvolvidos.

ao SMC. As próprias transformações da economia com a abertura comercial iniciada no início dos anos 1990 atuaram sobre o posicionamento do país frente às negociações internacionais. A diplomacia toma um tom mais liberal, não deixando de ter, pelo menos retoricamente, o objetivo primordial de ser elemento auxiliar na busca pelo desenvolvimento econômico brasileiro. A construção do Mercosul também influenciou o trato diplomático do Brasil no mundo, passando o país a ter de harmonizar interesses dentro do bloco para seguir adiante nas negociações de liberaliza-

ção pela via multilateral.

É importante lembrar que muitos países em desenvolvimento continuam a manifestar freqüente descontentamento com as mudanças só marginais nas normas internacionais de comércio relativamente aos setores onde possuem maior competitividade, desde o GATT-1947 até a atualidade. Mesmo existindo um arcabouço de medidas que busca dar maior proteção aos países em desenvolvimento dentro da OMC, a insatisfação fica clara e fundamentada quando os principais produtos exportados pelos mesmos encontram significativas barreiras de entrada nos mais diversos mercados mundiais, sejam elas ligadas a ‘picos’ e escalonamentos tarifários ou a quotas, barreiras fitosanitárias, etc.

Para alguns, como Gonçalves (2003a), a falta de democracia no sistema multilateral de comércio leva à elaboração de agendas que interessam aos países desenvolvidos. Assim, muitos vêem a OMC como uma instituição usada pelos países fortes como instrumento de política externa. Destarte, os países em desenvolvimento vêm apresentando especial interesse em modificar, no âmbito da OMC, normas e fundamentos das negociações, tendo em vista um maior foco no desenvolvimento, voltando aos fundamentos da Carta de Havana, pensada há quase cinquenta anos atrás.

Tentando conciliar os interesses de países em desenvolvimento (*Grupo de Cairns*, dentre outros) com aqueles dos países desenvolvidos (EUA, UE e Japão), ocorre em Doha, no Catar, a quarta reunião ministerial da OMC. É importante lembrar que os trabalhos político-diplomáticos em Doha, em novembro de 2001, ocorreram numa conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas aos EUA estavam muito presentes e a economia mundial não andava muito bem, existindo grande incerteza acerca do seu desempenho futuro. Destarte, o mundo pressionava pela emissão de sinais positivos pela OMC, tendo em vista

que um novo fracasso nas negociações em Doha poderia trazer mais trevas ao cenário mundial, já bastante negativo. Ao final do encontro, a Declaração Ministerial de Doha lançou um documento repleto de “ambigüidades construtivas” que colocavam

a questão das concessões às preocupações dos países em desenvolvimento como ponto primordial a ser discutido. Estava lançada a nova rodada de negociações multilaterais da OMC: a *Rodada do Desenvolvimento*.

A Rodada Doha: desafios e expectativas.

O SMC, seguindo seu processo histórico-evolutivo descrito anteriormente, chega ao século XXI com uma nova roupagem, mais robusta e efetiva na condução da regulação internacional do comércio. A OMC tornou-se uma

instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização. Ademais, neste início de século, a luta pelo desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta também passou a ecoar de forma mais relevante nas instituições internacionais como a OMC. Observa-se, aqui, uma certa volta às demandas dos países mais pobres colocadas em meados no século passado, quando das negociações acerca da Carta de Havana que criava a OIC.

Conceito-chave que norteou as ações do mundo econômico nos mais diversos países durante boa parte da segunda metade do século XX, estando marginalizado nas últimas décadas do mesmo pelas crises que assolaram o mundo, o *desenvolvimento* volta à cena internacional no início de século XXI buscando fazer com que uma parte cada vez maior da população mundial tire proveito dos benefícios trazidos com a, por vezes tão vilipendiada, globalização.

É nesse contexto que os membros da OMC lançam a atual rodada de negociações comerciais multilaterais, a Rodada Doha. Como colocado ao findar o seção anterior, a retórica desenvolvimentista em prol dos países menos

Para alguns, a falta de democracia no sistema multilateral de comércio leva à elaboração de agendas que interessam aos países desenvolvidos. Por isso, muitos vêem a OMC como uma instituição usada pelos países fortes como instrumento de política externa.

avançados foi a base de lançamento da Rodada, apontando para o tema agrícola como pilar fundamental das negociações. Embora a liberalização do comércio agrícola seja considerada como elemento central da Rodada, novas negociações acerca de diversos outros temas (como serviços, produtos não-agrícolas, propriedade intelectual, investimentos, comércio eletrônico, etc.) foram também lançadas em Doha, buscando uma óbvia harmonização de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

A importância dada aos interesses dos países em desenvolvimento na atual rodada de negociações da OMC, pelo menos retoricamente, pode ser vislumbrada de forma clara no seguinte excerto da Declaração Ministerial de Doha:

International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. (...) we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well

targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 1)

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, em Doha, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi acordado, as negociações tomaram corpo de forma permanente em Genebra, tendo ocorrido eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre posicionamentos dos países relativamente aos temas negociados. Num primeiro momento, pode-se citar a quinta Conferência Ministerial, ocorrida em Cancun em setembro de 2003, fracassada pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e seus pares desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e ditos temas de Cingapura. Vale ressaltar que, do ponto de vista dos interesses brasileiros na Rodada (focados no tema agrícola), a Conferência em Cancun trouxe à tona a participação do G-20 como interlocutor importante nas negociações.

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quan-

do se conseguiu chegar a um acordo para a retomada efetiva das negociações (*The July 2004 package*). As negociações prosseguiram por um ano e meio até a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong em dezembro de 2005. Nesse encontro, algumas arestas foram apa-

radadas em relação aos temas mais controversos e um progresso relativo foi obtido em áreas específicas, como em relação aos subsídios à exportação agrícola, que devem ser extintos completamente até 2013. Entrementes, muito ainda resta de controverso e não-acordado acerca de temas muito importantes para a Rodada, como aqueles relacionados à agricultura (acesso a mercado e apoio interno), serviços e bens não-agrícolas. Ademais, na Conferência de Hong Kong, estabeleceu-se um novo cronograma para as negociações em 2006, tendo em vista que o *deadline* estabelecido inicialmente para a Rodada Doha, 1º de janeiro de 2005, havia sido perdido já há algum tempo.

Portanto, os resultados de Hong Kong não devem ser comemorados de forma irrealista, tendo em vista que a reunião apenas conseguiu manter as negociações da Rodada nos trilhos, dando alguma perspectiva para um possível, mas pouco provável, acordo final ao final do novo *deadline*, dezembro de 2006.

Não obstante tenha ocorrido alguma aproximação entre as propostas dos principais grupos interessados no tema agrícolas desde o início das negociações, o mesmo continua a ser tanto o foco principal do mandato negociador de Doha quanto o elemento mais controverso e de complexa negociação da Rodada. Os EUA e a Europa Comunitária

continuam bastante reticentes relativamente aos seus pontos mais sensíveis da negociação agrícola. Por um lado, a UE pressiona os norte-americanos por uma proposta mais agressiva em relação ao apoio interno. Por outro, os EUA afirmam que sem uma proposta europeia de liberalização efetiva no acesso ao seu mercado no setor agrícola, não podem fazer concessões de forma mais rápida em outras áreas.

Como líder do G-20, o Brasil tem desempenhado um papel fundamental no processo negociador agrícola, empenhando-se na árdua tarefa de não deixar que o tema agrícola venha a apresentar resultados negociados, ao fim da Rodada, que sejam puramente fundados nos interesses das grandes potências. Contudo, vale lembrar que, como contraponto a uma possível liberalização para os bens agrícolas, será demandado dos países em desenvolvimento, principalmente daqueles com maior grau de avanço econômico como o Brasil, compromissos de reduções de gravames ao comércio de bens industriais e de serviços. É necessário, pois, que os países em desenvolvimento estejam atentos às oportunidades e desafios gerados ao seu desenvolvimento econômico através das negociações na OMC.

Por fim, é importante frisar que mesmo que o resultado efetivo obtido ao fim da Rodada Doha não seja o *first best* para os interesses dos países em desenvolvimento, os mesmos devem observar atenciosamente a importância da defesa do SMC fundamentado no direito como instrumento que possibilita certa restrição ao exercício do poder e da arbitrariedade pelas potências mundiais. Como diria Lacordaire: “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o mestre e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta.”

Notas

¹ Vale notar que, ao final da Rodada Uruguai, as negociações do comércio de bens e de serviços haviam se fundido, resultando no pacote global da rodada sendo tratado como um *single undertaking*, importante inovação ocorrida na Rodada Uruguai.

² A legitimidade do SMC sob os auspícios do GATT advinha parcialmente do crescimento substancial do comércio internacional. Contudo, é lógico que a anuência da potência econômica mundial com o que era acordado multilateralmente tinha peso mais significativo enquanto ação legitimadora do SMC.

³ Chega, aqui, à discussão o problema do *hegemon*. Muitos estudiosos colocam que essa tendência *minilateralista* existente no sistema comercial internacional atualmente adviria do “problema de liderança”, no qual o exemplo dado pelas principais potências mundiais (fundamentalmente os EUA, UE e Japão) nas últimas décadas reforçaria a constituição de um ambiente favorável a esses arranjos *multilateralistas* mundo afora.

⁴ Cabe salientar que o Conselho Geral também atua tanto como Órgão de Exame de Políticas Comerciais quanto como Órgão

de Solução de Controvérsias Comerciais.

⁵ Gonçalves (2003b), em seu capítulo 2, faz uma interessante análise sobre as principais interpretações acerca do fracasso da reunião de Seattle, bem como divergências e impasses lá gerados.

Referências

- ABREU, Marcelo de P. *Brazil, the GATT and the WTO: history and prospects*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998. (Texto para discussão n° 392). Disponível em: <www.puc-rio.br>. Acesso em: 10 maio 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Diplomacia comercial: de Bretton Woods e Havana à OMC”. In: _____. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2ª ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, cap. 3, pp. 111-144.
- _____. “Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio: uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio”. IN: NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: MAIS DO QUE PRODUZIR, É PRECISO SABER NEGOCIAR, 1, nov. 2005. American Chamber, São Paulo. Disponível em: <www.pralmeida.org>. Acesso em: 28 jan. 2006.
- BAUMANN, Renato et ali. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 442 p.
- CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 4., 2001, Doha. *Ministerial declaration*. Genebra: OMC, 2001. 10 p. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 abr. 2006.
- DIAS, Viviane Ventura. “O Brasil entre o poder da força e a força do poder”. In: BAUMANN, Renato (Org). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996, cap. 4, pp. 55-73.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- _____. “Globalização comercial”. In: _____. *O nó econômico*. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2003a. Cap. 4, pp. 97-122.
- _____. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003b.
- GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Campinas, 2005.
- JANK, Marcos S.; THORSTENSEN, Vera (Org.). *O Brasil*

- e os grandes temas do comércio internacional*. 1ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- JANK, Marcos S.; TACHINARDI, Maria H. “Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a produtos sensíveis”. *Revista brasileira de comércio exterior*, n. 86, jan./mar. 2006.
- LAMPREIA, Luiz Filipe P. “Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese”. *Estudos avançados*. v. 9, n. 23, 1995.
- LIMA, Tatiana Macedo N. *GATT/OMC: uma análise institucional*. Dissertação (Pós-graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.
- OATLEY, Thomas. *International political economy: interests and institutions in the global economy*. Londres: Longman, 2003.
- OMC. *International trade statistics 2005*. Genebra: OMC, 2005b. 274 p. Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 20 abr. 2006.
- RÊGO, Elba C. L. “Do Gatt à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio”. *Revista do BNDES*, v.3, n.6, dez. 1996.
- RICUPERO, Rubens. “Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio?” *Estudos avançados*, v. 16, n. 46, set./dez. 2002.
- RIOS, Sandra P. “O impasse em Cancun e os impactos sobre a agenda brasileira”. *Revista brasileira de comércio exterior*, n. 77, out./dez. 2003.
- SATO, Eiiti. “Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC”. Maio 2001. Disponível em: <www.ufrgs.br/irel>. Acesso em: 10 mar. 2006.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. *Manual das organizações internacionais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- VALLS, Lia. *Histórico da Rodada Uruguai do GATT*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (Texto para discussão). Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 20 mar. 2006.