

# Da Rodada Uruguai à Rodada Doha e os seus desdobramentos até os dias atuais: os novos desafios do Brasil nas negociações multilaterais na OMC

*From the Uruguay Round to the Doha Round and its developments until recent days: the New Challenges for Brazil in the multilateral WTO Negotiations*

*Desde la Ronda Uruguay a la Ronda Doha y su desarrollo hasta los dias actuales: los nuevos desafios de Brasil en las negociaciones multilaterales en la OMC*

Olimpio José de Arroxelas Galvão<sup>1</sup>

## Resumo

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. Da Rodada Uruguai à Rodada Doha e os seus desdobramentos até os dias atuais: os novos desafios do Brasil nas negociações multilaterais na OMC. *Rev. C&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 57-80, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art3)

O trabalho descreve os principais cenários mundiais de negociações multilaterais durante as Rodadas Uruguai e Doha, esta sendo a primeira sob a Organização Mundial do Comércio – OMC, iniciada em 2001 e ainda não concluída. A pesquisa teve dois focos: realizar uma apreciação das conquistas alcançadas com a Rodada Uruguai, cujas decisões entraram em vigor em 1995 e resultaram na mais profunda reforma do sistema mundial de comércio, desde a assinatura do GATT, em 1947; e apresentar os desdobramentos da Rodada Doha, que foi instalada por causa da insatisfação de grande número de países com o não cumprimento das principais conquistas da Rodada Uruguai. O estudo mostra que o grande aumento do número de membros da instituição, a emergência de novos protagonistas, a defesa intransigente dos países desenvolvidos em proteger sua agricultura e o formato de decisões por consenso da OMC, levaram aos impasses que tornaram quase impossível o encerramento da Rodada Doha até os dias atuais.

**Palavras-chave:** Rodadas Uruguai e Doha. Negociações Multilaterais. Impasses da Rodada Doha. Novos desafios para o Brasil

## Abstract

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. From the Uruguay Round to the Doha Round and its developments until recent days: the New Challenges for Brazil in the multilateral WTO Negotiations. *Rev. C&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 57-80, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art3)

The paper analyses the main world scenarios of the multilateral negotiations during the Uruguay and the Doha Rounds, the latter under the World Trade Organization – WTO, which began in 2001 and is not yet concluded. The research has two focuses: make an evaluation of the conquests reached by the Uruguay

<sup>1</sup> Ph.D em Economia, University College da Universidade de Londres, UK (1988); Mestre em Economia, Universidade de Yale, Conn.,USA (1970); Professor Titular da Faculdade Boa Viagem/DeVry. Email: olimpio.galvao@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1107-805X>

Round, which decisions started to work in 1995 and resulted in the deepest reform of the world trade system, since the General Agreement on Trade and Tariffs, in the year 1947; and to present the developments of the Doha Round, which was installed because of the dissatisfaction of a great number of countries with the non-compliance of the principal conquests of the Uruguay Round. The study shows that the big increase in the number of country-members in the Organization, the emergency of new protagonists, the intransigent defense from the rich countries of their agriculture, and the WTO format of decisions by consensus, turned almost impossible the conclusion of the Doha Round until the present days.

**Keywords:** Uruguay and the Doha Rounds. Multilateral Negotiations. The Doha Round Impasses. New Challenges for Brazil.

## Resumen

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. Desde la Ronda Uruguay a la Ronda Doha y su desarrollo hasta los días actuales: los nuevos desafíos de Brasil en las negociaciones multilaterales en la OMC. *Rev. Ci & Trópico*, v. 44, n. 2, p. 57-80, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art3)

El trabajo describe los principales escenarios mundiales para las negociaciones multilaterales durante las Rondas Uruguay y Doha, esta la primera en el marco de la Organización Mundial del Comercio – OMC, que comenzó en 2001 y aún no ha concluído. La investigación tuvo dos enfoques: realizar una valoración de los logros alcanzados con la Ronda Uruguay, cuyas decisiones entraron en vigor en 1995 y resultaron en la reforma más profunda del sistema comercial mundial, desde la firma del GATT en 1947; y presentar los desarrollos de la Ronda Doha, que se instaló debido al descontento de un grand número de países por el incumplimiento de los principales logros de la Ronda Uruguay. Es estudio muestra que el gran aumento del número de integrantes en la institución, el surgimiento de nuevos protagonistas, la defensa intransigente de los países desarrollados en la protección de su agricultura y el formato de decisiones por consenso de la OMC, llevaron a impasses que hicieron casi imposible cerrar la Ronda de Doha hasta la actualidad.

**Palavras chave:** Rondas Uruguay y Doha. Negociaciones Multilaterales. Los Impasses de la Ronda Doha. Nuevos Desafíos para el Brasil.

## 1. Introdução

A finalização da Rodada Uruguai e a criação de uma nova instituição reguladora do comércio internacional no ano de 1994 – a WTO (World Trade Organization) ou OMC (Organização Mundial do Comércio) – trouxeram grandes mudanças nos cenários internacionais e expectativas concretas de reversão das tendências protecionistas observadas durante as sete rodadas de negociações multilaterais anteriores, prevendo-se a instauração de uma nova onda de liberalização dos fluxos mundiais de comércio.

Após quase dez anos de difíceis e tensas negociações esta rodada, iniciada no ano de 1986, no balneário de Punta del Leste, no Uruguai, e com previsão de se encerrar em 1990, foi concluída parcialmente em 1993 e fechada oficialmente em abril de 1994, com a assinatura por mais de 120 países de uma Ata Final na cidade marroquina de Marrakesh.

Ao entrarem em vigência em primeiro de janeiro de 1995, as decisões da Rodada Uruguai resultaram na mais profunda reforma do sistema mundial de comércio, desde o estabelecimento do primeiro Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT, no ano de 1947<sup>2</sup>, reformas que serão discutidas a seguir.

## **2. A Rodada Uruguai: 1986-1994**

Três características fundamentais da Rodada Uruguai merecem destaque. A primeira diz respeito à abrangência dos temas de que tratava. Antes dessa Rodada os acordos negociados nas sucessivas reuniões desde 1947 tratavam basicamente de questões relativas ao comércio de mercadorias e, mesmo assim, deixavam de lado segmentos importantes da atividade econômica, como o comércio de bens agrícolas e o de algumas atividades manufatureiras intensivas em mão-de-obra, como os produtos da indústria têxtil e de confecções, de enorme importância para as nações em desenvolvimento, mas que ficaram à margem das regras e disciplinas do GATT. Com a criação da OMC, esta nova organização passou a implementar uma grande diversidade de acordos, que cobriam não somente toda a esfera comercial de bens, mas também outras áreas que não eram cobertas pelos sete acordos anteriores, como os serviços, os direitos de propriedade intelectual e os investimentos relacionados com o comércio. Assim, a OMC passou a implementar não somente o GATT 1947 (o chamado acordo base) mas também novos acordos aprovados durante a Rodada Uruguai, denominados de GATT 1994 (que é uma versão atualizada do GATT 47) e todos os acordos suplementares relativos ao comércio de mercadorias, inclusive o de bens agrícolas e o de têxteis e confecções; o Acordo Geral sobre Serviços (denominado de GATS); o Acordo sobre os Aspectos Comerciais que envolvem a Proteção de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS); e o Acordo sobre Investimentos Relacionados ao Comércio (TRIMS). Além do mais, foi implementado pela OMC um novo Acordo sobre Solução de Controvérsias (UDS), o órgão de Solução de Controvérsias (DSB), e o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (TPRM). Em adição a esses encargos, a OMC ainda passou a administrar uma série de decisões e declarações ministeriais

---

<sup>2</sup> No ano de 1947, quando da assinatura da Carta de Havana, após reunião sobre comércio e desenvolvimento, promovida pela ONU, com a presença de cerca de 100 países, ao tempo em que também era criado o GATT (um código de comércio escrito conjuntamente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido), somente 23 países subscreveram este Acordo, entre os quais o Brasil. Apenas depois de várias rodadas de negociações outros países foram, progressivamente, subscrevendo o GATT, na medida em que mudanças nas regras desse Acordo eram realizadas, por pressões dos países em desenvolvimento. Uma organização para implementar o Acordo, porém, não foi criada, por ter sido vetada pelos Estados Unidos.

que foram concebidas para suplementar, esclarecer e regulamentar os novos acordos (GATT WTO/SECRETARIAT, 1994, p. 4)<sup>3</sup>.

A segunda característica é a de que, durante a Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento tiveram uma participação mais ativa e influente nas negociações multilaterais do que em quaisquer outras das sete rodadas anteriores. Além do mais, foi aberta uma diversidade de canais e mecanismos que possibilitariam uma presença permanente e continuada dessas nações nas negociações futuras da Organização Mundial de Comércio. Por outro lado, embora as nações em desenvolvimento tenham recebido um prazo mais longo para se adaptar às novas regras e legislações acordadas na Rodada, essas nações não somente contribuíram para a liberalização do comércio mundial, através de concessões oferecidas em maior extensão do que em qualquer outra rodada de negociações (inclusive não raras vezes até mais do que as oferecidas pelos próprios países industrializados), como foram colocadas numa posição em que teriam de assumir, a partir de então, muito mais compromissos e obrigações. Assim, se a nova organização criada para gerir o comércio mundial estava apta a conceder mais espaço para que as nações menos desenvolvidas apresentassem suas reivindicações, estas ficaram, porém, comprometidas a assumir novas obrigações, a maioria das quais em bases de total simetria e reciprocidade para com as nações industrializadas.

A terceira e última característica fundamental da Rodada Uruguai deve ser bem enfatizada por conter um forte elemento de contradição em relação ao espírito liberalizante que conduziu as novas negociações multilaterais: abria uma clara possibilidade de retorno ao arbítrio dos governos, para utilização de diversos expedientes protecionistas, agora legalizados sob a denominação de instrumentos de defesa comercial. As novas regras em implementação pela OMC impunham claramente uma abertura maior às economias de todo o mundo – das mais desenvolvidas às mais atrasadas – mas, também conferiam a essas nações, mais direitos ao uso de mecanismos de defesa contra a concorrência estrangeira do que concedia qualquer dos outros acordos negociados nas rodadas anteriores. Ou seja, se, de um lado, os novos acordos exigiam o compromisso formal por uma maior facilitação do comércio, de outro, concedia o poder a cada nação, de utilizar, agora de forma legal, diversos mecanismos de salvaguarda, quando interesses nacionais fossem contrariados. Embora nas novas regras da OMC ficassem estabelecidos os limites, as condições e os rígidos procedimentos que deviam ser respeitados, abriu-se um canal de suma importância para ações governamentais, muitas vezes de caráter unilateral, de defesa comercial (utilização de subsídios e de direitos compensatórios, de direitos *anti-dumping*, uso de cláusulas sociais ou ambientais, etc.), sempre que o comércio pudesse ser visto por alguma nação como uma ameaça às suas próprias indústrias. Considerando-se um mundo caracterizado por fortes assimetrias, ou seja, constituído por potências econômicas que gozam de

<sup>3</sup> É o seguinte o significado das siglas acima mencionadas, no idioma inglês, que é aquele em que a maioria das siglas dos acordos multilaterais de comércio é conhecida: GATT – General Agreement on Tariffs and Trade; GATS – General Agreement on Trade on Services; TRIPS – Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIMS – Trade-related Investment Measures; UDS – Understanding on the Dispute Settlement; DSB – Dispute Settlement Body; e TPRM – Trade Policy Review Mechanism.

enorme poder nos cenários internacionais, ao lado de outras frágeis e vulneráveis ao comércio, a formalização desse direito de reação dos governos nacionais pode constituir uma nova ameaça à ordem mundial e, muito especialmente, aos países menos desenvolvidos. E trouxe, também muito claramente, a necessidade de esses últimos países adquirirem competência e *expertise* para acompanhar os desdobramentos das negociações em andamento e as agendadas para o futuro e, sobretudo, a de desenvolver, igualmente às nações industrializadas, eficientes e eficazes mecanismos de defesa comercial (GALVÃO, 2000).

O fim da Rodada Uruguai – reconhecia a maioria dos analistas internacionais – deveria conduzir o sistema mundial a uma nova fase de liberalizações comerciais e promover expressivos impactos na produção e na renda mundiais (MARTIN e WINTERS, 1995, p. 1-5).

Os ganhos que deveriam resultar da implementação de uma série de mudanças, previstas nos diversos acordos que foram assinados ao término da Rodada, incluíam os seguintes<sup>4</sup>:

#### **a) Redução do protecionismo industrial**

Todos os países signatários do GATT 1994 e, automaticamente, membros da OMC, assumiram o compromisso de reduzir ainda mais suas restrições ao comércio de produtos manufaturados e, sobretudo, de reduzir ou eliminar as barreiras não tarifárias, incluindo as nações em desenvolvimento. Dentre esses últimos, os países de desenvolvimento intermediário deveriam oferecer reduções expressivas de seu grau de protecionismo industrial, com destaque, na América Latina, para o Brasil, a Argentina, o Chile e o México.

Ainda com relação às mudanças liberalizantes esperadas após a Rodada Uruguai, na esfera industrial, a que resultou, talvez, em maiores impactos positivos sobre os fluxos mundiais de comércio e que afetou particularmente as nações menos desenvolvidas, diz respeito ao setor têxtil, de vestuário e de confecções. Vale ressaltar que este segmento industrial conseguiu escapar das disciplinas do GATT durante a maior parte dos quase 50 anos da existência desse Acordo Geral, por pressões dos países industrializados. Por serem considerados produtos “sensíveis” (ou seja, bens produzidos por indústrias pouco competitivas nas nações desenvolvidas), todos os itens manufaturados dessa indústria – fibras, fios, tecidos, peças de vestuário e confecções em geral – eram submetidos a um regime especial de quotas de importações e o seu acesso aos mercados do mundo industrializado era regulado por rígidos acordos comerciais desde longas datas e, a partir de 1974, pelo Acordo Multifibras – o AMF, que estabelecia quotas limitadas de exportações por países, com tarifas reduzidas, e pesadas alíquotas tarifárias ou a simples proibição de entrada, quando tais quotas eram ultrapassadas. O desmantelamento do Acordo Multifibras e a sua substituição por outro, o ATC – Acordo sobre Têxteis e Confecções, com vigência final em primeiro de janeiro de 2005 – foi considerado como uma das grandes conquistas da Rodada

<sup>4</sup> Parte do texto que segue está largamente baseado em duas pesquisas realizadas pelo autor: GALVÃO, 2000; 2015).

Uruguai (WTO/GATT, 1994). Note-se, porém, que a conclusão desse acordo pouco beneficiou países como o Brasil já que, por volta do ano 2000, a China havia praticamente dominado o mercado mundial de têxteis e confecções.

### **b) A incorporação da agricultura às regras do GATT**

A incorporação do comércio de bens agrícolas às regras do GATT foi outra grande conquista alcançada pela Rodada Uruguai. O setor agrícola, desde o primeiro Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - o GATT 1947 – estava totalmente fora das regras que regulavam o comércio internacional, significando que qualquer país poderia, sem temer sanções internacionais, fazer uso indiscriminado de políticas de apoio à sua agricultura, seja na forma de subsídios à produção e às exportações, seja mediante a imposição de estritos controles sobre importações.

Os generosos subsídios à agricultura dos países industrializados tornaram-se, durante os anos 60, 70 e 80, não somente importante fonte de discórdia nas negociações multilaterais do GATT, como exerceram o efeito de deprimir e desestabilizar os preços dos produtos agrícolas mundiais, afetando particularmente o desenvolvimento da agricultura dos países menos desenvolvidos e, de modo especial, o daquelas nações que também apresentavam potencial agrícola exportador.

Durante a Rodada Uruguai e após quase intermináveis negociações, as nações industrializadas acordaram em tornar o comércio de bens agrícolas submetido às regras do GATT e as seguintes principais concessões foram obtidas: uma progressiva redução das medidas de ajuda à agricultura da parte dos países desenvolvidos (e de oito países de desenvolvimento intermediário com grandes interesses agrícolas, incluindo entre estes o Brasil); o compromisso de redução das despesas governamentais com subsídios aos agricultores; uma diminuição no volume de exportações subsidiadas; uma redução das tarifas sobre importações de bens agrícolas; e a eliminação de todas as restrições quantitativas e de barreiras não tarifárias sobre importações agrícolas e sua substituição por um regime de quotas tarifárias e impostos modulados (GATT/WTO SECRETARIA, 1994).

### **c) Revisão dos regimes discriminatórios de comércio**

O GATT, em seu primeiro artigo, na sua versão de 1947, estabelecia como regra universal, a cláusula de “Nação Mais Favorecida”, ou seja, o princípio da não discriminação. Este artigo obrigava que qualquer concessão comercial de uma parte contratante (como eram chamados os países signatários do GATT) a um país, teria de ser automaticamente estendida a todos os demais países signatários do Acordo Geral. Este princípio significava, em suma, que era proibido discriminar no comércio, ou seja, oferecer vantagens, privilégios ou preferências comerciais a alguns países e não as conceder a outros. Todavia, um parágrafo deste mesmo artigo estabelecia as exceções. Os países poderiam fazer concessões ou dar preferências comerciais a outros, em pelo menos dois casos: quando um grupo de países objetivava formar áreas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns, e quando já houvesse algum acordo de preferências comerciais em vigência antes do GATT (WTA/GATT, 1947).

Tais concessões, especialmente à agricultura, exerceram o efeito de deflagrar uma proliferação de mecanismos de promoção e de proteção à agricultura nos países industrializados, cuja negociação, para que fossem abolidos ou reduzidos, se tornou, com o tempo, assunto de enormes disputas nos fóruns internacionais.

Quando da formação do seu Mercado Comum, no final dos anos 50, a então Comunidade Econômica Europeia – CEE instituiu uma tarifa externa comum (TEC), que deveria ser, em princípio, aplicável em bases não discriminatórias, a todos os países não membros dessa comunidade. Mas já no início dos anos 60, a CEE começou a firmar uma série de arranjos comerciais, nos quais diferentes grupos de países eram tratados de forma diferenciada. Ao longo do tempo, a Comunidade Europeia foi ampliando seus esquemas de preferências comerciais, estendendo-os a mais países e regiões com os quais os europeus desejavam manter relações especiais de comércio (GALVÃO, 2019). Esses arranjos, firmados através das várias Convenções de Yaoundé e Lomé, e que abrigavam mais de 70 de países da África, do Caribe e do Pacífico (denominados de ACP), abrangiam tanto concessões na área agrícola, quanto na de produtos industrializados, destacando-se entre as principais concessões oferecidas, as seguintes: a) preferência tarifária para a quase totalidade das exportações dos países do ACP, a grande maioria podendo entrar livre de tarifas e quotas em todas as nações da CEE; b) tratamento especial para produtos agrícolas, através da eliminação ou redução expressiva de direitos aduaneiros; c) arranjos especiais com relação a exportações de produtos considerados “sensíveis” pela Comunidade, sujeitos a regime de restrição quantitativa, mas com aplicação de quotas em níveis mais generosos do que os concedidos a quaisquer outros países subdesenvolvidos; d) não exigência de reciprocidade por parte das nações do ACP; e) compromisso informal da parte dos países da Comunidade de não abrir processos de investigação *antidumping* contra importações desse grupo de países; e f) concessão de ajuda financeira da CEE, na forma de doações e empréstimos a juros subsidiados e para constituição de fundo para estabilização de preços de matérias primas, agrícolas e minerais.

Durante as décadas de 1950, a admissão de excepcionalidade do setor agrícola recebeu apoio dos Estados Unidos e de outros países industrializados, e mecanismos sofisticados de suporte à renda dos agricultores, principalmente através de subsídios, foram amplamente criados nos Estados Unidos, nos países da Europa e no Japão, em claro desrespeito à cláusula do GATT de não discriminação.

Com a entrada em operação da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Europeia, em 1968, as negociações das rodadas do GATT sobre o comércio de bens agrícolas passaram a ser fonte de fortes controvérsias, seja entre os europeus e as nações tipicamente exportadoras de bens primários (como o Brasil), seja entre os primeiros e outros países industrializados, que também tinham fortes interesses no comércio exterior de bens agrícolas, como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

Embora a posição da antiga secretaria executiva do GATT fosse a de que os acordos de preferências comerciais contrariavam os princípios e ideais da não-discriminação no comércio e do multilateralismo, continuou em vigência, ainda durante os anos 80, um vasto número de esquemas de preferências comerciais

envolvendo países industrializados e nações em desenvolvimento, que excluía os produtos brasileiros<sup>5</sup>.

A maioria dos acordos de preferências comerciais, ainda vigentes até a Rodada Uruguai afetavam grandemente as exportações brasileiras, em geral, e as da Região Nordeste, em particular. Com efeito, à exceção do acordo sob o abrigo do Sistema Geral de Preferências – o SGP – todos os demais acordos de preferências comerciais deixavam o Brasil de fora das concessões preferenciais, colocando os produtos desse país em clara desvantagem competitiva nos mercados das nações industrializadas.

Mais de setenta países do chamado grupo do ACP (África, Caribe e Pacífico); os países da Europa mediterrânea e do norte da África<sup>6</sup> e os da Europa Central e Oriental<sup>7</sup> – num total de quase cem nações – mantinham relações comerciais com os países da União Europeia em condições mais favoráveis que as concedidas ao Brasil pelo Sistema Geral de Preferências (GALVÃO, 2015).

A pauta de exportações dos países do ACP e do norte da África era constituída de vasto conjunto de bens tropicais também produzidos pelo Brasil e vários pelo Nordeste, como o açúcar e derivados da indústria açucareira, o cacau, o café, as bananas, outras frutas tropicais e o fumo, além de alguns produtos da indústria têxtil e de confecções – que entravam nos mercados europeus sem pagar tributos ou que estavam sujeitos a regime de restrição quantitativa, mas com aplicação de quotas e tarifas em níveis mais generosos do que os concedidos aos produtos brasileiros. No caso das nações de desenvolvimento intermediário da Europa Central e Oriental, que apresentavam pauta de exportações em larga medida similar à do Brasil, também gozavam estas de acesso privilegiado nos mercados da Comunidade Europeia destacando-se, entre os mais importantes, diversos bens agrícolas, têxteis e artigos de vestuário, produtos siderúrgicos, alimentos processados, fumo e bebidas – todos eles, portanto, concorrendo em condições mais vantajosas com os produtos da pauta brasileira e nordestina de exportações.

Além dos europeus, os Estados Unidos, o Canadá e o Japão (em alguns casos) mantinham relações especiais com países do Caribe e com algumas nações da comunidade andina da América do Sul. Para muitos desses países, parte do comércio era realizado em bases preferenciais e não recíprocas, sob a alegação de que tal prática

---

<sup>5</sup> Após a assinatura do GATT de 1947, ocorreu uma proliferação de acordos regionais de preferências comerciais. Entre 1948 e 1998, mais de 150 acordos regionais foram notificados ao GATT ou à OMC (a partir de 1995), permanecendo ainda em vigência, após a constituição da Organização Mundial do Comércio, cerca de 62 acordos regionais, incluindo arranjos de preferências comerciais, a grande maioria envolvendo a União Europeia, vindo a seguir os Estados Unidos (SAPIR, 1998).

<sup>6</sup> No ano de 1972, os países da Comunidade Europeia passaram a adotar um regime de concessões especiais para as nações banhadas pelo Mar Mediterrâneo, incluindo a maioria dos países do norte da África (Argélia, Marrocos, Tunísia, Egito, Jordânia, Líbano e Síria) e Israel, Turquia, Malta, Chipre e a ex-Iugoslávia – compreendendo um total de 12 nações, com uma população aproximada de 210 milhões de habitantes.

<sup>7</sup> Com os acontecimentos associados à desagregação dos regimes socialistas na Europa Central e Oriental, os europeus do Ocidente firmaram, a partir de 1989, uma série de acordos de preferências comerciais com a Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Romênia e Bulgária e, depois, com a Lituânia, Estónia, Letónia e Croácia, entre outros – um grupo de países com uma população de mais de cem milhões de habitantes. Tais acordos objetivavam contribuir para assegurar estabilidade política aos países mencionados e garantir sua mais rápida transição a uma economia de mercado. Todos eles passaram a gozar, a partir de 1989, das mesmas preferências comerciais que eram concedidas ao grupo de países do Mediterrâneo (GALVÃO, 2000, 2015).

contribuía para criar alternativas de fonte de renda para as suas populações mais pobres, ajudando, assim, a diminuir a produção e o tráfico de drogas.

Vale ressaltar que, durante os oito anos de duração da Rodada Uruguai, mudanças nos regimes de preferências comerciais entraram na pauta das negociações multilaterais, especialmente motivadas pelas pressões de países exportadores de bens agrícolas, entre os quais o Brasil, que se sentiam grandemente prejudicados pela existência de tantos arranjos comerciais discriminatórios.

A posição oficial defendida pelo Secretariado do GATT durante a Rodada Uruguai era a de que os regimes de preferências deveriam ser progressivamente eliminados e substituídos por práticas multilaterais de comércio, em que as concessões fossem estendidas a todos os países em desenvolvimento, mediante a aplicação da cláusula do GATT de Nação Mais Favorecida. A partir de sua constituição, a OMC também veio a adotar posição semelhante, recomendando que todos os acordos vigentes de preferências fossem revistos e que se buscassem arranjos comerciais em bases menos discriminatórias.

Já a partir do primeiro ano de funcionamento da OMC, praticamente todos os países desenvolvidos iniciaram discussões internas visando à revisão dos diversos acordos de preferências comerciais. O principal acordo em processo de revisão foi o dos países da agora União Europeia com as 71 nações do ACP, firmado através das convenções de Lomé. A revisão deste acordo, porém, trouxe enormes dificuldades para a sua implementação, pelas suas características especiais de ter sido concebido, desde as suas origens, no ano de 1975, como um instrumento de cooperação e ajuda econômica e não apenas como um mero arranjo comercial.

Com efeito, as convenções de Lomé, a quarta e última das quais com prazo de vigência até fevereiro do ano 2000, eram vistas como a principal forma de cooperação da parte dos países ricos europeus para o desenvolvimento de um conjunto de nações – em sua maioria localizadas na África Subsaariana – e os acordos de preferências e de ajuda econômica mencionados expressavam um compromisso europeu essencialmente centrado no combate à pobreza de algumas das áreas menos desenvolvidas do mundo. Por essa razão, o maior problema com que se defrontavam os europeus era o de encontrar uma fórmula que não prejudicasse o desenvolvimento desses países e que fosse consistente com as regras da OMC de liberação global do comércio.

Os negociadores europeus também chegaram a uma posição consensual de que mudanças profundas deveriam ser realizadas quando da expiração da última Convenção de Lomé e que, até o ano 2000, as negociações para um novo acordo, em novas bases, deveriam estar concluídas.

Além das iniciativas diretamente voltadas para a liberalização comercial, acima assinaladas, a Rodada Uruguai propiciou uma série de profundas reformas administrativas e institucionais no sistema multilateral de comércio, que exerceram, desde então, um grande impacto sobre as relações internacionais. Essas reformas foram: a) a constituição da Organização Mundial de Comércio – OMC, em substituição à Secretaria Executiva do GATT; b) a criação de novo, mais ágil e eficiente sistema de solução de controvérsias e c) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial.

Todavia, as primeiras apreciações sobre a Rodada Uruguai revelaram que os progressos efetivamente realizados na esfera da liberalização dos mercados mundiais ficaram muito aquém do esperado. A Rodada teria firmado um conjunto de compromissos liberalizantes entre as nações signatárias dos novos acordos comerciais, mas deixara muitas janelas abertas que poderiam conduzir o mundo tanto na direção de um comércio cada vez mais livre e sem barreiras, quanto colocá-lo diante de novos impasses, levando-o a situações de confrontações e retrocesso. Além do mais, a Rodada Uruguai teria deixado uma grande quantidade de problemas pendentes e não resolvidos.

Na verdade, diante de tantos impasses ocorridos durante os oito anos da Rodada, a preocupação central dos governos envolvidos nas negociações multilaterais tornou-se, nos anos finais deste evento, essencialmente a de concluir a rodada e, em seguida, avançar em direção a discussões futuras quando, então, voltariam a ser negociados tanto os novos temas, de interesse dos países desenvolvidos, quanto as velhas questões não resolvidas, do ponto de vista das nações em desenvolvimento.

O problema maior, entretanto, foi o não cumprimento da grande maioria dos acordos assinados durante a Rodada Uruguai. Permaneceu elevada a proteção a produtos importados considerados “sensíveis”, da parte dos países industrializados. Os subsídios à agricultura não somente continuaram, mas chegaram até a aumentar, a partir do final dos anos 90. Os regimes de preferências comerciais foram renovados, após a previsão de sua eliminação. E se expandiu extraordinariamente a utilização de barreiras não tarifárias, e de outros instrumentos de caráter protecionista, como as medidas antidumping, de salvaguardas e de direitos compensatórios.

É importante ressaltar que ainda durante a Rodada Uruguai e logo nos anos seguintes, iniciou-se uma discussão para a instalação de uma nova rodada de negociações multilaterais, em razão da insatisfação, de muitos países, com os resultados da rodada anterior. A partir de então, abriu-se um ciclo de confrontos e controvérsias quase irreconciliáveis, que se prolongam até os dias atuais.

### **3. A Rodada Doha, 2001- ?**

Uma nova rodada, proposta inicialmente pela Comunidade Europeia e, em seguida, por vários outros países desenvolvidos e em desenvolvimento (a Austrália, a Suíça, alguns da América Latina e da Ásia), enfrentou forte resistência de grande número de outros países, sobretudo os mais pobres do continente africano. O Brasil não apoiou o movimento por uma nova rodada de negociações e os Estados Unidos ficaram reticentes (VanGRASSTEK, 2013, p. 376).

Vale lembrar que, antes da instalação da Rodada Doha, três Conferências Ministeriais da OMC foram realizadas, nos anos de 1996, 1998 e 1999<sup>8</sup>. Nas duas primeiras (em Cingapura e em Hong Kong) não se chegou sequer a um consenso sobre

---

<sup>8</sup> As Conferências Ministeriais da OMC, realizadas a cada dois anos, são o fórum em nível dos embaixadores de cada país membro, para discussão e tomada das grandes decisões, inclusive sobre a instalação de novas rodadas multilaterais de negociações comerciais. Excepcionalmente, ocorreu uma Conferência Ministerial em Seattle, decorrido apenas um ano após a última realizada, ou seja, em 1999.

a instalação de uma nova rodada. Ficou acertado, porém, que na terceira, a de Seattle, seria lançada a primeira rodada sob os auspícios da OMC, o que veio a acontecer durante a quarta Conferência Ministerial, na cidade de Doha, Catar, em 2001.

Desde então todas as conferências ministeriais seguintes, em número de sete<sup>9</sup>, foram cercadas de posições conflituosas e de sucessivas, intermináveis e irreconciliáveis negociações, sempre marcadas por impasses resultantes de profundas divergências entre os diversos grupos de países membros da OMC.

Uma breve síntese das posições conflitantes manifestadas antes, durante e após a Rodada Doha de negociações multilaterais é apresentada a seguir.

Os europeus queriam discutir temas como compras governamentais (acesso a licitações de outros governos nacionais), facilitação de comércio para países mais pobres (manutenção dos regimes de preferências comerciais a suas ex-colônias), proibição de restrições a investimentos estrangeiros, comércio e relações trabalhistas e comércio e meio ambiente – temas que eram, todos, anátema para os países em desenvolvimento; os Estados Unidos, a Austrália e o Brasil (que defendiam os interesses de seus grandes e eficientes fazendeiros) queriam que as discussões se centrassem na eliminação de subsídios à agricultura e na abertura dos mercados agropecuários – o que era anátema para os europeus da União Europeia, japoneses, coreanos, noruegueses e suíços; um grupo de países, liderados pelo Japão e, depois, seguidos pela China, queria que a OMC adotasse regras mais rígidas para impedir a proliferação de ações antidumping – o que era anátema para os Estados Unidos, que consideravam tais ações como um direito “sacrossanto”; os Estados Unidos queriam que as discussões se iniciassem com o tema “direitos trabalhistas – que era anátema para os países em desenvolvimento, principalmente os asiáticos; os países em desenvolvimento queriam mudar parte dos acordos negociados na Rodada Uruguai, vistos como prejudiciais a seus interesses – o que era anátema para os americanos, europeus e japoneses<sup>10</sup>.

Em nível maior de detalhe, os pontos abaixo discutidos representaram as maiores dificuldades para a finalização da Rodada Doha e a continuidade de novos acordos multilaterais de comércio.

- O formato das negociações na OMC é por si só um grande obstáculo ao fechamento de acordos. Nesta organização, todas as decisões são tomadas por consenso, e cada país tem um voto, diferentemente de outras instituições intergovernamentais, como o FMI e o Banco Mundial – nas quais os votos são computados em função da contribuição de cada país ao orçamento das duas instituições. Até mesmo na ONU, onde também, em princípio, as decisões são por votação, opera um Conselho de Segurança,

<sup>9</sup> Foram as seguintes as Conferências Ministeriais realizadas pela OMC desde a instalação da Rodada Doha em 2001: 2003, Cancún, México; 2005, Hong Kong; 2009, Genebra; 2011, Genebra; 2013, Bali, Indonésia; 2015, Nairóbi, Quênia; e 2017, Buenos Aires.

<sup>10</sup> Um estudo que narra com detalhe e profundidade os desencontros nas discussões na OMC desde o final da Rodada Uruguai e publicado pela OMC é o de VanGRASSTEK (2013). MELÉNDEZ-ORTIZ, BELLMANN e MENDOZA (Eds., 2013) oferecem uma série de ensaios que discutem praticamente todos os temas conflituosos que levaram aos impasses da Rodada Doha. Ver ainda SCOTT (2011).

composto de cinco países, com direito a veto. Vale lembrar que o GATT/OMC evoluiu de pouco mais de 20 de membros, para 160 (número que continua crescendo, com vários candidatos aguardando acesso) de vários níveis de desenvolvimento, com diferentes necessidades e aspirações. Considerando-se que, sob o tratado de criação da OMC, uma rodada de negociações só pode ser concluída com sucesso quando houver consenso de todos os países membros dessa organização, fica clara a dificuldade, nos dias atuais, muito mais que no passado, de se chegar a acordos que envolvam múltiplos e variados temas que afetam desigualmente os interesses de tamanho número de nações.

- A dinâmica das negociações, após a Rodada Uruguai, manifestada nas três Conferências Ministeriais realizadas antes do início da instalação da Rodada Doha e na quarta Conferência, em 2001, também se tornou muito mais complexa e uma fonte de grandes desencontros. Os países membros da OMC se dividiram a respeito de duas posições: um grupo (praticamente todos “os desenvolvidos”, também chamados de “países ricos”) desejavam que as decisões fossem tomadas separadamente, e que cada tema fosse discutido isoladamente dos demais. Esses países insistiam que todos os temas recebessem igual nível de tratamento – agricultura, serviços, tarifas industriais, políticas de concorrência, comércio e desenvolvimento, direitos de propriedade intelectual e patentes, compras governamentais, meio ambiente e direitos trabalhistas. O outro grupo (os países em desenvolvimento) insistia em que todos os temas fossem discutidos em um pacote único, em um formato que passou a ser denominado de *single undertaking*. Os países em desenvolvimento defendiam firmemente a posição de que os temas relativos à agricultura (redução/eliminação de subsídios à produção e, especialmente, à exportação de bens agrícolas e de outras práticas de defesa comercial pelos países industrializados) tivessem prioridade nas negociações e que todos os demais temas só fossem fechados quando resolvidas as pendências sobre o comércio de bens agrícolas.
- A crescente divergência de interesses entre os membros da OMC tornou-se, com o tempo, outra fonte de enormes dificuldades nas negociações. Um número maior de países significa mais diversidade e daí, interesses mais difusos. Um estudo sobre as atitudes da comunidade mundial relacionadas ao comércio mostrou que esta comunidade está mais dividida hoje do que estava há dez ou vinte anos atrás (ABOTT, 2013). A enorme rivalidade entre os países líderes (Europeus, americanos e japoneses) nas primeiras décadas do GATT teria sido, em parte, substituída pela rivalidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (*developing countries* – ou *PEDs*, em português), e entre estes e os países mais pobres (os *least developed* – *LDCs*, ou *PMAs*, os menos avançados.). Durante a quinta Conferência Ministerial, em Cancún, em 2003 (a seguinte, após

a que lançou a Rodada Doha) as posições se radicalizaram. O Brasil assumiu a liderança dos países em desenvolvimento exportadores líquidos de commodities agrícolas, persuadindo algumas nações do grupo de CAIRNS<sup>11</sup> e mais outros países a formar um novo grupo, que passou a ser chamado de G-20<sup>12</sup>, para combater as políticas protecionistas dos grandes subsidiadores de sua agricultura, como a União Europeia, outros países europeus, os Estados Unidos e o Japão. Ao mesmo tempo, os países desse grupo abriram outra frente de combate, lutando contra os regimes de preferências comerciais, concedidos às ex-colônias europeias (o grupo dos 71 países do ACP). Por sua vez, os países do ACP se uniram a outros países mais pobres (os PMAs), e criaram o G-90 – contrários ao G-20, iniciando-se outra fonte de profundas divergências. Enquanto o G-20 queria a eliminação dos subsídios à agricultura concedidos pelos países industrializados, e tratamento igual ao que estes conferiam tanto aos países do ACP, quanto aos PMAs, esses dois últimos grupos temiam a erosão de suas preferências comerciais nos mercados dos países desenvolvidos. Enquanto os países do G-20 eram exportadores líquidos de alimentos e praticavam uma agricultura competitiva e baseada em grandes propriedades, os do G-90 tinham uma agricultura predominantemente de base familiar e eram importadores líquidos de alimentos, beneficiando-se, portanto, da concessão dos subsídios agrícolas pelos países industrializados.

- Os problemas entre o G-20 e o G-90 se agravaram ainda mais no momento em que os interesses do Brasil e da Índia (e, mais adiante, da China) passaram a colidir. Os dois últimos são grandes importadores de alimentos, e a Índia passou a adotar uma posição claramente defensiva em relação aos seus pequenos agricultores, tornando-se um defensor dos países mais pobres divergindo, portanto, do Brasil e do grupo que este país tentava liderar nos fóruns da OMC. Vale lembrar que na Primeira Conferência Ministerial de 1996, em Cingapura, os países acordaram em oferecer uma maior proteção aos direitos dos países mais pobres, sugerindo-se a divisão dos membros da OMC segundo a classificação de países desenvolvidos (*developed*), em desenvolvimento (*developing*) e os menos desenvolvidos (*Least Developed* – LDCs). O uso oficial dessa classificação veio a ocorrer em 1998, durante a Segunda Conferência Ministerial de Genebra, passando a ser adotado tanto pela OMC quanto pela ONU, o FMI, o Banco Mundial e a OECD. Os países em desenvolvimento, ou de desenvolvimento intermediário, considerados como já tendo atingido padrões elevados de

<sup>11</sup> Um grupo de países exportadores de bens agrícolas, da América Latina, da Ásia e da África, formado no ano de 1986, na cidade de Cairns, na Austrália, composto por 19 membros da OMC, com o objetivo de defender o interesse de seus setores exportadores de commodities agrícolas, entre os quais se destacavam o Brasil, a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, a África do Sul e o restante de outros países em desenvolvimento.

<sup>12</sup> O G-20, aqui destacado como um grupo que lutava pela abertura dos mercados agrícolas dos países industrializados nos fóruns da OMC, não tem nada a ver com o outro grupo, também chamado G-20, nos fóruns da ONU, constituído por países emergentes.

produtividade, estariam dispensados de receber um tratamento especial da parte das nações industrializadas e, especialmente, de condições privilegiadas de acesso aos mercados dessas nações, tanto no que diz respeito a importações de commodities agrícolas quanto de alguns bens manufaturados. O Brasil nunca foi simpático a essa classificação de países, embora todas as instituições internacionais tivessem feito um apelo para que as nações de desenvolvimento intermediário também participassem da iniciativa de tratamento especial e diferenciado aos PMAs (GALVÃO 2000, 2005; IMBODEN, 2013).

- A eliminação ou redução de barreiras à importação de bens primários pelos países desenvolvidos e, de igual modo, dos subsídios à produção de bens agrícolas por esses países, principalmente às exportações desses bens, têm sido pontos de grande atrito nas negociações internacionais. A União Europeia e outros países europeus alegam não se sentirem capazes de reduzir substancialmente os subsídios aos seus agricultores, como demandado pelos países em desenvolvimento. Os Estados Unidos e o Japão, *idem*. Os países subsidiadores argumentam que a agricultura é um setor diferente dos demais pela sua natureza multifuncional (exercendo um papel não apenas econômico, mas social e cultural) e que este setor seria em larga medida destruído por importações de países que contam com uma agricultura mais desenvolvida e com altos níveis de competitividade. O grupo de CAIRNS, formado por países onde predominam grandes agricultores exportadores (e que inclui o Brasil, como já mencionado) defende a posição de que a agricultura seja tratada como um setor qualquer, igual ao industrial e de serviços – e que, portanto, não deveria ser considerado um setor diferente. Desde o GATT 1947 até os dias atuais, o tema agricultura e os subsídios a esse setor foram, e continuam sendo, o de maior resistência nas discussões na OMC, e o responsável por impasses irreconciliáveis entre os seus membros.
- É interessante assinalar que, ao longo das várias Conferências Ministeriais que se seguiram à Conferência que deu origem à Rodada Doha, em 2001, (a de Cancún, em 2003, a de Hong Kong, em 2005 e a de Genebra, em 2009)<sup>13</sup>, desenvolveu-se a percepção, entre os países industrializados, de que eram cada vez menores os benefícios e cada vez maiores os custos da abertura de mercados aos países em desenvolvimento (GALLAGHER, 2013; ANCHRAZ, 2013). Este fato teria constituído mais um fator para a obstrução das negociações. Nesse contexto, os representantes dos países desenvolvidos assinalavam, mesmo de forma não explícita, que seriam muito grandes as suas perdas caso estes tivessem de negociar a eliminação de subsídios à sua agricultura e a outros setores considerados

---

<sup>13</sup> A Conferência Ministerial, prevista para o ano de 2007, não ocorreu, em vista de não ter se chegado a um acordo mínimo para a continuidade das negociações.

“sensíveis”, principalmente em relação aos custos políticos dessa maior abertura, tendo em vista, por exemplo, o fato de a agricultura contar com a simpatia da grande maioria das populações desses países. Por outro lado, ainda é importante registrar que, no caso dos Estados Unidos, as perdas previstas para os setores subsidiados eram vistas com grande receio pelos negociadores desse país, em razão da enorme pressão que os segmentos políticos e o poderoso lobby em favor da agricultura exerceriam no Congresso americano, para a não ratificação das negociações acordadas (SCOTT, 2011).

- Embora a Índia e o Brasil manifestassem interesses fortemente divergentes na esfera agrícola – a Índia adotando posição claramente defensiva, no sentido de proteger mais os interesses de seus agricultores contra a competição externa, do que o de defender a abertura de mercados para exportações; o Brasil com uma postura mais agressiva, defendendo a abertura de mercados para os produtos do seu agronegócio – os dois países convergiam amplamente em um ponto importante: ambos demonstravam (e continuam demonstrando) forte resistência em abrir mais as suas economias, com receio de que a China seja o maior beneficiário, com uma “invasão” ainda maior de suas manufaturas nos mercados desses países. A esse respeito, é interessante ressaltar que a enorme expansão das exportações chinesas, ao longo dos 2000s, nos mercados dos países industrializados teria também contribuído para amortecer os desejos desses países de abrir ainda mais as suas economias para produtos manufaturados. Esses dois fatos constituíram outra razão das dificuldades para a finalização da atual rodada de negociações (SCOTT, 2011).
- Outra questão relevante, que traz repercussões nas negociações multilaterais de comércio, diz respeito ao fato de que as diferenças entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento não se manifestam apenas no campo econômico, mas também no político e no ideológico. Quando os conflitos de interesses transcendem a esfera puramente econômica e compreendem agendas ainda mais diversificadas, a resolução de divergências se torna, obviamente, ainda mais complexa.
- O ingresso da China na OMC, no ano de 2001, após cerca de quinze anos de tensas negociações, pode ser visto como um complicador adicional. A China é, ao mesmo tempo, uma potência econômica e um país ainda em desenvolvimento. Este país está sendo forçado a administrar problemas de naturezas diversas e complexas, porque os seus interesses comerciais e geopolíticos podem conflitar seriamente quando no trato tanto com os países desenvolvidos, quanto com os em desenvolvimento. A China, que inicialmente adotava uma postura de observador, assumindo posições de neutralidade em relação a muitos temas complexos, tornou-se um

participante ativo nas negociações da OMC. Esse país, por exemplo, tornou-se o principal litigante contra os Estados Unidos em relação a direitos *antidumping* e, ao mesmo tempo, o mais acionado por desrespeito a direitos de propriedade intelectual (VanGRASSTEK, 2013).

Embora sem exaurir todas as fontes de desencontros, ainda é possível afirmar que a Agenda Doha foi considerada, poucos anos após sua instalação, como excessivamente ampla e ambiciosa. É bom lembrar que essa Rodada continha grandes e talvez inviáveis objetivos: o de liberalizar o comércio mundial e o de beneficiar bilhões de pessoas dos países mais pobres. Não por acaso a Rodada Doha nasceu chamada de Rodada do Desenvolvimento.

Diante dos tantos cenários acima descritos, diversos analistas internacionais começaram a mostrar que, para conclusão da Rodada Doha, depois de tantos anos de negociações inconclusas, era necessária uma redução dos temas discutidos e a busca por acordos que tratassem, com prioridade, dos assuntos que vêm, há muito, sendo os responsáveis principais pelos impasses e pelas posições mais conflitantes entre os países membros da OMC.

A posição dos analistas sobre a Rodada Doha foi se tornando, com o tempo, cada vez mais pessimista em relação à sua conclusão. Desde o seu início, em 2001, essa rodada vem tropeçando de impasse em impasse, a cada uma das sete Conferências Ministeriais que se seguiram (de 2003, em Cancún, no México, à última, em Buenos Aires, em 2017). Uma reunião ministerial merece menção especial: a do ano de 2015, em Nairóbi, capital do Quênia, a décima reunião bianual da OMC. Este seria um ano especial por ser o da comemoração do vigésimo aniversário da Organização (1995-2015) e, sendo assim, essa Conferência foi cercada de enormes expectativas (WTO News, março 2014) quanto a um encerramento bem sucedido: de fato, nesses últimos 20 anos, 40 novos países ingressaram na OMC, as tarifas alfandegárias médias sobre importações caíram de 15 para 8% e o fluxo do comércio internacional duplicou de valor. Ainda nesse ano, durante a Conferência, foi apresentada uma Carta, assinada por uma coalizão de mais de 450 ONGs, apoiando os países em desenvolvimento e criticando os ricos por quererem o fim da Rodada, sem conclusão (WTO News, dezembro de 2015). Mas as expectativas não se concretizaram

A última rodada, a de Buenos Aires, em 2017, de mais uma esperança, tornou-se a que teria testemunhado as mais agressivas e inflexíveis manifestações de alguns representantes de seus países membros. Agora, em plena administração de Donald Trump, a discórdia passou a reinar ainda com mais força (BRIEFING, 2018, 2019a). O presidente americano afirmava, desde sua campanha no ano de 2016, que renegava o multilateralismo, apoiava o isolacionismo, o nacionalismo e o patriotismo, sendo o seu lema: América em primeiro lugar. E após assumir o governo, passou a recusar a utilização de mecanismos de cooperação internacional, expressando a visão de que o comércio mundial é realizado entre inimigos, rivais e adversários – inclusive com seus aliados europeus e japoneses (The Economist, dezembro de 2016). Da lista de

decisões unilaterais da administração Trump constam, apenas como alguns exemplos: a retirada do Acordo de Paris sobre mudança climática, do acordo Nuclear com o Irã, da UNESCO e do Conselho de direitos Humanos da Organização das Nações Unidas; da Organização Mundial da Saúde em plena Pandemia, cortando os recursos para essa instituição; a ameaça de retirar-se da OTAN e de tirar as tropas americanas da Europa e promessa de que, se reeleito em 2020, retirar-se da OMC. Ao abrir uma guerra contra o sistema mundial de comércio e, particularmente, contra a China, mas também contra Rússia, Irã, Venezuela, Cuba, Nicarágua, Coreia do Norte e até com o NAFTA e a União Europeia e, de vez em quando, com o Brasil, os Estados Unidos, também por sua hostilidade a todas as instituições internacionais, tornam cada vez mais verdadeira declaração do Secretário Geral da ONU, de que nos dias atuais, “o mundo ainda não é multipolar; é essencialmente um mundo caótico” (The Economist, novembro de 2018). Tão grave quanto é a decisão da administração Trump de bloquear as eleições de novos árbitros da mais alta corte (que se aposentam ou que terminam seus mandatos) que julgam as disputas no âmbito dos órgãos de Solução de Controvérsias da OMC, paralisando o funcionamento do tribunal da instituição, o que implica que a OMC não tem atualmente o poder de fazer valer seus tratados e acordos de comércio (LEADERS, 2019).

Apesar de tudo, a OMC continua sobrevivendo. Depois dos grandes desencontros da Rodada Buenos Aires, em 2017, estava já programada mais outra Conferência Ministerial, em 2019, na cidade de Nursultan (antiga Astana), capital do Cazaquistão – e que foi adiada para 2021, por causa da Pandemia da Covid-19.

#### **4. Conclusões e proposição de políticas**

As implicações da não conclusão de uma Rodada de negociações multilaterais são muito grandes, especialmente pelo fato de afetar desigualmente os países membros da OMC, e certamente com perdas maiores para as nações em desenvolvimento.

Vale ressaltar, inicialmente, que a Rodada Doha foi a primeira rodada de negociações multilaterais que não conseguiu chegar ao final, desde a assinatura do GATT em 1947. Muitos analistas internacionais tentam mostrar que é grande o custo do não encerramento de uma rodada de negociações, sem acordo. De um lado, porque tende a provocar perda de credibilidade da OMC como fórum de discussões e soluções para problemas na esfera do comércio. De outro, porque leva os países a mudar o foco das políticas comerciais, do multilateralismo pregado pelo GATT e pela OMC, para os acordos regionais ou bilaterais de comércio, que são, por sua natureza, acordos discriminatórios.

Com o avanço das negociações multilaterais paralisado, algumas consequências logo se manifestaram: os Estados Unidos perderam o interesse em discussões multilaterais (em parte porque, na OMC, o poder econômico desse país não lhe dá o poder político de tomar decisões unilaterais); o vazio deixado pelos Estados Unidos aumentou o papel nas negociações de outros países, particularmente da Índia, do Brasil e da China, países que apresentam profundas posições divergentes com os desenvolvidos, mas também entre eles mesmos; e ocorreu uma explosão de iniciativas voltadas para

a formação de acordos regionais de comércio, acordos nos quais um grupo de países decide praticar o livre comércio entre seus membros, mantendo barreiras em relação ao resto do mundo.

Nenhuma dessas consequências pode ser avaliada como positiva. O quase abandono pelos Estados Unidos das negociações na Rodada Doha tornou praticamente impossível o fechamento da Rodada; o aumento da influência dos países emergentes resultou na adoção de posições mais intransigentes; e a proliferação de acordos bilaterais e regionais está contribuindo para reduzir ainda mais o papel da OMC como um organismo internacional de negociações e de solução de controvérsias.

Nas reuniões ministeriais mais recentes é apontado por especialistas e observadores internacionais como os principais protagonistas dos fracassos das negociações, um grupo de cinco países, chamados de G-5, por suas posições inflexíveis: os Estados Unidos, os europeus em conjunto, a China, a Índia e o Brasil. Os Estados Unidos, por quererem resolver seus problemas bilateralmente e não mais multilateralmente, por acharem que não devem respeitar as regras em vigor, por acharem que os órgãos de solução de controvérsias da OMC frequentemente contrariam seus interesses; a Europa, por não estar disposta a abrir seus mercados agrícolas e querer focar as negociações na abertura dos mercados de produtos manufaturados e de serviços pelos países em desenvolvimento; a China, por ser acusada de distorcer os preços de seus produtos no mercado internacional, mediante subsídios e políticas de câmbio desvalorizado, de desrespeitar direitos de propriedade intelectual e obrigar investidores externos a transferir tecnologia a empresas domésticas, como contrapartida ao acesso do seu vasto mercado interno; a Índia, por querer preservar políticas de subsídios aos seus milhões de pequenos produtores rurais, em nome da segurança alimentar do país, mediante compras governamentais a pequenos agricultores de produtos acima do preço de mercado e revenda a preços ajustados ao poder aquisitivo da população mais pobre; e o Brasil, por pressionar os países desenvolvidos a abrirem seus mercados de bens agrícolas, ao mesmo tempo em que adota políticas cada vez mais protecionistas em relação ao seu parque industrial doméstico e, especialmente, por assumir liderança na oposição a acordos de preferências comerciais, há décadas vigentes, que beneficiam cerca de uma centena de países muito pobres.

Resta ter em mente que as discussões na OMC continuam como uma atividade regular, a cada dia. E as reuniões ministeriais bianuais têm data para começar e acabar, durando geralmente três dias. Mas, as rodadas não têm data para conclusão. Só são concluídas por consenso (na prática, por unanimidade). E até hoje a rodada Doha não foi encerrada, por falta de consenso dos países membros da Organização. Os delegados representantes de cada país não conseguem chegar a um entendimento sequer para emitir uma declaração conjunta. Muito menos para fechar um acordo multilateral.

Na impossibilidade de finalização de um amplo acordo multilateral, a opção encontrada tem sido uma corrida por acordos regionais (SUBRAMANIAN, A. e KESSLER, M., 2013). Há acordos regionais e bilaterais envolvendo grande quantidade de países (exemplo: Acordo de Livre Comércio Japão/União Europeia – o maior acordo

comercial do mundo; o RCEP (substituto do TPP, com a saída dos Estados Unidos) compreendendo 16 países da Ásia, incluindo Japão, China, Indonésia, Coreia do Sul, Austrália, e Nova Zelândia; e o Continental African Free Trade Area – CFTA, envolvendo todos os 54 países do continente africano). O Brasil, contudo, não está presente em nenhum acordo comercial, além do limitado Mercosul. Um acordo entre a União Europeia e o Mercosul se arrasta há quase 20 anos, sem qualquer previsão de conclusão.

Uma questão adicional merece um destaque. Muitos analistas internacionais argumentam que o declínio do multilateralismo pode não fazer diferença para países ricos, em vista de estes já terem acordos comerciais com muitos outros países e um grande poder de barganha nas negociações. Entretanto, muitos desses analistas também argumentam que a tendência ao regionalismo pode ser danosa aos interesses dos países menos desenvolvidos, especialmente para aqueles que estão cada vez mais excluídos (ou que se excluem) dos acordos regionais existentes ou em negociação.

Não são boas no momento atual as perspectivas para um entendimento em nível mundial. As divergências cada vez se tornam mais politizadas, irreconciliáveis e profundas. Os países ricos acham que todos os países devem obedecer às mesmas regras (ou seja, que as regras da OMC devem ser as mesmas para todos igualmente). Os países mais pobres acham que têm o direito a um tratamento preferencial dos países desenvolvidos e de proteger seus agricultores. Os de desenvolvimento intermediário (ou emergentes) acham que concessão de preferências comerciais dos ricos aos mais pobres contraria seus interesses de exportações de *commodities* agrícolas e que a exigência de abertura de seus mercados os impediria de promover políticas de industrialização.

A palavra de ordem nos dias atuais é de que a OMC está necessitando de uma reforma profunda. Os países ricos começaram a sugerir, no final dessa década, uma forma de mudar as exigências do consenso nas decisões, por um mecanismo de decisões baseado em uma “massa crítica” de países concordantes. A China, a Índia e o Brasil, entre outros, foram contra (BRIEFING, 2019b). O Diretor Geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevêdo, após 7 anos de mandato, declarou que a OMC deverá permanecer numa encruzilhada por algum tempo mais. E que a instituição precisa se atualizar, mas que não há ainda um projeto de reforma. E conclui: “se a OMC quiser se atualizar, precisará fazer reformas (...) mas negociar um grande pacote de reformas levará décadas” (WTO News, dezembro, 2018).

As discussões continuam, após quase 19 anos de tentativas de conciliação. Não por outra razão a OMC tem sido apontada por muitos analistas como uma instituição que pratica “a arte do impossível” (The Economist, dez. 2019).

A Organização Mundial do Comércio continua vista como um fórum muito importante para os países em desenvolvimento, sendo ainda de muito interesse para esses países o fortalecimento dessa organização.

Com base na apreciação de mais de setenta anos de história da OMC são feitas as seguintes proposições de políticas para o Brasil:

É necessário que o país redefina suas parcerias estratégicas em nível internacional. Há fortes receios, de muitos segmentos da comunidade mundial e

do próprio empresariado nacional, de que o Brasil estaria se isolando das correntes do comércio e dos investimentos internacionais. O país não teria aproveitado os momentos de conjunturas mundiais de dinheiro abundante e barato, especialmente para investimentos em infraestrutura, por ausência de incentivos adequados ao investidor estrangeiro. O Brasil também não estaria tirando partido do enorme crescimento das cadeias globais de valor para produtos manufaturados no país e da retirada crescente de investimentos da China – muitos dos quais poderiam ser destinados ao Brasil. A prioridade ao alinhamento com os países do Mercosul e talvez a excessiva valorização do comércio com a China não parecem atender aos maiores interesses nacionais. Os primeiros, pela instabilidade política, decadência econômica e posicionamentos equivocados desses países no contexto internacional; o segundo, por constituir um grande e crescente mercado para o Brasil, mas quase exclusivamente para commodities em estado bruto. Um realinhamento com os tradicionais parceiros comerciais brasileiros, como a União Europeia, o Japão e a América do Norte, poderia servir melhor aos interesses do país. Atenção maior deveria ser dada aos países africanos, especialmente os da África Subsaariana, em vista do enorme potencial oferecido por um continente com mais de 1,2 bilhão de habitantes.

O Brasil precisa melhorar a sua imagem perante um número majoritário de nações membros da OMC. O país é considerado como intransigente nas negociações multilaterais de comércio, tanto pelos países industrializados, quanto por quase uma centena de nações denominadas de “menos avançadas” (Least Developed, ou PMAs), pelas suas posições em favor da eliminação dos acordos de preferências comerciais, que afetariam desfavoravelmente a produção e as exportações desses países, baseadas em pequenos e médios produtores (principalmente rurais), em benefício da abertura de mercados para o agronegócio brasileiro, reconhecidamente mais eficiente e centrado na produção de grandes produtores rurais. O país é apontado como um dos principais responsáveis pelos impasses da Rodada Doha e também é visto pela comunidade internacional mais como um obstáculo à liberação do comércio e dos investimentos, do que como um facilitador.

O país requer medidas profundas para estimular a elevação da competitividade de todos os setores da economia, especialmente dos segmentos industriais que apresentam potencial exportador. O recurso ao protecionismo é claramente inadequado para resolver problemas estruturais, que estão mais associados a carências educacionais, de logística de transportes e de qualificação de mão obra.

Outra medida essencial diz respeito à melhoria dos marcos regulatórios, especialmente os voltados para investimentos em infraestrutura, com vistas a reduzir incertezas e desconfiança do investidor estrangeiro.

O país precisa desenvolver esforços para garantir recursos para investimentos na sua deficiente infraestrutura econômica e social. Uma substancial melhoria na área de logística de transportes e comunicações (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) é uma condição fundamental para o aumento da competitividade da economia brasileira. No contexto mundial de acirrada competição, é inadmissível que o país

perca mercados para seus produtos exportáveis por incapacidade de escoar parte de sua produção, em decorrência de gargalos na sua infraestrutura viária e portuária. Na área social, de igual modo, é crucial que o país também garanta recursos para a educação. A universalização do ensino primário e secundário, com foco na melhoria da qualidade do ensino, é um imperativo para que a economia possa alcançar níveis de produtividade comparáveis aos de seus principais concorrentes internacionais. A eliminação do analfabetismo, em geral, e principalmente do analfabetismo funcional, que ainda caracteriza larga fração da sociedade brasileira, e a expansão do ensino técnico e de programas de treinamento de mão de obra centrados na empregabilidade, devem ser objetivos urgentes a atingir, para o país fazer parte de uma sociedade moderna cada vez mais baseada no saber e no conhecimento.

A articulação entre políticas tecnológicas e políticas comerciais é outro imperativo a ser alcançado, para aumentar a capacidade do país na geração e absorção de novas tecnologias. A eliminação do histórico preconceito, enraizado na cultura brasileira, de aprofundamento das relações entre o mundo acadêmico e o empresarial, é uma condição necessária para redução do atraso tecnológico do país. O progresso técnico e a inovação nos países bem sucedidos, tanto os industrializados quanto os emergentes são, em larga medida, resultado da disseminação e da aplicação do conhecimento gerado nas universidades e nos centros de pesquisa, em associação com o mundo empresarial.

O Brasil precisa fazer a sua revolução industrial. O país realizou, há algumas décadas, uma revolução tecnológica muito bem sucedida na agricultura. Todavia, a pauta do comércio de exportações tem se concentrado, cada vez mais, em commodities, com participações declinantes de produtos industrializados. Não cabe questionar, obviamente, o sucesso brasileiro no agronegócio, que é o resultado de uma extraordinária melhoria de seus níveis de produtividade. O Brasil é competitivo em produtos do agronegócio porque desenvolveu uma agricultura moderna e sofisticada, que utiliza os conhecimentos gerados por centros avançados de pesquisa na área agrícola. Entretanto, o país não pode se contentar em ser apenas o fornecedor de produtos primários (alimentos e minérios) para o mundo. Desenvolver novas competências, associadas à fronteira do conhecimento no campo industrial e de serviços, através da criação de um novo perfil produtivo e tecnológico, é uma necessidade imperiosa para o país ingressar no grupo das nações desenvolvidas e industrializadas. Ser apenas o celeiro do mundo não será suficiente para transformar o país numa potência econômica.

O país necessita envidar esforços, no médio e no longo prazos, para aumentar a exposição de seu setor industrial à competição externa. O aumento do protecionismo generalizado não somente é mal visto pela comunidade internacional, dificultando negociações multilaterais de interesse do Brasil, como constitui um desestímulo à inovação, ao progresso técnico e ao crescimento de longo prazo da economia nacional. A concepção de uma política de desenvolvimento industrial é legítima, assim como é imperativa a aplicação de medidas de defesa comercial contra práticas desleais ou predatórias de comércio (cabíveis dentro do marco regulatório da OMC), desde que seja corretamente

administrada, e que faça parte de estratégias necessárias à defesa de interesses da indústria nacional - quando afetada por excessos comprováveis de importações - à obtenção de ganhos de escala e à materialização de curvas de aprendizagem.

O Brasil pode recorrer à utilização de um conjunto diversificado de subsídios permitidos no âmbito da OMC. Subsídios (na forma de incentivos fiscais, creditícios ou de qualquer outra natureza), explicitamente voltados para aumentar artificialmente a competitividade da produção ou das exportações nacionais, são expressamente proibidos pela Organização Mundial do Comércio. Todavia, subsídios a investimentos em pesquisa e em inovação tecnológica, amplamente utilizados por países desenvolvidos e pelas nações emergentes, são considerados legais dentro do marco regulatório da OMC. Tais subsídios, corretamente administrados, podem ser um elemento chave para o salto tecnológico que a indústria nacional está a demandar, sem contrariar as normas acordadas pelos países membros dessa organização.

O país deve dar continuidade às negociações, em âmbito multilateral, regional e bilateral, com vistas ao aprofundamento de suas relações comerciais e diplomáticas com um maior número de países. No momento presente, estão em curso e ou em finalização negociações para a formação dos chamados Mega blocos comerciais, como a RCEP (a antiga Parceria Transpacífico, após a retirada dos Estados Unidos, agora sob o nome Regional Comprehensive Economic Partnership), o acordo União Europeia e o Japão, o maior acordo de livre comércio do mundo, e o CFTA (Continental Free Trade Area, entre os 54 países do continente africano, o maior acordo do mundo em extensão territorial) além de várias outras alianças bilaterais ou plurilaterais. Não é do interesse nacional que o Brasil fique de fora de acordos comerciais ou de cooperação que envolvam mais de 90% dos fluxos comerciais e de investimentos de todo o mundo, por razões de natureza ideológica, ou por simples alegações de que o país teria algumas áreas ou setores da economia potencialmente vulneráveis à sua maior inserção na economia mundial. O correto julgamento do balanço entre as vantagens para o país, no longo prazo, e as desvantagens da sua exclusão das correntes internacionais do comércio, dos investimentos e da disseminação de novos conhecimentos, deverá fornecer o verdadeiro critério para as grandes decisões, que exercerão fortes repercussões na próxima geração da sociedade brasileira.

## Referências

ANCHRAZ, V.: Can Doha Round be saved? In MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMANN, C.; MENDOZA, M.R. (eds.): *The future and the WTO – Confronting the challenges: A collection of short essays*, Genebra, 2013.

BRIEFING: The World Trade System. *The Economist*, julho, 2018.

\_\_\_\_\_ : Global Business – Slowbalisation. *The Economist*, janeiro 2019a

\_\_\_\_\_ : Slowbalisation has faltered and is now being reshaped, *The Economist*, janeiro 2019b.

GALLAGHER, K.P.: Challenging opportunities for the multilateral trade regime. In MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMANN, C.; MENDOZA, M.R. (eds.): *The future and the WTO – Confronting the challenges: A collection of short essays*, Genebra, 2013.

GALVÃO, O.J. de A: *O Nordeste Brasileiro e as Negociações Multilaterais – do GATT à OMC*. Editora do Banco do Nordeste, Fortaleza, CE, 2000.

\_\_\_\_\_ : “Comércio Inter-regional e Internacional no Brasil e no Nordeste”, Relatório de Pesquisa, Projeto Pernambuco 2015, Governo do Estado de Pernambuco, mimeo, 145p., Recife, 2005.

\_\_\_\_\_ : “Os cenários mundiais de negociações internacionais multilaterais antes da Rodada Uruguai e o novo protecionismo do Pós-Guerra. *Revista Ciência & Trópico*, vol. 43, No 2, 2019, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, PE.

GATT SECRETARIA: *Developing countries and the Uruguay Round – An overview* (a note by the GATT Secretariat submitted to the committee on trade and development. Novembro, 1994.

IMBODEN, N.: The accession of least developed countries to the World Trade Organization. In MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMANN, C.; MENDOZA, M.R. (eds.): *The future and the WTO–Confronting the challenges: A collection of short essays*, Genebra, 2013.

LEADERS: The World Trade Organization: The Art of the Impossible. *The Economist*, dez 2017.

\_\_\_\_\_ : A Plan to Save the WTO. *The Economist*, julho, 2018.

\_\_\_\_\_ : The Twilight of the WTO, *The Economist*, novembro, 2019.

MARTIN, W; WINTERS, A.L.: *The Uruguay Round – Widening and deepening the world trade system*. Washington, The World Bank, 1995.

MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMANN, C.; MENDOZA, M.R. (eds.): *The future and the WTO – Confronting the challenges*: a collection of short essays, Genebra, 2013.

SAPIR, A.: The political economy of EC regionalism. *European Economic Review*, nº42, 1998.

SCOTT, J.J.: *What shall the United States do about Doha*. Peterson Institute of International Economics, Policy Brief, Washington, DC, junho, 2011.

SUBRAMANIAN, A. e KESSLER, M.: The Hyperglobalization of Trade and its Future. Peterson Institute for International Economics, *Working Paper* n. 13, julho, 2013, Washington, DC.

THE ECONOMIST, dezembro, 2019.

\_\_\_\_\_, dezembro, 2018.

\_\_\_\_\_, novembro, 2016.

VanGRASSTEK, C.: *The History of the World Trade Organization*. World Trade Organization, Genebra, 2013.

WTA: *GATT 1947*, Genebra, 1947.

WTA: *GATT 1994*. Agreement establishing the World Trade Organization – WTO. Genebra, 1994.

WTO World Report. *World Trade Organization*, Washington, D.C, 2013., 2014.

WTO/GATT: *The Agreement on Textiles and Clothing (ATC)*, Genebra, 1994.

WTO: WTO News: Azevedo reports “excellent start” on efforts to put Doha Round back on track. *Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee*, março, 2014.

WTO: *WTO News*, dez. 2015.

WTO: *WTO News*, dez 2018.