

Reciprocidade e o impasse da Rodada de Doha: lições para o curto prazo e para depois

Simon J. Evenett

Muitos observadores mostram-se pessimistas sobre as chances de conclusão da Rodada de Doha de negociações comerciais multilaterais, ao menos no curto prazo. A percepção de que falta tanto para ser negociado antes das primárias e das eleições presidenciais nos EUA levantou a possibilidade de que a Rodada de Doha desande ou fique parada do fim de 2007 até a segunda metade de 2009, no mínimo.* Descrevendo os eventos da Rodada de Doha até a divulgação dos textos dos presidentes dos comitês da OMC, em julho de 2007, o presente trabalho examina por

que as negociações comerciais recíprocas, cujo sucesso foi alardeado em rodadas anteriores, acabaram tornando-se tão problemáticas agora. Quatro fatores são identificados para explicar essa questão, e suas implicações para as possibilidades de finalização da Rodada de Doha no curto prazo são discutidas. Lições para o futuro mais distante também são apontadas. Em particular, argumenta-se que as próximas iniciativas de comércio multilateral devem ser projetadas com os três seguintes atributos em mente: relevância substantiva, viabilidade política e implementação plausível.

Simon J. Evenett é professor de Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico do Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW), University of St. Gallen (HSG). Endereço de correspondência: SIAW-HSG, Bodanstr. 8, 9000 St. Gallen, Switzerland.
E-mail: simon.evenett@unisg.ch. Para mais informações, visite www.evenett.com, onde há outros textos disponíveis para *download*.

Nota do editor Este artigo foi elaborado e originalmente publicado em inglês no segundo semestre de 2007.

Assim como ocorreu na Rodada do Uruguai, a troca recíproca de concessões entre os membros da OMC é uma questão central para a negociação da Rodada de Doha

Em meados de 2007, apenas seis meses após o lançamento da Rodada de Doha de negociações comerciais multilaterais, uma sombra paira sobre o futuro da iniciativa, ao menos no curto prazo. Repetidos impasses, diversos prazos estourados e extrema lentidão do processo de convergência parecem ter convencido muitos de que as possibilidades de concluir a Rodada de Doha ainda em 2007 são reduzidas. Mesmo os otimistas, que argumentam que muito já foi alcançado nessa negociação comercial e que um acordo pode ser fechado, devem enfrentar o fato de que, ainda que algum acordo seja alcançado, é extremamente improvável que este atenda às expectativas criadas no lançamento da Rodada. Tais percepções são importantes para se tentar convencer primeiros-ministros e presidentes a gastar tempo e capital político com assuntos relacionados à Organização Mundial do Comércio (OMC), incluindo a tarefa de assumir os direitos adquiridos que impedem a conclusão da Rodada de Doha. Dessa forma, a Rodada encontra-se num ciclo vicioso. O impasse provavelmente se transformou numa profecia auto-realizável.

O objetivo deste artigo é examinar as razões pelas quais o processo da negociação comercial recíproca, que muitos dizem ter sido tão bem-sucedido em rodadas de comércio multilateral anteriores, mostrou-se tão problemático na Rodada de Doha. Eu defendo a idéia de que quatro fatores atuaram em combinação para reduzir a efetividade da

reforma do comércio recíproco. Abordo também quais as chances de que mudanças nesses quatro fatores possam permitir que a Rodada de Doha seja completada antes do fim de 2007. Outra razão para examinar por que a reciprocidade não foi alcançada desta vez refere-se ao meu desejo de estabelecer se há ou não diretrizes para os *policy-makers* estruturarem potenciais iniciativas de comércio multilateral no futuro. Aponto os três atributos que a experiência da Rodada de Doha sugere que devam estar presentes para que uma iniciativa de comércio multilateral tenha chances de sucesso e como eles devem ser aplicados. Olhando para o futuro, e partindo do pressuposto que a Rodada de Doha não estará completa em 2007, sugiro que a provável calma entre o fim de 2007 e a segunda metade de 2009 (o momento mais próximo em que negociações sérias poderão recomeçar, após as eleições presidenciais dos EUA) seja usada para identificar iniciativas de comércio multilateral alternativas para dar prosseguimento às negociações da Rodada de Doha. Assim, os *policy-makers* não decidiriam em 2009 ou 2010 se retomariam ou não a Rodada de Doha. Uma opção pode ser substituir a Rodada de Doha por outra iniciativa de comércio multilateral (se esta será ou não chamada de Rodada de Doha é uma questão meramente de apresentação). Em resumo, em seguida examino as possibilidades para o curto prazo e identifico algumas implicações que podem surgir a longo prazo para os *policy-*

makers em busca de maximizar os benefícios das negociações de comércio multilateral recíproco.

O restante deste artigo é organizado da forma descrita a seguir. Na próxima seção, descrevo os acontecimentos mais recentes na Rodada de Doha de negociações de comércio multilateral, especificamente o conteúdo dos (e as reações aos) esboços de textos sobre modalidades de agricultura e produtos industriais publicados pelos presidentes dos respectivos comitês da OMC. Esse relato fornece algumas indicações sobre o impasse no qual a Rodada de Doha se encontra. A terceira seção examina quatro fatores que, em conjunto, são responsáveis pelo atual mal-estar, e demonstra por que o processo de negociação comercial recíproca não conseguiu, até o momento, ser tão frutífero quanto no passado. Discutem-se, também, implicações para as possibilidades de conclusão da Rodada de Doha em 2007. Na quarta seção, a análise anterior é usada para identificar três atributos que uma potencial iniciativa de comércio multilateral deve possuir para vislumbrar alguma chance de sucesso. Em seguida, defendo que a provável calmaria nas negociações da Rodada de Doha entre a parte final de 2007 e a segunda metade de 2009 (na melhor das hipóteses) poderia ser usada para identificar potenciais iniciativas de comércio multilateral para dar prosseguimento à Rodada de Doha. As conclusões são apresentadas na última seção.

OS MAIS RECENTES ACONTECIMENTOS NA RODADA DE DOHA

A exemplo de 2006, o ano de 2007 foi uma montanha-russa para a Rodada de Doha. No ano anterior, vimos a suspensão das negociações de julho a dezembro, após o que havia parecido um início de ano promissor. Diplomatas comerciais estavam entusiasmados para obter avanços depois do término da suspensão, de modo que 2007 iniciou-se com uma certa onda de otimismo. Infelizmente, esse cenário acabaria não durando muito tempo, e aparentemente a Rodada de Doha começou a sair dos trilhos no segundo trimestre de 2007. Assim como ocorreu na Rodada antecedente, a troca recíproca de concessões entre o os membros da OMC é uma questão central para a negociação da Rodada de Doha. Os países em desenvolvimento têm sido explícitos ao condicionar os cortes que estão dispostos a fazer em suas tarifas sobre os produtos industriais à vontade dos países industrializados em reformar os subsídios agrícolas e em diminuir as barreiras para a agricultura. Concluindo que os progressos nessas questões estavam abaixo do que havia esperado, o Brasil, no fim de maio de 2007, declarou que não mais concordaria com a tarifa máxima de 20% sobre seus bens industriais, demandando não só 30% nas tarifas, mas também mais espaço para discutir uma série de exceções. Negociadores comerciais da União Européia (DE) reagiram rispidamente, dizendo que iriam revisar para baixo a proposta que haviam feito sobre a reforma em suas políticas agrícolas. Além

disso, as críticas do recém-eleito presidente da França às suas táticas de negociação na Rodada de Doha forçou a Comissão Européia a demandar mais, e não menos, em troca pelas propostas européias de liberalização.

Nos EUA, o Congresso, cujo controle havia formalmente passado do Partido Republicano para o Partido Democrata em janeiro de 2007, decidiu, entre outras medidas, não renovar a permissão do presidente George Bush para atuar como autoridade em negociações comerciais, e o prazo de validade da mesma terminou em 30 de junho de 2007. Sem tal permissão, o governo dos EUA não pode submeter nenhum acordo da Rodada de Doha ao Congresso sem correr o risco de que este faça uma emenda mesmo após o acordo já ter sido reconhecido. Os parceiros comerciais dos EUA sabem disso, não irão negociar com os EUA duas vezes (primeiro com o governo e depois com o Congresso) e, portanto, exigem que o governo norte-americano possua a autoridade apropriada antes de concluir qualquer negócio. Isso deixa o governo dos EUA amarrado. Sua estratégia tem sido fazer uso da possível ou real conclusão da Rodada de Doha para obter, junto ao Congresso, a autoridade para negociar. Contudo, a possibilidade de uma definição a esse respeito torna-se mais distante à medida que os parceiros comerciais dos EUA prevêem que o Congresso irá impor suas próprias condições e, assim, segurar as concessões. Esse é o equivalente, na política comercial, ao problema do ovo e da galinha.

Os países em desenvolvimento têm sido explícitos ao condicionar os cortes que estão dispostos a fazer à vontade dos países industrializados em reformar os subsídios agrícolas

No momento em que escrevia este artigo, o acontecimento mais negativo deste ano havia sido o frustrante encontro entre ministros do comércio representando o Brasil, a UE, a Índia e os EUA (o chamado G-4) em Potsdã, na Alemanha, no final de junho. Brasil e Índia rejeitaram, classificando como "inadequadas", as propostas feitas pela UE e pelos EUA para melhorar suas políticas comerciais e de subsídios relativas à agricultura. O ministro do Comércio indiano abandonou o encontro e o ministro de Comércio Exterior brasileiro disse que negociar naqueles termos era "inútil". O fracasso do G-4 em diminuir suas desavenças dentro e entre os temas da negociação fez com que a iniciativa voltasse aos diplomatas baseados em Genebra. Muitos membros da OMC disseram-se aliviados pelo fato de as negociações agora poderem ser mais "de baixo para cima" ou "controladas pelos membros" do que no processo de barganha do G-4,

O evento significativo seguinte ocorreu em 17 de julho de 2007, quando os presidentes dos comitês de Agricultura e de Acesso aos Mercados Não-Agrícolas (NAMA) publicaram "modalidades" de esboços de textos. Em termos formais, essas modalidades eram principalmente textos de negociação e incluíam algumas propostas específicas a respeito de quanto os membros da OMC deveriam reduzir suas tarifas e (nos casos apropriados) subsídios agrícolas como parte de um potencial acordo na Rodada de Doha. Para se chegar a essas modalidades, foram necessárias extensas consultas entre cada

presidente e os membros da OMC. Nenhum dos dois presidentes conseguiu obter um consenso junto aos membros da OMC; ambos foram francos sobre a necessidade de outras concessões por todas as partes envolvidas, e reconheceram que isso exigiria uma certa dose de sofrimento para os membros da OMC e para alguns interesses comerciais.

O presidente do Comitê de Agricultura da OMC propôs modalidades que exigiriam dos EUA uma diminuição de seu subsídio máximo anual aos agricultores para algo entre US\$ 13 bilhões e US\$ 16 bilhões. Trata-se de um valor abaixo não só dos US\$ 22 bilhões que os norte-americanos haviam formalmente proposto, mas também inferior ao limite de US\$ 17 bilhões que os EUA haviam informalmente indicado que poderiam aceitar. A União Européia teria que cortar em 75% a 85% os seus subsídios máximos permitidos. Limites para subsídios menos comercialmente distorcivos também foram propostos. No que diz respeito às tarifas sobre importações agrícolas, o presidente propôs que os países industriais cortassem suas tarifas de 48% a 73% (com maiores cortes para aquelas tarifas que estão atreladas a taxas mais altas), enquanto que os países em desenvolvimento cortariam suas tarifas em dois terços do montante dos países industrializados, até um corte máximo médio de 36% a 40%. Este último ponto indicava a presença da chamada Reciprocidade Menos que Total (LTFR) esperada pelos países em desenvolvimento nessa rodada.

Em relação às tarifas sobre produtos industrializados, o presidente propôs a adoção de uma fórmula não-linear para cortar as tarifas dos países industrializados para abaixo de um máximo de 8% ou 9%. Os máximos comparáveis que ele sugeriu para os países em desenvolvimento ficariam entre 19% e 23%. Além disso, os países em desenvolvimento poderiam isentar 10% de suas linhas tarifárias do total de cortes propostos. Os países industrializados (para os quais não houve propostas de isenções) deveriam introduzir suas reduções tarifárias ao longo de cinco anos, em cinco parcelas iguais, enquanto que os países em desenvolvimento teriam nove anos para implementar os cortes em suas tarifas. Os países menos desenvolvidos foram isentos de qualquer corte tarifário em bens industriais (e, por acaso, também o foram em relação às reduções nas tarifas agrícolas), o mesmo acontecendo com alguns países que haviam ingressado recentemente na OMC. Doze países em desenvolvimento, que até o momento haviam vinculado poucas das suas linhas tarifárias, foram isentos da fórmula de cortes e tratados de modo diferente. A países pequenos e vulneráveis, foi dada a oportunidade de utilizar a fórmula não-linear para os cortes em suas tarifas. No total, 49 países em desenvolvimento receberam imediata isenção em relação aos cortes tarifários com a fórmula proposta, e a outros 26

membros da OMC deu-se a opção de não utilizar a fórmula. Diante disso, tem-se que menos da metade dos membros da OMC é obrigada a implementar cortes tarifários de acordo com a fórmula não-linear, metade esta formada pelos países industrializados e pelos países em desenvolvimento com grande mercado interno.¹

As reações aos dois textos foram bastante variadas. Todas as nações do G-4 receberam as propostas de forma positiva, embora com certa cautela, sem dúvida preservando cuidadosamente suas opções e não desejando ser vistas como obstáculos ao progresso. Um grupo de países em desenvolvimento, liderado pelo Chile, cujas propostas para os cortes nas tarifas sobre bens industrializados eram similares às sugeridas nas modalidades apresentadas pelo presidente do Comitê de NAMA, também acolheu bem o texto, o que não foi uma surpresa. O chamado grupo NAMA 11 de países em desenvolvimento foi muito mais crítico ao texto sobre produtos industrializados; Argentina e Venezuela chegaram ao ponto de dizer que o texto proposto não poderia servir como base para as negociações planejadas para setembro de 2007 (após o fim das férias de verão dos diplomatas comerciais). De forma mais geral, o grupo NAMA 11 defendeu que a diferença entre as tarifas máximas permitidas nos países industrializados e nos em desenvolvimento não deveria ser

menor do que 26 pontos percentuais. A China apoiou as propostas para aumentar taxas das tarifas máximas permitidas sobre as importações de produtos industrializados pelos países em desenvolvimento, enquanto que os EUA defenderam que já havia no texto existente um número substancial de exceções e longos períodos de adaptação aos cortes nas tarifas. Muitos grupos de países em desenvolvimento, incluindo o G-20, o G-33 e o G-90, argumentaram que ambos os textos implicavam maiores cortes nas barreiras de comércio para bens industrializados do que para produtos agrícolas, e maiores cortes para os países em desenvolvimento do que para os industrializados. Tanto um resultado quanto o outro, segundo eles, iria contra os princípios de negociação da Rodada de Doha.

Se olharmos para o futuro, veremos que os membros da OMC têm um período de tempo extremamente curto antes das primárias presidenciais dos EUA, e as eleições gerais são vistas como um momento em que é quase impossível a obtenção de novas concessões por parte dos negociadores norte-americanos. Assumindo-se, de forma otimista, que os negociadores comerciais dos EUA possam fazer concessões sérias até dezembro de 2007 (e há indícios de que as primárias presidenciais norte-americanas tenham de fato se iniciado mais cedo este ano, reduzindo ainda mais a janela de oportunidades, e talvez mesmo eliminando-a por completo), nesse caso os diplomatas comerciais teriam quatro meses, a partir do início de

¹A esse respeito, é válido notar que Bridges (2007) estima que apenas 31 países em desenvolvimento membros da OMC terão que aplicar a fórmula não-linear para cortar suas tarifas sobre a importação de produtos não-agrícolas (industriais).

Uma opção que pode ser atraente para os frustrados exportadores agrícolas é tentar obter mediante solução litigiosa o que não conseguiram durante a negociação

setembro de 2007, para finalizar as negociações e produzir o cronograma necessário (apêndices legais detalhados) para sustentar o acordo.

É provável que isso ocorra? Sem maiores delongas, a resposta é não. Diversas razões se combinam para que se chegue a essa conclusão negativa. As modalidades de esboços de textos sobre produtos agrícolas e industrializados são incompletas. O texto agrícola não inclui uma linguagem específica sobre as exceções que serão permitidas aos países em desenvolvimento, uma demanda destes últimos que teria tido um impacto significativo sobre os benefícios de acessos a mercados usufruídos pelos agricultores dos países industrializados. Tampouco há qualquer menção às controversas propostas da UE e dos EUA sobre, respectivamente, indicações geográficas e uma "cláusula de paz" mais aprofundada (para pôr um fim nas brigas em relação à agricultura). O texto sobre os produtos industrializados fala muito pouco sobre a importante questão de disciplinar com mais ênfase as barreiras não-tarifárias. Já o texto das modalidades para as negociações sobre serviços ainda precisa ser esboçado, o que não foi feito até o momento exatamente porque houve tão pouco progresso nessa área. Por fim, o texto de negociação sobre facilitações comerciais, *anti-dumping* e outras formas de proteção contingente, e outras áreas da Rodada de Doha ainda precisa ao menos circular entre os membros da OMC (na realidade, precisa ser finalizado por eles).

A ausência de um texto sobre o setor de serviços, especialmente o fato de que não parece ter havido qualquer trabalho sério em seus potenciais anexos (o que por si só deve levar de três a seis meses), é bastante problemática. A menos que os membros da OMC descartem mais alguns outros tópicos da mesa de negociação (incluindo os serviços, dado o seu estágio embrionário), é muito difícil vislumbrar de que forma essa negociação comercial multilateral poderá ser concluída em 2007. Muitas dessas restrições podem ter seus efeitos reduzidos de uma forma ou de outra, mas é imutável o fato de que um dia possui apenas 24 horas e que a eleição presidencial norte-americana está se aproximando.

Se não será em 2007, então quando? Assumindo-se que 2008 já está tomado pela eleições presidenciais dos EUA e que são necessários pelos menos seis meses para o novo governo norte-americano se estabelecer, então o momento mais próximo possível é a segunda metade de 2009, com 2010 e 2011 despontando como datas mais prováveis. Agora, se as negociações da Rodada de Doha poderão ser retomadas novamente após tal intervalo ainda é uma questão em aberto. Além disso, essa pergunta também está relacionada ao modo como os membros da OMC irão fazer uso do tempo nesse ínterim. Uma opção que pode ser atraente para os frustrados exportadores comerciais agrícolas é tentar obter mediante solução litigiosa (Solução de Controvérsias da OMC) o que eles não conseguiram conquistar durante a negociação.

Como resultado, pode haver uma quantidade considerável de casos de soluções de controvérsias para questões agrícolas politicamente sensíveis. Outra opção é passar esses dois ou três anos refletindo sobre as razões pelas quais a Rodada de Doha tem sido vista como tão fracassada, e então traçar as lições para o curto prazo e para o futuro mais distante. As discussões presentes nas duas seções seguintes podem contribuir para esse processo de reflexão.

POR QUE AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS RECÍPROCAS FORAM TÃO POUCO CONCLUSIVAS NA RODADA DE DOHA?

Nesta seção, defenderei a idéia de que quatro fatores são responsáveis pelo mal-estar da Rodada de Doha, ou seja, pelo fato de o tradicional dispositivo de negociação comercial recíproca ter produzido tão poucos frutos até o momento. Entender esses fatores é importante não apenas para compreender o que acontece na política comercial contemporânea, mas também para lançar luz no que deve ser mudado para que a Rodada de Doha seja concluída com sucesso e, mais ainda, para apontar sugestões capazes de guiar a forma como as políticas são feitas e conduzir futuras negociações comerciais multilaterais.

O primeiro fator relevante diz respeito à **escolha do modelo de negociação de Acordo Único** da Rodada de Doha e dos **princípios para orientar as negociações**. Não desejo insinuar

que os membros da OMC se reuniram e sistematicamente consideraram as opções dessa forma. Na realidade, ao contrário, a mim isso pareceu ter sido uma acumulação de decisões e interpretações, às vezes conflitantes, que determinaram quais assuntos seriam parte do Acordo Único e quais resultados os membros da OMC queriam ver produzidos pela Rodada de Doha. No que se refere aos resultados, foi apenas com a aceitação do pacote de julho de 2004 (isto é, quase três anos após o início da Rodada) que os conteúdos do Acordo Único foram conhecidos com certeza. No que tange ao potencial para reduzir a discriminação no comércio, as tradicionais áreas de liberalização receberam a companhia, na mesa de negociação, das políticas agrícolas (relacionadas tanto a questões de fronteira quanto de subsídios) e dos serviços.

Em relação aos princípios que deveriam guiar as negociações, quatro destacam-se, e serão mencionados aqui de forma aleatória. Primeiro, o princípio de que a tradicional dinâmica de negociação, baseada na reciprocidade, seria utilizada, bem como sua lógica mercantilista. Segundo, que a agricultura deveria ser o foco e, portanto, aos olhos de alguns, os cortes nas barreiras comerciais agrícolas e nos subsídios deveriam ser maiores do que em outras áreas (manufaturas e serviços). Terceiro, que fosse aplicado o princípio da Reciprocidade Menos que Total, por meio do qual os países industrializados deveriam fazer maiores cortes em suas barreiras

comerciais (ou, de forma mais geral, implementar maiores reformas) do que os países em desenvolvimento. Isso poderia permitir que estes últimos se comprometessem a reduzir suas barreiras comerciais proporcionalmente menos ou a ter acesso a mais exceções ou a períodos de implementação mais longos. Quarto, que a fórmula não-linear seria usada para reduzir as tarifas em produtos agrícolas e industriais (em vez de, digamos, cortar as tarifas de acordo com alguma porcentagem ou média). O segundo e o terceiro princípios são talvez dois das mais tangíveis manifestações do chamado "mandato do desenvolvimento" da Rodada de Doha, sem dúvida o sendo no que se refere à negociação por melhores condições para esses países.

Vista dessa forma, a Rodada de Doha diferencia-se de sua predecessora no sentido em que a Rodada do Uruguai incluiu a negociação sobre diversas políticas regulatórias (direitos de propriedade intelectual), mas não abordou as considerações relacionadas aos países em desenvolvimento ou o forte foco sobre a agricultura. Comparada a sua predecessora, portanto, a Rodada de Doha, com a inclusão da agricultura na mesa de negociações, teve a princípio um conjunto maior de potenciais contrapartidas disponíveis para cortes nas barreiras comerciais, o que é visto como um meio de facilitar as negociações comerciais multilaterais baseadas na reciprocidade. O conjunto de potenciais ofertas recíprocas foi, contudo, limitado na Rodada de

Um vez que o setor de serviços, na prática, está fora do conjunto de negociações, tem-se que as contrapartidas em relação a produtos agrícolas e industriais formam a base de qualquer acordo na Rodada de Doha

Doha pela presunção de que a profundidade dos cortes na agricultura irá determinar o teto para os cortes nas barreiras comerciais em outras áreas, e pela idéia de que a extensão dos compromissos firmados pelos países industrializados irá determinar a contribuição máxima dos países em desenvolvimento à Rodada. A reação de alguns grupos influentes dos países em desenvolvimento ao texto do presidente mostra bem o nível de seriedade com que esses países estão pressionando os membros da OMC a se ater a esses pressupostos. De forma geral, portanto, o conjunto de potenciais contrapartidas recíprocas na Rodada de Doha é, a princípio, mais amplo do que o da rodada anterior (com a inclusão da agricultura ao conjunto de negociações), porém mais estreito em relação às áreas em que os compromissos precisam ser maiores. Defenderei adiante que, de fato, a interação da escolha do modelo de negociação e dos princípios de negociação com os fatores de economia política selecionados é responsável, em grande parte, pelo impasse nas negociações; meu objetivo nos parágrafos anteriores foi descrever um dos pilares desse argumento.

O segundo elemento em minha argumentação é reconhecer a existência de um padrão de proteção comercial e de políticas de distorção comercial e, mais importante, as **forças de economia política específicas** que surgiram para defender essa proteção contra a reforma na Rodada de Doha. A seguir, ofereço uma caracterização geral do

padrão de proteção ao redor do mundo, e as demandas de negociação e de contrapartidas que isso envolve. No que tange à negociação, os países industrializados têm mais a oferecer em termos de políticas de apoio à agricultura e subsídios; alguns países industrializados e em desenvolvimento possuem barreiras comerciais muito altas sobre importações agrícolas; países em desenvolvimento têm mercados relativamente mais fechados para serviços e produtos industriais (não obstante o fato de que algumas das tarifas mais altas dos países industrializados recaem sobre certos bens industriais, tipicamente bens manufaturados que exigem trabalho intensivo e que são produzidos por preços baixos nos países em desenvolvimento). Com esse padrão de proteção e os quatro princípios de negociação, é possível identificar a possibilidade de permutas de potenciais acordos multilaterais. Por exemplo, países industrializados poderiam assumir compromissos para reformar suas políticas agrícolas em troca de menos compromissos dos países em desenvolvimento para abrir seus mercados a serviços e a produtos industriais. Até aí, tudo bem..Então, o que deu errado?

Restrições político-econômicas nacionais desempenharam um importante papel ao limitar, e mesmo potencialmente eliminar, o conjunto de acordos recíprocos significativos sobre o qual essa Rodada tem se baseado (os outros dois fatores que identificarei adiante essencialmente limitam ainda mais o conjunto de

potenciais acordos disponíveis). A primeira restrição, que atrai bem menos atenção do que as outras, diz respeito às negociações do setor de serviços.

Independentemente de seu nível de desenvolvimento, muitos membros da OMC parecem dispostos a, no máximo, incluir nos acordos multilaterais apenas as reformas já implementadas por eles. Isso talvez reflita o fato de que as políticas regulatórias no setor de serviços são influenciadas por objetivos diferentes dos que orientam a política comercial, e que são tipicamente implementados por órgãos governamentais externos ao Ministério de Comércio; ambos os fatores podem ser responsáveis pelo desejo de preservar a discricção. Com o setor de serviços formalmente dentro, mas, na prática, fora do conjunto de negociações, tem-se que as contrapartidas em relação a produtos agrícolas e industriais formam a base de qualquer acordo na Rodada de Doha.

No que diz respeito às políticas agrícolas liberalizantes na OMC, pressões econômicas e políticas díspares em quatro grandes países foram responsáveis por reduzir substancialmente, por diferentes razões, o que poderia ser negociado na Rodada de Doha. Na Europa, logo no início da Rodada, defensores da atual Política Agrícola Comum se adiantaram aos ativistas da liberalização econômica e, em 2003, conseguiram obter um acordo para um pacote de dez anos de políticas agrícolas na União Européia. Isso teve implicações diretas para as tarifas e cotas que

a UE adota nas importações agrícolas, para o financiamento de subsídios de exportação (a ser aplicado progressivamente até 2013) e para as reduções nas políticas de apoio doméstico (a serem progressivamente reduzidas de 2005/2006 em diante). Tais defensores, que representavam uma maioria dos Estados-membros não só na ocasião (em 2003), mas também agora (em 2007), conseguiram ainda assegurar um acordo no sentido de que a "contribuição" da UE às negociações da Rodada de Doha não iria além de uma eventual adaptação de suas reformas internas. Não obstante as diversas corajosas tentativas de alguns governos dentro e fora da UE, esses defensores conseguiram pressionar a Comissão Européia a se manter fiel a essa linha. Em um sistema de comércio guiado pela reciprocidade, o problema que tal fato gera é que a contribuição da UE está restrita ao valor da adaptação de suas reformas agrícolas. Se você vê a reforma agrícola da UE como algo motivado por pressões orçamentárias internas em geral, e que tais pressões não estão desaparecendo (talvez estejam mesmo aumentando, devido às recentes expansões do bloco), então tais reformas agrícolas são essencialmente irreversíveis, e a oferta para adaptá-las, inútil. Não devemos nos surpreender, portanto, com o fato de que os principais parceiros comerciais da UE não estejam impressionados. Além disso, essa abordagem da UE não é coerente com o segundo princípio de negociação da Rodada de Doha, isto é, o de que a reforma agrícola seja a primeira prioridade.

Do outro lado do Atlântico, uma dinâmica político-econômica muito diferente se fez presente na agricultura. As medidas predominantes de apoio aos fazendeiros nos EUA, decretadas em 2006, são extremamente populares entre os agricultores por razões muito boas: elas são generosas quando os preços dos produtos agrícolas estão baixos. Os fazendeiros norte-americanos gostam de receber essa garantia de seu governo. Os EUA têm se mostrado menos entusiasmados em relação ao atual sistema de apoio à agricultura, porque ele aumenta os gastos do governo (e os EUA estão passando por um momento de grande déficit no orçamento federal) e é considerado vulnerável a questionamentos por parte de parceiros comerciais no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Sendo assim, o governo norte-americano levou em consideração esses fatores ao arquitetar a sua estratégia de negociação sobre agricultura na Rodada de Doha: em troca de um mercado externo bem maior, os fazendeiros teriam que aceitar níveis mais baixos de apoio doméstico. O interessante nessa estratégia de negociação é que os EUA estão buscando reciprocidade intra-setorial, ou, em outras palavras, os países em desenvolvimento teriam que fazer concessões em suas tarifas agrícolas em troca de menores subsídios por parte dos EUA a seus fazendeiros. Essa contrapartida é reconhecidamente uma possibilidade lógica, mas esbarra em duas grandes restrições de ordem político-econômica, na Índia e na China.

Os chineses temem que cortes nas tarifas forcem mais fazendeiros e trabalhadores agrários a mudar do campo para as cidades

Os governos desses dois países em desenvolvimento temem, por diferentes razões, as conseqüências de diminuir as tarifas agrícolas. O atual governo indiano considera que o seu próprio sucesso nas eleições deveu-se em parte aos "erros" cometidos por seu antecessor no que diz respeito a certas tarifas agrícolas. Os chineses temem que cortes nas tarifas forcem mais fazendeiros e trabalhadores agrários a mudar do campo para as cidades, aumentando o desemprego e o risco de "desarmonia social" (para usar o termo preferido pelos chineses), o que, por sua vez, é uma ameaça à hegemonia do Partido Comunista Chinês. Em resumo, os pré-requisitos para o sucesso da estratégia norte-americana de contrapartidas intra-setoriais na agricultura não estão presentes, e seus parceiros comerciais certamente não estão preparados para cortes nas tarifas agrícolas no nível que está sendo exigido pelos EUA. Este parágrafo e o anterior demonstram a falta de viabilidade política das estratégias de negociação dos EUA e da UE para o comércio agrícola na atual rodada de negociações comerciais multilaterais, baseadas na reciprocidade.

No momento em que a natureza das ofertas e demandas dos EUA e da UE em relação à agricultura se tornou aparente, os países em desenvolvimento começaram a limitar suas concessões referentes às reformas no comércio de produtos industriais (no encontro de Potsdã, no início de 2007, embora EUA e UE tenham indicado vontade de fazer um

pouco mais a respeito, os elementos fundamentais de suas posições não mudaram). Tais reformas interessam aos países industrializados, e é aí que a Rodada de Doha começa a sair dos trilhos. Só o tempo irá dizer se os textos do presidente serão capazes de interromper esse processo.

Dois outros importantes fatores alteraram a dinâmica de negociação baseada na reciprocidade durante a Rodada de Doha. O primeiro foi a **extensão da reforma do comércio unilateral** ocorrida - e não apenas nos países em desenvolvimento - desde que as taxas consolidadas foram estabelecidas na última rodada comercial. O segundo foi o rápido **crescimento dos mercados emergentes**, e as implicações desse fato em termos de impacto relativo para qualquer acordo na Rodada de Doha, medido em termos de renda nacional ou incremento nas exportações. Abordarei cada fator de uma vez.

De acordo com o relatório *Global Economic Prospects*, do Banco Mundial, em 2005 dois terços dos cortes tarifários realizados por uma vasta amostragem de países em desenvolvimento deveram-se a reformas unilaterais. Diante disso, tais reformas devem ser saudadas, uma vez que elas, entre outros efeitos positivos, aumentam a alocação de recursos. Contudo, há um lado negativo, que se tomou visível na Rodada de Doha: as reformas unilaterais aumentam a diferença entre as taxas tarifárias aplicadas e a taxa tarifária máxima consolidada na OMC. Os governos

sabem que, se seus exportadores acreditarem que as reformas unilaterais tarifárias no exterior são de fato irreversíveis, será necessário, para assegurar apoio de seus próprios exportadores à sua estratégia de negociação comercial na OMC, que o governo peça a seus parceiros comerciais cortes tarifários grandes o suficiente para criar novas oportunidades comerciais a seus exportadores. Sendo assim, à medida que as reformas unilaterais continuam a ocorrer, as demandas dos parceiros comerciais por reduções tarifárias multilaterais aumentam.

A combinação dos três fatos a seguir pode ser responsável pelo efeito da reforma unilateral na dinâmica das negociações multilaterais: o fato de que a reforma tarifária unilateral ocorre de forma desigual nos países em desenvolvimento; que alguns dos reformadores unilaterais agora têm as mais baixas taxas tarifárias

aplicadas; e que a mesma fórmula é usada entre os países em desenvolvimento para cortar tarifas. Esses três fatos, mais a necessidade do apoio de empresas ocidentais para as estratégias de negociação de seus governos na OMC, são responsáveis pelas demandas incrivelmente altas feitas na Rodada de Doha aos países em desenvolvimento para que cortem suas tarifas sobre produtos industriais. Antes de descrever essa lógica, porém, pode ser útil examinar a Tabela 1, que demonstra dois pontos: primeiro, que, excluindo-se a China, todos os outros dez maiores mercados emergentes apresentam agora consideráveis diferenças entre suas taxas consolidadas e suas taxas tarifárias aplicadas (e parte dessa diferença deve-se a reformas tarifárias unilaterais); segundo, que há uma significativa variação entre esses países no que tange a suas atuais taxas

tarifárias aplicadas e no corte tarifário médio necessário para criar oportunidades comerciais para os exportadores desses países.

Para garantir que oportunidades comerciais significativas sejam criadas com a aplicação de uma fórmula comum, a tarifa máxima permitida na fórmula (o chamado "coeficiente") deverá ser menor do que o mínimo das taxas médias aplicadas pelos países em desenvolvimento do interesse dos demandantes. Como os países que fazem reformas unilaterais tendem, com o tempo, a tornar-se os países em desenvolvimento com as menores tarifas aplicadas médias, então a tarifa máxima permitida que irá gerar oportunidades comerciais em todos os países em desenvolvimento do interesse dos demandantes irá essencialmente exigir cortes substanciais nas taxas aplicadas nesses países em desenvolvimento que não realizaram reformas tarifárias unilaterais.

Tabela 1

Classificação	Mercado emergente	PIB atual em bilhões de dólares	Tarifas de Nação Mais Favorecida sobre importações manufaturadas			Tarifas de Nação Mais Favorecida sobre importações agrícolas		
			Taxa média consolidada (%)	Taxa média aplicada (%)	Corte médio na taxa consolidada necessário para reduzir as taxas aplicadas (%)	Taxa média consolidada (%)	Taxa média aplicada (%)	Corte médio na taxa consolidada necessário para reduzir as taxas aplicadas (%)
1	China	1.931	9,14	8,96	1,92	15,76	15,70	0,36
2	Índia	695	34,94	16,44	52,96	114,25	37,55	67,13
3	México	683	34,91	13,33	61,83	43,70	18,21	58,32
4	Brasil	603	30,79	12,63	58,98	35,48	10,17	71,33
5	Turquia	302	17,03	4,69	72,46	60,08	42,01	30,08
6	Indonésia	254	35,55	6,75	81,01	47,02	8,22	82,53
7	Arábia Saudita	250	10,50	4,81	54,19	21,39	7,82	63,43
8	África do Sul	214	15,72	7,85	50,05	40,79	9,00	77,94
9	Tailândia	161	25,55	8,17	68,01	40,69	22,07	45,75
10	Argentina	153	31,84	12,57	60,53	32,56	10,06	69,10

Fonte: Perfil de Países OMC. Notas: Cortes médios necessários excedem enormemente os cortes médios de 33%, acordados em rodadas de comércio desde os anos 1960.

Um dos fatores que contribuem para o impasse da Rodada de Doha é o rápido crescimento dos mercados emergentes da China e da Índia

Demandas de tal natureza criam duas reações negativas: os não-reformadores sentem que estão pedindo a eles que aceitem cortes tarifários num montante jamais visto antes em uma única rodada comercial. Na medida em que a redução percentual que está sendo demandada em suas tarifas é maior do que a solicitada a outros membros da OMC, os não-reformadores podem também argumentar que o princípio segundo o qual os países em desenvolvimento devem contribuir menos em média na Rodada do que os países industrializados foi violado nesse caso. Os reformadores unilaterais, por outro lado, sentem que estão sendo punidos por terem feito as reformas antes, e reagem ao pedido para que cortem as tarifas novamente. Contudo, de acordo com esse argumento, a menos que essas demandas sejam feitas por países em desenvolvimento, não haverá apoio suficiente (isso se houver algum) do setor manufatureiro nos países industriais para se opor a qualquer interesse agrícola, e nesse caso os países em desenvolvimento não conseguirão obter a reforma das políticas agrícolas que almejam nessa Rodada. A concatenação de circunstâncias na Rodada de Doha (não apenas os fatores político-econômicos, mas também os princípios que orientam a Rodada, já mencionados anteriormente, e o uso de consolidações tarifárias nas negociações da OMC) prejudicou seriamente a viabilidade política das contrapartidas nas reformas comerciais em bens industrializados e em bens agrícolas entre países industrializados e em desenvolvimento.

O último fator que contribui para o impasse da Rodada de Doha é outra circunstância que, à primeira vista, parece ser um acontecimento positivo: o rápido crescimento dos grandes mercados emergentes da China e da Índia. O crescimento econômico chinês, em particular, manteve-se ao longo dos anos e proporcionou um aumento substancial nas exportações e importações daquele país. Considerando-se que tal fenômeno foi acompanhado ainda por um *boom* de longa duração nos EUA, não deveria ser surpresa para ninguém, portanto, que o comércio mundial de mercadorias tenha crescido num forte ritmo durante a Rodada de Doha, especialmente para muitos grupos de países em desenvolvimento e de nações européias. O desafio que esse cenário de *boom* no comércio mundial e de rápido crescimento dos mercados emergentes coloca para a conclusão da Rodada de Doha é que ele suscita na cabeça dos céticos a seguinte questão: quão trágico será se a Rodada de Doha fracassar, ou, de forma menos dramática, se ela se estender indefinidamente sem uma conclusão? Ou, colocado de forma diferente: qual será o real tamanho do prejuízo de um eventual fracasso da Rodada de Doha? Em qualquer conjunto de ofertas de comércio multilateral, quanto mais rápido é o crescimento contínuo das exportações nacionais, mais provável é que um ministro com idéias mercantilistas se veja tentado a concluir que o menor impacto incremental na complementação da Rodada simplesmente não compensa a inconveniência política de ter de confrontar qualquer tipo de

Tabela 2

**UMA RODADA MAL-SUCEDIDA NÃO CUSTA MUITO PARA A CHINA E A ÍNDIA;
O MESMO NÃO SE PODE DIZER EM RELAÇÃO AO BRASIL**

País	Cálculos baseados nas estimativas mais otimistas reportadas pela equipe do CEPPI		Cálculos baseados nas estimativas mais otimistas reportadas pela equipe do Banco Mundial	
	Ganho estimado em bilhões de dólares (2005)	Dias de crescimento econômico necessários para gerar este ganho	Ganho estimado em bilhões de dólares (2005)	Dias de crescimento econômico necessários para gerar este ganho
Brasil	1,77	37	3,90	82
China	-0,61	n.d.	1,70	3
Índia	2,70	18	3,50	24

Fonte: Yvan Decreux e Lionel Foniagné (CEPII). 2006. *A quantitative assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda*

Notas:

1. Números do Banco Mundial de Kyrn Anderson, Will Martine Dominiquievander Mensbrugge, *Market and welfare implications of Rodada de Doha scenarios*, In: Kyrn Anderson e Will Martin (org.), 2006. *Agricultural trade reform & the Doha Development Agenda*. Palgrave Macmillan. Capítulo 12.

2. Dados de Indicadores do Desenvolvimento do Mundo (Banco Mundial) usados para computar taxa de crescimento econômico médio diário para cada país para os anos de 2000-2005.

oposição doméstica a um acordo multilateral de comércio.

Essa observação também pode ser feita em relação ao incremento da renda nacional, não apenas às exportações. Na Tabela 2, apresento informações de dois estudos sobre os ganhos máximos possíveis para Brasil, China e Índia caso a Rodada de Doha seja concluída. Utilizando dados sobre os níveis de renda nacional de 2000 a 2005, calculei quantos dias de crescimento cada um desses gigantes emergentes iriam efetivamente perder caso a Rodada não se complete. Os resultados são esmagadores.² Se a Rodada de Doha não for concluída, e se as previsões do Banco Mundial (de ganhos perdidos) estiverem corretas, então a China perderá efetivamente um montante equivalente a apenas três dias de crescimento. A Índia perderá aproximadamente três semanas de crescimento.

Já o Brasil, por outro lado, amargaria uma perda equivalente a um período de um a três meses de crescimento, no mínimo o dobro da Índia.³ Esses números são suficientes para explicar o fato de a China manter uma postura *low-profile* durante essa Rodada e de a Índia querer desistir de um pequeno acordo num recente encontro do G-4 em Potsdã, na Alemanha. Adotar uma postura indiferente em relação a, ou simplesmente bloquear um processo de negociação é sem dúvida algo mais fácil quando se está passando por um momento de crescimento econômico acelerado. Quando diversos dos principais membros da OMC estão experimentando tais acelerações no crescimento, torna-se muito difícil celebrar acordos recíprocos que tenham benefícios limitados em termos relativos. Esse argumento destaca o fato de que o apoio a qualquer acordo comercial recíproco irá depender de fatores externos ao

sistema multilateral de comércio (tais como as taxas nacionais de crescimento econômico). É razoável dizer, portanto, que os parâmetros do acordo da Rodada de Doha fornecem muito poucos ganhos, se comparados às circunstâncias macroeconômicas atuais. Isso oferece menos incentivos aos ministros do Comércio para se engajar no processo, o que torna ainda mais difícil a conclusão da Rodada.

Outra implicação do rápido crescimento dos grandes mercados emergentes é que, em alguns casos, boa parte desse crescimento é motivada pelas exportações, o que coloca sob maior pressão as empresas que competem em outras jurisdições. O crescimento das exportações chinesas (aproximadamente 25% por ano desde 2000) parece ter deixado alguns países em desenvolvimento temerosos em relação a cortar as tarifas sobre produtos industrializados. Isso se manifesta em uma resistência ainda maior em relação às demandas dos países industriais para que tais tarifas sejam diminuídas, e em pressões para

² Os resultados são ainda mais esmagadores se levamos em consideração que o crescimento da China e da Índia nos últimos dois anos é maior do que o crescimento médio da taxa no período 2000-2005. Na melhor das hipóteses, o número de dias de crescimento perdido apresentado na Tabela 2 está superestimado.

³ Em termos relativos, portanto, o Brasil pode estar pagando um preço geopolítico maior por sua aliança G-20 com a Índia.

O medo de maiores exportações chinesas colocou um freio na ambição dos acordos recíprocos que estavam sendo costurados na Rodada de Doha

mais exceções e para a adoção do princípio da Reciprocidade Menos que Total (LTFR). Cada uma dessas manifestações limita o que os países em desenvolvimento têm a oferecer aos países industrializados em troca pelas reformas agrícolas destes últimos. Isso fornece outra explicação para qualquer outra complicação na ambição negociadora testemunhada durante a Rodada de Doha. O medo de maiores exportações chinesas, portanto, colocou um freio na ambição dos acordos recíprocos que estavam sendo costurados na Rodada.

Nesta seção, identifiquei quatro fatores que, em conjunto, são responsáveis pela falta de habilidade das tradicionais negociações comerciais recíprocas para concluir a Rodada de Doha até o momento. A inclusão, na mesa de negociações, da agricultura nas políticas de governo representou uma expansão no potencial para contrapartidas baseadas no acesso aos mercados ou no tradicional critério da discriminação. No entanto, os maiores níveis de liberdade surgidos a partir daí não puderam ser explorados, pois o lema "agricultura em primeiro lugar" e o princípio da Reciprocidade Menos que Total não poderiam coexistir com o aspecto político-econômico da reforma agrícola nos principais membros da OMC, e tampouco com o grau de reforma tarifária unilateral ou com o *boom* no mundo comercial e em certos mercados emergentes. Os EUA e a UE buscaram estratégias de negociação para o comércio agrícola que não eram politicamente viáveis para seus parceiros comerciais, e suas

demandas de cortes de tarifas sobre produtos industriais (mais altas de acordo com a extensão da reforma unilateral nos países em desenvolvimento) não poderiam coexistir com alguns princípios desenvolvimentistas adotados nessa Rodada. Por fim, o que estava na mesa de negociação era pequeno se comparado a outros eventos da economia mundial, fazendo com que o ato de dizer "não" se tornasse mais fácil e, acima de tudo, reduzindo potencialmente a atenção gasta na conclusão da Rodada de Doha. É por essas razões que defendo que a combinação dos quatro fatores identificados nesta seção foi responsável por tornar tão difícil a conclusão da Rodada.

Argumentar que a negociação recíproca foi incapaz de proporcionar um acordo na Rodada de Doha não é dizer que a reciprocidade tenha deixado de ser uma ferramenta proveitosa em negociações multilaterais de comércio. Alguns dos fatores mencionados acima são contingentes, outros refletem as escolhas de membros da OMC. Para alguns, o crescimento do comércio internacional e dos principais mercados emergentes não está garantido. Para outros, os membros da OMC podem escolher tanto o modelo de negociação quanto os princípios nos quais o comércio multilateral deve se basear. Fatores político-econômicos podem muito bem mudar; por exemplo, em 2008 ou 2009 os países membros da UE devem revisar a Política Agrícola Comum, o que pode vir a ensejar maiores contrapartidas em relação à reforma agrícola (lembrando que

qualquer reforma nessa área só teria efeitos concretos após 2013, quando o atual pacote de políticas para a agricultura europeia, com duração de dez anos, irá expirar). Sendo assim, os membros da OMC e o progresso da Rodada de Doha não são prisioneiros de forças em ação no ano de 2007. Tendo dito isso, a probabilidade de que algum dos quatro fatores descritos anteriormente sofra mudanças profundas antes do fim de 2007 são pequenas. Isso explica o meu pessimismo em relação às perspectivas de conclusão da Rodada de Doha no curto prazo e, portanto, minha expectativa de que haverá um intervalo nas negociações de pelo menos 18 a 24 meses: antes, durante e após as eleições presidenciais americanas. Portanto, as questões que surgem para os *policy-makers* são as seguintes: como utilizar esse momento de calma de forma produtiva, e o que esse intervalo pode significar para a vontade de reiniciar as negociações da Rodada de Doha após a eleição presidencial norte-americana (e em que termos isso se dará).

LIÇÕES DO IMPASSE DA RODADA DE DOHA PARA O DESENHO DAS FUTURAS INICIATIVAS NA ÁREA DE COMÉRCIO MULTILATERAL

A principal pergunta que faço nesta seção é a seguinte: admitindo-se que os membros da OMC não irão descartar a possibilidade de negociações comerciais recíprocas mediante um Acordo Único, será possível identificar os atributos de

iniciativas de comércio multilateral mais promissoras? A questão é motivada pela crença de que o modelo de negociação escolhido, os princípios para as negociações adotados e as estratégias de negociação de alguns países eram incompatíveis entre si e com determinadas realidades político-econômicas; o desejo, é claro, é não repetir esse erros de cálculo no futuro. Uma questão secundária é se, dadas as circunstâncias identificadas nas duas últimas seções, a provável pausa nas negociações em 2008 e na primeira metade de 2009 poderia ser usada, juntamente com esse atributos, para identificar iniciativas de comércio multilateral promissoras capazes de figurar como alternativas para a retomada das negociações da Rodada de Doha no ponto em que foram deixadas em 2007. Em vez de colocar a pergunta em termos de se as negociações comerciais da Rodada devem ou não ser abandonadas, essa sugestão pode ser útil para comparar os ganhos da continuação das negociações da Rodada de Doha com os que poderiam ser alcançados mediante outras alternativas viáveis. Não me proponho a identificar tais iniciativas viáveis neste artigo, mesmo porque os eventos dos próximos 18-24 meses (alguns dos quais talvez nem minimamente vislumbrados) podem influenciar qualquer avaliação a respeito de sua viabilidade. Ainda assim, penso que seria útil estabelecer alguns atributos práticos que possam ajudar os *policy-makers* a avaliar qualquer alternativa diante deles. Além disso, como irei apresentar

essas diretrizes em termos relativamente gerais, as mesmas podem ser úteis também no longo prazo para os *policy-makers* comerciais.

Mais especificamente, a seguir descrevo os três atributos que qualquer iniciativa de comércio multilateral promissora deve ter no futuro. Isto é, quaisquer que sejam os temas considerados para inclusão no Acordo Único, ou quaisquer que sejam os princípios acordados para guiar futuras negociações, estas devem possuir os três atributos a seguir. Não retirei esses atributos "do nada"; os leitores verão que a discussão anterior sobre as razões para o impasse na Rodada de Doha contribuiu para a identificação dos mesmos. Mais adiante, dando um passo à frente, defendo que futuras iniciativas de comércio multilateral promissoras devem ser avaliadas para se verificar se possuem esses três atributos. A lógica por trás dessas avaliações é a seguinte: numa OMC em que os membros são muito diferentes entre si (atualmente, 150 nações e territórios aduaneiros), a possibilidade de sucesso de qualquer iniciativa de comércio multilateral-potencial irá depender de muitas nações e de outras circunstâncias. Uma perspectiva que englobe todo o sistema precisa complementar qualquer avaliação que seja feita das propostas apresentadas na OMC. De fato, não tenho a ilusão quanto ao fato de que os diplomatas buscam atender aos interesses de seus próprios países, e continuarão a fazê-lo. Contudo, o que estou de fato sugerindo é que, em vez de lançar uma iniciativa que se

Em vez de lançar um iniciativa que se arraste por até dez anos sem resultados, é melhor realizar antes algum tipo de análise sobre os benefícios da agregação de propostas nacionais em uma potencial iniciativa multilateral

arraste por cinco ou dez anos e alcance pouco ou nenhum resultado, é preferível realizar antes algum tipo de análise sobre os benefícios da agregação de um conjunto de propostas nacionais em uma potencial iniciativa multilateral.

O primeiro atributo de uma iniciativa de negociação de comércio multilateral promissora é a Relevância Substancial. Com isso, quero dizer que conteúdos propostos no Acordo Único e os princípios práticos que orientam as negociações devem ser:

(i) coerentes com um conjunto de objetivos previamente acordados e com as funções da Organização Mundial do Comércio;

(ii) relevantes para todos os membros da OMC ou tipos de membros da OMC (lembrando que alguns membros da OMC preferem se identificar em grupos); e

(iii) relevantes para a economia mundial do primeiro quarto do século 21.

O requisito (i) deixa em aberto quais são os objetivos da OMC, permitindo uma decisão em separado e idealmente explícita sobre esse assunto.⁴ Caso os múltiplos objetivos a serem buscados pela OMC e suas implicações não sejam os mesmos em certas circunstâncias, então esse requisito exigirá alguma

reflexão em relação a quais princípios orientadores da negociação deverão ter prioridade em diferentes contingências. Isso confere destaque ao fato de que os princípios que guiam a negociação são manifestações práticas de qualquer objetivo aparentemente válido que carece de especificidade suficiente. Por exemplo, em tese o objetivo de "promover o desenvolvimento" da Rodada de Doha se manifestou em duas (possivelmente mais) diretrizes práticas para as negociações identificadas na seção 2: "agricultura primeiro" e LTFR.

O requisito (ii) está mais avançado, porque qualquer membro da OMC, a princípio, pode vetar uma linha de ação proposta. Esse atributo insiste na necessidade de haver interesse suficiente numa iniciativa comercial multilateral em potencial para cada membro da OMC. O que tenho em mente aqui é algum tipo de teste *de minimus* para avaliar se o interesse de cada membro se encontra avançado para além de um nível crítico mínimo. Se alguém está discutindo o impacto econômico de uma iniciativa multilateral proposta, então talvez seja possível estabelecer resultados *de minimus* precisos e avaliar uma iniciativa de acordo com eles. No entanto, talvez não seja possível pensar no teste *de minimus* em termos quantitativos. Ainda assim,

⁴ Essa não é uma questão trivial, já que qualquer um dos dois diferentes objetivos podem ter distintas implicações para o resultado de uma iniciativa de comércio multilateral. Afinal, na terceira seção o objetivo de reduzir a discriminação no comércio internacional aparentemente entrou em conflito com os objetivos associados ao LTFR em favor dos países em desenvolvimento. Em tese, entre os objetivos da OMC podem estar o de melhorar a alocação de recursos econômicos e de acesso aos mercados, reduzir a discriminação no comércio internacional, aumentar a transparência no desenvolvimento de políticas comerciais nacionais, promover o desenvolvimento econômico, aumentar a legitimidade do sistema de comércio mundial e buscar uma economia mundial com fronteiras abertas e valores comuns. Todos esses pontos já foram mencionados em anos recentes como possíveis objetivos ou funções da OMC.

a idéia de que (uma vez que todos os aspectos do pacote proposto sejam levados em conta) deve haver ganhos não-triviais para todos os membros da OMC é bastante atraente.

O requisito (iii) vai exigir alguma reflexão sobre qual tipo de iniciativas multilaterais de comércio terá um efeito perceptível significativo numa economia mundial na qual existem 14 economias com mais de US\$ 1 trilhão e 40 com mais de US\$ 100 bilhões; em que há uma substancial quantidade de remessas e transferências financeiras, trilhões de dólares em investimentos externos e em vendas de afiliadas estrangeiras de empresas multinacionais e similares; e isso sem mencionar os importantes avanços tecnológicos ocorridos nos últimos 25 anos. Há, é claro, conexões entre os requisitos (ii) e (iii), pois a pergunta "o que uma iniciativa de comércio multilateral proposta iria contribuir para uma economia de mais de um trilhão de dólares?" poderia ser refeita em termos de um teste *de minimus*. Há uma questão séria sobre se vale a pena empreender esforços para o sucesso de iniciativas de comércio multilateral que trazem poucos ganhos para três dos principais mercados emergentes, como as apresentadas na Tabela 2. Uma alternativa pode ser identificar outras iniciativas de comércio multilateral que sejam de maior relevância e tragam consigo a promessa de causar um impacto maior.

Dando base aos requisitos (ii) e (iii) está a noção de que a identificação de opções para

futuras iniciativas de comércio multilateral deve ser um exercício objetivo, motivado por fatos, e que olhe para a frente. Os tecnocratas poderiam identificar várias permutações diferentes de iniciativas multilaterais que atendem a esses requisitos. Separadamente, uma implicação desses requisitos é que certas características do mundo econômico moderno - a grande participação do setor de serviços nos resultados nacionais, a crescente expansão externa de empresas multinacionais tanto de países em desenvolvimento quanto de industrializados - devem influenciar a identificação e os componentes de futuras iniciativas de comércio multilateral. Implicitamente, isso significaria buscar formas de tornar o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços uma ferramenta liberalizante e trabalhável, em vez de levantar as mãos e aceitar que esse acordo em particular exerça um papel limitado.

Assim como os outros dois atributos que proponho abaixo, pode ser válido ponderar se uma iniciativa de comércio multilateral continua substancialmente relevante após ter sido lançada. Uma checagem periódica para examinar se uma iniciativa continua a atender aos requisitos (ii) e (iii) em particular iria criar um laço maior entre os acontecimentos na arena de negociação multilateral e as realidades econômicas enfrentadas pelo membros da OMC. Pode muito bem acontecer de as atuais propostas da Rodada de Doha serem reprovadas nesse teste agora, e nesse caso a busca por

iniciativas de comércio multilateral alternativas deveria começar o mais cedo possível.

Agora que nos países industrializados as altas tarifas remanescentes sobre bens industriais importados e as políticas agrícolas em geral tendem a ser apoiadas por fortes eleitorados no âmbito doméstico, a viabilidade de negociações comerciais guiadas pela reciprocidade reside em avaliações corretas de negociações politicamente aceitáveis. O segundo atributo, portanto, é **Viabilidade Política**. Esse atributo requer que qualquer conjunto de contrapartidas negociadas entre países ou questões importantes acarretadas por uma iniciativa de comércio multilateral proposta não sejam incompatíveis com restrições políticas de primeira ordem identificáveis entre os membros da OMC. A avaliação da viabilidade política tem de ser abrangente e, ao mesmo tempo, olhar para o futuro. Por "abrangente" quero dizer que um diplomata comercial ou um analista deve avaliar não apenas a potencial incompatibilidade de uma iniciativa em sua jurisdição local, mas também em outras jurisdições onde seja exigida aceitação política para um acordo final. (Defendo a idéia de que, juntamente com os pontos descritos na terceira seção, as atuais propostas para reformas agrícolas na Rodada de Doha não passam nesse teste; o pacote associado era incompatível com importantes restrições políticas presentes nos membros mais relevantes da OMC).

Quando me refiro a "olhar para o futuro", quero dizer que a avaliação da viabilidade política deve levar

em consideração eventos conhecidos dos calendários políticos dos membros da OMC, tais como eleições presidenciais. Por exemplo, ao avaliar as propostas de reformas multilaterais das políticas comerciais agrícolas em 2001, eu teria levado em conta o fato de que os EUA estavam prestes a promulgar uma nova lei agrícola, e que os Estados-membros da UE provavelmente iriam negociar um pacote de vários anos de duração para a Política Agrícola Comum. De fato, um aspecto importante ao analisar a viabilidade política do componente "reforma agrícola" de uma iniciativa de comércio multilateral é avaliar até que ponto estão em consonância entre si as opiniões dos formuladores de políticas comerciais e as dos de políticas agrícolas a respeito do alcance desejado dos resultados da iniciativa de comércio multilateral. Se essa consonância estiver fraca, será necessário fazer perguntas delicadas sobre qual desses pontos de vista irá prevalecer, pois isso pode indicar uma potencial incompatibilidade política de primeira ordem e uma provável falta de viabilidade política da iniciativa em questão.

Outro importante elemento para a viabilidade política de uma iniciativa de comércio multilateral é a relação desta com outras reformas comerciais que a OMC tenha implementado ou que possa vir a implementar. Vale lembrar que os membros da OMC não precisam assinar iniciativas de comércio multilateral para realizar reformas em suas políticas comerciais. Na realidade, pode haver em um determinado momento

uma incompatibilidade política de primeira ordem com algumas (ou todas) as potenciais iniciativas de comércio multilateral. As forças político-econômicas em ação na Índia sugerem fortemente que uma reforma comercial unilateral é muito mais palatável em termos políticos do que reformas comerciais recíprocas, mesmo porque os debates sobre estas últimas são sempre dominados pelas referências ao que a Índia "abriu mão" e ao pouco que os países estrangeiros deram em retorno. Nesse caso, seria útil checar se uma iniciativa de comércio multilateral proposta não desencoraja as reformas comerciais unilaterais ou uma eventual inclusão dessas reformas no cronograma da OMC.

O terceiro atributo de uma iniciativa de comércio multilateral promissora é **Implementação Plausível**. Uma iniciativa de comércio multilateral proposta deve: (i) quando necessário, ser implementada em compromissos com membros da OMC, utilizando princípios legais da OMC bem estabelecidos ou adaptações dos mesmos; (ii) ser aplicável através de Solução de Controvérsias da OMC ou de outras alternativas reconhecidas aceitáveis para os membros da OMC; (iii) a implementação deve se sujeitar ao monitoramento e acompanhamento da OMC e de órgãos adequados dedicados a essa tarefa, e (iv) na medida em que uma efetiva implementação dependa dos fundos, *expertise* ou outros recursos de outras organizações que não a OMC, então o acordo entre essas organizações e a OMC e os mecanismos para

coordenar e monitorar a implementação devem ser colocados em prática e receber os recursos apropriados para funcionar. Em resumo, a plausibilidade da implementação de uma iniciativa multilateral é muito mais uma questão de codificação legal. Muitos passos exigem antes uma codificação, e os últimos dois requisitos listados acima indicam que o papel do monitoramento, acompanhamento e cooperação com outras organizações (órgão internacionais, doadores bilaterais, fornecedores de assistência técnica e assemelhados) são também importantes elementos para a implementação. Após as deliberações sobre a Ajuda para Iniciativa Comercial na Rodada de Doha, em que diversas das questões mencionadas anteriormente foram discutidas em detalhes, os membros da OMC já têm experiência suficiente para pensar na plausibilidade de implementar os diferentes componentes de uma iniciativa de comércio multilateral antes de a mesma ser lançada.

Os três atributos de uma iniciativa de comércio multilateral potencialmente bem-sucedida exigem tipos de informação bastante diferentes e *expertise* para que sejam avaliados. Os principais membros da OMC quase com certeza têm acesso às informações e à *expertise* necessárias para conduzir tal análise, mas isso não quer dizer que apenas eles possam fazer uso desses atributos. Assistência técnica e apoio de doadores podem permitir a grupos de membros da OMC desejosos de

trabalhar em conjunto que conduzam suas próprias análises de futuras iniciativas multilaterais em potencial. O secretariado da OMC pode ser capaz de contribuir para essas avaliações fazendo a estimativa dos ganhos econômicos em diferentes cenários de reforma comercial e descrevendo os diferentes mecanismos de monitoramento, acompanhamento e imposição legal nos acordos da OMC e em outros acordos internacionais potencialmente relevantes. A avaliação da viabilidade política é provavelmente algo para o qual o neutro secretariado da OMC não poderia contribuir. O diretor-geral da OMC deveria receber os recursos para conduzir a sua própria avaliação de futuras iniciativas multilaterais em potencial, com a assistência de outras partes externas neutras, e seria obrigado a publicar um resumo de qualquer avaliação a que chegue. Sem dúvida, outros atores, incluindo organizações internacionais, não-governamentais, especialistas *think tank* e acadêmicos podem contribuir, total ou parcialmente, para as avaliações das diferentes opções.

Olhando um pouco além do curto prazo para a potencial interrupção das negociações em 2008 e 2009 (e possivelmente em 2010), pode fazer sentido estabelecer um processo de múltiplas etapas, com duração de seis a 12 meses, ao longo dos quais poderia ser identificado um certo número de iniciativas potenciais de comércio multilateral na primeira etapa, que seriam sistematicamente avaliadas na segunda etapa. A retomada das negociações da

Rodada de Doha mais ou menos no ponto em que foram suspensas seria incluída como uma iniciativa potencial de comércio multilateral. Contribuições a esse processo seriam esperadas para deixar de lado atitudes meramente promocionais e passar a incluir análises objetivas de uma ou mais iniciativas comerciais multilaterais potenciais identificadas para estudo posterior, examinando-se em detalhe um ou mais dos atributos identificados acima. Ao final do período de deliberação, o diretor-geral da OMC faria um relatório para o Conselho Geral da organização a respeito das iniciativas potenciais de comércio multilateral, em particular sobre sua conformidade com os três atributos aqui identificados. Esse relatório e mais as outras informações que esse processo tende a gerar serviriam de base para a decisão a ser tomada pelos membros da OMC a respeito de qualquer uma das fases seguintes na negociação do comércio recíproco.

Em um sentido amplo, se esse procedimento tivesse sido adotado antes do início da Rodada, quais teriam sido os prováveis efeitos sobre a escala e a duração das negociações multilaterais de comércio? Há mais de um fator relevante aqui presente, e por isso uma resposta equilibrada tende a ser ambígua. Com respeito à duração, sabemos que, por um lado, as avaliações das iniciativas multilaterais de comércio propostas levam tempo; sugeri um ano, no parágrafo acima, embora as avaliações possam ser feitas mais rapidamente. Por outro lado, à medida em que propostas

inviáveis, impraticáveis ou banais são eliminadas, o que sobra são iniciativas potenciais sobre comércio multilateral. E os membros da OMC sabem que o que está em jogo é significativo (talvez em termos econômicos ou em termos de algum outro objetivo), e a avaliação inicial, quanto à viabilidade política e à possibilidade de implementação, é positiva.

Com respeito às reformas de futuras e promissoras iniciativas do comércio multilateral, a obrigatoriedade de um impacto *de minimus* pode ter como efeito o aumento da magnitude das reformas comerciais buscadas, empreendendo uma avaliação cuidadosa quanto à viabilidade política, o que é essencial. A obrigatoriedade (implícita) de ter um impacto sobre economias de mais de US\$ 1 trilhão, entre outros fatores, pode perfeitamente impor alguma disciplina quanto à escolha dos itens a serem negociados, resultando daí, potencialmente, um número menor de assuntos a serem incluídos em qualquer Acordo Único. Uma outra implicação mais sutil de um teste *de minimus* é que, se amplamente reconhecido e aceito, ele pode levar as nações a refletirem com mais cuidado sobre as medidas de comércio preferencial que oferecem a seus parceiros comerciais. Possivelmente, a existência de tarifas preferenciais tornaria o teste *de minimus* mais difícil de satisfazer seus beneficiários, assim como qualquer iniciativa de comércio multilateral proposta que incluísse corte de tarifa posterior resultaria necessariamente em uma erosão da preferência. A princípio, essa consideração poderia influenciar,

A experiência da Rodada de Doha mostrou que as negociações comerciais baseadas na reciprocidade tornaram-se descoladas das realidades políticas das principais nações comerciais

por exemplo, a maneira pela qual os países industrializados reformam seus regimes preferenciais não-recíprocos.

Uma segunda implicação, sutil e prospectiva, do atributo de viabilidade política, é que ele pode acrescentar novas dúvidas ao bom senso de se buscar arranjos setoriais preferenciais, plurilaterais ou mesmo multilateral zero por zero, que podem garantir os interesses comerciais em questão com pouco incentivo para apoiar futuras iniciativas de comércio multilateral. Na realidade, se o setor tem influência para obter um arranjo setorial zero por zero proposto antes de mais nada, trata-se provavelmente do tipo de interesse comercial orientado para exportação, focado no exterior, que os formuladores das políticas comerciais desejam manter permanentemente no campo da reforma pró-multilateral. Em resumo, pois, a importância dos três atributos de uma iniciativa potencialmente bem-sucedida em comércio multilateral pode ir além da importante tarefa de avaliação dessas iniciativas; os três atributos poderiam influenciar a elaboração de políticas sobre comércio e outras modalidades de política por parte dos membros da OMC, de modo a reforçar e ampliar as condições favoráveis à reforma do comércio multilateral. Não se pode oferecer aqui garantia alguma, mas sim propor uma abordagem mais sistêmica e mais prospectiva, que, caso amplamente aplicada, aumentaria as chances de não se repetir a experiência do passado recente.

OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS

A Rodada Doha foi uma rodada difícil. Para começar, levou quase seis anos para acontecer. Além do mais, o alcance da Rodada foi encolendo desde o seu lançamento, e as negociações vêm ocorrendo aos trancos e barrancos; a percepção geral é de convergência de posições numa velocidade glacial. Alguns podem argumentar que isso não difere das rodadas anteriores. Contudo, esse tipo de comentário ignora o fato de que empresários e políticos parecem ter hoje horizontes de tempo muito mais curtos do que no passado, e que sua paciência para dramas de longo prazo, multianuais, é muito limitada. O desencontro entre os ciclos de negociação em comércio e negócios e os horizontes do tempo político representa um problema para os diplomatas do comércio, pois a presença desses homens de negócios e líderes políticos é necessária para superar os opositores domésticos em quaisquer reformas de comércio multilateral propostas. Esse desencontro exemplifica um aspecto ainda mais fundamental: a experiência da Rodada de Doha demonstrou, possivelmente, que as negociações comerciais baseadas na reciprocidade, como aquelas atualmente praticadas pelos membros da OMC, tornaram-se descoladas das realidades políticas nas principais nações comerciais. Torna-se, pois, necessário repensar que reforma comercial recíproca pode ser implementada.

Argumentei neste artigo que os próprios princípios que orientam as negociações da Rodada de Doha e a escolha eventual dos itens de negociação para o seu Acordo Único eram incompatíveis com as restrições políticas e econômicas de primeira ordem presentes nas nações líderes no comércio, com a tendência difundida de os membros da OMC se envolverem em uma reforma unilateral de comércio, e com o impacto de uma economia mundial em acelerado crescimento, que pode levar alguns líderes políticos a concluir que o custo de um impasse (ou mesmo de um fracasso) na Rodada de Doha era muito limitado. Ademais, mesmo com toda a boa vontade do mundo, a menos que haja uma drástica simplificação do conjunto que vem sendo negociado e dos princípios escolhidos para orientar a negociação nos meses vindouros (que provavelmente teria de incluir a retirada das reformas agrícolas ou uma sensível redução das demandas por reformas agrícolas por parte dos países industrializados), as chances de que a Rodada de Doha possa ser finalizada no final de 2007 são muito pequenas.

Dada a eleição presidencial nos Estados Unidos que se aproxima e o tempo necessário para um novo governo americano ser empossado, e lembrando também que os indianos devem realizar eleições gerais no verão de 2009, pode-se supor que os membros da OMC venham a concordar com a retomada de conversações multilaterais

sérias, na melhor das hipóteses, no final de 2009, e mais provavelmente em 2010. Nesse momento, o conjunto atual de propostas da Rodada de Doha pode não parecer tão relevante ou obrigatório. Ponderei que os *policy-makers* estariam melhor servidos se os próximos 18 a 24 meses fossem usados para identificar iniciativas alternativas de comércio multilateral, viáveis e promissoras, com as quais comparar para retomar as negociações da Rodada de Doha. O caminho a ser seguido pelo processo de tomada de decisão pode ao menos ser informado por um confronto de alternativas, e a questão não se limita a abandonar ou não a Rodada de Doha. Os *policy-makers* podem então decidir substituir as atuais propostas da Rodada de Doha, e, isso acontecendo, a conclusão formal ou não da Rodada de Doha poderia ser, sem dúvida, um assunto para debate.

Para orientar a identificação e a avaliação de iniciativas alternativas de comércio multilateral às propostas correntes da Rodada de Doha, designei três atributos que qualquer iniciativa deve comportar. Esses atributos são a Relevância Substancial (para os objetivos da OMC e de seus membros), a Viabilidade Política e a Plausibilidade de Implementação. É possível instituir um processo por meio do qual um número selecionado de alternativas pode ser proposto e analisado em termos da consistência com esses três atributos. Esse processo teria de lidar com uma ampla variedade

de *expertise*, não precisando estar confinado aos membros do OMC, muito embora estes sejam, em última instância, ao mesmo tempo platéia e tomadores das decisões. O diretor-geral da OMC poderia desempenhar um papel muito útil, agregando e resumindo as diferentes perspectivas viáveis e apresentando, no final, um relatório para o Conselho Geral - da OMC no primeiro semestre de 2009, ou perto disso.

Argumentei, de um modo geral, que há a necessidade, no interior do sistema de comércio mundial, de um pensamento mais sistêmico e prospectivo antes de as iniciativas de comércio multilaterais serem tomadas, e os três atributos mencionados acima devem ser parte desse pensamento e dessa avaliação correlata. O impasse da Rodada de Doha ensinou-nos que as negociações comerciais baseadas na reciprocidade não precisam ser bem-sucedidas, e isso nos deve fazer pensar nas circunstâncias nacionais de natureza política, geopolítica, diplomática, econômica e outras que são propícias às negociações comerciais recíprocas bem-sucedidas. ■

Bibliografia

Bridges. 2007. *AG, NAMA chairs release draft agreements, point way to Doha Compromise*. **Bridges Weekly Trade News Digest**. 18 de julho. Vol. 11, N° 26. ICTSD. Genebra.