

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAQUEL TEBALDI

O BRASIL NA OMC: COMÉRCIO DE BENS AGRÍCOLAS E SERVIÇOS

Porto Alegre

2012

RAQUEL TEBALDI

O BRASIL NA OMC: COMÉRCIO DE BENS AGRÍCOLAS E SERVIÇOS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2012

RAQUEL TEBALDI

O BRASIL NA OMC: COMÉRCIO DE BENS AGRÍCOLAS E SERVIÇOS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Jacqueline Angelica Hernandez Haffner
UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Perla Martins
Universidade Feevale

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus amigos e à minha família por todo apoio, e ao Professor André Luiz Reis da Silva pela orientação durante os dois anos de pesquisa e pela orientação para a elaboração do presente trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação da diplomacia brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente no que diz respeito aos interesses do país no setor de comércio de bens agrícolas e de serviços, identificando como ocorreu a sua evolução através dos diferentes governos brasileiros. Primeiramente, é feita uma análise teórica sobre a Organização e sua constituição, bem como da opção brasileira pelo multilateralismo, para então, num segundo momento, analisar especificamente a evolução das negociações nos temas específicos do comércio de bens agrícolas e serviços. É identificada uma notável evolução na posição negociadora do Brasil dentro da Organização, reflexo de diversos fatores advindos tanto de mudanças na estrutura do sistema internacional, bem como de mudanças na política externa brasileira.

Palavras-chave: OMC, comércio internacional, economia brasileira, bens agrícolas, serviços.

ABSTRACT

This paper analyzes the performance of Brazilian diplomacy in the World Trade Organization (WTO), especially with regard to the interests of the country in the field of trade in agricultural goods and services, identifying how its evolution occurred throughout different Brazilian governments. First, a theoretical analysis is made on the Organization and its constitution as well as on the Brazilian option for multilateralism, and then, secondly, a specific analysis of the evolution of negotiations on the specific issues of trade in agricultural goods and services is carried out. A remarkable evolution in Brazil's negotiating position within the Organization is identified, reflecting several factors coming both from changes in the structure of the international system, as well as from changes in Brazilian foreign policy.

Keywords: WTO, international trade, Brazilian economy, agricultural goods, services.

SUMÁRIO

1.	Introdução	7
2.	Os Desafios da OMC e a Opção Brasileira pelo Multilateralismo	11
2.1.	Os desafios da OMC - o processo legislativo, o “déficit democrático”, a questão do desenvolvimento e mudanças estruturais sistêmicas	13
2.2.	A opção brasileira pelo multilateralismo – breve análise das últimas décadas	23
3.	A Posição Brasileira na Questão do Comércio de Bens Agrícolas e de Serviços na OMC na Rodada Doha de Negociações	31
3.1.	O comércio de bens agrícolas – cenário mundial e sua importância econômica para o Brasil	31
3.2.	O comércio de serviços – cenário mundial e sua importância econômica para o Brasil	41
3.3.	As negociações na Rodada Doha – bens agrícolas e serviços	46
4.	Conclusões	55
	Referências	59

1. Introdução

O objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente no que diz respeito aos interesses do país no setor de comércio de bens agrícolas e de serviços. Através dessa análise, foi possível observar uma evolução na postura negociadora e na política comercial do país através das vitórias, impasses e alianças formadas nas negociações, no período desde a própria fundação da OMC em 1995 até os dias de hoje. Para tanto, fez-se necessária uma discussão sobre a própria opção pelo multilateralismo como meio de atingir os objetivos da política externa brasileira, tema abordado no Capítulo 2.

As discussões sobre esses temas na OMC também são interessantes para se analisar as diferentes abordagens dos diferentes governos brasileiros nesse fórum, revelando elementos de continuidade e de ruptura entre as administrações. No período atual em que as discussões das rodadas de negociações se encontram em meio a grandes impasses, sendo que muitos autores levantam a questão da própria legitimidade e sustentabilidade do fórum, é importante analisar a opinião brasileira e a importância do fórum para a consecução dos objetivos de política externa brasileira, através dos benefícios que foram ou não trazidos com a nossa participação nessa organização. A postura de maior poder internacional que o Brasil vem tentando alcançar também se manifesta claramente nesse fórum.

A metodologia aplicada no capítulo 2 deste trabalho foi a revisão bibliográfica de diversos autores para analisar os desafios que a organização enfrenta e para fundamentar teoricamente a opção pelo multilateralismo pela diplomacia brasileira. No capítulo 3, é feita também uma análise histórica da evolução das negociações em ambos os temas de agricultura e serviços, trazendo também um panorama atual de cada setor, determinando sua importância para a economia brasileira, para então analisar o posicionamento do país no fórum, através da revisão da literatura de fontes oficiais e de fontes acadêmicas, fazendo uma análise descritiva e interpretativa, comparando os diferentes argumentos utilizados pelos autores, observando tendências no comportamento de longo, médio e curto prazo, identificando elementos de ruptura e continuidade através dos diferentes governos.

No capítulo 2, após fazer um breve histórico geral das negociações e uma revisão da estrutura de decisão dentro da organização, é abordada a discussão sobre os desafios enfrentados atualmente pela OMC e a opção pelo multilateralismo como estratégia de inserção internacional

pelo Brasil. Primeiramente, são apresentadas as perspectivas de autores como Keohane e Nye (2001), que afirmam que até recentemente, os regimes internacionais de comércio e finanças eram invisíveis para o grande público, caracterizando-se como “pequenos clubes” que tomavam as decisões mais importantes para a manutenção do sistema internacional. Recentemente, entretanto, essas organizações como a OMC e o FMI vem se tornando mais controversas, o que levantou a clássica questão da legitimidade no contexto das normas democráticas, desafiando esse modelo imposto até então. Para os autores, o regime internacional de comércio centrado na OMC é forte em comparação com outros regimes internacionais (como os do meio ambiente e de regras trabalhistas), no entanto, eles destacam que, na verdade, a OMC tem uma burocracia frágil, mantida em uma rede curta por seus países membros, já que as decisões são tomadas por consenso, não por maioria de votos, e a autonomia de sua gestão é bastante limitada em comparação com o FMI ou o Banco Mundial, devendo ser altamente responsiva aos governos de seus países membros. O sucesso da OMC, portanto, não se dá graças à sua força organizativa, mas ao fato de que seus procedimentos de resolução de litígios proporcionam espaço tanto para soluções diplomáticas e processos democráticos nacionais ao mesmo tempo em que protege o sistema do comércio mundial. (KEOHANE; NYE, 2001)

Além do problema do chamado “déficit democrático” da organização, também é tratado o seu processo legislativo, a questão das demandas por maior representatividade dos países em desenvolvimento dentro da instituição e as mudanças estruturais no sistema internacional que vem ocorrendo nas últimas décadas e às quais a OMC deve se adaptar para sua própria sobrevivência e para manter sua legitimidade na regulamentação do comércio internacional. Tais mudanças dizem respeito ao próprio aumento significativo de países-membros na organização, o que forçou todos participantes a assimilarem a questão do desenvolvimento nas agendas de negociação, bem como a ascensão de novos e importantes centros de poder ao redor do mundo, que vem tornando o sistema internacional cada vez mais multipolar. O sistema internacional pós-Guerra Fria também é caracterizado pela falta de um poder hegemônico capaz de orientar os demais países, sendo observado um declínio do “atlantismo” e um aumento do poder os Estados asiáticos. (SARAIVA, 2008)

Neste mesmo capítulo é analisada também a visão de autores como Cervo e Bueno (2010), que entendem que houve adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo no Brasil da década de 1990, o que resultou numa perda de poder de negociação diplomática brasileira. Os

autores afirmam, portanto, que houve uma preferência pelo multilateralismo, e um declínio do bilateralismo na política externa brasileira do período. Já no século XXI, para os autores, a política externa do Brasil opera pelo “multilateralismo de reciprocidade”, que se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações, e teria sua expressão prática na atuação brasileira na OMC. (CERVO; BUENO, 2010)

No capítulo 3, são contrastadas as discussões dos temas de agricultura e de serviços no âmbito da OMC. É interessante estudar essas duas áreas de negociação, pois, na prática das negociações, concessões cruzadas entre as duas matérias são feitas, sendo que na verdade nenhum tema de negociação se encontra totalmente isolado dos outros. É curioso também notar que, embora o setor agrícola responda por uma parcela cada vez menor do comércio internacional e cada vez seja menos responsável pelo crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) de cada país, ele ainda é o ponto nodal dos impasses nas atuais negociações; o setor de serviços, por outro lado, teve uma rápida expansão mundial e um expressivo aumento de importância na economia interna de diversos países, principalmente nas últimas duas décadas, porém, as discussões multilaterais no setor são na verdade mais auxiliares às negociações em outras áreas, como a agricultura e os produtos manufaturados. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Percebemos que a posição brasileira no tema do comércio de bens agrícolas sempre foi a de exigir uma maior liberalização do setor nas economias desenvolvidas, sendo que a busca pela efetividade da regulamentação do setor é de grande interesse para os países em desenvolvimento, pois é através das exportações agrícolas que esses países adquirem condições de importar tecnologia e manter sua balança de pagamentos, o que é particularmente aplicável ao Brasil (LUPI, 2000). Já no tema de serviços, o Brasil busca proteger seus interesses estratégicos, enxergando um mundo dominado pela alta tecnologia, onde não existe o poder de barganha para os países em desenvolvimento, que seriam apenas atores coadjuvantes. (MERCADANTE, 2000)

Ao final do capítulo 3 é abordada mais detalhadamente a situação atual das negociações da Rodada de Doha, especificamente na liberalização do comércio agrícola e do comércio de serviços. São discutidos mais pormenorizadamente os avanços obtidos, a importância da atuação de grupos como o G-20 agrícola, liderado pelo Brasil, e as razões dos impasses, além de trazer algumas previsões para possíveis cenários em que um acordo seja atingido. A grande expectativa do país em relação a um acordo na área agrícola se torna evidente quando estudamos os resultados obtidos por analistas que preveem um grande aumento nas agroexportações brasileiras,

bem como um aumento na produção interna e no PIB brasileiro se tal cenário de acordo fosse alcançado. (GOMES PEREIRA; TEIXEIRA; RASZAP-SKORBIANSKY, 2010)

Devemos manter em mente, é claro, que os riscos de um insucesso em atingir um acordo nessa rodada são muito maiores do que os possíveis benefícios que um acordo traria para a economia brasileira. Para a própria OMC, isso colocaria em cheque sua existência, já que sua eficácia e legitimidade seriam fortemente questionadas. Sem uma organização de regulamentação, o comércio internacional retornaria a um estágio de menor previsibilidade e possivelmente o acesso a mercados se tornaria mais difícil com a falta de supervisão sobre a implementação de políticas protecionistas. Diversos autores apontam que no cenário de falha completa nas negociações, o Brasil deveria rever sua estratégia de inserção internacional, buscando abrir novos mercados alternativos através de acordos bilaterais. (RODRIGUES; PAULA, 2008)

Neste capítulo, através da análise da atuação brasileira nessas questões específicas, foi objetivado, portanto: verificar benefícios gerais para o Brasil trazidos pelas discussões no âmbito multilateral; verificar se houve uma evolução na postura negociadora brasileira e se é possível enxergar nesse fórum o aumento importância do papel internacional do país, principalmente nos últimos anos (AMORIM, 2010); identificar elementos de continuidade e/ou de ruptura entre os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e; verificar também se houve uma diferente abordagem do multilateralismo como estratégia de política externa brasileira entre os governos, e se é mesmo uma tendência em declínio.

Na conclusão do trabalho, é retomada a discussão mais geral sobre os desafios da Organização Mundial de Comércio e o papel do Brasil nesse cenário nos próximos anos, além da importância da presente rodada de negociações multilaterais. Como uma síntese entre os dois capítulos, são analisadas as perspectivas da própria sustentabilidade e legitimidade da OMC, além da discussão entre a opção pelas vias bilateral e multilateral de inserção internacional e liberalização do comércio.

2. Os Desafios da OMC e a Opção Brasileira pelo Multilateralismo

Com a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1948 houve um significativo esforço na direção da liberalização do comércio e no estabelecimento de uma estrutura de negociações comerciais, embora essa não tivesse nenhuma autoridade impositiva e tenha ficado limitada à forma de fórum, sem constituir verdadeiramente uma organização internacional. Essa estrutura limitava as discussões de regulação do comércio internacional, que não lidava com questões como agricultura e serviços, nem possuía um mecanismo de resolução de disputas adequado. (GILPIN, 2004)

A Rodada de negociações Kennedy (1963-1967) trouxe a substituição da reciprocidade específica (cortes de tarifa produto por produto) pela reciprocidade geral e gerou um corte de aproximadamente 33% das barreiras tarifárias sobre produtos manufaturados, além de reformar as práticas de medidas antidumping e da concessão de tratamento preferencial às exportações de países menos desenvolvidos. A rodada seguinte de negociações de Tóquio (1973-1979) resultou em cortes ainda mais abrangentes nas tarifas sobre diversas categorias de produtos e na proibição de certas barreiras não-tarifárias. (GILPIN, 2004)

A retomada em força de medidas protecionistas ao longo da década de 1970 e o fortalecimento da tendência do novo regionalismo, em especial da aceleração da integração europeia, foram entendidas como ameaças ao sistema de comércio multilateral pelos Estados Unidos, que então pressionaram por uma nova rodada de negociações comerciais, que foi iniciada no Uruguai em 1986, concluída em 1993 e teve seu acordo assinado em 1994, cujo principal resultado foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). A organização foi dotada de regras muito mais abrangentes e impositivas do que o Acordo predecessor, e veio reforçar o princípio de que o comércio internacional deve ser regido por regras acordadas multilateralmente, e não por decisões unilaterais ou tomadas bilateralmente. Sua criação representa, assim, o resultado de uma barganha entre países ricos e economias em desenvolvimento, onde os primeiros alcançaram mais proteção aos seus direitos de propriedade intelectual e maior acesso ao mercado dos emergentes, que por sua vez, garantiram maior e mais seguro acesso ao mercado dos países ricos, pelo menos no que diz respeito à exportação de seus produtos manufaturados. (GILPIN, 2004)

Sob a OMC já ocorreram 8 conferências ministeriais. As quatro primeiras ocorreram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001), quando foi lançada a última rodada de negociações, que encontra-se estagnada em vários aspectos. As conferências seguintes em Cancún (2003), Hong Kong (2005), Genebra (2009) ocorreram sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva e a última conferência em Genebra em 2011, sobre o governo de Dilma Rousseff. As duas primeiras reuniões ministeriais foram marcadas pela insatisfação dos países em desenvolvimento como o Brasil, que enquanto não viam suas demandas atendidas na questão da liberalização do setor agrícola, resistiam às demandas dos países ricos em liberalizar outros setores, como foi o caso do Acordo sobre Tecnologia da Informação, proposto por EUA e União Europeia na reunião de Cingapura, e negado pelo Brasil. Essas tensões acumuladas ficaram bastante claras em Seattle, quando se tornou inegável uma grande divisão entre os interesses da UE, que almejava uma agenda ampla e global, regulando os diversos setores envolvidos no processo de globalização, e os interesses dos países em desenvolvimento, que concordavam com os Estados Unidos sobre a preferência por negociações mais estreitas, focadas na liberalização dos setores agrícola, de serviços e produtos industriais. (SILVA, 2009) Esses conflitos ainda são visíveis na presente rodada de negociações, lançada na conferência de 200, e ainda inacabada. No capítulo 3 deste trabalho as conferências relacionadas às negociações sobre bens agrícolas e serviços são analisadas com mais detalhes, e na última parte do trabalho são discutidos mais detalhadamente os desenvolvimentos durante a última rodada de negociações multilaterais.

O presente capítulo está dividido em duas partes principais. Na primeira parte, busquei selecionar os principais desafios que a Organização Mundial do Comércio (OMC) está enfrentando no momento através de uma revisão da literatura que incluiu tanto visões mais críticas à Organização como posições menos pessimistas e que destacam também os benefícios trazidos por ela, de forma a traçar um panorama abrangente. Na segunda parte, trato da questão da opção pelo multilateralismo pela diplomacia brasileira a partir da década de 1990, onde a revisão da literatura não leva a muitas contradições em relação à conclusão de que o multilateralismo, embora sempre tenha feito parte do conjunto de opções de estratégias da diplomacia brasileira, teve uma guinada a partir da década em questão até os dias de hoje. Busco então analisar as diferenças e semelhanças na utilização dessa estratégia de inserção global ao longo dos diferentes governos de 1990 aos dias atuais.

2.1 Os desafios da OMC – o processo legislativo, o “déficit democrático”, a questão do desenvolvimento e mudanças estruturais sistêmicas

Nesta seção é traçado um panorama da atual situação das negociações na OMC são apresentadas as principais críticas e perspectivas quanto ao funcionamento da instituição. A seção compreende quatro problemas/desafios que a instituição enfrenta nos dias atuais, a saber: o seu difícil processo legislativo; o “déficit democrático” que tantos autores apontam; a questão da representatividade dos países em desenvolvimento dentro da Organização; e as mudanças estruturais sistêmicas ocorridas desde sua fundação.

2.1.1 O processo legislativo da OMC

As Conferências Ministeriais são o órgão máximo de decisão no âmbito da OMC, e devem ocorrer no máximo de dois em dois anos. Nessas reuniões são determinados os temas a serem trabalhados em cada rodada de negociação, sendo compostas por Ministros das Relações Exteriores e/ou Ministros do Comércio Exterior de cada país membro. O processo de tomada de decisão no âmbito da OMC continuou a ser como no GATT por consenso. O segundo nível decisório é composto pelo Conselho Geral, pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e pelo Órgão de Revisão de Política Comercial (ORPC). O primeiro é o órgão mais expressivo da OMC; é um órgão permanente, composto por embaixadores ou chefes de delegações de todos países membros, cuja função é supervisionar a aplicação dos Acordos Multilaterais, administrar atividades rotineiras dentro da organização e por em prática as decisões tomadas no âmbito das conferências ministeriais. No intervalo entre essas conferências, portanto o Conselho Geral assume suas funções. O Conselho estabelece seu próprio regulamento interno, e é responsável por aprovar os regulamentos internos dos comitês, que correspondem ao quarto nível decisório dentro da organização. Este órgão também é dotado da capacidade de realizar cooperação através de consultas com outras organizações inter-governamentais cujas competências se relacionem com as da OMC. (PEREIRA, 2005)

Ainda dentro do segundo nível decisório, diversos outros conjuntos de órgãos são subordinados ao Conselho Geral, que é acompanhado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e pelo Órgão de Revisão de Política Comercial (ORPC). O Comitê de Negociações Comerciais da Agenda do Desenvolvimento de Doha também possui vínculo direto com o

Conselho. O OSC, instituição máxima para solução de litígios, é composto também por todos membros da organização; subordinado a ele está o Órgão de Apelação, que é composto por um corpo independente, formado por sete integrantes, responsáveis por rever o painel em questão, quando uma das partes envolvidas no painel não aceita sua decisão. O ORPC tem como função estabelecer um cronograma anual de entrega de relatórios periódicos sobre as políticas comerciais dos membros da OMC, verificando também a consistência dessas políticas implementadas, baseando-se nos acordos multilaterais de comércio. Esse órgão funciona, portanto, como um fiscalizador da implementação dos compromissos assumidos multilateralmente, contribuindo para uma maior adesão dos membros às regras da organização e para uma maior transparência entre os participantes e o público em geral, já que esses relatórios são disponibilizados no website da OMC. (PEREIRA, 2005) O terceiro nível é formado por conselhos responsáveis por cada grande área comercial, que respondem ao Conselho Geral: o Conselho para Comércio de Bens, o Conselho para Comércio de Serviços e o Conselho para Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual. (WTO, 2012d) O quarto nível decisório é composto por vários comitês e grupos de trabalho que tratam de diversos temas, em grande parte ramificados dos trabalhos advindos dos conselhos para bens e serviços. (PEREIRA, 2005)

As reuniões apelidadas de “*Green Room*” (Sala Verde) se referem às pequenas reuniões informais tidas por um número de 20 a 40 delegações, normalmente entre os chefes das delegações. Esses encontros podem ocorrer em outros lugares, como em conferências ministeriais, podendo ser convocadas pelo ministro presidente da conferência, bem como pelo diretor-geral. Reuniões semelhantes podem ocorrer em comitês de negociação de assuntos específicos, embora o termo *Green Room* não seja usado nesses casos. Já foram realizadas reclamações por parte de delegações excluídas desse tipo de reuniões informais, alegando que certos compromissos estariam sendo tomados sem seu conhecimento, apontando a falta de transparência desse processo. A organização alega que esforços adicionais estão sendo feitos para que haja relatórios periódicos informando todos os membros sobre o conteúdo das discussões tidas nesse tipo de reuniões, que são consideradas vitais para tornar possível o processo de tomada de decisão por consenso, mesmo que não constem formalmente nos quadros organizacionais da OMC. (WTO, 2012d)

No âmbito da OMC, os maiores progressos legislativos ocorrem quando os países membros chegam aos acordos comerciais abrangentes elaborados ao final de rodadas comerciais

periódicas. No entanto, um processo legislativo dependente de rodadas de negociação dessa natureza é claramente problemático, não só pela questão da demora a entrar em acordo sobre temas que se transformam e se tornam mais complexos numa velocidade cada vez mais rápida, mas também porque a qualidade da legislação obtida através desse processo é altamente questionável, sendo apontadas numerosas lacunas, ambiguidades, e até mesmo contradições na legislação produzida. (BARFIELD, 2001)

O processo regular para criação ou interpretação de regras também é criticado pela sua dificuldade, que levam a uma crescente sobrecarga dos painéis de solução de controvérsias e do Órgão de Apelação (OAp). A utilização dessas instâncias da Organização é aplaudida por diversos juristas, que classificam-na como uma tendência inevitável que produz mais previsibilidade e regras mais consistentes no âmbito do comércio internacional. Barfield (2001) aponta, no entanto, que o “déficit democrático” de que a Organização é tantas vezes acusada fica mais visível ainda nesses casos, já que há uma negligência da legitimidade inerente a esse processo. (BARFIELD, 2001)

O Artigo 3.2, reforçado pelo Artigo 19.2 do Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC - Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias da OMC proíbe expressamente o “ativismo judicial” ao estabelecer claramente:

O sistema de solução de controvérsia da OMC é elemento essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Os Membros reconhecem que esse sistema é útil para preservar direitos e obrigações dos Membros dentro dos parâmetros dos acordos abrangidos e para esclarecer as disposições vigentes dos referidos acordos em conformidade com as normas correntes de interpretação do direito internacional público. As recomendações e decisões do OSC não poderão promover o aumento ou a diminuição dos direitos e obrigações definidos nos acordos abrangidos. (WTO, 2012a)

Entretanto, alguns painéis, e até mesmo o próprio OAp, têm sido acusados de “ativismo judicial”, dando interpretações muito abrangentes aos acordos da OMC, alimentando as críticas quanto a legitimidade do processo legislativo dentro da Organização (BARRAL, 2007). A questão do “déficit democrático” da OMC, determinado por esse e por outros problemas, será tratada com mais detalhe na próxima subseção.

2.1.2 O “déficit democrático” da OMC

Keohane e Nye (2001) afirmam que até recentemente, os regimes internacionais de comércio e de finanças eram invisíveis para o grande público, já que as decisões mais importantes para a manutenção desses sistemas internacionais eram tomadas por “pequenos clubes”, o que tornou organizações como a OMC e o FMI controversas a medida que elas se tornaram mais abrangentes e com mais poderosas. Ao considerarem as formas pelas quais as organizações internacionais, como a OMC, sofrem de um “déficit democrático”, os autores levaram em conta questões de transparência e participação, mas enfatizaram principalmente a politização insuficiente destas organizações. Os autores concluem que a legitimidade das instituições é afetada tanto no lado do *“input”* - em articular, através de procedimentos de prestação de contas – como pelo lado do *“output”*, em termos de eficácia. (KEOHANE; NYE, 2001)

Em outro artigo, Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) argumentam que mesmo que algumas instâncias do multilateralismo tenham implicações não democráticas, os benefícios trazidos pelo envolvimento dos países em instituições multilaterais podem melhorar a qualidade da democracia até mesmo em democracias que já funcionam bem. Esse envolvimento auxiliaria as instituições democráticas nacionais a restringir as influências de grupos de interesse, proteger os direitos individuais, além de aumentar a capacidade de atingir certos bens públicos que não seriam alcançados sem a cooperação multilateral; esse é um argumento comum dos defensores do multilateralismo, que dão ênfase aos seus benefícios pragmáticos, através da lógica de que esses não poderiam ser alcançados sem certo grau de cessão da soberania dos Estados nacionais. (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009)

Tanto críticos da direita como da esquerda se preocupam com o déficit democrático de instituições internacionais como a OMC, seja pela formação de uma grande burocracia alheia aos governos nacionais, ou pela influência de interesses de grandes corporações, que utilizariam organizações multilaterais como a OMC para proteger seus interesses às custas dos interesses domésticos de cada país em áreas como saúde, educação, proteção social e qualidade ambiental. Opor o multilateralismo a democracia, entretanto, restringe o debate, e, de acordo com os autores, certos argumentos utilizados comumente para criticar o multilateralismo são falhos, como o de que a soberania legal irrestrita é um pré-requisito necessário para a democracia, ou a suposição injustificada de que as instituições nacionais existentes sempre respeitam os mais altos padrões democráticos. (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009)

Para Keohane e Nye (2001), o regime internacional de comércio centrado na OMC é forte em comparação com outros regimes internacionais (como os do meio ambiente e de regras trabalhistas). No entanto, os autores destacam que a razão dessa força relativa da OMC não é dada por uma poderosa burocracia; na verdade, no entendimento dos autores, a OMC tem uma burocracia frágil, mantida em uma rédea curta por seus países membros, já que as decisões são tomadas por consenso, não por maioria de votos, e a autonomia de sua gestão é bastante limitada em comparação com o FMI ou o Banco Mundial, devendo ser altamente responsiva aos governos de seus membros. O sucesso da OMC, portanto, não se dá graças à sua força organizativa, mas ao fato de que seus procedimentos de resolução de litígios proporcionam espaço tanto para soluções diplomáticas e processos democráticos nacionais ao mesmo tempo em que protege o sistema do comércio mundial. Assim, as críticas feitas à organização se concentram em 3 pontos principais:

- a) falta de transparência nos processos da OMC;
- b) as barreiras à participação de grupos de interesses; e
- c) a ausência de políticos com laços tanto com a organização quanto com os países membros. (KEOHANE; NYE, 2001)

Na visão de Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) existiriam “perdedores” da liberalização do comércio, como produtores locais, que seriam bem organizados para difundir suas reclamações e dominariam os “vencedores” da liberalização comercial, que seriam difusos e menos organizados, como consumidores e futuros exportadores. Assim, os autores concluem seu pensamento argumentando que instituições multilaterais agiriam então no sentido de melhorar a capacidade das democracias nacionais para representar esses interesses difusos dos públicos democráticos. (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009) Esse argumento, no entanto, parece fraco ao subestimar demasiadamente o poder dos “vencedores”, ou seja, das partes que estariam muito interessadas na liberalização comercial, e que são tanto ou mais organizadas que os supostos “perdedores” da liberalização comercial, como os próprios “futuros exportadores” organizados em suas respectivas entidades associativas ao redor do mundo.

Os autores então admitem que instituições como a OMC podem ser por vezes altamente coercitivas, como no caso da sua própria formação, quando os países ricos impuseram regras sobre os mais pobres. Ao analisar dois casos famosos que ilustram bem os potenciais efeitos

antidemocráticos do multilateralismo nas democracias internas – o caso “atum-golfinho”¹ e o caso das patentes de medicamentos², porém, os autores concluem que quando as consequências de tais ações antidemocráticas são suficientemente divulgadas, grupos políticos mobilizados em democracias funcionais muitas vezes podem corrigi-las. (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009) Esta conclusão parece, no entanto, preocupante, já que pressupostos como a divulgação de ações tomadas nesse fórum ou que grupos políticos mobilizados sempre terão a oportunidade ou capacidade de agir em tais situações nem sempre se realizarão.

Gilpin (2004) também destaca a preocupação dos críticos norte-americanos de que o sistema de votação por maioria simples dentro da organização leve a mudanças nas leis comerciais estabelecidas pelo próprio país. O autor afirma, porém, que a organização é estruturada de tal forma que qualquer decisão importante que não esteja de acordo com o interesse das grandes potências possa ser bloqueada por elas. Assim, o autor conclui que “é mais provável que a OMC não funcione do que venha a ameaçar a soberania nacional dos Estados Unidos ou de qualquer outro país”. (GILPIN, 2004, p. 155)

Nas suas conclusões Keohane e Nye (2001) afirmam que com a crise de legitimidade de grandes instituições como a OMC, os regimes internacionais devem se tornar mais políticos do que tecnocráticos e ligados a instituições domésticas legítimas. Para os autores, a legitimidade em regimes internacionais depende, em parte, da sua eficácia e dos seus processos, e, portanto, disposições para garantir outras formas de participação da sociedade civil podem melhorar a prestação de contas dessas organizações e servir na direção do aumento de legitimidade da Organização. (KEOHANE; NYE, 2001)

Entre as propostas para uma melhora quanto ao déficit democrático apontado na instituição estão: a criação de uma assembleia da OMC ou do Parlamento, a fim de diminuir a distância entre os governantes e os governados; melhorar a participação e informações de países menos desenvolvidos (transparência interna); e fortalecer a interface entre as instituições políticas e da sociedade através da melhora da quantidade e da qualidade das informações e do acesso ao sistema de grupos não governamentais (transparência externa). (ELSIG, 2007)

¹ Caso em que um painel do GATT em 1991 tentou eliminar uma lei interna dos EUA de proteção aos golfinhos de mortalidade advinda da pesca do atum, declarando que "nenhum país pode restringir as importações de qualquer forma com o objetivo de proteger o meio ambiente fora de sua própria jurisdição." (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009, p. 12)

² Caso em que disposições do Acordo da OMC sobre Direitos de Propriedade Intelectual protegendo propriedade intelectual de empresas farmacêuticas foram criticadas por colocar medicamentos para doenças como a AIDS fora do alcance de milhões de pessoas em países pobres. (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009, p. 12)

2.1.3 A questão do desenvolvimento e mudanças estruturais sistêmicas

A questão do desenvolvimento é uma das questões centrais para o futuro comércio internacional, levando mesmo, na opinião de alguns autores, ao fracasso em Cancun já que a divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento impediu os avanços nas negociações. Mas é claro que, antes disso, os países em desenvolvimento já estavam insatisfeitos desde a Rodada Uruguai com os compromissos nunca efetivados pelos países desenvolvidos. Essa questão não é apenas um entrave para as negociações, mas também afeta o próprio funcionamento da OMC. (MCRAE, 2005)

O grupo que se identifica como de países em desenvolvimento é maioria dentro da organização, e é muito heterogêneo em diversos aspectos, o que se reflete em seus interesses e reivindicações variados. Entretanto, o autor destaca que essa diversidade não deve ser interpretada como uma falta de coerência nas questões envolvendo o comércio e desenvolvimento; a variedade de objetivos e preocupações do grupo só explicita que as questões de desenvolvimento permeiam todos os aspectos do trabalho da OMC (MCRAE, 2005). Para alguns autores se torna cada vez mais claro que para a OMC ser uma Organização mais representativa dos interesses de seus membros, e para não perder sua relevância, os membros deveriam reconhecer que o próprio mandato da instituição não está exclusivamente ligado à liberalização do comércio, incluindo questões como o desenvolvimento e outros tópicos que se referem a regulação econômica em geral. (STEGGER, 2009)

McRae (2005) destaca também algumas implicações mais específicas da presença substancial de países em desenvolvimento na OMC. Para o autor, as grandes diferenças de capacidades entre os membros da organização levaria a uma “OMC de pista dupla”, do cumprimento e do não cumprimento das regras, o que traz novamente a discussão sobre a legitimidade da OMC. Também contribuem para um sistema de obrigações variáveis os países membros que aproveitam-se das disposições dos acordos da OMC que permitem longos períodos de execução, ou tendo o benefício das disposições preferenciais no âmbito do SGP ou outros arranjos. Nesse sentido, o Protocolo de Adesão da China levantou diversas questões sobre os benefícios concedidos aos países em desenvolvimento, já que esse país se mostra como uma ameaça de competição para os países desenvolvidos. (MCRAE, 2005)

A questão do desenvolvimento no âmbito da OMC se apresenta como um desafio já que responder às reivindicações dos países em desenvolvimento, melhorar sua inclusão e participação efetiva, bem como implementar medidas que reforcem o desenvolvimento, ao invés de bloqueá-lo desafia alguns dos pressupostos básicos aos quais o sistema da OMC está sujeito. (MCRAE, 2005) Mas é uma questão essencial ao futuro da organização, e fazer com que os países membros menos desenvolvidos se beneficiem com sua participação está diretamente ligado ao aumento de sua eficácia, e, portanto, de sua legitimidade. (ELSIG, 2007)

Finalmente, é importante destacar que, apesar de todas falhas que os críticos apontam no funcionamento da OMC, o mundo pós Guerra Fria tem sofrido diversas alterações estruturais no sistema de poder mundial, e, portanto, a dificuldade que não só a OMC está tendo em reagir a essas mudanças pode ser considerada inevitável. Narlikar (2010) afirma até mesmo que, em face dessas mudanças, das quais a mais importante foi a emergência grupo de países conhecido como BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), “diferentemente outras organizações, como o FMI, o Banco Mundial ou o Conselho de Segurança, que demoraram para se adaptar as suas estruturas de decisão para refletir essas alterações, a OMC tem recebido Brasil, China e Índia (BICs), no núcleo de sua tomada de decisão”. (NARLIKAR, 2010, p. 717)

Assim, Jonquières (2011) também argumenta que os problemas da Rodada Doha e da OMC não são *sui generis*, mas sim parte de um mal que atinge o multilateralismo em geral, e decorre de mudanças profundas na geopolítica e na estrutura da economia mundial que se acelerou durante a Rodada de negociações, e, para o autor, a OMC foi a primeira organização multilateral a refletir esses problemas justamente por ser a mais evoluída delas. Ao traçar um breve histórico da regulamentação do comércio internacional o autor lembra que a promoção do sistema multilateral de comércio foi, naturalmente, um dos elementos de uma estratégia muito mais ampla geopolítica: a contenção do comunismo e manutenção da segurança através do desenvolvimento de economias prósperas e estáveis no mundo não-comunista; porém, o fim da Guerra Fria enfraqueceu essa lógica abrangente. Atualmente, vários centros de poder ao redor do mundo desejam maior influência nos assuntos da OMC e em outras organizações multilaterais, no entanto, não há nenhum candidato ou candidatos que possam oferecer a liderança que os EUA uma vez forneceram para o sistema multilateral. (JONQUIÈRES, 2011)

Ao tentar prever possíveis cenários futuros para o sistema multilateral, o autor considera três alternativas: no primeiro, os países simplesmente se contentariam com uma série de

mudanças acomodações e compromissos *ad hoc* que atingiriam resultados sub-ótimos, evitando conflitos entre países; no segundo cenário China, e possivelmente Índia, tomariam uma posição mais proativa no sistema internacional; no terceiro cenário, a necessidade e o cálculo dos interesses nacionais levariam Estados Unidos e China a cooperarem em torno de acordos que se tornariam referência para uma série de outros acordos entre outros países (assim como a coordenação efetiva entre EUA e os países europeus já foi uma condição necessária para avanços em rodadas de negociações anteriores). (JONQUIÈRES, 2011) O autor conclui que “nenhuma iniciativa comercial multilateral atual pode ter sucesso sem ao menos aprovação tácita da China - e, muito possivelmente, da Índia, do Brasil e de outros também. Em virtude do tamanho de sua economia, do volume de seu comércio e da importância de seu mercado interno, a China tornou-se a "nação indispensável" em qualquer empreendimento desse tipo.” (JONQUIÈRES, 2011, p. 12)

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Saraiva (2008) afirma que as dificuldades sofridas no campo da regulação comercial internacional são estruturais, e refletem as transformações ocorridas recentemente na estrutura do sistema internacional, que desde o final da Guerra-Fria não possui um centro de poder hegemônico capaz de direcionar os demais países, com um declínio relativo do atlantismo que cede espaço para os grandes Estados asiáticos. Para o autor, “o retorno dos egoísmos nacionais e o declínio da capacidade de construção de regras adaptadas ao mundo em que se vive” se tornou uma nova estrutura duradoura do sistema mundial no século XXI, e afeta todos campos de negociação entre os Estados nacionais. Portanto, entender o fracasso da última rodada de negociações da OMC isoladamente é uma visão limitada, e é necessário ao Brasil uma visão mais de longo prazo acerca dos processos sistêmicos das relações internacionais. (SARAIVA, 2008)

Finalmente, é importante destacar que a crise financeira dos últimos anos tem levado a um aumento nas medidas protecionistas de vários países, o que também se configura como um desafio para a OMC, como alerta o relatório nº 11 do *Global Trade Alert*³. As provas apresentadas no relatório questionam a força de restrições internacionais sobre o recurso ao protecionismo por parte dos governos, em particular, pelos governos do G20 financeiro, que, em 2009, foram responsáveis por 60 por cento do protecionismo mundial, percentagem que

³ Global Trade Alert fornece informações em tempo real sobre as medidas tomadas pelos países durante o estado atual de crise econômica global, que poderão afetar o comércio internacional. Mais informações em: <http://www.globaltradealert.org/>

aumentou até 2012 para 79%. (GLOBAL TRADE ALERT, 2012) O relatório também conclui que os 10 instrumentos de protecionismo mais utilizados pelos países estão sujeitos a um controle fraco ou até mesmo nenhum controle pela OMC – o que confirma a hipótese de que governos sobre pressões de crise econômica tendem a contornar regras multilaterais de comércio. (GLOBAL TRADE ALERT, 2012)

O relatório sobre medidas comerciais no grupo do G-20 financeiro, publicado pela OMC em 31 de Outubro de 2012, aponta que embora tenha havido uma desaceleração na imposição de novas medidas comerciais restritivas por membros do G-20 nos últimos cinco meses, as novas medidas estão contribuindo para o estoque de restrições postas em prática desde a eclosão da crise global, a maioria dos quais permanecem em vigor. Desde a metade do mês de maio de 2012, 71 novas medidas restritivas foram registradas, cobrindo 0,4% das importações do G-20, ou seja, 0,3% do total de importações mundiais; as principais medidas utilizadas foram investigações anti-dumping, seguidas da complexificação de alguns procedimentos aduaneiros. O Secretariado da OMC também revisou sua previsão de crescimento do comércio internacional em 2012 dos 3,7% anunciados em abril de 2012 para os presentes 2,5%, e a previsão de crescimento para o ano de 2013 ficou em 4,5%, ainda abaixo da média histórica dos últimos 20 anos, de 5,4%. (WTO, 2012c, p. 1-2)

A grande maioria das restrições comerciais introduzidas desde o início da crise global ainda estão em vigor, já que apenas 21% das medidas registradas (postas em prática desde outubro de 2008) foram removidas até meados de outubro de 2012. As medidas eliminadas compreendem principalmente o término das ações de defesa comercial, o fim dos aumentos das tarifas temporários, e a eliminação de algumas restrições à exportação. Isso tudo contribui para um aumento gradual do estoque de restrições e distorções que já existia previamente à crise econômica de 2008. As medidas restritivas implementadas pelos países do G-20 nos últimos quatro anos (desde Outubro de 2008), excluindo do cálculo aquelas que foram relatadas como removidas, são responsáveis por cerca de 3,5% das importações totais de mercadorias do mundo, o que equivale a 4,4% das importações do G-20. (WTO, 2012c, p. 5-6)

2.2 A opção brasileira pelo multilateralismo – breve análise das últimas décadas

Para tratar da questão da opção brasileira de estratégia de inserção internacional através da priorização do multilateralismo, é interessante revermos a análise de Sennes (2003), que trata da transição na política externa ocorrida no final dos anos 1980. Para desenvolver seu raciocínio, o autor utiliza o conceito de “matriz de política externa”, que, nas palavras do autor,

[...] diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional. [...] A matriz da política externa de um país não é, portanto, produto de um núcleo burocrático específico, seja ele civil ou militar, diplomático ou não. Reflete, em hipótese, um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional, generalizável a um determinado país. (SENNES, 2003, p. 36)

Assim, o autor argumenta que os anos 1980 foram de sucessivas crises de vulnerabilidade para o Brasil, que limitaram sua capacidade de atuação e negociação no âmbito internacional; o final desta década marca então o esgotamento da matriz de política externa brasileira que até então conduzia o país e o surgimento da matriz emergente. No âmbito multilateral, o país abandona o ideário Terceiro-Mundista e a sua postura “anti-sistema” e procura aderir aos Regimes econômicos internacionais, mas mantém traços da sua política anterior ao procurar maximizar a sua capacidade de negociação. No âmbito bilateral, o Brasil continua procurando a diversificação de suas parcerias políticas e econômicas, mas passa a incluir os países desenvolvidos, notadamente os EUA. Ao examinar a atuação brasileira no GATT na década de 1980, o autor afirma que esse aprendizado diplomático constituiu um dos elementos centrais na reelaboração da matriz da política externa brasileira. (SENNES, 2003)

Podemos entender, portanto, que a opção brasileira pelo multilateralismo na década de 1990 foi apenas um dos aspectos de uma reformulação da matriz de política externa mais ampla, que envolveu uma importante transformação na política econômica do país, que passou a adotar políticas neoliberais em função das pressões externas e das crises internas. A rápida adesão do país à OMC, nessa década, portanto, é mais uma das consequências desse movimento de transformação. (HAFFNER; VIDAL, 2012) As recomendações do Consenso de Washington se tornaram as grandes linhas de orientação para países em desenvolvimento ao redor do mundo, e, no Brasil, o processo de incorporação dessas orientações começou com o governo de Fernando

Collor de Mello e se consolidou com o governo de Fernando Henrique Cardoso. (HAFFNER; VIDAL, 2012) Nesse sentido, Keohane e Nye (2001) apontam que o avanço na autoridade institucional que ocorreu na institucionalização do GATT para a OMC, não pode ser ingenuamente considerado resultado de uma súbita adoção pelos governos da visão de que o direito internacional deve prevalecer sobre os interesses nacionais; esses se viram forçados a adotar os procedimentos mais autoritários da OMC em consequência também da ameaça dos EUA unilateralmente impor restrições comerciais ao abrigo da Seção 301 do seu ato de comércio. (KEOHANE; NYE, 2001)

O amplo movimento de liberalização comercial ocorrido na década de 1990 foi também resultado de uma visão de um mundo pós-Guerra Fria de extrema interdependência entre os países e de esgotamento da possibilidade de o país se manter isolado desse sistema. Os dirigentes na época acreditaram que através da participação no sistema e através da adoção do paradigma neoliberal, o problema do desenvolvimento poderia ser endereçado, e a crise e estagnação econômicas superadas. (HAFFNER; VIDAL, 2012) As autoras apontam que o maior legado da Rodada Uruguai do GATT foi a própria criação da OMC, já que os resultados das negociações para os países em desenvolvimento foram modestos, e destacam que os poderes Legislativo e Executivo brasileiros foram muito rápidos em ratificar o tratado constitutivo da OMC, contrariando a tradição histórica. (HAFFNER; VIDAL, 2012) Assim, fica claro que todo esse movimento na política interna e externa do Brasil, de liberalização e abertura econômica e privatizações se apresenta como um rompimento com o paradigma de substituição de importações implantado até então, e a atuação do Brasil na Rodada Uruguai e a adesão do país à OMC são elementos que acompanharam essa mudança na postura do país, que também passou de uma atitude mais reivindicatória para demonstrar uma relativa submissão ao poder hegemônico dos Estados Unidos. (HAFFNER; VIDAL, 2012) Sobretudo nos governos de FHC, essa reinterpretação do legado diplomático brasileiro foi posta em prática; as bases da política externa se mantiveram, entretanto, a prática alterou-se, visto que o Brasil buscou participar mais ativamente na organização e regulamentação do sistema internacional, o que passou a ser considerado fundamental para garantir o objetivo do desenvolvimento econômico. (OLIVEIRA, 2007)

Ao longo da história diplomática brasileira, de acordo com Souto (2005), as relações multilaterais foram acessórias das bilaterais, o que teria mudado apenas recentemente, com a

“crise de paradigmas” (década de 1980 – 1990), quando as relações bilaterais perderam seu protagonismo em relação às multilaterais. (SOUTO, 2005) O papel das relações multilaterais para a diplomacia brasileira sempre foi considerado como relevante apenas para estabelecer e promover a presença global do país no cenário mundial, dando especial atenção, entretanto, às organizações internacionais que lidam com comércio, com produtos primários e finanças. Assim, o multilateralismo foi utilizado para atender os interesses econômicos e favorecer o desenvolvimento brasileiro, e para a busca de informações posteriormente aproveitadas nas relações bilaterais; ou seja, o multilateralismo, nessa forma, agiu como coadjuvante das relações bilaterais. (SOUTO, 2005)

A autora destaca então que recentemente, houve um aumento do peso da política multilateral e que o Itamaraty vem ampliando os quadros dirigidos à política externa multilateral e readaptando sua estrutura para adequar-se a uma nova realidade, até mesmo através da especialização dos diplomatas, o que seria contrário à tradição “generalista” da instituição. (SOUTO, 2005) Ao fazer uma breve revisão da literatura sobre do tema, a autora apresenta visões mais otimista quanto ao protagonismo do multilateralismo na política externa brasileira, mas também cita Cervo e Bueno, que são mais críticos dessa posição, afirmando que houve um deslocamento do foco nas relações bilaterais para o empenho nos fóruns multilaterais, uma dominação da parceria com os EUA sobre as demais e a perda de importância e o declínio de relações bilaterais outrora importantes como Alemanha, Japão e África. (CERVO; BUENO, 2002⁴ apud SOUTO, 2005)

Assim, a autora conclui que a opção pelo multilateralismo na década de 1990 foi um reflexo das consideráveis mudanças no sistema internacional, e não uma questão de preferência de um governo em particular. Por fim, a autora faz a importante distinção entre a atenção dada ao multilateralismo econômico, que seria “uma questão de sobrevivência para qualquer país que queira participar ativamente do sistema internacional” (SOUTO, 2005, p. 12), e estaria ameaçado justamente pelos acordos bilaterais que vêm sendo realizados e que podem vir comprometer os resultados das negociações, e o multilateralismo político, que se desenvolve mais lentamente, mas já é visto também como propício ao aumento de poder do Brasil. (SOUTO, 2005)

Cervo e Bueno (2010) criticam a adoção idealizada do multilateralismo na década de 1990, afirmando que, à época “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação

⁴ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ª ed. Brasília: Ed. da UNB, 2002.

desprovida de poder para realizar sua vontade” (CERVO; BUENO, 2010, p. 463). O liberalismo econômico das administrações de Collor e FHC teria inspirado as delegações do Brasil nas negociações do GATT e da OMC acerca dos novos temas como propriedade intelectual, investimentos, comércio de serviços, sistemas de preferências e sistema multilateral de comércio. Assim, os dois governos teriam retirado do Estado o papel de coordenação da economia, colocando-a nas mãos do mercado. Os autores criticam a venda preferencial das empresas públicas brasileiras às companhias estrangeiras, que teria caracterizado uma privatização com alienação, o que impediu a inserção internacional do país em condições de competitividade sistêmica. Houve assim uma adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo que resultou numa perda de poder de negociação da diplomacia brasileira. (CERVO; BUENO, 2010)

Já no século XXI, para os autores, a política externa do Brasil opera pelo “multilateralismo de reciprocidade”, que se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações, e teria sua expressão prática na atuação brasileira na OMC. Essa atuação, principalmente na OMC, seria guiada por “duas linhas de força e um corolário”: a exigência da liberalização do mercado agrícola com o fim dos subsídios na Europa e nos EUA; não fazer concessões no comércio de manufaturados e; estabelecer a reciprocidade de benefícios no comércio entre países ricos e países emergentes. Os autores destacam então a importância do grupo G20 no avanço desses objetivos. (CERVO; BUENO, 2010)

Ao comparar os governos de FHC e Lula, Almeida (2004) considera que o primeiro foi caracterizado por um multilateralismo moderado, dando grande destaque ao direito internacional, e pela tácita aceitação da existência de diferentes papéis entre os países no sistema mundial, de acordo com seu poder. Já Lula defendeu um forte multilateralismo baseado na crença na soberania e igualdade entre todos países, com mais força do que no governo anterior, perseguindo uma estratégia de alianças com potências médias e países emergentes. (ALMEIDA, 2004) Na mesma linha de pensamento, Visentini e Silva (2010) argumentam que com a mudança entre os governos dos dois presidentes o multilateralismo manteve seu papel central para a diplomacia brasileira, havendo, no entanto, uma reformulação do seu conteúdo e das estratégias aplicadas, baseados em uma nova concepção do sistema mundial, de difusão de poder para novos polos, ainda que mantenha uma estrutura que prejudique os países em desenvolvimento. Assim, os autores destacam o mecanismo do G-20 como novo espaço de aumentar a capacidade de negociação e barganha. (VISENTINI; SILVA, 2010)

A própria formação do grupo seria uma tradução do maior ativismo da diplomacia do governo Lula. O G-20 é composto por países que lutam pelo fim dos subsídios e das subvenções às exportações de produtos agrícolas e por um maior acesso aos mercados tradicionais dos países ricos. (ALMEIDA, 2004) O grupo tem se reunido periodicamente, promovendo reuniões técnicas para a elaboração de propostas específicas para o fórum da OMC no tema da agricultura e foi capaz de articular-se com outros grupos, inclusive com países menos desenvolvidos. (VISENTINI; SILVA, 2010) O grupo estabeleceu a liderança do Brasil, desenvolveu sua capacidade negociadora e forçou uma reavaliação do foco das negociações multilaterais no âmbito comercial. É destacado, entretanto, que ainda é necessário ampliar e melhorar a articulação com outros países, especialmente os africanos, que ainda apresentam certa resistência ao grupo no fórum da OMC, o que evidencia a necessidade da diplomacia brasileira ser capaz de lidar com as “geometrias variáveis” do sistema internacional e ainda com a divisão Norte-Sul. Através do reforço do multilateralismo, o país desenvolveu sua diplomacia, considerada muito bem adequada à presente era de globalização, incorporando também os objetivos de desenvolvimento do país. As grandes expectativas criadas sobre ela, entretanto, só poderão ser realizadas se se concretizarem também o desenvolvimento econômico e as mudanças necessárias no sistema mundial; o país tem agido, portanto, no sentido de construir um sistema multilateral favorável à defesa dos seus interesses, não restrito ao fórum da OMC, em busca de um mundo de relações internacionais mais democráticas. (VISENTINI; SILVA, 2010)

O ex-ministro das relações exteriores sob o governo Lula, Celso Amorim, destaca a forte crença do Brasil no multilateralismo como forma de promover mais democracia no sistema internacional e a mudança que foi trazida pela rebelião dos países menos desenvolvidos em Cancun, que levou a um novo padrão de tomada de decisões na OMC, que até então seguia o mesmo padrão informal de tomada de decisões do seu predecessor, o GATT – ou seja, todas decisões cruciais eram tomadas por um pequeno grupo de países poderosos. Na questão central da agricultura, o grupo G-20 conseguiu uma vitória durante Reunião Ministerial de Dezembro de 2005, que decidiu que os subsídios à exportação para a agricultura devem ser eliminados até 2013. Ao substituírem sua posição essencialmente defensiva, as nações em desenvolvimento foram capazes de avançar em uma agenda construtiva que moldou as negociações agrícolas. Amorim também aponta que a mudança na governança global se tornou ainda mais evidente durante a crise financeira, com o surgimento de um novo G-20, o G-20 Financeiro como um

fórum de alto nível, que se tornou o principal fórum para coordenação macroeconômica, substituindo o G-8. (AMORIM, 2010) Assim, o ex-chanceler apresenta uma visão otimista do multilateralismo e da posição de crescente influência do Brasil no sistema internacional.

LESSA; COUTO; FARIAS (2009), ao analisarem os planos plurianuais (PPAs) do governo brasileiro de 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, buscam observar diferenças nas políticas externas dos governos, dispostas nos referidos planos como meios de alcançar objetivos maiores da nação. Da análise do primeiro PPA, que não faz qualquer menção às linhas gerais de orientação da política externa que seriam priorizadas, se conclui que embora, na época, o país tenha buscado uma participação mais ativa na vida internacional, essa inserção se dava de forma dependente, menos assertiva em temas centrais e com uma estratégia pouco madura. Ou seja, pode-se até mesmo afirmar que essa indefinição de linhas gerais no PPA foi instrumental à uma política externa marcada pela passividade e aceitação, que dessa forma buscava atrair o tão desejado investimento externo no país. Já no PPA do segundo governo de FHC há uma retomada da importância da política externa, inclusive com destaque da importância da OMC, defendendo a participação do Brasil na construção de uma nova ordem global que começava a ser desenhada após as crises financeiras da década de 1990, sendo apontados também os efeitos da “globalização assimétrica”. O PPA do primeiro governo Lula destacava a defesa do multilateralismo e do direito internacional, não só nos fóruns tradicionais, mas também através da institucionalização de outros diálogos, como a Comunidade Sul-americana de Nações - Casa, que se consolidaria em 2008 como União Sul-americana de Nações - Unasul. Os autores destacam o alto grau de coerência entre as linhas dispostas nesse plano e a sua prática durante o governo, que buscou diminuir a vulnerabilidade externa. Por fim, o último PPA analisado pelo autor, correspondente ao segundo mandato de Lula refletiu as preocupações com os efeitos da crise financeira mundial, além da defesa de uma ordem internacional mais justa e solidária, e a defesa da reforma da ONU. (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009) Além disso, o G-20 ganha destaque no PPA de 2008-2011: “No âmbito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), a atuação do G-20, criado por iniciativa brasileira, tem sido de particular importância para a obtenção dos objetivos do País.” (BRASIL, 2007, p. 105)

O PPA de 2012-2015, correspondente ao atual governo de Dilma Rousseff, destaca a reconfiguração da distribuição de poder e governança no sistema internacional abalado pelas transformações econômicas dos últimos anos, destacando o papel do fórum multilateral do G-20

nessa discussão, e afirmando que a “opção da política externa brasileira em meio a essas turbulências internacionais continuará sendo a busca pelo multilateralismo nos níveis de governança regional e global ao longo do período do PPA 2012-2015” (BRASIL, 2011, p. 21) O PPA também apresenta uma visão otimista do Brasil no cenário mundial, caracterizando-o como “um dos polos emergentes na geopolítica deste novo século”, (BRASIL, 2011, p. 95) destacando, entretanto, a rigidez da hierarquia de poder internacional, consolidada nas instituições internacionais que precisariam ser reformadas para aumentar a participação desses polos. Por fim, é destacado também que a atuação nos fóruns multilaterais como a OMC será intensificada, além da gestão de novos mecanismos de governança econômico-financeira como o G-20. (BRASIL, 2011)

Embora as negociações da Rodada Doha avancem lentamente e muitos autores tenham visões pessimistas sobre o futuro da OMC, o Brasil segue motivado nas negociações internacionais multilaterais por entender que os problemas no comércio internacional necessitam de soluções universais, mesmo porque várias questões nesse âmbito, como a discussão sobre subsídios, são intrinsecamente globais. Assim, o reforço do multilateralismo é defendido por autores que acreditam ser este ainda o melhor instrumento para que as potências médias influenciem o sistema internacional. (FONSECA JR., 2011) Assim, embora seja destacado que os ganhos do Brasil em termos de comércio agrícola devido à liberalização com a Rodada Uruguai tenham sido pouco expressivos (FAO, 2003), e que o engajamento do país na economia mundial teve um papel na verdade secundário, mesmo que positivo, no recente progresso econômico do país na primeira década do século XXI, a OMC serviu também de palco para a emergência do Brasil como liderança nas grandes discussões sobre políticas econômicas globais. (POLASKI, 2009) Também devem ser destacadas as vitórias que o Brasil obteve no Órgão de Solução de Controvérsias, como no caso contra o Canadá no caso dos subsídios do país à venda de aviões Bombardier (2001), contra os subsídios dos Estados Unidos ao algodão (2004) e, em conjunto com a Austrália e a Tailândia contra a União Europeia, no caso dos subsídios do bloco a produtores de açúcar. (VISENTINI; SILVA, 2010)

Portanto, no que diz respeito aos ganhos do Brasil com a OMC, podemos considerar que muito além dos ganhos concretos em relação à liberalização do comércio (que, embora não tenham sido tão substantivos em favor do país até o momento, prometem ser muito mais significativos no caso de um possível acordo na Rodada Doha, como é apresentado no próximo

capítulo com mais detalhes), houve a criação de um fórum propício para o desenvolvimento da diplomacia brasileira, que através de alianças como o G-20 comercial, teve a oportunidade de evoluir a uma posição mais proeminente no cenário internacional. Além disso, as vitórias que o Brasil obteve, como mencionadas brevemente no parágrafo precedente, não poderiam ter sido obtidas de outra forma que não através do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC; este trabalho, no entanto, não abrange em mais detalhes o desenvolvimento desse Órgão, se limitando às negociações multilaterais. Nesse sentido, no próximo capítulo é destacada a atuação do país nas negociações agrícolas, especialmente na Rodada Doha com a criação do G-20 comercial, além serem abordados os possíveis ganhos com a presente rodada de negociações e a questão das negociações sobre o comércio de serviços.

3. A Posição Brasileira na Questão do Comércio de Bens Agrícolas e de Serviços na OMC na Rodada Doha de Negociações

Neste capítulo são analisados dois grandes temas de discussão no fórum da OMC, o comércio de bens agrícolas e a questão do comércio de serviços. Foram traçados os panoramas de cada setor, identificando a importância econômica de cada um mundialmente e especificamente para o Brasil. Novamente é traçado um histórico das negociações especificamente para cada questão, focando-se na posição brasileira. Assim, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira parte o setor agrícola é tratado especificamente e na segunda o setor de serviços, para então na parte final serem descritos e analisados os desenvolvimentos recentes nos dois temas na Rodada Doha de negociações. Essa divisão pareceu apropriada visto que as negociações multilaterais em cada setor não são completamente separadas, havendo muitos casos de interdependência nas negociações das duas questões; entretanto, é interessante considerar cada setor separadamente em um primeiro momento, para caracterizá-los apropriadamente dentro do contexto dos interesses econômicos brasileiros.

3.1 O comércio de bens agrícolas – cenário mundial e sua importância econômica para o Brasil

A questão do comércio de bens agrícolas é evidentemente muito importante para a economia brasileira, pois o país, que é praticamente auto-suficiente na produção de alimentos, foi, em 2010, considerado o terceiro maior mercado exportador de produtos agrícolas (considerando os países da União Europeia como mercado único). De acordo com dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), quase 300 produtos foram exportados para mais de 200 países nesse ano e o país é o maior produtor e exportador mundial de açúcar, café, suco de laranja, soja em grãos e carne de frango. Em média 42,5% da produção desses produtos, entretanto, ainda servem para abastecer somente o mercado interno, havendo diferenças como entre o setor de carne de frango, onde apenas 25,5% da produção é exportada e o setor de suco de laranja, do qual 84% da produção é direcionada ao mercado externo. O crescimento nos valores das exportações agrícolas tem sido constante ao longo dos últimos dez anos, calculado em um crescimento médio de 17,2% ao ano, com exceção do ano de 2009,

quando a crise internacional levou a uma queda de 6% em relação a 2008. (BRASIL, 2012a, p. 20)

Em 2011 o total das exportações agrícolas alcançaram US\$ 81,4 bilhões, valor recorde devido às elevadas cotações internacionais das *commodities*, e que representa um crescimento de mais do que o dobro do valor das exportações no setor em 2006 (US\$ 36,9 bilhões). O ano de 2011 registrou, um aumento superior nas exportações no setor em relação à média dos últimos cinco anos, ficando em 27,7%. (BRASIL, 2012a, p. 24) No ano de 2008 a China se tornou o principal mercado importador de produtos agrícolas brasileiros, importando 18% das exportações brasileiras no setor em 2011, havendo um crescimento de quase o dobro no valor das exportações para esse país de 2009 para 2011; os maiores parceiros importadores depois da China são: Países Baixos (6,3%), Estados Unidos (5,5%), Rússia (4,9%) e Japão (4%). (BRASIL, 2012a, p. 72)

Os países em desenvolvimento dominam o comércio agrícola principalmente em produtos em estágios primários de processamento, tendo os países desenvolvidos a maior participação nos produtos de maior valor agregado, com algumas exceções. Esse campo do comércio tem sido alvo de todo tipo de barreiras comerciais, especialmente as não-tarifárias, e as justificativas para tais práticas nem sempre é exclusivamente comercial (por exemplo, preservar comunidades rurais e garantir menores taxas de êxodo para as zonas urbanas). Entretanto, o custo social da manutenção dessas medidas nos países desenvolvidos tem gerado muitas críticas internas e externas, pois além de fazerem aumentar o preço de produtos alimentares ao consumidor, essas são frequentemente danosas ao meio ambiente por estimularem o uso de produtos químicos. (LUPI, 2000)

A agricultura foi a questão central da Rodada Uruguai. O contexto das negociações demonstrou uma grande rivalidade comercial entre CE e EUA, além de uma queda na atividade econômica nos países desenvolvidos. Lupi (2000) salienta que embora houvesse a impressão generalizada de que o comércio agrícola não estava sujeito às regras do GATT, 43% das controvérsias enviadas para análise do antigo mecanismo de solução do GATT envolviam produtos agrícolas. (LUPI, 2000) Assim, fica claro que o comércio agrícola sempre esteve sob regulamentação do GATT, embora não fosse um sistema tão efetivo quanto no âmbito da OMC, onde o autor destaca que há um “adensamento de juridicidade”, ou seja, há um mecanismo mais jurídico do que diplomático de solução de controvérsias, criado justamente para remediar a falta de efetividade do sistema anterior. Para que esse aumento de efetividade do sistema de solução de

controvérsias fosse alcançado, foi necessário que as Partes Contratantes do GATT cedessem mais de sua autonomia, instituindo por exemplo o direito à requisição de um painel para solução de controvérsias, bem como de prazos mais rígidos para os processos, além da institucionalização do sistema, com a criação do Órgão de Apelação da OMC. (LUPI, 2000)

D’Ornellas (2009) afirma que, no caso das negociações multilaterais sobre o comércio agrícola anteriores à Rodada Uruguai, as desvantagens sofridas pelos países em desenvolvimento vinham de duas frentes. De um lado, os benefícios da cláusula de nação mais favorecida não eram estendidos aos países de menor relevância no cenário internacional, já que o tema não era discutido no processo de liberalização multilateral. Por outro lado, as primeiras rodadas do GATT se concentraram exclusivamente em reduções tarifárias, ou seja, as barreiras não tarifárias, que são um grande problema para o comércio internacional de bens agrícolas, sequer foram mencionadas. Na década de 1950, o contraste entre o rápido sucesso da expansão das relações comerciais entre países industrializados e o insucesso das exportações dos países em desenvolvimento era tão gritante que as partes contratantes do GATT nomearam um grupo de especialistas para examinar o problema; o relatório Harberler foi elaborado em 1958 e constatou que o comércio exterior dos países em desenvolvimento era prejudicado pelas barreiras comerciais impostas pelas próprias políticas agrícolas nacionais dos principais negociadores do GATT, que também impossibilitavam a expansão do comércio agrícola internacional. Os países em desenvolvimento, insatisfeitos com as limitações do fórum do GATT, recorreram à ONU para que suas demandas fossem melhor assimiladas; assim, em 1964, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) foi realizada. Porém, mesmo com a inclusão de três artigos destacando a importância de um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento no GATT, nenhuma obrigação foi de fato imposta aos países desenvolvidos. Apenas na Rodada de negociações de Tóquio (1973-79) houve de fato uma expansão da agenda negociadora e a inclusão da discussão sobre barreiras não tarifárias. (D’ORNELLAS, 2009)

Nessa década, a crise econômica mundial e os efeitos de políticas agrícolas adotadas pelos principais negociadores mundiais influenciaram decisivamente a desestruturação do mercado de bens agrícolas mundial, levando a uma grande instabilidade de preços. Havia uma “guerra de medidas protecionistas” entre a CEE e os EUA. A primeira, com a produção excedente de cereais, passou a subsidiar as exportações desse produto, o que teve como contrapartida o *Export*

Enhancement Programme dos EUA, um programa orientado para tentar recuperar os mercados tomados pela CEE, o que por fim levou a uma redução dos preços internacionais para todos exportadores de grãos. Com esse contexto internacional, as discussões agrícolas na Rodada Uruguai se dividiram em duas posições distintas: de um lado, os EUA advogavam uma reformulação profunda das regras para liberalização agrícola, reiterando a necessidade de reduzir tarifas no setor e eliminar as medidas protecionistas; de outro, a CEE queria diferenciar o setor agrícola dos demais, devendo as partes então permanecer livres para adotar medidas que subsidiassem a produção doméstica, além de poder manter barreiras tarifárias. Nesse sentido, a oposição à completa reestruturação do sistema de liberalização vinha da CEE, do EFTA, do Japão e da Coreia. Nesse contexto, o grupo de Cairns defendia a eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas, alinhando-se, portanto, ao posicionamento dos EUA; porém, o grupo pretendia romper com a tradição de soluções comerciais impostas como resultado de negociações praticamente bilaterais entre EUA e CEE que só atendiam aos seus interesses, buscando tornar-se um mediador entre os dois principais negociadores. (D'ORNELLAS, 2009)

Carvalho (2000), ao analisar as discussões sobre a liberalização agrícola, identifica quatro grupos de interesses distintos: os “verdadeiramente liberais”, os “liberais retóricos”, os “protecionistas” e os “protecionistas dependentes”. O primeiro grupo seria composto pelo Grupo de Cairns (que inclui o Brasil) e alguns países agregados, que defendem uma liberalização agrícola completa ou uma sensível redução na concessão de subsídios internos e para exportação, além da significativa ampliação do acesso a mercados. O segundo grupo seria formado por um só país, os EUA, que apresentam um discurso liberal, mas praticam o protecionismo, o que reflete seu excesso de poder no sistema internacional e o realismo político que guia sua ação nesse campo. Os “protecionistas” são um grupo numeroso, composto por UE mais outros países industrializados do sudeste asiático, Japão, Coreia e outros. Já os “protecionistas dependentes” são aqueles que carecem dos programas de distribuição de alimentos dos EUA e UE, onde as burocracias estatais internas dependem dos programas de ajuda externa, o que o autor entende como programas que servem para destruir o potencial agrícola dos países financiados. (CARVALHO, 2000) O quadro abaixo demonstra o posicionamento de 5 principais atores internacionais destacados pelo autor em relação aos 3 temas mais importantes:

Quadro 1 – Principais países/grupos e seus posicionamentos

País/Grupo	Subsídios às Exportações	Acesso a mercados	Medidas de apoio interno
Brasil	Eliminação	Redução substancial dos picos tarifários e da escalada tarifária além da eliminação do art. 5 do Acordo Agrícola, que estabelece mecanismos de salvaguarda específicos para os produtos agrícolas objetos de tarifificação.	Redução ao máximo de medidas de apoio interno.
Grupo de Cairns	Eliminação e proibição	Ampliação considerável do acesso para todos produtos agropecuários básicos e elaborados; cortes profundos em tarifas e aumento dos volumes negociados dentro das cotas tarifárias.	Acordo entre membros visando reduzir a ajuda interna; desejam, contudo, a possibilidade de continuar com as políticas de ajuda interna que não distorçam o mercado agropecuário.
EUA	Eliminação e proibição	Uniformização da estrutura tarifária dos membros da OMC; acesso distinto dos países menos desenvolvidos; aumento de cotas tarifárias, redução na disparidade entre tarifas consolidadas e efetivas.	Redução e manutenção do direito dos governos de apoiar os agricultores, desde que não provoquem alterações no mercado.
CE	Redução progressiva nos níveis de subsídio	Desejam maior participação na expansão do comércio mundial agrícola e em contrapartida melhorar as oportunidades dos que para ela exportam	Manutenção dos instrumentos como “caixa verde e azul”
Japão	Subsídios são necessários	Tarifificação deve levar em conta o elemento da multifuncionalidade da agricultura;	Ajuda interna é necessária

Fonte: CARVALHO, 2000, p. 224-234 (elaboração própria).

No final da Rodada foram acordados cronogramas de reduções tarifárias e também foram estabelecidas limitações aos subsídios de exportação e ao apoio doméstico à agricultura, o que ainda não foi suficiente para chegar-se a um equilíbrio apropriado no comércio agrícola

internacional. O Acordo sobre Agricultura da Rodada do Uruguai (AARU) estabeleceu várias novas regras comerciais, baseadas em três pontos: aumento do acesso a mercados, redução de medidas de apoio interno e redução dos subsídios às exportações. Barreiras não-tarifárias foram substituídas por tarifas equivalentes – processo conhecido como tarifação – em termos percentuais (tarifas *ad valorem*) ou como uma soma fixa por unidade ou quantidade do produto (tarifas específicas). Em seis anos os países desenvolvidos deveriam reduzir o total tarifário em 36% e as alíquotas de cada tarifa em 15%, enquanto os países em desenvolvimento tinham um prazo de 10 anos para reduzir em 24% o total tarifário e em 10% cada tarifa; para os países menos desenvolvidos foi exigida somente a consolidação de suas tarifas. Porém, esse sistema acabou permitindo que tarifas excessivamente altas permanecessem elevadas e o mecanismo da medida de salvaguarda especial também permitiu que os importadores estabelecessem tarifas adicionais para proteger produtos nacionais da concorrência externa. (D'ORNELLAS, 2009)

Como resultados concretos para o comércio agrícola para o Brasil é importante destacar, nesse sentido, que com a implementação dos Acordos da Rodada Uruguai pelo Brasil e por outros países, pouco mudou no que diz respeito à composição e volumes do comércio de bens agrícolas para o Brasil e isso se deve ao fato de que o principal resultado da Rodada foi formalizar essa nova área nas negociações multilaterais, mas a liberalização consequente na área foi mínima. Os principais fatores que moldaram a estrutura do comércio agrícola do país desde a Rodada Uruguai foram políticas macroeconômicas domésticas e a implementação do MERCOSUL. (FAO, 2003)

Sob a OMC, a primeira conferência ministerial em Cingapura em 1996 foi considerada um sucesso pelos países desenvolvidos; no entanto, o Grupo de Cairns considerou-a uma frustração, pois os países em desenvolvimento não conseguiram fazer os membros que mais subsidiam suas agriculturas a se comprometerem a reduzir essa prática no mesmo ano. A segunda conferência ministerial em 1998 em Genebra também não trouxe muitos avanços na área, porém, a terceira conferência, realizada em Seattle, em 1999 colocou as negociações agrícolas em foco até o ano de 2000; nesse período, os EUA, o Grupo Cairns e o Brasil tiveram interesses convergentes nas negociações. Embora o objetivo dessa conferência fosse também lançar uma nova rodada de negociações, isso foi impossibilitado pelas grandes divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo que essa conferência pode ser considerada um divisor de águas nas negociações multilaterais, em direção a uma postura mais crítica dos países

em desenvolvimento. A nova rodada de negociações multilaterais seria somente lançada na quarta conferência ministerial em novembro de 2001, em Doha, no Catar, a chamada “Agenda para o desenvolvimento”, incluindo temas importantes como agricultura, serviços, acesso a mercados, novas regras anti-dumping, subsídios e propriedade intelectual, além dos novos temas. (DIVERIO, 2011) A Rodada Doha será analisada mais detalhadamente na última seção deste capítulo, onde também trouxe uma descrição mais detalhada dos atores envolvidos atualmente nas negociações, destacando o papel do grupo G-20 agrícola, liderado pelo Brasil.

Quanto aos subsídios agrícolas e medidas de apoio interno, temas ainda sensível nas negociações multilaterais, a OMC os classifica em 3 grupos, apresentados no quadro abaixo:

Quadro 2 – Classificação dos subsídios agrícolas

Caixa verde	Caixa amarela	Caixa azul
Medidas de apoio interno que não distorcem o comércio agrícola, isentas de compromissos de redução. Essas medidas não podem estar vinculadas a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores.	Políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional, ligadas a sistemas de sustentação de preços e diretamente relacionadas a produção. Estão sujeitas a limites de uso global de subsídios durante um período de tempo determinado, assim como a acordos de redução.	Políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional e que estão relacionadas a programas de limitação da produção agropecuária (quotas de produção e programas de restrição no uso da terra).

Fonte: NASCIMENTO, 2007, p. 91 (elaboração própria).

A chamada “clausula de paz”, estabelecida no AARU, impedia que fossem questionadas medidas de apoio interno e subsídio à exportação em conformidade com o acordo, o que foi a base de sustentação da legitimidade dos subsídios europeus, o que feria diretamente os interesses de países agroexportadores como o Brasil. (SILVA, 2009) A cláusula foi considerada contraditória, e um impedimento ao livre-comércio, entendida por alguns como o preço a se pagar para obter um acordo agrícola na época; com a sua expiração em 2003 os subsídios compreendidos pela Caixa Verde, antes imunes a quaisquer questionamentos na OMC ou à

imposição de medidas compensatórias, podem ser acionáveis por meio dessas vias. (NASCIMENTO, 2007)

De acordo com relatórios de monitoramento e avaliação de políticas agrícolas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, na sigla em português), a diminuição nos subsídios agrícolas entre 2007 e 2008 ocorreu principalmente devido à elevação dos preços agrícolas mundiais, e não a reformas direcionadas pelos governos; os preços elevados levaram a menores transferências aos produtores no âmbito de políticas de apoio aos preços internos e de apoio anticíclico. A organização aponta, portanto, que assim que os preços mundiais forem reduzidos a partir dos altos níveis em que se encontram as medidas de apoio interno e o protecionismo ao comércio agrícola deve retornar. (OECD, 2009) O aumento da pressão sobre as finanças públicas nos países da OCDE devido à crise econômica recente não alterou significativamente as despesas governamentais no setor da agricultura. As reduções que ocorreram, como já foi descrito nesse parágrafo, resultaram principalmente de diminuições nos pagamentos anticíclicos ou reduções no orçamento direcionado a desastres naturais, que seguem mecanismos internos de ajustes, não refletindo uma reorientação da política agrícola desses países. (OECD, 2011)

O montante do apoio aos produtores agrícolas dos países da OCDE em 2010 correspondeu a US\$ 227 bilhões ou EUR 172 bilhões, medido conforme a Estimativa de Apoio ao Produtor (PSE na sigla em inglês - *Producer Support Estimate*)⁵, o que representa 18% da receita agrícola bruta agregada, uma porcentagem menor do que os 22% em 2009 ou dos 20% em 2008, sendo o menor nível desde os anos 1980, demonstrando uma tendência de declínio de longo prazo. No entanto, o nível de apoio (%PSE) difere enormemente entre os países membros da OCDE: os Estados Unidos, com 9% se encontram mais próximos dos países com menor nível de apoio, acompanhados por Israel (12%) e Canadá (16%) que estão abaixo da média dos países membros da Organização, enquanto a União Europeia, com 22% se encontra acima dessa média, embora tenha tomado medidas de redução dos níveis de apoio. Dentre os membros da Organização, os níveis mais elevados de apoio se encontram na Coreia (47%), Islândia (48%),

⁵ Indicador do valor monetário anual de transferências brutas dos consumidores e dos contribuintes para apoiar os produtores agrícolas decorrentes da implantação de políticas governamentais, independentemente da sua natureza, objetivos ou impactos na produção agrícola ou na renda. (Glossário de termos estatísticos da OCDE, disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2150>)

Japão (49%), Suíça (56%) e Noruega (60%). O apoio total⁶ ao setor agrícola nos países membros da OCDE chegou a US\$ 374 bilhões ou EUR 269 bilhões entre os anos de 2008 e 2010, o que equivale a 0,9% do PIB agregado desses países, ficando o apoio total em torno desse mesmo patamar especificamente para os Estados Unidos e para a União Europeia em relação aos seus próprios PIBs. (OECD, 2011)

No caso dos países em desenvolvimento, o relatório da OCDE de 2011 aponta que o nível de apoio ao setor agrícola (%PSE) difere entre os diferentes países: no Brasil o nível se manteve estável nos últimos anos em torno de 5% da receita agrícola bruta agregada e na África do Sul o apoio está em declínio, abaixo desse patamar aplicado pelo Brasil; na China há uma tendência de aumento e em 2010 o nível de apoio chegou a 17%; a Rússia teve um nível de apoio de 22% no mesmo período, acima da média dos países membros da OCDE. Quando calculado em termos de percentagem do PIB, o apoio ao setor agrícola nos países emergentes se encontra abaixo na média da OCDE, com a exceção da China (2,3%). No Brasil a taxa aumentou de 0,2% em 1995-97 para 0,6% entre 2008-10, enquanto na Rússia (atualmente em 1,6%) e na África do Sul (atualmente em 0,3%) houve um declínio dessa taxa no mesmo período; a organização destaca que essas reduções refletem mais o crescimento econômico dos países do que verdadeiras reduções ao apoio ao setor da agricultura. (OECD, 2011, p. 18)

A participação das formas de apoio à agricultura que mais distorcem a produção e o comércio no conjunto total de políticas agrícolas de apoio tem diminuído ao longo do tempo nos países da OCDE, mas o apoio que mais gera distorção, afetando preços de mercado e produção ainda constitui 51% do apoio total à produção. Os países membros da organização têm buscado concentrar seu apoio agrícola em *decoupled payments*⁷ (pagamentos dissociados) aos agricultores; (OECD, 2011, p. 19) porém, a reforma desses mecanismos de apoio tem sido desigual entre esses países, que se encontram em estágios muito diferenciados desse processo de reforma. (OECD,

⁶ Indicador que combina o apoio ao produtor (PSE), suporte para serviços gerais para a agricultura, tais como pesquisa, infra-estrutura, inspeção, marketing e promoção, bem como subsídios aos consumidores (OECD, 2011, p. 18)

⁷ Pagamentos dissociados são transferências fixas de renda que não subsidiam as atividades de produção, insumos, ou práticas. Eles são transferências de montantes fixos porque nenhuma decisão de produção ou mudança no preço de mercado pode alterar o montante do pagamento devido aos produtores elegíveis. Em contraste, os subsídios associados afetam diretamente as decisões de produção, alterando os preços recebidos pelo produtor por commodities ou dos preços de insumos, ambos alterando os retornos marginais de produção. Alguns tipos de programas associados também impõem controles de oferta, que elevam os preços das commodities para os consumidores. (HOPKINS; BURFISHER, Agricultural Economic Report No. (AER-822), Economic Research Service/USDA, Fevereiro de 2003, p. 3)

2009, p. 12) O apoio ao setor agrícola na OCDE também tem sido cada vez mais condicionado por exigências referentes ao meio ambiente, bem-estar animal e segurança alimentar: no período de 1986-88 o apoio condicionado correspondia a apenas 4% do total, percentual que aumentou para 32% no período de revisão entre 2006-08. (OECD, 2009, p. 11) Assim, o relatório de 2011 da organização conclui que a maioria das políticas agrícolas de apoio atuais não é destinada a abordar questões como volatilidade dos preços, segurança alimentar e o uso de recursos ambientais, e enquanto a situação de elevação dos preços internacionais é bem recebida pelos produtores agrícolas, os consumidores vulneráveis em países menos desenvolvidos sofrem, havendo um grande aumento da fome em escala mundial. (OECD, 2011)

Como consequências mais relevantes dessas políticas de subsídios agrícolas percebemos uma mudança na geografia da produção mundial de alimentos e na direção de seus fluxos de comércio, que ocasionam diferenciações de preços para os principais produtos agrícolas, causando flutuações e volatilidade dos preços mundiais; eliminar esses subsídios poderia causar igualmente variações nos preços internacionais de determinados produtos. Os governos também buscam lançar mão de certos mecanismos de intervenção mais ágeis, eficientes e oportunos, como medidas de salvaguarda e antidumping, que são protegem de forma arbitrária certos setores agrícolas; (NASCIMENTO, 2007) o uso desse tipo de medidas tem caracterizado a arena do comércio internacional, especialmente em épocas de crise.

Lupi (2000) também exprime a preocupação em relação ao envolvimento de outros setores na negociação da abertura do setor agrícola; no caso, um país como o Brasil, que já tinha cedido a diversas pressões em outras áreas e obteve um resultado insatisfatório na Rodada Uruguai poderia ter que ceder novamente, abrindo ainda mais o mercado de serviços. O autor destaca que a busca pela efetividade da regulamentação do setor agrícola é de grande interesse para os países em desenvolvimento, pois é através das exportações agrícolas que esses países adquirem condições de importar tecnologia e manter sua balança de pagamentos, o que é particularmente aplicável ao Brasil. (LUPI, 2000) Na parte final deste capítulo, que discute o desenvolvimento da Rodada Doha nesta questão, é possível perceber que as negociações sobre o comércio agrícola são centrais para se chegar a um acordo, e a atuação do Brasil foi fundamental no sentido de organizar os países agroexportadores com grande interesse nessas negociações no grupo do G-20 comercial.

3.2 O comércio de Serviços – cenário mundial e sua importância econômica para o Brasil

O setor de serviços correspondeu a 67% do PIB brasileiro em 2011 e foi responsável por 78,4% dos empregos formais no Brasil (incluindo o setor público) em 2010. (BRASIL, 2012c, p. 5) A crescente relevância desse setor está atraindo cada vez mais o interesse de investidores e governos mundialmente. A maior parte dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) também se concentrou nesse setor, atingindo US\$ 14,1 bilhões em 2009, ou seja, 44,9% do total de IDE no Brasil. O governo brasileiro criou em 2005 a Secretaria de Comércio e Serviços (SCS) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que é responsável por diversos projetos de simplificação dos processos de registro e legalização de empresas e negócios e de formalização do empreendedor individual, além de elaborar a Política Nacional de Comércio e Serviços e de um sistema integrado de comércio exterior de serviços. (BRASIL, 2012b)

Entretanto, apesar da importância interna do setor, o comércio exterior de serviços apresenta uma tendência histórica de déficits crescentes no balanço de pagamentos. No período de 2007 a 2011 o déficit na conta de serviços aumentou em 202%. Embora tenha havido um crescimento nas exportações de serviços brasileiras de 21% entre 2010 e 2011 que o colocou na 31ª posição entre os maiores exportadores mundiais, o déficit no comércio exterior desse setor chegou a US\$ 36,7 bilhões em 2011, um acréscimo de 23,8% em relação ao ano anterior. Nesse sentido, é importante destacar que as importações brasileiras de serviços também cresceram em 22,4% no setor, o que o colocou na 7ª posição entre os maiores importadores do setor. O MDIC aponta que o comércio nessa área é prejudicado pela falta de informações precisas, o que dificulta a implementação de políticas públicas efetivas, as negociações internacionais e a promoção de inteligência mercadológica na área para os empresários, o que compromete a visibilidade econômica do setor. (BRASIL, 2012c, p. 5) Na composição das exportações brasileiras o comércio de serviços representou 12,5% em 2011 e 24,4% da composição das importações (BRASIL, 2012c, p. 20-21). Também é interessante notar que enquanto 75,8% das exportações brasileiras na área em 2011 foram realizadas por empresas de grande porte, esse número foi ainda maior no caso das importações, que foram realizadas 93,9% por grandes empresas do setor. (BRASIL, 2012c, p. 31)

O setor de serviços é muito diferente dos demais setores produtivos em vários aspectos: tecnológico, tamanho de empresas, qualificação da mão-de-obra e dinamismo. Mercadante

(2000) destaca a crescente importância do comércio de serviços para a atividade econômica mundial e a dificuldade em estabelecer definições claras dos termos envolvidos. O conceito de serviços pode ser entendido de duas maneiras: de um lado é entendido como a contribuição de diferentes fatores ao processo de produção, e por outro lado, pode ser entendido mais amplamente através de todos os elementos que permitem distinguir os serviços de bens materiais. Assim, o comércio internacional de serviços pode ser entendido como “o conjunto de atividades econômicas em que há um movimento transfronteira de invisíveis ou de pessoas que os executam, sem envolver mercadorias.” (MERCADANTE, 2000, p.105-106)

O comércio internacional de serviços se caracterizou ao longo do tempo pela regulamentação anticoncorrencial e pela ausência de regras jurídicas internacionais, o que dava espaço aos países para que estabelecessem suas próprias regras internas protecionistas. Em 1986, com o lançamento da Rodada Uruguai, os Estados Unidos finalmente alcançaram seu objetivo de incluir o tema na rodada de negociações; prevaleceu, entretanto, a vontade de países como Brasil, Argentina e Índia (seguidos por outros países em desenvolvimento), que pressionaram pela realização de dois acordos para mercados distintos (bens e serviços). (MERCADANTE, 2000)

Durante essa rodada de negociações comerciais, os países desenvolvidos fizeram uma grande pressão para que o tema serviços fosse assimilado na estrutura multilateral de comércio. Os países em desenvolvimento, organizados no “Grupo dos Dez”, liderado por Brasil e Índia e composto também por Cuba, Egito, Iugoslávia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Quênia e Zimbábue, fizeram uma forte oposição aos interesses dos países ricos; para esse grupo, o avanço em um novo tema de negociações estava condicionado à resolução das pendências nos demais temas, precisamente os de maior interesse para os países em desenvolvimento como a agricultura e o setor têxtil/vestuário. Os Estados Unidos, alegando que os países em desenvolvimento obteriam vantagens nas negociações do comércio de bens, queriam fazer do setor de serviços uma moeda de troca, o que o levou a propor um acordo único, incorporando o comércio de bens e serviços. Os países em desenvolvimento não lograram impedir a inclusão do tema de serviços na agenda de negociações da futura OMC, mas ao menos conseguiram estabelecer acordos separados para cada uma das áreas. (REBRIP, 2007)

A discussão do tema na elaboração do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC (GATS - *General Agreement on Trade in Services*) gerou polêmicas devido aos critérios adotados, como, por exemplo, a distinção entre comércio de serviços e investimento internacional

no setor de serviços. Os Estados Unidos, e em particular o lobby das empresas multinacionais de serviços, foram os maiores interessados na liberalização do comércio de serviços. Essa pressão em direção à liberalização se opunha aos interesses dos países em desenvolvimento, que temiam a exigência de abertura dos seus mercados internos nesse setor em troca das suas reivindicações de maior acesso aos mercados de bens dos países desenvolvidos, o que legitimaria uma divisão internacional do trabalho onde os países desenvolvidos teriam o domínio do setor de serviços internacionalmente. (MERCADANTE, 2000)

A primeira parte do GATS trata do alcance e definição de “serviço”; entretanto, o Acordo não contém uma definição precisa desse conceito, e essa brecha conceitual lhe confere uma flexibilidade que permite adaptar-se e dar conta das transações futuras. A segunda parte trata das obrigações e disciplinas gerais; a terceira, dos compromissos específicos, listados claramente com seus devidos termos e condições, que após assumidos na lista são consolidados, sendo passíveis de alteração somente para melhorar o acordo; as partes IV, V e VI se referem à liberalização progressiva, às disposições institucionais e às disposições finais. A Lista de Exceções à obrigação geral do tratamento de nação mais favorecida se encontra no anexo I do artigo II deste Acordo, onde devem ser indicados o setor atingido pela isenção, as razões para tanto, a duração e os países aos quais a medida se aplica. O Brasil sempre apoiou essa estrutura do acordo, que possibilita a avaliação dos setores de serviço caso a caso, com a possibilidade de se estabelecerem reservas, mesmo que temporárias. Na condição de país em desenvolvimento o Brasil pode utilizar salvaguardas e subsídios para proteger certos setores estratégicos ao seu desenvolvimento, e por isso o país vem propondo a necessidade de definição dos temas sobre subsídios e salvaguardas, que ficaram em aberto desde o fim da Rodada Uruguai. A pressão dos países desenvolvidos vem claramente no sentido contrário, reivindicando menos salvaguardas e exceções. Quanto às obrigações gerais, essas podem ser resumidas em três pontos principais: a cláusula do tratamento da nação mais favorecida (NMF), o reconhecimento de qualificações e princípio da transparência. (PRONER, 2000)

Como requerimento para a adesão ao GATS os membros tiveram que realizar ofertas em 12 setores, ou seja, os países não foram obrigados a se comprometer com um nível de abertura determinado para o setor de serviços como um todo. É salientado, entretanto, que algumas provisões do Acordo abrem espaço para o questionamento de qualquer regulamentação do setor público, a qualquer nível administrativo ou tipo de serviço governamental prestado, se forem

considerados prejudiciais aos interesses do setor privado. No artigo I do Acordo de Serviços, que define seu alcance, os serviços prestados sobre autoridade governamental ficam isentos das obrigações do acordo, porém a definição de serviço governamental é bem restrita, não sendo considerados como tais os serviços prestados com bases comerciais ou em competição com outros prestadores de serviços. Assim sendo, setores como educação e saúde, por exemplo, estão enquadrados dentro dos mesmos parâmetros dos demais setores, onde o setor público e o setor privado coexistem no mesmo mercado. (REBRIP, 2007)

Considerando que os países deveriam aplicar o princípio da “nação mais favorecida” também nesse setor, foi acordado em 1995 um prazo limite de 10 anos, até o ano de 2005, para o uso de isenções especiais e temporárias, advindas dos acordos preferenciais bilaterais existentes. A maior margem de manobra dos países durante esse período veio de dois dispositivos: o tratamento nacional, que dava aos países a capacidade de limitar o acesso ao seu mercado de forma generalizada ou apenas às empresas estrangeiras, e os compromissos horizontais, que permitiam aos países fazer uso de medidas emergenciais de salvaguarda, subsídios e regulação doméstica para limitar o acesso ao mercado de serviço, servindo para o conjunto dos setores. Na presente rodada de negociações, o Brasil tem tido um papel de destaque nas discussões sobre a regulamentação doméstica. (REBRIP, 2007)

As negociações comerciais internacionais nessa área no âmbito da OMC são dominadas pelos interesses das grandes corporações transnacionais, que possuem grande capacidade de influência tanto sobre os negociadores representantes dos seus respectivos governos como também sobre a própria burocracia da instituição. A pressão pela liberalização do comércio nessa área, a expansão da escala internacional de operação das empresas multinacionais nos anos 1990 e a constituição da própria OMC foram o pano de fundo dos processos de privatização e desregulamentação de diversos setores desencadeados por vários países no período, incluindo o Brasil. (REBRIP, 2007)

A expansão do setor de serviços pelas economias ao redor do mundo foi resultado da transformação econômica do sistema capitalista, onde a própria velocidade de circulação do capital e a constante busca pela acumulação permitiram que a sua valorização passasse do setor industrial para o de serviços, mais especificamente o setor financeiro. Entre outras tantas mudanças, podemos perceber também que a divisão internacional do trabalho é afetada por esse processo. (BUSTAMANTE, 2008) Desde essa década, foram observadas três grandes tendências

mundiais dentro do setor de serviços, que se manifestaram de forma diversa entre os países, refletindo suas assimetrias econômicas. Primeiramente, fica clara a crescente participação desse setor na estrutura de emprego e produção dos países ricos e de alguns países em desenvolvimento, como no caso da América Latina. Essa tendência já havia sido notada desde os anos 1970, quando alguns autores passaram até mesmo a classificar as sociedades majoritariamente produtoras de serviços de pós-industriais, já que tanto a estrutura social quanto à dinâmica econômica haveriam sido transformadas de maneira estrutural. A segunda tendência se apresenta no fato de que o setor de serviços tem sido cada vez mais responsável pelo processo de acumulação de capital, crescendo exponencialmente com os processos de privatização – em especial dos serviços de troca e circulação – e no avanço do setor privado nos setores de serviços puros⁸, que são associados a uma nova dinâmica de precarização/terceirização/flexibilização das relações de trabalho. Isso se reflete na periferia, onde o crescimento do setor terciário se relaciona a atividades precárias e de baixa produtividade, representando o problema do excedente estrutural da oferta de mão-de-obra. Finalmente, em paralelo às tendências anteriores, há a concentração do setor de serviços mundial em verdadeiros oligopólios transnacionais. Assim, todas as condições foram postas para o conseqüente aumento do comércio internacional de serviços observado no período. (REBRIP, 2007)

Quanto às propostas trazidas pelos diversos países na Conferência Ministerial da OMC de Seattle, em 1999, Proner (2000) destaca que os EUA insistiram na importância da transação cada vez mais ampla de setores de serviço, além de levantarem o problema da estandardização dos procedimentos formais com relação à lista dos compromissos, propondo a promoção dos princípios da transparência e da equidade na regulamentação dos compromissos. O Japão e a Comunidade Europeia seguem a mesma linha, ainda que reconheçam o direito ao tratamento especial dos países em desenvolvimento. Indonésia e Singapura defenderam a redução das limitações ao acesso aos mercados e ao tratamento nacional e Argentina, Chile, Venezuela, Colômbia, Turquia e Nova Zelândia colocaram em relevo a questão dos países em desenvolvimento, ressaltando a necessidade de definir questões pendentes em relação à salvaguardas, subsídios e contratação pública. O Brasil, por sua vez, salientou o pouco progresso havido desde a Rodada Uruguai, o que gerou uma incerteza debilitante aos compromissos

⁸ Serviços em que “os resultados da relação de serviço estão vinculados ao próprio trabalho (serviços de educação, saúde e consultoria).” (REBRIP, 2007, p. 17)

existentes e que paralisou a apresentação de novas ofertas pelos países em desenvolvimento. Referiu-se ainda aos princípios das vantagens mútuas e da flexibilidade para países em desenvolvimento para a promoção da liberalização do setor. (PRONER, 2000)

Sobre os prós e contras que envolvem a comercialização de serviços, Proner (2000) destaca que o GATS é alvo de críticas pelas mesmas razões que são debatidos os efeitos negativos do GATT para os países em desenvolvimento, sendo o argumento central a assimetria de potencial de prestação de serviços entre países ricos e pobres. Essas disparidades econômicas também colocariam os países em posição assimétrica no que diz respeito aos espaços de solução de controvérsias, sendo destacado pela autora que os grupos especiais designados para solucionar litígios dentro da OMC não são estabelecidos de forma completamente transparente. (PRONER, 2000) Pode-se concluir, assim, que a dinâmica na OMC tem sido dominada pelos países ricos, que detêm a origem do capital das grandes corporações internacionais do setor, e que, portanto, tem exercido grande pressão para a desregulamentação acelerada e completa do setor de serviços, especialmente nos países em desenvolvimento. O espaço de barganha desse grupo de países tem se mostrado limitado e constrangido, mesmo depois da criação do G-20. (REBRIP, 2007)

3.3 As negociações na Rodada Doha – bens agrícolas e serviços

A falta de vontade política dos países desenvolvidos em se empenharem na liberalização agrícola pode ser explicada em parte pelo fato de que os países em desenvolvimento são comparativamente mais competitivos na produção agrícola. As barreiras comerciais, além de distorcerem o fluxo normal do comércio internacional agrícola, garantem uma posição privilegiada a agricultores não tão competitivos, e talvez isso explique a contradição de que embora a agricultura seja o centro das divergências nas negociações multilaterais de comércio, de 1980 para cá sua importância no comércio mundial diminuiu (em 1980, a agricultura representava 12% do comércio mundial e, em 2005, 7%). Somente foram iniciadas mudanças de fato nas negociações multilaterais quando o ambiente internacional para o comércio agrícola se tornou realmente insuportável, até mesmo para os maiores países protecionistas. (D'ORNELLAS, 2009)

Na conferência ministerial de Cancun, em 2003, pela primeira vez, grande parte dos países em desenvolvimento manteve-se firme diante de suas demandas, sem ceder às pressões

dos países ricos e aceitando a responsabilização pelo comprometimento do sistema multilateral. Essa reunião marcou o início de uma nova dinâmica nas negociações. (D'ORNELLAS, 2009) Até então, os países em desenvolvimento pareciam cumprir apenas um papel de espectadores das negociações, sem participar ativamente da elaboração das regras multilaterais, o que passou a ser defendido em Cancun pela diplomacia brasileira, em busca de regras mais justas e legítimas. A criação do G-20 se deu nesse contexto, sob a liderança brasileira, o que representou para o país a sua ascensão ao grupo dos principais negociadores agrícolas internacionais; a capacidade política desenvolvida pelo Brasil nessa liderança, bem como a sua capacidade técnica de negociação, foram reconhecidas por diversos países. (DIVERIO, 2011) Para o Brasil, portanto, o resultado dessa conferência foi positivo, pois houve um grande fortalecimento do seu papel como negociador, como também um aumento do vínculo com os países em desenvolvimento, além de ter assegurado a centralidade do tema da agricultura na presente rodada de negociações. A reunião seguinte, em Genebra (2004), acabou em impasse novamente pela inflexibilidade da CE às demandas de abertura dos seus mercados agrícolas, ou às de redução das medidas de apoio interno e subsídios. Na conferência de Hong Kong, no ano seguinte, entretanto, importantes avanços foram alcançados, já que ficou acordado que a total eliminação dos subsídios às exportações deve ser atingida até 2013, e nessa conquista o G-20 teve um papel essencial. (DIVERIO, 2011)

Os três pilares das negociações agrícolas no âmbito da Rodada Doha são o acesso a mercados, medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação. Buscando minimizar o problema dos picos tarifários e das escaladas tarifárias, foram aplicadas fórmulas de bandas para os cortes tarifários, que preveem que quanto maior a tarifa, maior deve ser o corte tarifário; a meta de corte médio para os países desenvolvidos ficou em 54% e, para os países em desenvolvimento 36%. Países desenvolvidos podem selecionar 4% de suas linhas tarifárias para classificar como produtos sensíveis, o que lhes garante o direito de cortar a tarifa menos do que a fórmula estabelecida. Para os países em desenvolvimento, certo número de linhas tarifárias podem ser designadas como produtos especiais, sujeitos a corte tarifário menor do que a regra geral. No tocante ao apoio doméstico, foi determinado um limite global para todas políticas que distorcem o comércio internacional, o *Overall Trade Domestic Support* (OTDS); medidas de caixa amarela também devem ser reduzidas, além de serem agora limitadas por produto; gastos de caixa azul também terão limites globais e por produto. A proposta de um tratamento mais

rigoroso ao apoio doméstico dado ao algodão pelos EUA ainda não foi aceito por esse país. Diverio (2011) comenta que a União Europeia está mais avançada no caso das reformas na sua política agrícola do que os EUA, que fizeram com que seus gastos atuais ficassem quase totalmente de acordo com o proposto na Rodada Doha. Os EUA, no entanto, precisariam reformular sua política agrícola, que não prevê os resultados almejados de redução de apoio discutidos na presente rodada. O acordo previsto também é bem mais rígido quanto aos subsídios de exportação, matéria que se mostrou a mais fácil de tratar nas negociações, pois poucos membros ainda se valem deles, havendo consenso de que devem ser eliminados até a conclusão das negociações. Por fim, também deve ser eliminada a Salvaguarda Especial (SSG), ficando prevista a criação de um mecanismo de salvaguarda especial (SSM) para ser utilizado caso haja surtos de importação ou quedas nos preços dos produtos importados. (DIVERIO, 2011)

Os detalhes sobre tal mecanismo se tornaram um dos problemas da rodada, que levou a um grande impasse em 2008, em parte, devido à inclusão das flexibilidades para designar determinados produtos como "especiais" ou "sensíveis". Os agroexportadores argumentam que não há necessidade para tal mecanismo, que também encontra resistência no seu embasamento em uma regra mecânica, ativada por alterações em preços ou quantidades de produtos importados. Tanto países em desenvolvimento, como países ricos insistem em manter seu direito de lançar mão de mecanismos similares. O consenso sobre um possível acordo está condicionado à manter a garantia de que os governos possam utilizar mecanismos de salvaguarda, caso sejam necessários; o SSM proposto causa polêmica, entretanto, pois é diferente dos mecanismos tradicionais no âmbito da OMC na medida em que são puramente mecânicos, não condicionados à demonstração de que as importações causaram prejuízos ao mercado interno. Alguns autores afirmam que os critérios propostos para ativar o mecanismo o fariam mesmo quando não fosse o desejado pelos dirigentes dos países, como em casos de aumentos na importação devido a safras ruins, ou quando os preços diminuem de um elevado patamar para seu nível normal. O que os autores sugerem, portanto, é que tais instrumentos não sejam “mecânicos” ou “automáticos”, devendo haver uma análise por parte dos governos do impacto de tais ações nas suas economias. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Sobre o grande impasse de 2008, Albertini (2010) aponta que as negociações falharam primeiramente no que diz respeito às questões relativas à agricultura, especialmente porque EUA, China e Índia não lograram chegar a uma posição comum. Dentre os problemas destacados estão

a divergência entre Índia e EUA sobre o SSM supramencionado. O Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy destacou que de uma lista de 20 itens, 18 tinham alcançado convergência em direção a um acordo, mas poderiam ter sido 19, se EUA, China e Índia conseguissem superar suas diferenças. Peter Mandelson, comissário de comércio da União Europeia, declarou que as negociações representaram um coletivo fracasso, enquanto o ministro de comércio da Índia, Kamal Nath, demonstrando uma posição mais otimista, considerou essa falha nas negociações como uma pausa, e não como uma ruptura total. No final do mês de julho desse mesmo ano o descontrole sobre as negociações se generalizou, com os países culpando-se uns aos outros: a Índia acusou os Estados Unidos, alegando ter o apoio de mais de 100 países, enquanto a União Europeia acusou a Índia a China e os EUA, especialmente pelo programa de subsídios agrícolas aprovados pelo último. Quatro pontos (essenciais para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos) são apontados para justificar a estagnação atingida nesse ponto das negociações: a questão dos subsídios agrícolas; o licenciamento compulsório de medicamentos e de proteção de patentes (já resolvido); a revisão das disposições relativas ao tratamento especial diferenciado aos países em desenvolvimento; e os problemas dos países em desenvolvimento em relação à aplicação das obrigações comerciais atuais. A autora afirma, no entanto, que admitir desde já um fracasso da Rodada Doha seria equivalente a admitir o fim do sistema multilateral desenvolvido pela OMC, o que seria um exagero dado o cenário atual, principalmente se considerarmos as inúmeras mudanças sistêmicas que a Organização causou no comércio internacional. A autora destaca também que a perda do Órgão de Solução de Controvérsias, nesse sentido, seria de grande prejuízo para todos, já que esse Órgão tem um papel fundamental em sua capacidade cada vez maior de obrigar os membros a cumprir com suas determinações. (ALBERTINI, 2010)

De acordo com estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO (2003), um possível acordo na rodada de negociações presente poderia trazer significantes ganhos para o Brasil, sendo importante destacar que os interesses do país envolvem as áreas centrais de eliminação dos subsídios à exportação, aumento do acesso aos mercados (menos tarifas, aumento de quotas tarifárias, redução da escalada tarifária) e uma completa mudança no que diz respeito à abordagem do apoio doméstico (FAO, 2003). Gomes Pereira, Teixeira e Raszap-Skorbiansky (2010) utilizam um modelo de equilíbrio geral computável

(*Global Trade Analysis Project – GTAP*)⁹ para prever quatro possíveis cenários dos resultados das negociações da Rodada Doha para o mercado agrícola internacional, e especialmente para o Brasil, para a China e para a Índia. Os cenários simulam diferentes maneiras de realizar os cortes tarifários e reduções de subsídios, aplicando diferentes fórmulas e por vezes indo até mesmo além do que o acordado no âmbito da OMC. As conclusões dos autores são interessantes para o objetivo do presente trabalho. Em primeiro lugar, os autores observaram que em todos cenários simulados, Brasil e China apresentam as maiores taxas de crescimento do PIB, variando de 0,4% a 1,4%. A Índia apresentaria uma taxa de crescimento negativa, exceto em um dos cenários, que replicou cortes tarifários tão significativos quanto os da Rodada Uruguai. Ganhos de bem-estar seriam positivos, mas pequenos, para todos os países estudados. O Brasil aumentaria sua produção agrícola em todos cenários, com uma variação de um mínimo de 1,5% a um máximo de 8% entre as diferentes simulações. No entanto, todos cenários apontaram uma redução na taxa de crescimento da produção de manufaturados brasileiros, que não é internacionalmente competitiva, com uma variação de -1% a -4% entre as diferentes simulações. As produções agrícolas e de manufaturados da China e da Índia não apresentariam mudanças significantes em nenhum dos cenários, mas as importações nesses setores aumentariam para os três países estudados, devido aos cortes previstos nas tarifas, sendo que a Índia teria o maior aumento nesse aspecto. No cenário mais otimista para o agronegócio brasileiro, a taxa de crescimento ficaria em 23%. As perdas nos PIBs das economias da UE25 e dos EUA, previstas nas simulações, tonam mesmo difícil chegar a um acordo comercial. Os autores sugerem que os países desenvolvidos poderiam dar um novo ânimo para a Rodada de Doha se defendessem uma redução no número de produtos sensíveis e se negociassem um prazo maior para os países em desenvolvimento reduzirem as tarifas e os subsídios. (GOMES PEREIRA; TEIXEIRA; RASZAP-SKORBIANSKY, 2010)

O Brasil espera que ocorra o prosseguimento na eliminação de subsídios a vários produtos agrícolas, bem como a eliminação total dos subsídios à exportação, além de uma redução significativa nas medidas de apoio interno que distorcem o comércio internacional. Se de fato

⁹ O *Global Trade Analysis Project* (GTAP) é um modelo de equilíbrio geral computável (CGE), criado no Centro para Análise do Comércio Global da Purdue University por Hertel (1997), considerado uma referência na análise da integração regional. O modelo GTAP consiste num ramo de teoria para analisar questões quantitativas em relação à economia internacional, envolvendo vários setores e produtos com um banco de dados global e software para manipulação de dados. Os cenários possíveis da Rodada Doha simulados neste trabalho consideram os requisitos de produção agrícola e redução de subsídios da OMC, bem como a aplicação da abordagem Harbinson e da “fórmula suíça” para reduzir as tarifas de importação.

ocorresse a eliminação total dos subsídios às exportações de produtos agrícolas, prevista para o ano de 2013, os ganhos para o Brasil poderiam chegar a US\$3,5 bilhões. Alguns autores apontam que, caso a rodada se mostre de fato um insucesso e nenhum novo acordo multilateral seja alcançado, o país poderia ser obrigado a rever sua estratégia internacional em prol do agronegócio brasileiro, devendo buscar mercados alternativos através de acordos regionais e bilaterais. (RODRIGUES; PAULA, 2008)

Silva (2009) aponta que simultaneamente às negociações multilaterais de liberalização do comércio no âmbito da OMC, o Brasil participou na década de 1990 de negociações articuladas como a ALCA e com a UE; porém, enquanto na perspectiva dos países desenvolvidos essas negociações regionais deveriam ir além do acordado no GATT, o Brasil só estava interessado em fazer compromissos que no máximo se iguallassem às obrigações assumidas sob o GATT. (SILVA, 2009) Outros estudos demonstram que, na verdade, tanto em negociações multilaterais quanto em negociações bilaterais, os países ricos não cedem facilmente quando se trata de abrir seus mercados agrícolas; como exemplo podemos tomar as negociações bilaterais entre a UE e o MERCOSUL, que mesmo ocorrendo intensamente entre os anos de 2000 e 2004 através de 15 reuniões, não alcançaram um entendimento até o prazo final das negociações. (OLIVEIRA, 2010)

As negociações na área de serviços são intrigantes para os observadores da Rodada Doha. Isso porque embora o setor ganhe cada vez mais importância para os membros protagonistas das negociações, essa área tem recebido pouca atenção. O setor de serviços é responsável por cerca de 80% do PIB nos EUA e na EU, além de representar 70% ou mais do total de emprego e valor acrescentado nos países membros da OCDE. Esses grandes negociadores também representam mais de 60% das exportações mundiais de serviços. Para os países em desenvolvimento como Índia, China e Brasil as exportações de serviços empresariais também têm crescido constantemente nos últimos dez anos, a taxas maiores de 10% ao ano, sendo que a Índia poderá começar a exportar mais serviços do que bens em breve. Na prática, porém, o foco das negociações permanece centrado na agricultura e bens manufaturados, em detrimento do setor de serviços. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Com a declaração ministerial da conferência ministerial de Doha (2001), os prazos iniciais para as primeiras ofertas no setor foram estabelecidos para os próximos dois anos. A seguinte reunião ministerial em Cancun (2003), entretanto, não trouxe muito progresso para as negociações, demonstrando uma falta de ímpeto político dos negociadores nesta área. Novos

ânimos para as negociações foram adquiridos com o chamado “Pacote de Julho de 2004”, decisão adotada pelo Conselho Geral no mesmo ano, que determinou a data limite de Maio de 2005 para a entrega de ofertas revisadas e definiu uma série de recomendações acordadas pelo Conselho de Comércio em Serviços, que deram atenção especial para setores e modos de exportação de interesse dos países em desenvolvimento, além de prover esses países com assistência técnica para tornar sua participação nas negociações efetiva. A declaração ministerial de Hong Kong em 2005 reafirmou esses compromissos, além de conter um conjunto de objetivos de negociação mais ambiciosos e detalhados no seu Anexo C. Sob as negociações plurilaterais, um grupo de membros com interesses comuns fazem demandas a membros individuais, buscando expandir compromissos específicos em um setor particular ou modo de oferta. Até 2006, duas rodadas de negociações plurilaterais foram realizadas, baseadas em 21 pedidos coletivos, e, ao que tudo indica, a resposta dos participantes a esse tipo de negociação foi positiva. Os impasses nas negociações de produtos agrícolas e industriais, no entanto, preveniram um maior avanço nessa área de negociações até o início de 2011, quando as discussões em todas áreas entraram numa fase mais intensificada de negociações. Na reunião ministerial de 2011 os membros criaram um mecanismo que permite que países menos desenvolvidos deem tratamento preferencial para o seu setor de serviços, não ficando obrigados a cumprir a os princípios de nação mais favorecida e não-discriminação para proteger seus fornecedores de serviços domésticos. (WTO, 2012b)

Esse setor também se diferencia dos outros em parte porque a maior parte da liberalização foi feita unilateralmente por cada país, e em todas regiões do mundo as políticas aplicadas atualmente são substancialmente mais liberais do que os compromissos assumidos pelos atuais membros da OMC no GATS, na Rodada Uruguai. O acordo é em média, 2,3 vezes mais restritivo do que as políticas aplicadas são na sua prática atual; isso significa que os países poderiam mais do que duplicar seu nível de proteção no setor, sem contrariar as obrigações já assumidas. As ofertas na área de serviços realizadas nas negociações e Doha não preveem qualquer liberalização de políticas implementadas e os dois setores de serviços mais protegidos atualmente, transportes e serviços profissionais, não estão sendo seriamente negociados. O que está sendo proposto pelos países é uma melhoria nos compromissos já assumidos sob o GATS; porém, a ainda há uma grande diferença entre essas ofertas e a política real implementada pelos países: as propostas mais ambiciosas até agora apresentadas melhoram os compromissos do GATS em no máximo 13%, o que ainda significa compromissos 1,9 vezes mais protecionistas do que as práticas dos países no

setor. Entretanto, especialistas apontam que é razoável presumir que as ofertas no setor serão melhoradas. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Ao que tudo indica, as negociações na área de serviços estão na espera dos resultados das principais negociações nas áreas da agricultura e de bens industriais. O setor de serviços serve, portanto, como um contrapeso nessas discussões, ou ainda como um espaço de ajuste entre os pontos que mais importam para os grandes negociadores para o fechamento da Rodada Doha. Nesse contexto, as negociações tem se centrado em três pilares: discussões sobre o Modo 4 (movimento temporário de pessoas para prestação de serviços), regulamentação doméstica e negociações plurilaterais, que trabalham no sentido de agilizar as negociações para abertura de determinados setores. O Brasil recebe muitas demandas, e negocia fundamentalmente a abertura de setores em que já havia sinalizado anteriormente que estaria disposto a avançar nas suas ofertas, dentre eles o setor de serviços financeiros, o setor de serviços de transporte marítimo e o setor de serviços de telecomunicação. As discussões plurilaterais se apresentam, portanto, como o ponto mais sensível nas negociações do setor de serviços para os países em desenvolvimento, já que é nesse espaço que EUA, UE e Japão buscam demandar a abertura de seus mercados, cobrando eventuais contrapartidas em relação a possíveis concessões que possam ser feitas nas outras áreas de negociação agrícola e de produtos industriais. (REBRIP, 2007)

Assim, podemos afirmar que as negociações na área de serviços não têm apresentado tantos desacordos e impasses como as outras. É importante destacar que, de acordo com especialistas, as oportunidades para melhorar o bem-estar global dentro dessa área só começaram a ser exploradas, e que muito mais poderia ser alcançado nessa rodada. Embora já tenha havido uma liberalização unilateral significativa no setor, a cautela ainda prevalece entre a maioria dos países ao fazer negociações no setor. Por um lado, devemos destacar que a liberalização desse setor envolve profundas mudanças legislativas e regulamentares. Por outro, existe uma clara falta de vontade dos países ricos de considerar maior abertura justamente onde os países em desenvolvimento têm maior vantagem comparativa, ou seja, no fornecimento de serviços através da circulação temporária de pessoas, o que reduz sobremaneira a possibilidade de reciprocidade na abertura do setor. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Especialistas afirmam que os grandes negociadores e interessados nas negociações não deveriam desistir de buscar a liberalização através do setor multilateral, já que a OMC pode oferecer muito em termos de maior segurança de acesso a mercados, havendo também a

possibilidade de complementação com outros grupos de negociação. A expansão dos compromissos já assumidos na área de serviços é ainda considerada uma provável condição para a conclusão da presente Rodada Doha de negociações comerciais. É também apontado que essa é uma área que ainda comporta uma maior ambição de liberalização, não necessariamente através de uma maior liberalização das políticas já aplicadas, mas em uma maior expansão da cobertura do GATS para outros setores e modos de prestação. (HOEKMAN; MARTIN; MATTOO, 2010)

Bustamante (2008) atenta para a inerente conexão entre a necessidade de maior velocidade nas negociações e o processo de globalização capitalista, contexto onde a OMC passaria a perder sua legitimidade ao apresentar um processo decisório muito lento, com uma velocidade muito menor do que o âmbito bilateral. É uma estratégia comum entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, entretanto, atuar nas duas vias de negociações; porém, já se mostra como uma tendência na atuação desses países lançar mão da via bilateral quando as vias multilaterais se mostram ineficazes. Em geral, a negociação bilateral tende a ter maior êxito quando os países possuem vantagens comparativas e competitivas. Frente aos impasses da presente rodada de negociações, países como os Estados Unidos tendem a preferir a via bilateral e, no caso brasileiro, o país é criticado por não se empenhar mais na prática de uma política mais ativa no âmbito bilateral. (BUSTAMANTE, 2008)

Os impasses nas negociações multilaterais nos últimos anos têm levado países como os da União Europeia, EUA, Japão e Canadá a buscar formar tratados bilaterais e regionais de livre comércio, com condições que ultrapassam os comprometimentos negociados na OMC em temas como serviços, comércio eletrônico, propriedade intelectual e cláusulas sociais e ambientais. Aqui também é apontado que, no entanto, negociações bilaterais com os países emergentes não avançam tão rapidamente mesmo no âmbito bilateral ou regional, como exemplificam as negociações dos EUA e UE com o Mercosul. Assim, as negociações bilaterais novamente refletem os mesmos impasses da OMC, já que o MERCOSUL se nega a abrir mais o mercado de serviços enquanto não obtiver maiores concessões na liberalização de produtos agrícolas por parte desses países. (PRESSER, 2005)

4. Conclusões

Antes de mais nada, é importante lembrar que a OMC foi criada pelos seus próprios países membros, e embora possa ter sido considerada como uma imposição aos países em desenvolvimento na década de 1990, ficou claro que quando houve vontade política, esse grupo soube aproveitar-se da instituição em benefício próprio. Além disso, embora haja muitas críticas ao funcionamento da OMC, esta organização representou um grande avanço institucional em relação ao GATT que a precedeu, onde as decisões eram indiscutivelmente restringidas a um pequeno clube de grandes atores internacionais. É também claro que muitas reformas institucionais são necessárias, mas isso não é exclusividade da OMC: como foi argumentado, as mudanças estruturais que o sistema internacional sofreu nas últimas décadas ainda não foram absorvidas e assimiladas pelas principais organizações internacionais.

A atuação do Brasil na organização reflete bem a evolução da sua capacidade negociadora ao longo desses quase 20 anos. Na fundação da organização, o país passava por uma série de reformas neoliberais, e encarava com grande otimismo o cenário internacional pós-Guerra Fria, e a criação de instituições como a OMC, acreditando que a abertura dos mercados seria recíproca entre países. A evolução das negociações parece ter sido, portanto, um aprendizado não só para a diplomacia brasileira em termos de obtenção de capacidade técnica, como também, após tantas decepções nas conferências ministeriais que precederam o início da presente Rodada de negociações, os principais dirigentes do país passaram a entender melhor que a globalização não era necessariamente um processo igualitário, mas sim um processo que tem um grande poder de aprofundar assimetrias no cenário internacional. Essa mudança de perspectiva pode ser percebida já no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, para então tomar forma em uma nova postura internacional nos governos seguintes, com grande ênfase na soberania e igualdade dos países, caracterizando-se por um maior ativismo na formulação das regras internacionais. (ALMEIDA, 2004; AMORIM, 2010) Até a data do presente trabalho, faltam análises mais detalhadas sobre a atuação da diplomacia do governo de Dilma Rousseff na OMC, mas, ao que tudo indica, o presente governo segue as linhas gerais e objetivos delineados pela administração precedente, no que diz respeito a esse fórum. É importante notar que a aposta no multilateralismo continua firme dentre diretrizes traçadas pelo governo para os próximos anos. (BRASIL, 2011)

Nesse sentido, a criação e liderança do G-20 agrícola parece ser um dos maiores êxitos conquistados pela diplomacia brasileira no período, demonstrando um grande avanço em relação a uma postura mais acuada e moderada, tomada como inevitável anteriormente. A articulação e a coordenação desse grupo significaram não só um aprendizado técnico para a diplomacia brasileira como também um significativo aumento do reconhecimento internacional para o país. Os benefícios trazidos pela coordenação dentro desse grupo, é claro, foram aproveitados por todos seus membros e por todos envolvidos nas negociações agrícolas, no sentido em que a formação do grupo trouxe um novo dinamismo para a presente rodada de negociações multilaterais, consolidando os posicionamentos de diversos países com interesses em comum, dando mais clareza e concisão para as negociações.

Analisar a questão das negociações de produtos agrícolas e de serviços, sua evolução histórica e os grupos de interesse em cada área, foi interessante para perceber como a postura negociadora do país de fato evoluiu nas últimas décadas, bem como sua importância econômica no cenário mundial. Fica claro pelos dados do MAPA e pelas previsões que alguns autores como as que Gomes Pereira, Teixeira e Raszap-Skorbiansky (2010) alcançaram, que a conclusão da Rodada Doha e um possível acordo na área de produtos agrícolas seria muito vantajoso para o setor agroexportador brasileiro. Analisar o histórico dessas negociações desde antes da formação da OMC, entretanto, revela que enquanto os países industrializados puderam, eles lograram excluir do debate de liberalização comercial os produtos agrícolas, justamente a área em que eram menos competitivos que os países em desenvolvimento; quando as condições do comércio internacional desses produtos deterioraram de tal forma que o cenário se tornou de fato insuportável para todos os envolvidos, na época da Rodada Uruguai, é que os países finalmente incluíram o tema nas negociações. Assim, fica clara a enorme dimensão de poder que esses países sempre tiveram no sistema internacional, e como eles sempre usaram as negociações multilaterais para servirem aos seus interesses. Com a Rodada Uruguai e com a formação da OMC, a agricultura passa a ser o centro das negociações, mas mesmo assim, desde a Rodada Uruguai, os progressos nesse setor se dão de forma muito lenta, refletindo ainda o grande poder que os maiores negociadores detêm nesse cenário.

A dinâmica das negociações parece mesmo mudar conforme os países em desenvolvimento se agrupam em grupos como o G-20 agrícola e passam a tomar uma postura mais reivindicadora, se aproveitando dos próprios instrumentos da instituição para defender seus

próprios interesses, e então as negociações, que já estavam em um ritmo lento antes, realmente passam a sofrer grandes impasses. Isso, pode ser considerado não um sinal da ineficácia da instituição, mas muito pelo contrário, os grandes impasses a que as negociações chegaram ocorreram porque os países em desenvolvimento finalmente estão cobrando mudanças, e portanto, parecem estar tendo uma melhor representação dentro da instituição, o que deve contribuir para melhorar a sua legitimidade. A liberalização no setor de serviços possui uma dinâmica diferente da liberalização no setor agrícola, sendo também um setor mais novo e cuja importância econômica em cada país, ao contrário do setor agrícola, tende somente a crescer. Entretanto, as assimetrias de poder são aqui tão visíveis quanto nas negociações em outras áreas, e como se trata de um setor novo, onde os países desenvolvidos já estão há muito tempo na frente dos países em desenvolvimento, os países em desenvolvimento parecem agir adequadamente ao demonstrar maior cautela na abertura desse setor.

Quanto ao debate sobre as opções de inserção internacional, tanto pela via dos acordos bilaterais quanto pela via multilateral, acredito que as evidências comprovam que não só essas opções não são mutuamente excludentes, como podem funcionar perfeitamente em complementaridade, vide o exemplo dos acordos plurilaterais no âmbito das negociações de liberalização internacional do setor de serviços. A OMC não rejeita de forma alguma a via bilateral como forma valiosa de avançar nas negociações sobre liberalização do comércio, e nem deve nenhum país que busca maximizar seus ganhos fechar suas opções quanto a uma via ou outra de negociação. O que fica claro também é que os problemas fundamentais existentes nas relações comerciais entre os países, que advém de interesses diretamente conflitantes, não serão resolvidos necessariamente pela escolha de uma modalidade de negociação ou outra, como comprovam os casos das negociações do Brasil com os EUA e com a União Europeia. Acredito que são válidas as críticas dos autores que se dirigem ao excessivo otimismo apresentado pela diplomacia brasileira quando da formação da OMC e pela então qualificada “opção pelo multilateralismo”, visto que a experiência dentro da organização confirmou que o multilateralismo por si só não torna as negociações mais igualitárias do que em âmbito bilateral. (CERVO; BUENO, 2010)

Parece claro, no entanto, que descartar completamente a opção do multilateralismo, declarando o fim da OMC, é uma visão um tanto drástica da situação, e que levaria a um cenário de muito mais imprevisibilidade no âmbito do comércio internacional. Acredito que a

organização, que não completou nem 20 anos ainda, deva ser repensada e reformada de forma a garantir um processo decisório mais transparente e eficaz, mas a discussão sobre tais medidas escapa ao escopo do presente trabalho. O que cabe afirmar, é que se existem impasses nas negociações, esses não são, evidentemente, causados necessariamente pelo formato institucional em que estão inseridas, mas sim por conflitos de interesses econômicos históricos entre os países negociadores, que continuariam a se refletir em outros âmbitos de negociação, como têm se refletido, caso a OMC fosse de fato extinta. Pensando no caso dos países menos desenvolvidos, acredito que esses seriam bastante prejudicados em tal cenário, ficando à mercê do maior poder negociador dos países mais desenvolvidos em negociações bilaterais, sem o apoio técnico que a organização atualmente fornece. Os países em desenvolvimento, que parecem recém estar ganhando maior poder dentro da organização perderiam um grande fórum (se não o maior) para desenvolver essas capacidades. A perda, enfim, dessa organização, com todo seu *know-how* institucional acumulado e importantes mecanismos criados depois de tanto esforço, dentre eles o Órgão de Solução de Controvérsias, me parece um cenário improvável e um verdadeiro retrocesso a um cenário internacional de menos transparência e igualdade nas relações comerciais.

Referências

ALBERTINI, Maria de Lourdes. **O Sistema de Controvérsias Multilateral da OMC**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.47, n.1, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2012.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.** 53 (special edition) p. 214-240. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 out. 2012.

BARFIELD, Claude E. The Future of the World Trade Organization. **Free Trade, Sovereignty, Democracy**, The AEI Press, Publisher for the American Enterprise Institute, Washington, D.C., 2001.

BARRAL, Welber (Org.). **Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: <<http://www.fag.edu.br/professores/ymjunior/DTO%20ADUANEIRO-Solu%E7%E3o%20de%20Controv%E9rsias%20na%20OMC-FUNAG.PDF>>. Acesso em: 9/12/2012

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) - Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. **Comércio Exterior da Agropecuária Brasileira - Principais Produtos e Mercados**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/internacional/publicacoes>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **O Setor de Serviços Brasileiro**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3123>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Serviços – Panorama do Comércio Internacional 2012 – Dados Consolidados de 2011**. Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1347547603.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – “**Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei**” MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, - Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – “**Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei**” MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, - Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidenciaal_ppa.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BUSTAMANTE, João Francisco Cortes. Os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento.

Revista de Economia e Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Fundação

Armando Alvares Penteadó, Vol. 6, n. 12 (2008) p. 5 -20. São Paulo, 2008. Disponível em:

<http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_12.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo. O futuro da Agricultura. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC – Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Internacionais**. Florianópolis. Diploma Legal, 2000.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

DIVERIO, Tamara Silvana Menuzzi. **Negociações Agrícolas Internacionais na Rodada Doha:**

Interesses e Influência dos Atores Domésticos na Formação da Posição Brasileira. 2011. Tese.

(Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000821235&loc=2012&l=96606d8700b0c230>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

D’ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva. **O Processo de Liberalização Agrícola no Âmbito Multilateral: A Busca de Efetividade**. 2009. 220f. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. UFRGS, Porto Alegre

ELSIG, Manfred. The World Trade Organization’s Legitimacy Crisis: What Does The Beast Look Like? **Journal of World Trade** 41(1), 2007, NCCR. Disponível em:

<http://phase1.nccrtrade.org/images/stories/publications/IP2/MElsig_Legitimacyfinal.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

FONSECA JR. Gelson. Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy. **Global Governance**. 17.3. July-September 2011. Disponível em:

<<http://journals.riener.com/doi/abs/10.5555/1075-2846-17.3.375?journalCode=ggov>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Brazil. In: FAO. **WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience - Developing Country Case Studies**. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/Y4632E/Y4632E00.HTM>>. Acesso em:

02 nov. 2012.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GLOBAL TRADE ALERT. **Débâcle:** The 11th GTA Report on Protectionism. Londres. Centre for Economic Policy Research, Jun. 2012. Disponível em:
<http://www.globaltradealert.org/11th_GTA_report>. Acesso em: 02 nov. 2012.

GOMES PEREIRA, Matheus Wemerson; TEIXEIRA Erly Cardoso; RASZAP-SKORBIANSKY, Sharon. **Impacts of the Doha Round on Brazilian, Chinese and Indian agribusiness.** In: China Economic Review 21 p. 256–271. 2010. Disponível em:
<<http://ideas.repec.org/a/eee/chieco/v21y2010i2p256-271.html>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

HAFFNER, Jacqueline A. Haffner& VIDAL, Camila Feix. A Importância Do Neoliberalismo Na Entrada Do Brasil Na OMC E No Multilateralismo Como Nova Política Governamental. **Revista Conjuntura Austral** Vol. 3, nº. 9-10 p. 90-113. 2012. Disponível em:
<http://sabi.ufrgs.br/F/LI9VBMQC3JGSEBF4F8JMCITHQLPNSJBYLKFBTVVC8LUVMUFAJ7-06784?func=service&doc_library=URS01&doc_number=000855890&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA>. Acesso em: 02 nov. 2012.

HOEKMAN Bernard; MARTIN Will; MATTOO Aaditya. Conclude Doha: it matters! **World Trade Review**, 9, pp 505-530, 2010. Disponível em:
<<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7809826>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

HOPKINS, Jeffrey; BURFISHER, Mary E. **Decoupled Payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture.** Economic Research Service/USDA - Agricultural Economic Report No. (AER-822) 33 pp, Fevereiro de 2003. Disponível em:
<<http://www.ers.usda.gov/publications/aer-agricultural-economic-report/aer822.aspx>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

JONQUIÈRES, Guy de. **The multilateralism conundrum: international economic relations in the post-hegemonic era.** In: Working Paper - Transatlantic Task Force on Trade, 2011. Disponível em: <<http://www.gmfus.org/archives/the-multilateralism-conundrum-international-economic-relations-in-the-post-hegemonic-era/>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

KEOHANE Robert O; MACEDO Stephen; MORAVCSIK Andrew. Democracy Enhancing Multilateralism. **International Organization**, vol. 63, Ed. 01. Janeiro de 2009, p. 1-31. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818309090018>. Acesso em: 02 nov. 2012.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy. **Visions of Governance in the 21st Century.** The John F. Kennedy School of Government, 2001. Disponível em:
<http://www.hks.harvard.edu/visions/publication/keohane_nye.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.52 no.1 Brasília Jan./Jun 2009. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005>. Acesso em: 02 nov. 2012.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. Comércio Agrícola. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC – Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Internacionais**. Florianópolis. Diploma Legal, 2000.

MCRAE, Donald. Developing Countries and ‘the future of the WTO’. **Journal of International Economic Law** Vol. 8 No. 3, Oxford University Press 2005. Disponível em: <<http://jiel.oxfordjournals.org/content/8/3/603.extract>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Comércio de Serviços. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC – Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Internacionais**. Florianópolis. Diploma Legal, 2000.

NARLIKAR, Amrita. New powers in the club: the challenges of global trade governance. **International Affairs** 86: 3 p. 717–728. 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2010.00907.x/abstract;jsessionid=9247A5605E56E89A35452BAF9C5AA4FC.d03t03?systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+disrupted+on+15+December+from+10%3A00-12%3A00+GMT+%2805%3A00-07%3A00+EST%29+for+essential+maintenance&userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

NASCIMENTO, Saumíneo da Silva. **As Relações Geopolíticas da Agricultura Brasileira no Contexto Mundial**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

OECD. **Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies**. OECD Publishing, Paris, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2011-en>. Acesso em: 02 nov. 2012.

OECD. **Highlights - Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation**. OECD Publishing, Paris, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/43239979.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007, p. 7-38. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000100001>. Acesso em: 02 nov. 2012.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **MERCOSUL e União Europeia: Um estudo da evolução das negociações agrícolas**. São Paulo, 2010. Tese de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). 215f. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-121355/pt-br.php>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PEREIRA, Wesley Robert. OMC: Estrutura Institucional. PUC Minas, Cenários PUC Minas, **Conjuntura Internacional/Especial Perfil**, 2005. Disponível em:

<http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CES_ARQ_DESCR20051025125214.pdf?PHPSESSID=0b492951462a7625f0a7dc22c8b1139c>. Acesso em: 02 nov. 2012.

POLASKI, Sandra. **O Brasil na economia global: medindo os ganhos comerciais**; International Labour Office. - Brasília: ILO, 2009. Disponível em: <http://www.carnegieendowment.org/files/O_Brasil_na_economia_mundial.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PRESSER, Mário Ferreira. A Volta da “Grande Barganha”: As Negociações na OMC às Vésperas da Reunião Ministerial de Hong Kong. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica** n. 6 – jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eco.unicamp.br%2Fdocprod%2Fdownarq.php%3Fid%3D93%26tp%3Da&ei=EmTBUIXIIpKm8gTZz4DwDQ&usq=AFQjCNHumHiJZv2k1jgavb4UKrTy-zLANg&sig2=XTEI9trNlpe51RvIcDXlow>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PRONER, Caroline. O Futuro do GATS. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC – Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Internacionais**. Florianópolis. Diploma Legal, 2000.

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos. **“Negociações de Serviços na OMC: riscos do aprofundamento da abertura para o Brasil”** GT Serviços Rebrip, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <www.rebrip.org.br>. Acesso em: 02 nov. 2012.

RODRIGUES, T. & PAULA, N. A agricultura nas negociações multilaterais. **Revista de Economia**, v. 34, n. 2 (ano 32), p. 95-115, Editora UFPR maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffojs.c3sl.ufpr.br%2Ffojs%2Findex.php%2Feconomia%2Farticle%2Fdownload%2F12297%2F8514&ei=c2TBUJ_GAZK08AS57IEI&usq=AFQjCNEg2Nu8cPJ6Eae_0XqKtrE5gE2RDw&sig2=JudSKnCZA-qSVmpKuZugmQ>. Acesso em: 02 nov. 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The egotisms return: on the failure of the Doha round/Os egoismos retornam: a proposito do fracasso da Rodada Doha. In: **Meridiano 47**, 97 (Agosto de 2008), p. 3.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80 – uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica – A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOUTO, Cíntia Vieira. Bilateralismo e Multilateralismo Antes e Depois do Esgotamento do “Nacionalismo De Fins”. **Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h2-05.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

STEGER, Debra P. The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform. **Journal of International Economic Law** 12(4), p. 803–833. Advance Access publication. 10 de Setembro de 2009.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes & SILVA, Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional** 53 (special edition): p. 54-72, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 nov. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Annex 2 - Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes**. Genebra, 2012a. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Key stages in the negotiations**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/key_stages_e.htm>. Genebra, 2012b. Acesso em: 02 nov. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Report on G-20 Trade Measures (Mid-May 2012 to Mid-October 2012)**. 31 de Outubro de 2012. Genebra, 2012c. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/igo_31oct12_e.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Understanding the WTO: The Organization - Whose WTO is it anyway?** Genebra, 2012d. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.