

O COLAPSO DA RODADA DOHA DA OMC E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO¹

Por Durval de Noronha Goyos²

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, como outras organizações internacionais tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU), foi formatado tendo em vista a promoção dos observados interesses de um conjunto de países desenvolvidos, de acordo com as doutrinas econômicas e políticas do chamado neoliberalismo predominante nos Estados Unidos da América (EUA) e no Reino Unido.

Nos dias que se seguiram após o final da Segunda Guerra Mundial (1937-1945), uma polarização de forças se instaurou entre os EUA e seus aliados de um lado, e aqueles que apoiavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) do outro, na Guerra Fria. Esta situação deixou os países em desenvolvimento, que continham então, como hoje, a vasta maioria da população mundial, na posição de peças de xadrez dos dois blocos.

No comércio internacional, o discurso apregoado pelos EUA do desenvolvimento de um sistema multilateral, por meio de rodadas de negociação baseadas na cláusula da nação mais favorecida, era absoluto até 1979, com a conclusão da Rodada Tóquio do GATT.

No início da década de 80, no entanto, as economias dos países da agora União Européia (EU) e do Japão já haviam inteiramente se recuperado dos efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial. Como consequência, estes países se tornaram gradualmente mais competitivos internacionalmente e, logo, a participação norte-americana no comércio mundial caiu dramaticamente. A quota de produtos dos EUA nas exportações mundiais caiu de 17% em 1950 para 11% em 1980.

Por esta razão, os EUA valeram-se de medidas unilaterais e ações protecionistas, todas contravindo a ordem legal do sistema multilateral de comércio que haviam inspirado, com o intuito de minimizar seus imensos

¹ Texto básico da palestra proferida aos alunos de pós-graduação da Universidade Central da China, em Pequim na República Popular da China, em 6 de novembro de 2008. Texto original em língua inglesa, traduzido por Patrícia V.L.Guidi.

² Advogado qualificado no Brasil, Inglaterra e Gales e Portugal. Fundador e Sócio Sênior de Noronha Advogados, um escritório global em São Paulo, Brasil, com filiais em Xangai, China; Londres, Reino Unido; Lisboa, Portugal; Buenos Aires, Argentina; e Miami, EUA. Árbitro no GATT, OMC e CIETAC. Coordenador dos programas de pós-graduação em direito internacional e comércio internacional da Escola Paulista de Direito (EPD), São Paulo, Brasil. Autor de 42 livros em Direito Internacional e Relações de Comércio Internacional.

déficits comerciais. Em 1985, o Congresso norte-americano começou a trabalhar em um novo regulamento comercial buscando um comércio “justo” ao invés do comércio livre.

O Japão, em particular, tornou-se juntamente com os países em desenvolvimento em geral, a maior vítima da política comercial truculenta dos EUA. Um exemplo em particular ilustra bem a pressão daquele tempo. Incapaz de impor quotas contra as importações japonesas, já que quotas eram tidas como ilegais sob as regras do GATT, os EUA, com intuito de lograr tais impedimentos, forçou o Japão a impor a si mesmo restrições de exportação “voluntárias”, pelas quais o Japão “voluntariamente” iria limitar seu acesso aos mercados “abertos” dos EUA³.

Isto explica porque o Japão foi, então, o primeiro país além dos EUA, desde o princípio do sistema multilateral de comércio em 1947, a ter pedido por uma nova rodada de negociações, em uma tentativa de aumentar a ordem jurídica nas relações comerciais.

Os EUA, sem se perturbar, ao invés de sentirem-se intimidados pela iniciativa, decidiram muito convenientemente utilizar a oportunidade para seu próprio benefício. A economia havia se tornado cada vez mais dependente de serviços, que representavam, no início da década de 80, quase 70% de seu PIB. Ademais, o país era o maior investidor externo do mundo e suas empresas detinham a maioria dos direitos de propriedade intelectual existentes.

Com isto, os EUA apoiaram a idéia de uma nova rodada de negociação e propuseram a inclusão das então chamadas “novas áreas”: serviços, investimentos e propriedade intelectual. A UE seguiu apoiando a visão norte-americana e os japoneses concordaram. Assim, a Rodada Uruguai do GATT foi iniciada em setembro de 1986, no Uruguai, por 72 países.

No entanto, uma súbita oposição veio de um lugar inesperado. Um grupo de 10 países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil e Índia (o Grupo dos 10), mostraram objeção à inclusão das novas áreas no sistema multilateral de comércio enquanto a agricultura e os têxteis mantinham-se excluídos. Esta exclusão foi ocasionada pelos EUA em 1947 porque seus negociadores acreditavam que o país perderia suas vantagens comparativas naqueles setores muito rapidamente.

O Grupo dos 10 apresentou os seguintes argumentos em relação à inclusão das “novas áreas” no sistema multilateral de comércio:

- a) Nenhuma nova área deveria ser adicionada enquanto a agricultura e os têxteis permanecessem excluídos;

³ Durval de Noronha Goyos, ARBITRAGEM NA OMC, *Legal Observer, INC.* (Observador Legal), 2003, Miami, Florida, pagina 27 *et seq.*

- b) Os países em desenvolvimento iriam se tornar compradores e não fornecedores de serviços; e
- c) Os países em desenvolvimento iriam se tornar o destino de tecnologias inadequadas.

Seguiu-se uma grande acrimônia e o progresso nas negociações foi estagnado. A resistência estabelecida pelo Grupo dos 10 perdurou até 1991, quando estes sucumbiram às muitas pressões impostas contra eles por parte dos EUA e seus aliados, agora irrefreáveis graças ao colapso da URSS naquele ano. Em seus esforços para desestabilizar os países em desenvolvimento, os EUA tiveram a assistência do FMI e do Banco Mundial.

A Rodada Uruguai foi encerrada em abril de 1994, com a assinatura de tratados relevantes pelos representantes dos 125 países que participaram das negociações. Os tratados estabeleciam regulamentos em todas as novas áreas, de acordo com os objetivos e projeto dos poderes hegemônicos.

Os países em desenvolvimento, como regra, foram virtualmente forçados pelos grandes poderes e as agências multilaterais controladas por eles a liberalizar o comércio unilateralmente antes do encerramento da Rodada e, conseqüentemente, tiveram pouco ganho com isto. Ao final da Rodada Uruguai, em 1993, uma análise nefasta do Banco Mundial já indicava que os resultados das negociações iriam beneficiar os países desenvolvidos em 64% e os em desenvolvimento em 36%.

A realidade provou-se muito pior. De acordo com estudos posteriores realizados pelo FMI e a ONU, os países desenvolvidos obtiveram 73% e 80%, contra 27% e 20%, respectivamente, por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento possuem 80% da população mundial.

Este desequilíbrio foi mais preponderante nas novas áreas e promoveram um maior crescimento das exportações de serviços pelos países desenvolvidos ao passo de 10% ao ano para os EUA, 6% para a UE e 5% para o Japão, contra uma porcentagem módica para os países em desenvolvimento. Os receios do Grupo dos 10 foram bastante justificados.

Somando-se a isso, a estrutura do Acordo Geral em Comércio e Serviços (AGCS) abrangia predominantemente serviços fornecidos pelos países desenvolvidos, excluindo amplamente aqueles originados em países em desenvolvimento, que enfrentavam barreiras horizontais draconianas no movimento de seus fornecedores de serviço.

Se isto não fosse o bastante, o AGCS não contemplou as salvaguardas, como no caso do comércio de produtos, o que deixou as indústrias domésticas de serviços à mercê dos predadores vorazes dos países desenvolvidos.

Por outro lado, o Acordo sobre os Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) foi introduzido principalmente como resultado das pressões de lobby das companhias farmacêuticas norte-americanas e europeias, descontentes com o trabalho equilibrado da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), que procurava promover a proteção dos direitos juntamente com a absorção da tecnologia por parte dos países em desenvolvimento.

Os países desenvolvidos, ao contrário, buscavam promover a propriedade intelectual como um valor absoluto e almejavam aplicar sanções contra infrações a tais normas, como inseririam no TRIPS.

Assim, o TRIPS consagrava direitos de propriedade intelectual acima dos direitos humanos e assuntos de ordem pública. Além disso, enquanto o TRIPS atendia a todas as demandas do lobby das companhias farmacêuticas, falhou miseravelmente em rastrear uma questão de suma importância, a bio-pirataria e os medicamentos tradicionais, importantes para países em desenvolvimento, entre outros.

Por outro lado, o Acordo Sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs) baniu todas as questões de apoio interno às indústrias nascentes dos países em desenvolvimento. A maioria destas medidas como substituição de importação, compromissos para exportação e obrigações de conteúdo nacional haviam sido promovidas por outras organizações multilaterais, tais como a ONU.

Os países em desenvolvimento haviam colocado esperanças consideráveis na reforma do sistema de resolução de controvérsias do regime multilateral de comércio, já que tinham sido vítimas históricas das ações arbitrárias unilaterais. No entanto, o novo Entendimento sobre Solução de Controvérsias (DSU) elaborado pelos especialistas anglo-americanos fracassou em corresponder às expectativas devido a suas muitas deficiências e limitações, incluindo a falta de poder de execução. Além disso, as operações do sistema logo seriam controladas pelas comunidades de inteligência dos poderes hegemônicos.

É fato que a Rodada Uruguai teve sucesso em colocar um fim ao abominável Acordo Multifibras, que permitia um sistema de cotas de importação, normalmente concedido com um alto preço político, em vista. Assim, o sistema de cotas foi desmantelado após 10 anos, em 2004. Na agricultura, no entanto, o sucesso foi muito limitado, uma vez que o setor foi inserido no sistema multilateral de comércio nominalmente e após um longo período, por meio do Acordo Sobre Agricultura.

Todavia, o Acordo Sobre Agricultura permitiu a manutenção de uma vasta carga de subsídios despendidos pelos países desenvolvidos, que eram proibidos em outros setores. Além disso, o Acordo Sobre Agricultura não provê uma cláusula de salvaguardas, visando proteger os setores domésticos daqueles países afetados pela perda de competitividade

oriunda das importações, especialmente aqueles alavancados pelos subsídios.

Destarte, ao final da década de 90, a convicção da opinião pública internacional era muito bem fundada e estabelecida a respeito de que a Organização Mundial do Comércio, que havia sido criada em 1995, era uma instituição que promovia os interesses econômicos de poucos (os países desenvolvidos) em detrimento de muitos (os países em desenvolvimento).

Foi neste estado de espírito que uma nova rodada de negociações comerciais falhou em ser iniciada na reunião ministerial de Seattle no ano 2000, quando a força da opinião pública internacional sozinha impediu maiores abusos aos direitos dos países em desenvolvimento.

Os incansáveis estrategistas dos países desenvolvidos, no entanto, logo encontraram uma maneira de apresentar uma estrutura reformada de um novo processo de negociações a ser chamado de “Rodada do Desenvolvimento” que deveria tratar de assuntos de interesse dos países em desenvolvimento. A agenda, no entanto, seria aquela de interesse dos países desenvolvidos.

Assim, em outubro de 2001, em Doha, Qatar, a chamada Rodada Doha foi iniciada. Mais uma vez, a respectiva agenda havia sido preparada por e para o benefício único dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento, mais uma vez liderados pelos brasileiros e indianos, não opuseram restrições.

A nova agenda fracassou em lidar com reformas importantes e necessárias do GATS, TRIPS, TRIMs e DSU e do Acordo sobre Subsídios. Logo, a nova rodada de negociações da OMC trataria dos seguintes tópicos:

- a) redução de tarifas de produtos industrializados;
- b) liberalização adicional do acesso a serviços; e
- c) agricultura.

Obviamente, os países desenvolvidos tinham uma agenda pro-ativa para promover a redução de tarifas adicionais em produtos industrializados pelos países em desenvolvimento, assim como um maior acesso àqueles mercados para seus provedores de serviços.

No caso das tarifas dos produtos industrializados, os países desenvolvidos já tinham uma média muito baixa, então no lado defensivo estes tinham muito pouco a perder além de seus picos tarifários, os quais eles buscavam proteger.

Em relação aos serviços, os países desenvolvidos buscavam maior acesso para ainda maiores vantagens. Na parte defensiva, eles tinham apenas que manter suas barreiras horizontais sobre imigração, em de fato prevenindo o fornecimento de serviços por nacionais de países em desenvolvimento.

Na agricultura, os países desenvolvidos apenas tinham uma agenda defensiva, na qual queriam manter seus níveis escandalosos de subsídios e impedir modificações adicionais ao Acordo Sobre Agricultura que afetariam o imenso desequilíbrio a seu favor.

Quando a República Popular da China uniu-se à OMC em 11 de dezembro de 2001, depois de quinze anos de árduas negociações e muitas concessões, seus negociadores encontraram a agenda já definida para a nova rodada da OMC. Os interesses dos países em desenvolvimento agora eram defendidos pelo Grupo dos 20, que tinha sua base original do Grupo dos 10 da Rodada Uruguai, agora ampliada com novos membros, incluindo a China e a África do Sul, que tinham se unido à OMC depois da democratização em 1994.

Os países em desenvolvimento logo perceberam que com a agenda acordada em 2001, eles iriam inexoravelmente sair da Rodada Doha, mais uma vez, como perdedores. Então, o tradicional jogo da procrastinação teve início, criando dificuldades para evitar a conclusão da rodada, a qual materializaria em desvantagens consagradas na agenda oficial.

No início de 2008, tanto os EUA quanto a UE, por meio do novo Projeto de Lei Agrícola (chamado “*Farm Bill*”) e do orçamento da Política Agrícola Comum, respectivamente, buscaram apresentar um “*fait accompli*” para seus parceiros comerciais, estabelecendo os níveis de subsídios agrícolas pelos próximos 5 anos.

Subsequentemente, antes da reunião ministerial de junho de 2008, tanto a UE quanto os EUA ofereceram pequenas concessões no nível acordado dos subsídios em troca da conclusão da rodada. No entanto, ambos os países desenvolvidos exigiram redução das tarifas agrícolas da Índia e China, uma maior concessão para os países em desenvolvimento, já que subsídios maciços continuariam a ser distribuídos pelos EUA e pela UE.

A China e a Índia até mesmo propuseram-se a aceitar tais demandas, caso um regime de salvaguardas semelhantes ao existe para produtos industrializados fosse adotado. Isto foi rejeitado pelos EUA. Assim, as negociações entraram em colapso como resultado do fracasso em se atingir um acordo.

Na crise financeira que se originou nos EUA e no Reino Unido por volta de setembro de 2008, tais países reagiram unilateralmente ao colapso de seus mercados financeiros e de inúmeras instituições financeiras, sem recorrer a nenhuma das instituições multilaterais pós-guerra e nem mesmo a coordenação política.

As medidas originalmente adotadas pelos EUA e pelo Reino Unido, e subsequentemente de forma separada por outros países europeus, fora da estrutura da UE, foram inconsistentes com a ordem neoliberal que serviam como referência de suas economias e as instituições multilaterais.

Logo, os governos começaram a comprar ações de bancos por preços acima dos de mercado, a nacionalizar instituições financeiras, a comprar ativos financeiros por preços acima do mercado, e a garantir obrigações que as instituições financeiras privadas não conseguiam atender.

Claro, todas estas medidas representavam não apenas a negação da doutrina das economias de mercado, mas também eram inconsistentes com a ordem legal de um regime de comércio multilateral. Com isso, a crise das instituições financeiras ficou evidente, não apenas graças à representação inadequada dos países em desenvolvimento e o poder excessivo nas mãos da liderança irresponsável das nações desenvolvidas, mas também pela ausência de uma nova doutrina em substituição ao do agora defunto neoliberalismo.

O pior é que, quando a crise financeira atingir a economia real, tais medidas de apoio também serão dadas a indústrias, que provavelmente iniciarão uma guerra comercial de subsídios ilegais e outras medidas inconsistentes com a atual ordem legal do sistema multilateral de comércio.

Esta situação apresenta o risco que uma ala mais radical dos países desenvolvidos tente manipular os esforços internacionais para manejar a crise com o propósito de fazer os países em desenvolvimento pagar o preço da recuperação de suas economias. Por outro lado, a crise traz a oportunidade para os países em desenvolvimento cooperarem mais intensivamente na formatação de um sistema multilateral que seja não apenas mais justo, mas também mais efetivo.

Não será surpreendente se, na reunião do G-20 que se realizará em Washington, D.C., EUA, em 15 de novembro de 2008, os países desenvolvidos tentarem inserir, entre as recomendações para se lidar com a crise, a ressurreição da Rodada Doha de acordo com a agenda original. Isto deveria ser evitado em favor da completa reformulação do sistema multilateral de comércio.

Muito obrigado.