

# **OMC e a Rodada do Milênio: A Economia Política do fracasso**

Reinaldo Gonçalves

## **RESUMO**

A suspensão das negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC realizada em Seattle em dezembro de 1999 – que inauguraria a chamada Rodada do Milênio – é analisada como um estudo de caso da Economia Política Internacional. Não obstante a importância relativa dos fatos tomados isoladamente, dois aspectos destacam-se como os determinantes principais do fracasso da Rodada, a saber, a diferença entre o tempo histórico e o político, e a ausência de consenso entre as potências hegemônicas. Os outros fatos foram secundários ou irrelevantes como determinantes do fracasso de Seattle.

## **Introdução**

A essência da Economia Política Internacional é a relação entre Economia, Estado e Instituições. Ainda que autores pioneiros na área restrinjam o escopo da Economia Política Internacional às relações entre estado e mercado, esta restrição se situa, principalmente, no âmbito da moldura conceitual e teórica. Entretanto, a realização de estudos concretos forçam os especialistas a transcender a ótica do Estado e do mercado. Esta transcendência inclui o tradicional enfoque de classes sociais para entender a dinâmica das relações internacionais com base em conflitos de interesses de grupos e classes sociais em diferentes países. Ademais, restringir o escopo da Economia Política Internacional ao mercado significa reduzir a importância relativa de instituições que têm uma certa autonomia, e que sofrem influências as mais variadas, inclusive, do processo político interno das economias nacionais. No que se refere a estas meso-instituições no plano internacional, deve-se destacar a recém criada Organização Mundial do Comércio (OMC).

A suspensão das negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC realizada em Seattle entre 30 de novembro e 3 de dezembro de 1999 – que

inauguraria a chamada Rodada do Milênio -- tem sido vista com muita preocupação, principalmente, por autoridades governamentais. Este parece ser um estudo de caso interessante da Economia Política Internacional.

Há uma certa confusão quanto às causas determinantes do fracasso de Seattle. Diferentes interpretações têm sido apresentadas a respeito da suspensão da reunião da OMC em Seattle: protestos populares; inoperância repressiva do aparelho policial norte-americana; atitude populista de Clinton no processo da campanha presidencial; intransigência negocial; ineficácia organizacional; falta de transparência; marginalização dos países pobres; falta de liderança na OMC; falta de motivação política; e ausência de consenso quanto ao escopo das negociações;

Este texto examina as principais visões ou interpretações acerca da suspensão da reunião da OMC, bem como as principais divergências, os impasses e as perspectivas.

## **1. Fatos secundários**

### **Protestos populares**

É verdade que em Seattle ocorreu, talvez, a maior manifestação popular de protesto contra uma organização multilateral. No entanto, é ainda mais verdadeiro que dificilmente as autoridades governamentais de 135 países deixariam de chegar a acordos comerciais, que promovem fortes interesses, em função de manifestações de ativistas de organizações populares e não-governamentais. Este argumento aplica-se diretamente às autoridades dos países desenvolvidos que são apoiadas pelas grandes empresas transnacionais e estão sob forte pressão dos lobistas.

Deve-se notar que a grande maioria das ONGs não é contrária à OMC e, sim, ao conjunto de princípios, normas, práticas e procedimentos que subordinam o meio ambiente, os direitos do trabalho e direitos humanos à lógica do mercado internacional por meio das relações comerciais. A crítica das ONGs refere-se a um processo à *outrance* de liberalização que cria mais problemas do que resolve. Em termos da agenda positiva, os críticos da OMC querem um novo arcabouço jurídico e institucional que subordina o comércio internacional ao desenvolvimento sustentável. Não é por outra razão que, para alguns governos de países desenvolvidos, é relativamente tranquilo a incorporação na sua agenda dos temas que são caros às ONGs, como, meio ambiente e normas trabalhistas. Estes governos, na realidade, podem adotar uma versão do liberalismo expurgada do “integralismo livre-cambista”. Esta visão a respeito do sistema mundial de comércio implica que as oportunidades de negócios e o acesso a mercados estão subordinados às regras de conduta das empresas

e à uma forte institucionalidade regulatória, e não o contrário, como ocorre atualmente.

A grande maioria das ONGs, certamente, não é contrária nem ao capitalismo, nem ao mercado. Estas ONGs querem, na realidade, montar um sistema de proteção eficaz contra os efeitos negativos do comércio internacional como, por exemplo, nos casos do comércio de espécies em extinção, rejeitos tóxicos, e de produtos geneticamente modificados. As ONGs combatem o comércio antiético (drogas, armamento, etc), o comércio economicamente perverso (primarização das exportações, modelo Centro-Periferia), comércio prejudicial ao meio ambiente (*dumping* ecológico), e comércio socialmente injusto (*dumping* social). As ONGs querem também aumentar a transparência das decisões da OMC, bem como participar dos processos de negociação.

Não foi somente o presidente norte-americano que apoiou as ONGs. O ministro de Economia da França expressou claramente a convergência dos governos europeus com a posição das ONGs, quando afirmou que “a grande maioria dos governos europeus são social-democratas. Eles preferem a ambição e a regulação à resignação e ao *laisser-faire*” e acrescentou que na Europa “há uma regulação bem sucedida na medida em que a abertura dos mercados é forte, bem como também são fortes as regras da regulação aplicadas pelos países.

Às vésperas da reunião de Seattle, o jornal conservador inglês *Financial Times* já havia alertado em seu editorial que “os protestos têm uma importância real como um sinal de aviso de que o desconforto dos movimentos populares com o capitalismo e as forças da globalização atingiu um nível preocupante”. Na realidade, as forças conservadoras do sistema econômico internacional, representadas pelo próprio *Financial Times*, são contrárias a algumas das exigências centrais das ONGs como a inclusão das cláusulas ambientais e trabalhistas na OMC. Estas forças conservadoras incluem também os governos e os interesses econômicos predatórios dos países em desenvolvimento que exploram o meio ambiente e permitem condições de trabalho injustas.

O fato é que o controle da OMC está atualmente na mão de governos da Europa e dos EUA, que têm uma visão mais convergente com o da maioria das ONGs. As manifestações das ONGs foram apoiadas pelos governos dos países desenvolvidos, dando-se desconto naturalmente aos choques e protestos violentos, bem como a hipocrisia óbvia dos donos do poder. É difícil imaginar que, no caso da existência de

um acordo prévio entre a União Européia e os Estados Unidos quanto ao lançamento da Rodada do Milênio, as manifestações das ONGs fossem capazes de reverter o processo iniciado pelos governos. Este seria um fato absolutamente inusitado na história das relações econômicas internacionais.

### **Inoperância repressiva**

O argumento de que os negociadores estavam inseguros na medida em que o aparato policial norte-americano não foi eficaz para conter as manifestações de rua é totalmente desprovido de sentido. A razão é que os principais pontos relativos ao escopo, estrutura e dimensão temporal de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais são acertados pelos principais países no período que antecede a abertura da Conferência Ministerial. As minutas das declarações e dos acordos são preparadas de antemão e incorporam os elementos de consenso entre as potências hegemônicas, bem como os principais compromissos políticos. De modo geral, na Conferência Ministerial procura-se aparar algumas arestas deixadas pendentes durante o processo negociador que a antecedeu. Na Conferência pode-se, até mesmo, satisfazer algumas demandas “no varejo” vinculadas a interesses específicos de menor importância, inclusive, aqueles de países em desenvolvimento sem força no cenário internacional.

### **Atitude populista**

O argumento de que a atitude populista de Clinton (que em discurso realizado durante a reunião apoiou a manifestação das ONGs e exigiu maior transparência e abertura da OMC) teria sido um obstáculo ao bom andamento da reunião é também desprovido de sentido. Não há dúvida de que Clinton, de forma oportunista, aproveitou-se da reunião de Seattle para atrair a atenção dos ambientalistas e sindicalistas norte-americanos com o intuito de promover o candidato democrata às próximas eleições presidenciais. Entretanto, deve-se notar que já no preâmbulo do acordo que criou a OMC há referência à questão da relação entre comércio e meio ambiente. De fato, logo após a criação da OMC em 1995 foi estabelecido um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente.

Nos preparativos para a conclusão da Rodada Uruguai de negociações multilaterais do GATT, que ocorreu oficialmente em Marrakech em abril de 1994, um dos pontos de maior controvérsia foi o das normas trabalhistas. O debate envolveu a inclusão deste tema em uma agenda futura de negociações da OMC. Na primeira Conferência Ministerial realizada em Singapura em 1996, Clinton manifestou-se a

favor de um programa de trabalho que incluísse tanto a questão das normas trabalhistas como a do meio ambiente. Nesta reunião houve um aparente recuo no que se refere à introdução das normas trabalhistas no âmbito da OMC, ainda que este tema esteja presente na agenda norte-americana. Por outro lado, consolidou-se em 1996 o compromisso dos membros da OMC no sentido de aprofundarem e ampliarem a agenda relativa às questões ambientais e do comércio internacional. Neste sentido, deve-se entender a posição norte-americana em Seattle como bastante conhecida e consistente com sua estratégia desde a criação da OMC.

### **Intransigência negocial**

O governo dos Estados Unidos, mais especificamente o Escritório de Comércio da Casa Branca, era responsável pela presidência da Conferência de Seattle. A acusação de que o USTR foi intransigente no que diz respeito à condução da Conferência é, muito provavelmente, verdadeira. Esta acusação, no entanto, dificilmente pode ser considerada como um determinante importante do fracasso da reunião da OMC. E isto por duas razões diferentes. A primeira é que a reunião somente marca o ponto final de um longo processo de preparação e negociação, no qual a intransigência norte-americana não foi provavelmente superior à da União Européia no que diz respeito ao programa de trabalho da Rodada do Milênio, cujo lançamento estava previsto com a declaração final da reunião de Seattle. De fato, as divergências entre os americanos e europeus estiveram sempre presentes ao longo de todo o processo preparatório.

A segunda razão é que o argumento de intransigência e, até mesmo de arrogância, dos negociadores norte-americanos não passa de uma platitude. Aqueles que têm um mínimo de conhecimento ou experiência de negociações internacionais sabem que a conduta do USTR é marcada por uma atitude de arrogância e intransigência. Também é mais uma obviedade reconhecer que estes traços de conduta das autoridades do governo norte-americano estão assentados nas prerrogativas do *hegemon* do cenário internacional. É difícil imaginar que as autoridades do USTR tenham sido particularmente mais intransigentes e arrogantes em Seattle do que em outras ocasiões (por exemplo, Punta del Este em 1986 ou Marrakech em 1994).

### **Ineficácia organizacional**

O texto preliminar preparado para a declaração final da reunião de Seattle, que definia o programa de trabalho da Rodada do Milênio, foi considerado medíocre, confuso e contraditório. De fato, os textos de negociação e, principalmente, o

conjunto de colchetes a serem negociados, refletem unicamente os interesses e a correlação de forças dos países membros da OMC. Na medida em que os dois pilares da organização, a União Européia e os Estados Unidos, estavam divididos quanto ao lançamento da Rodada do Milênio, mais especificamente quanto ao escopo, estrutura e dimensão temporal das negociações, os textos preparatórios dos acordos e a declaração final refletiram estas divergências.

O argumento de que havia um excesso de negociadores e, portanto, houve deseconomias de escala que prejudicaram o processo, não se sustenta. Isto é verdade se considerarmos que, na prática, os elementos centrais das negociações são acertados no âmbito dos países desenvolvidos e, mais especificamente, entre a União Européia e os Estados Unidos. Os norte-americanos têm o USTR, enquanto as negociações da União Européia são conduzidas sob o comando de Bruxelas. Consta que os Estados Unidos teriam envolvido um staff de aproximadamente 1500 especialistas (o staff do USTR é de aproximadamente 250 técnicos), enquanto a União Européia (o staff em Bruxelas é de 15 mil pessoas) e os outros países desenvolvidos teriam mais uns 500 especialistas envolvidos nas negociações da OMC. Na medida em que as negociações incorporam temas cada vez mais diversos e complexos é necessário um grande número de especialistas.

O grande número de temas complexos tratados não se transforma necessariamente em um “engarrafamento” e, portanto, em um obstáculo das negociações. O processo de negociação da Rodada Uruguai permitiu um aprendizado importante quanto ao tratamento de um grande número de temas diversos e complexos. A própria OMC já surgiu com um conjunto significativo de diferentes temas que envolviam 29 textos legais, de agricultura a serviços, do setor têxtil à propriedade intelectual. Estes temas continuavam vigentes no final de 1999, quando da reunião de Seattle.

A grande maioria dos temas tratados em Seattle já faziam parte da agenda da OMC desde a sua criação. Quando da conclusão da Rodada Uruguai foi montada uma agenda de trabalhos futuros da OMC, que ficou conhecida como *built-in agenda*. Esta agenda implícita envolve, por exemplo, agricultura, direitos de propriedade intelectual, solução de controvérsias, barreiras técnicas ao comércio, compras governamentais, serviços, e medidas comerciais relativas ao investimento externo. Todos estes temas, que estavam entre os mais polêmicos nos trabalhos preparativos da reunião de Seattle, já estavam contemplados na estrutura da OMC e, inclusive, apoiavam-se em textos legais e acordos.

Com base nos textos e acordos de Marrakech de 1994 e nas decisões da primeira Conferência Ministerial de Singapura de 1996, os principais resultados do programa de trabalho da OMC incluíam:

- o acordo preliminar expresso na Declaração sobre o Comércio de Produtos da Tecnologia da Informação acertado na reunião de Singapura;
- o Acordo sobre o Comércio de Serviços Básicos de Telecomunicações de fevereiro de 1997;
- na área de serviços houve o avanço do Acordo sobre Serviços Financeiros assinado em julho de 1995, baseado na apresentação das ofertas dos principais países membros em 1997, cujo protocolo de compromissos entrou em vigor em março de 1999;
- no setor de serviços profissionais houve a assinatura do acordo que trata das Disciplinas sobre a Regulamentação Nacional no Setor de Contabilidade em dezembro de 1998;
- o tema da facilitação de comércio foi tratado pelo Conselho de Comércio de Bens com base nas recomendações da reunião de Singapura, e basicamente, trata de procedimentos e exigências associados às atividades de importação e exportação tais como o movimento físico de mercadorias, pagamentos de seguros, trânsito, consignação e procedimentos alfandegários.

Nos últimos anos também foram criados grupos de trabalhos específicos sobre comércio eletrônico global, transparência nas compras governamentais, relação entre comércio e investimento, e política de concorrência. Dentre estes temas, somente o do comércio eletrônico global representa uma novidade no programa de trabalho da OMC.

O tema das compras governamentais já tem um acordo que, inclusive, é uma herança do GATT, enquanto a relação entre comércio e investimento é tratada em um acordo específico no âmbito da OMC (o chamado TRIMs- *Trade-Related Investment Measures*) que, inclusive, tem um Comitê específico. A temática do novo grupo de trabalho sobre comércio e investimento relaciona-se a questões que são particularmente importantes para países em desenvolvimento, a saber, as implicações da relação entre comércio e investimento para o desenvolvimento e o crescimento econômico, a relação econômica entre comércio e investimento, instrumentos internacionais relacionados ao tema, e outras questões de interesse futuro para iniciativas nesta área.

O tema da política de concorrência está presente em vários dos acordos e textos

específicos da OMC. A ênfase mais recente parece, entretanto, estar sendo colocada no antigo tema das práticas comerciais restritivas empregadas por empresas transnacionais no sistema mundial de comércio. Ademais, foi criado em fevereiro de 1996 o Comitê sobre Acordos Comerciais Regionais.

Em síntese, os argumentos sobre o excesso de temas e o excesso de gente não parecem ser uma causa do impasse ocorrido em Seattle.

### **Falta de transparência**

O argumento de falta de transparência no processo de negociação internacional é bastante antigo e remonta aos tempos do próprio GATT. Este fato está na origem de uma das mais fortes críticas das ONGs ao funcionamento da OMC. Governos não necessariamente representam os interesses mais gerais das suas sociedades. Neste sentido, a atuação de grupos de interesses junto aos representantes de seus governos nacionais, bem como no cenário internacional, provocam a suspeita quanto a legitimidade das decisões tomadas na OMC. Este argumento é, sem dúvida alguma, verdadeiro e está na própria essência da chamada Economia Política Internacional.

Entretanto, é difícil imaginar que uma deficiência estrutural e histórica do sistema mundial de comércio, mais particularmente, da sua estrutura decisória, tenha se transformado em um obstáculo às negociações de Seattle. No contexto da *realpolitik* a falta de transparência é funcional àqueles atores políticos que detêm o poder. A crítica à falta de transparência, quando proveniente de ONGs e governos de países pobres ou sem expressão internacional, é correta, mas não tem significado concreto na evolução das negociações na medida em que estes atores não têm poder político e econômico.

A crítica à falta de transparência, tanto no funcionamento da OMC como na evolução das negociações, feita por representantes de países poderosos da União Européia (como, por exemplo, a França) parece muito mais um exercício de agitação e propaganda do que uma manifestação sincera de indignação ou de vontade de mudanças na estrutura do poder internacional. A hipocrisia dos poderosos na política internacional, talvez, não seja significativamente maior do que na política doméstica. A crítica do representante da União Européia quanto à falta de transparência da OMC parece tão cheia, ou melhor dizendo, tão vazia de significado quanto as declarações de Clinton exigindo maior abertura da OMC e que as “ONGs devem fazer parte disso .. de agora até o fim dos tempos.” No plano da *realpolitik* é provável que estes exercícios de hipocrisia européia e norte-americana tenham se neutralizado e não



exercido influência alguma nas negociações.

### **Marginalização dos países pobres**

Os países pobres ou em desenvolvimento têm tido um papel praticamente irrelevante no processo de negociações comerciais multilaterais. Nas diversas rodadas de negociações do GATT estes países viam corretamente o GATT como um clube de ricos, dominado pelos países desenvolvidos. Estes últimos, por seu turno, apontavam a prática oportunista dos países pobres que operavam como *free riders* ou caronas, que se beneficiavam da cláusula da nação mais favorecida. Por meio desta cláusula, que incorpora o princípio da não-discriminação, os países pobres não faziam concessões (violando, assim, o princípio da reciprocidade) e beneficiavam-se automaticamente das concessões negociadas entre os países ricos. É bem verdade que este efeito carona não foi significativo na medida em que a agenda de melhores condições de mercado, negociadas no âmbito do GATT durante quase cinquenta anos, restringia-se fundamentalmente a produtos de interesse exclusivo dos países desenvolvidos.

O descontentamento dos países pobres, seja na OMC, no Fundo Monetário Internacional, no Banco Mundial e, até mesmo, no sistema da Organização das Nações Unidas não tem sido determinante da evolução das relações internacionais. Mesmo quando são criadas organizações como a UNCTAD (Organização das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento), que seriam veículos que expressariam este descontentamento, a prática da *realpolitik* resulta em organizações absolutamente inoperantes e frágeis que, na melhor das hipóteses, produzem estudos e análises marcados pela ambigüidade. Não resta dúvida que, caso o descontentamento dos países em desenvolvimento tivesse provocado o fiasco de Seattle, teríamos um fenômeno não somente inusitado na história das relações econômicas internacionais, como totalmente inesperado e contrário à realidade atual destes países.

A marginalização dos países pobres é, certamente, um fato importante do cenário internacional e reflete a polarização existente. As assimetrias transcendem a esfera econômica (produtiva, comercial, tecnológica e financeira) e atingem as dimensões política e militar. A *realpolitik* baseia-se nesta hierarquia de poderes no cenário internacional. Ao longo das décadas de 80 e 90 o processo de polarização no sistema econômico internacional parece ter se agravado no contexto da globalização. Além do aumento do *gap* tecnológico, grande parte dos países em desenvolvimento tem experimentado um aumento significativo da sua vulnerabilidade externa,

principalmente, como resultado de processos de abertura econômica incompatíveis com as realidades econômicas nacionais. A menor capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos provocou, de fato, o aumento da marginalização dos países em desenvolvimento.

A grande maioria dos países em desenvolvimento, com as exceções importantes da China e da Índia, tornou-se mais vulnerável externamente. Portanto, estes países são menos resistentes a pressões por parte das potências internacionais. Países, por exemplo, como o Brasil, têm atualmente uma força e uma projeção internacional inferior àquelas que tinham há duas ou três décadas. Países cujas economias sofrem crises cambiais recorrentes, apresentam indicadores de desempenho econômico e social medíocres, elites subservientes e uma trajetória de crise e instabilidade dificilmente se qualificam para exercer algum papel importante no cenário internacional.

Ademais, deve-se ressaltar que esta trajetória de instabilidade e crise é, freqüentemente, acompanhada de um processo de fragilidade institucional. O subinvestimento no desenvolvimento de instituições e até mesmo a degradação institucional afeta o aparelho de Estado bem como as relações entre, por um lado, o estado, e por outro, o setor privado e a sociedade civil. O resultado é a maior incapacidade de definição de uma estratégia internacional no contexto de uma inserção ativa no cenário internacional.

A vulnerabilidade externa representa, de fato, uma auto-marginalização dos países em desenvolvimento. Ainda para ficarmos no caso do Brasil deve-se notar que o despreparo da diplomacia brasileira nas negociações da Rodada Uruguai era evidente para todos aqueles que a acompanharam. No caso dos trabalhos preparativos para a reunião de Seattle ficou evidente, mesmo para não especialistas, que a diplomacia brasileira estava despreparada e vulnerável. Observadores atentos avaliaram que a diplomacia brasileira mostrou “arrogância, despreparo e autoritarismo típicos de quem vai fazer algo errado e não pode admitir questionamento”. Para ilustrar o argumento acima, vale destacar que somente em abril de 1999 um ministro de Estado informou que “seria constituído um grupo interministerial de com o propósito específico de preparar a participação do Brasil na Rodada do Milênio.” Deve-se notar, ainda, que a reunião de Seattle estava programada para o lançamento da Rodada do Milênio, com a ampliação dos temas e o aprofundamento de temas importantes como agricultura, serviços e propriedade intelectual desde a reunião de

Singapura em 1996.

Os argumentos acima indicam, na realidade, que a crescente marginalização da grande maioria dos países em desenvolvimento (com destaque para o Brasil) reflete o próprio aumento da vulnerabilidade externa destes países como resultado de uma inserção passiva no cenário internacional. Neste sentido, no contexto do *realpolitik*, a crescente marginalização dos países reflete menor poder e menor projeção internacional e, portanto, uma menor capacidade de influenciar os resultados das negociações comerciais multilaterais. Não resta dúvida que o “custo de cooptação” dos países em desenvolvimento reduziu-se significativamente ao longo dos anos 90, principalmente, daqueles que se envolveram em estratégias de abertura econômica unilateral, adotaram estratégias passivas de inserção internacional e mergulharam em trajetórias de instabilidade e crise.

### **Falta de liderança**

O argumento a respeito da falta de liderança ativa parece irrelevante se aplicado ao diretor-geral da OMC. Isto porque a autoridade máxima da OMC não tem poder deliberatório *de facto*. As decisões da OMC são tomadas pelos países membros da organização quando das Conferências Ministeriais. Todo o arcabouço jurídico e institucional é definido em negociações detalhadas sob a responsabilidade de representantes dos países membros da OMC.

Na melhor das hipóteses, o diretor-geral da OMC pode se visto como um “animador”, responsável pelo funcionamento administrativo da organização e sem função política de maior destaque. Os pontos focais do poder e, portanto, da liderança individual devem ser procurados tanto em Washington (mais especificamente, no USTR) como em Bruxelas (o Commissariado de Comércio da Comissão Européia).

## **2. Causas principais ou a economia política do fracasso**

O fracasso do lançamento da Rodada do Milênio em Seattle pode ser explicado pela ausência de motivação política (diferença entre o tempo histórico e o tempo político) e pela falta de consenso entre os principais atores do sistema internacional.

### **Falta de motivação política**

Por razões de política interna e externa, tanto os Estados Unidos quanto a União Européia, não tinham interesse no lançamento da Rodada do Milênio. Nas duas conferências ministeriais anteriores tinha sido decidido que em 2000 seriam retomadas as negociações sobre agricultura e serviços, dois dos temas mais

controversos das negociações comerciais multilaterais. Ocorre, que o tempo político marchou contra este tempo histórico. Este é, sem dúvida alguma, um fator determinante do fracasso da Rodada do Milênio.

Por um lado, a União Européia não tem interesse em fazer maiores concessões na área agrícola e, por outro, os Estados Unidos está em uma situação econômica e política inapropriada a uma maior liberalização comercial. Deve-se notar o crescimento contínuo do déficit comercial norte-americano, que dobrou nos últimos cinco anos. Este déficit aumentou de US\$ 150 bilhões em 1994 para US\$ 230 bilhões em 1998, e para aproximadamente US\$ 300 bilhões em 1999. Ademais, o bloqueio à obtenção do chamado mecanismo de *fast track* (o presidente norte-americano recebe autorização do Congresso dos Estados Unidos para realizar negociações e tomar decisões no âmbito do comércio exterior) mostra a existência de uma pressão protecionista não-desprezível nos EUA. Conforme foi observado “os Estados Unidos, de sua parte, se não são propriamente entusiastas da Rodada do Milênio, tampouco se opõem a ela.”

De fato, o contexto político parecia inapropriado para o lançamento da Rodada do Milênio. Parecia haver pouco entusiasmo para uma rodada de negociações orientada para a maior liberalização do comércio mundial. No caso da União Européia, a indicação de Pascal Lamy, um socialista francês para Comissário de Comércio, indica um menor compromisso com a liberalização comercial do que aquele mostrado pelo seu antecessor o liberal britânico Leon Brittan. A União Européia tem também um histórico de resistência quanto à liberalização comercial. O setor agrícola é, provavelmente, aquele que os políticos europeus mostram maior resistência quanto à liberalização. Neste ponto entram, naturalmente, questões de natureza social, econômica, cultural e política que estão impregnadas na história européia.

No caso dos Estados Unidos o contexto político também parecia inapropriado para o lançamento da Rodada do Milênio. O desempenho favorável da economia norte-americana tendeu a arrefecer as pressões norte-americanas para melhores condições de acesso ao mercado internacional. A pressão da demanda interna tendeu a diminuir a pressão dos lobistas norte-americanos a favor de uma nova rodada de negociações.

Ademais, o ano de 2000 é o último ano da administração Clinton. É provável que Clinton prefira não empreender maiores iniciativas neste último ano de mandato,

que poderiam desagradar grupos de interesses específicos nos EUA. O lançamento da Rodada do Milênio exigiria que os EUA fizesse algum tipo de concessão, principalmente, aos países da União Européia. Mesmo no caso dos países em desenvolvimento, que resistem à inclusão de normas trabalhistas e cláusulas ambientais na OMC, o eventual lançamento da Rodada do Milênio sem estas normas e cláusulas poderia se constituir em um custo político para Clinton e Al Gore, seu candidato à sucessão na Casa Branca. No contexto da campanha presidencial norte-americana, a administração Clinton teria perdido interesse na Rodada do Milênio com o intuito também de agradar as centrais sindicais norte-americanas (AFL-CIO), que têm um viés protecionista e estão apoiando a candidatura de Al Gore. Por fim, deve-se notar que a idéia de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais não parece mais ser prioridade na agenda de política externa do governo norte-americano.

### **Ausência de consenso**

Diferentes concepções quanto ao escopo, estrutura e dimensão temporal da nova rodada de negociações comerciais multilaterais estiveram presentes desde o início dos trabalhos preparatórios. Isto é, sem dúvida, um determinante do fracasso da reunião de lançamento da Rodada do Milênio.

Entretanto, esta ausência de consenso refere-se fundamentalmente às divergências nas agendas de negociação de, por um lado, os Estados Unidos e, por outro, a União Européia. Com relação aos países em desenvolvimento, o seu descontentamento e divergências referiam-se, principalmente, à evolução dos trabalhos preparatórios da reunião e ao risco de inclusão de cláusulas sociais e ambientais na OMC. Entretanto, isto não parece ter tido como resultado um trabalho mais conjunto de atuação eficaz. Cabe ressaltar que os destaques de atuação ficaram por conta da Índia (propriedade intelectual, têxtil, investimento, agricultura, etc) e do chamado Grupo de Cairns, que defende uma maior liberalização no setor agrícola, recebe apoio do governo norte-americano e tem como principais lideranças a Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

A principal divergência quanto ao escopo da Rodada do Milênio parece ter se centrado-se na dicotomia entre a agenda ampla da União Européia e a agenda restrita dos Estados Unidos. Os norte-americanos queriam que a Rodada se concentrasse em um número restrito de temas já tratados nos textos legais da OMC, (com ênfase em serviços, propriedade intelectual, agricultura, compras governamentais), promovesse a liberalização em setores industriais específicos (química, produtos relativos a

energia, produtos relativos ao meio ambiente, pesca, produtos florestais, jóias, equipamento médico, equipamento científico e brinquedos), ampliasse o acordo sobre produtos da tecnologia da informação, aprofundasse os trabalhos sobre comércio eletrônico e sobre a relação entre comércio e meio ambiente, e tivesse iniciativas concretas no que se refere à relação entre comércio e normas trabalhistas.

No caso de serviços e propriedade intelectual os Estados Unidos possuem extraordinária vantagem comparativa e, portanto, têm enorme interesse na abertura do comércio internacional de serviços, bem como na maior proteção aos direitos de propriedade intelectual. Vale aqui ressaltar a obviedade que, no caso de serviços, a abertura econômica seria orientada para aqueles setores nos quais os Estados Unidos já possuem uma nítida vantagem comparativa. Neste sentido, deve-se mencionar que o Comitê de Compromissos Específicos da OMC tem tratado dos setores de serviços relativos ao meio ambiente, serviços legais, serviços de correio, e serviços de energia.

No que se refere às compras governamentais, o objetivo explicitado trata de dar maior transparência e, portanto, melhorar as condições de acesso por parte das empresas norte-americanas ao mercado internacional. Neste caso é mais provável que o interesse dos Estados Unidos refira-se a determinados segmentos do setor de serviços (serviços de consultoria, engenharia, auditoria, publicidade, finanças, serviços legais, etc) e à venda de equipamento pesado, setores nos quais os Estados Unidos tem forte vantagem comparativa.

A forte vantagem comparativa dos Estados Unidos também é o fator determinante da sua motivação de tratar do comércio eletrônico e do comércio dos produtos da tecnologia da informação.

Com relação ao tema da agricultura, os Estados Unidos encontram-se em uma situação relativamente tranqüila, tendo em vista a sua disponibilidade de recursos naturais e o nível de competitividade do seu setor agrícola. As distorções existentes, em termos de proteção significativa, são mais pontuais (por exemplo, suco de laranja, açúcar, amendoim) do que generalizadas. Estudos empíricos mostram claramente que o impacto de uma reforma do setor agrícola dos Estados Unidos, com a eliminação de subsídios à exportação, subsídios à produção e barreiras à importação, seria uma fração do impacto deste mesmo tipo de reforma na União Européia. Para ilustrar, os ganhos de bem-estar anuais dos Estados Unidos com uma reforma do setor agrícola seria de US\$ 1,7 bilhões, enquanto na União Européia este ganho seria de US\$ 28,5 bilhões, isto é, o impacto nos EUA seria o equivalente a 6% do impacto na União

Européia.

O argumento a respeito da importância relativa das cláusulas sociais e ambientais para os norte-americanos é evidente. Independentemente do uso oportunista ou hipócrita destas cláusulas por parte das autoridades responsáveis pelo comércio exterior dos Estados Unidos, o fato é que há, principalmente por parte de países em desenvolvimento, o uso de dumping social e ambiental, que gera uma vantagem competitiva espúria no sistema mundial de comércio.

Os países da União Européia, por seu turno, queriam uma agenda ampla que incluísse temas como investimento e política de concorrência. Os europeus concordam com os norte-americanos e também querem a inclusão das cláusulas sociais e ambientais na OMC. Os europeus também aceitam uma ampla liberalização do comércio internacional de bens, mas são contrários à uma maior liberalização em têxtil e, principalmente, em produtos agrícolas.

No caso da agricultura há uma significativa discrepância com relação à posição norte-americana. Deve-se notar que a posição da União Européia, -- de maior regulação do comércio internacional de produtos agrícolas e, portanto, menor propensão à liberalização comercial -- é apoiada pelo Japão, Coreia do Sul, Noruega, Suíça e outros países europeus. O ponto central da divergência reside no chamado enfoque da multifuncionalidade da agricultura. Segundo este enfoque, o comércio internacional de produtos agrícolas não pode ser tratado isoladamente e muito menos restrito a uma questão de liberalização *versus* protecionismo.

Os europeus são categóricos: a agricultura envolve proteção do meio ambiente, segurança alimentar e proteção da fauna. Com o desenvolvimento da biotecnologia, os europeus estão crescentemente preocupados com os produtos modificados geneticamente. Há, assim, um forte sentimento de resistência aos produtos transgênicos na Europa e, como resultado, os negociadores da União Européia querem introduzir na OMC o princípio da precaução. Isto significa que, com relação aos produtos geneticamente modificados, somente com a prova científica robusta acerca dos efeitos do consumo destes produtos, é que se procederia à liberalização comercial.

A maior amplitude da agenda européia não é, na realidade, uma novidade. Este é o caso, por exemplo, dos produtos da indústria da cultura (vídeos, filmes, etc). Os países da União Européia têm uma longa história de promoção e proteção da sua cultura. Neste sentido, desde as negociações para o lançamento da Rodada Uruguai

ao longo dos anos 80, os países da União Européia têm resistido ao enfoque do governo dos Estados Unidos de tratar a cultura como mais uma mercadoria no sistema mundial de comércio. Os países europeus reproduziram nas negociações para o lançamento da Rodada do Milênio a sua própria tradição secular – que remonta às últimas décadas do século XIX – de regular o mercado dos chamados “bens com valor estratégico”, a saber, recursos naturais, trabalho e cultura.

Naturalmente, as divergências entre o governo dos Estados Unidos e os representantes da União Européia provocaram acusações mútuas de criação de obstáculos ou pretextos para se obter maior poder de barganha nas negociações. Os adeptos do livre comércio têm, assim, entendido a estratégia européia de uma agenda mais ampla como uma prática oportunista para aumentar seu poder de barganha e, principalmente, fazer menores concessões no seu “calcanhar de Aquiles”, que é o setor agrícola.

Naturalmente as críticas do governo norte-americano e dos livre-cambistas à posição européia pode ser facilmente compensada pelo argumento de que a “lógica do livre comércio” atende, prioritariamente, aos interesses específicos de grandes grupos e interesses econômicos que fazem seus lobbies junto a governos e nos meios de comunicação. Ademais, a posição européia é aceita quando se reconhece que as lógicas do lucro e do mercado devem se subordinar à lógica dos interesses sociais. Independentemente das críticas, o fato é que há clara divergência quanto ao escopo da agenda para o lançamento da Rodada do Milênio entre os principais atores do sistema mundial de comércio. Esta parece ter sido, juntamente com a falta de motivação política, outra importante causa da suspensão da reunião de Seattle.

### **3. Conclusão**

Neste texto procura-se fazer um estudo de caso no âmbito da Economia Política Internacional na medida em que se enfatiza as relações entre Economia, Estado e Instituições. A meso-instituição é a OMC.

Após quatro anos de negociações a conclusão da Rodada Urugui estava prevista para a Reunião Ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990. Entretanto, esta reunião foi suspensa e a conclusão foi adiada até que os Estados Unidos e a União Européia chegassem a um consenso e resolvessem suas principais divergências. Naquela ocasião havia diversas divergências, inclusive, sobre a questão do comércio de produtos agrícolas. Foram necessários mais três anos para que se chegasse a um consenso sobre textos legais, que seriam o resultado da conclusão da Rodada Urugui



em 1994. Deve-se ressaltar que o setor agrícola foi motivo de um acordo especial entre os principais participantes do sistema mundial de comércio, que ficou conhecido como o *Blair House Accord*, que desobstruiu o caminho para a conclusão da Rodada Uruguai.

A suspensão do lançamento da Rodada do Milênio não pode ser vista como um fato dramático ou crucial para a evolução do sistema mundial de comércio. O fracasso da reunião de Seattle deveu-se, fundamentalmente, à falta de motivação política por parte dos principais atores do cenário internacional (União Européia e Estados Unidos), bem como às suas divergências quanto ao escopo da Rodada. A solução destas divergências era necessária para que se passasse para o estágio de definição do programa completo de trabalho da OMC nos próximos anos (no contexto da Rodada do Milênio), que envolveria também questões relativas à estrutura das negociações e à sua dimensão temporal.

Há, certamente, divergências entre americanos e europeus no que se refere à estrutura de uma rodada futura de negociações multilaterais. Entretanto, estas divergências somente serão superadas se existir motivação política para o lançamento de uma nova rodada, ao mesmo tempo em que os países hegemônicos cheguem a um consenso sobre o escopo das negociações.

O resultado das eleições presidenciais nos Estados Unidos é fundamental para a evolução das negociações comerciais multilaterais. É bem provável que haja pouco avanço nas negociações ao longo de 2000. O impulso ou o freio às negociações no âmbito da OMC depende da prioridade que será dada pela nova administração do governo dos Estados Unidos a partir de 2001. No momento é precipitado afirmar que as negociações na OMC receberão alta ou baixa prioridade em 2001. Cabe lembrar que o lançamento da Rodada Uruguai em 1986 deveu-se à pressão do governo Reagan eleito em 1980, que após a posse começou a pressionar as partes contratantes do GATT, em resposta à articulação de interesses econômicos internos nos Estados Unidos, principalmente do setor de serviços.

Vinte anos depois a situação é distinta, tanto no sistema mundial de comércio como no próprio Estados Unidos. Nestes vinte anos houve um avanço da liberalização comercial, que atingiu principalmente os países em desenvolvimento. O próprio arcabouço jurídico e institucional do sistema mundial de comércio alterou-se significativamente, inclusive, com a criação da OMC. Por outro lado, a necessidade de acesso ao mercado internacional por parte das potências econômicas continua tão

relevante hoje quanto era há duas décadas. Neste sentido, o enorme déficit comercial dos Estados Unidos é o melhor exemplo de que as pressões continuarão, pois os governos estarão sempre dispostos a defender os interesses comerciais de suas empresas no sistema econômico internacional.

O mundo pode, sem dúvida alguma, viver sem a Rodada do Milênio. O fiasco da OMC não afeta o desempenho do comércio internacional, pois este depende do crescimento da renda. Este argumento é verdadeiro na medida em que o fracasso de Seattle não deve provocar diretamente nenhuma pressão protecionista adicional. Ademais, negociações comerciais multilaterais não são, necessariamente, um jogo de soma positiva. Nestas negociações alguns países podem ganhar e outros perder, alguns interesses podem ser atendidos, outros podem ser prejudicados. Isto significa que o não lançamento da Rodada do Milênio pode trazer benefícios para países e grupos sociais em diversas partes do mundo. Esta é claramente uma visão contrária àquela expressa pelos porta-vozes do *establishment*, como o diretor-geral, da OMC, segundo o qual “quanto mais demorarmos para fazer o lançamento das negociações, mais os pobres perderão”.

Se considerarmos a ótica das ONGs, por exemplo, pode-se entender a suspensão da reunião da OMC em Seattle como um resultado altamente positivo. O eventual lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais no futuro (não necessariamente próximo) pode estar acompanhado pela motivação política e o consenso dos atores políticos dominantes no sentido de que o escopo, estrutura e dimensão temporal do programa de trabalho atenda interesses que transcendem os das grandes empresas transnacionais e de governos com uma visão mercantilista da inserção de seus países no sistema econômico internacional.

Em algum momento no futuro, uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais poderá envolver mudanças no processo decisório da OMC (que diminua a influência de governos e grandes empresas), incorporar a maior regulação do comércio mundial em detrimento da liberalização predatória orientada exclusivamente pelas oportunidades de negócios, e introduzir cláusulas sociais e ambientais no arcabouço jurídico e institucional do sistema mundial de comércio.