

O G-20 no contexto da Rodada Doha: a aproximação entre Brasil e Índia

*G-20 in the Doha context:
the Brazil-India approach*

Bruno Varella Miranda

Resumo

Este artigo analisa os motivos que levaram um grupo de países em desenvolvimento, tendo Brasil e Índia no papel de líderes, a adotar uma posição de bloqueio na Ministerial de Cancun, organizada pela OMC no final de 2003. O argumento principal deste trabalho é o de que as coalizões de países em desenvolvimento, que ao longo das últimas duas décadas amadureceram suas estratégias graças ao longo período de negociações da Rodada Uruguai, estão hoje mais ligadas a motivações relacionadas às recompensas envolvidas nos debates, sem maiores resquícios ideológicos dos grandes blocos da década de 70. Nesse sentido, a retórica dos governos nacionais, como o caso de Lula no Brasil, explica bem pouco o sucesso do G20, sendo mais importante frisarmos as características institucionais da OMC.

Palavras-chave: Brasil; Comércio internacional; Organização Mundial do Comércio; Negociações multilaterais; Coalizões; G20 – constituição de estratégias.

Ao afirmar que o Brasil deu uma “trucada” nos EUA e na União Européia durante as negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC) em Cancun,¹ o presidente Luiz Inácio Lula da Silva buscou salientar aquilo que considerava ser uma mudança no comportamento da parcela da diplomacia brasileira envolvida nas negociações comerciais. Em diversas ocasiões, Lula se referiu às intenções do governo brasileiro de mudar a *geometria comercial do mundo* (OLIVEIRA, 2004). Segundo ele, esse processo ocorreria à medida que os países em desenvolvimento assumissem uma posição mais ativa nas negociações internacionais e aumentassem sua parcela de participação nos fluxos de comércio mundial.

Sob essa ótica, o G20 é considerado um elemento central no processo de criação da nova geometria comercial mundial. Ao reunir Estados com grande peso relativo no Terceiro Mundo, a coalizão atingiria o objetivo de pressionar as nações mais ricas na OMC pelo fim das barreiras e dos subsídios que tanto prejudicam os países em desenvolvimento. Ademais, em um movimento paralelo, impulsionaria o diálogo entre parceiros em potencial, estreitando os laços comerciais entre as economias do Hemisfério Sul.

Durante o final de 2003, após o fracasso da Reunião de Cancun, foram muitas as vozes que se levantaram com o objetivo de apontar o amálgama ideológico da coalizão de países em desenvolvimento. Do Primeiro Mundo, partiram declarações que creditavam a instituição do G20 a uma política de confrontação deliberada com o Hemisfério Norte, sem qualquer motivo racional para isso.² O fato é que o G20 não apenas assumiu um posto privilegiado nas negociações da OMC, como manteve a coerência em suas ações durante os mais duros períodos da Ministerial de Cancun. Tanto que foi aceito como interlocutor válido por outros atores envolvidos nos debates agrícolas, sendo os seus líderes convidados para diversas reuniões desde então.³

Nas próximas páginas serão discutidos os motivos que levaram o Brasil e outros países em desenvolvimento a constituir o G20, com especial atenção ao

¹ “Demos uma trucada nos ricos”, diz Lula. *Folha de S. Paulo*, 3 de outubro de 2003. Caderno Brasil.

² O USTR Robert Zoellick (2003) se referiu da seguinte forma ao alinhamento do Brasil com outros países em desenvolvimento, em especial a Índia: “*After the US pressed the EU to develop an agricultural framework that could achieve farm subsidy and tariff cuts far beyond those achieved in the last global trade negotiation, we asked Brazil and other agricultural powers to work with us. Brazil declined, turning instead to India, which has never supported opening markets, so as to emphasize north-south division not global agricultural reform*”.

³ O chamado NG5, composto por Brasil, Índia, União Européia, EUA e Austrália, passou a se reunir desde Cancun com o objetivo de destravar as negociações em agricultura na OMC. Ver: Jank (2004).

processo de determinação das posições do grupo de acordo com as preferências individuais de seus principais líderes. Para isso, será de vital importância a análise da atuação desses países dentro do Comitê sobre Agricultura da OMC, no período anterior à Ministerial de Cancun, bem como as experiências anteriores do Terceiro Mundo nas negociações multilaterais de comércio.

A Organização Mundial de Comércio

Para muitos autores, a OMC tem características que a qualificam como uma exceção na sociedade internacional contemporânea, dada a sua efetividade para lidar com uma variedade cada vez maior de temas dentro do âmbito comercial. Segundo Lafer (1999), a transparência, a existência de um sistema de solução de controvérsias e a adoção do *single undertaken* como metodologia para o processo decisório garantem a credibilidade da OMC no plano internacional.

Em relação à transparência, essa se manifesta mediante o acesso irrestrito aos documentos da OMC. Dessa maneira, todos os membros⁴ têm acesso à documentação referente aos debates ocorridos em Genebra, numa medida que se estende também à sociedade civil, por meio de um enorme arquivo disponível na internet.

Da mesma forma, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC é considerado um dos principais responsáveis pela afirmação do sistema multilateral de comércio perante a comunidade internacional. Uma interpretação para os motivos que tornaram viável a constituição de um mecanismo de solução de controvérsias nos moldes do existente na OMC é a de que:

O que tornou possível este original adensamento de juridicidade que equivale a uma 'jurisdição obrigatória' no plano internacional é, a meu ver, a diluição dos conflitos de concepção, e a aceitação generalizada de que os contenciosos econômicos passíveis de solução no âmbito da OMC representam conflitos de interesse. (LAFER, 1999, p. 44)⁵

As normas da OMC são criadas pela ação de seus membros. Isso significa que "seu secretariado não têm competência normativa autônoma para

⁴ Como observa Soares (2002), o termo "membro" é o mais indicado para classificar as partes contratantes do sistema GATT/OMC. Isso porque a organização aceita a adesão de territórios aduaneiros, como uma manobra para permitir a entrada de Estados não reconhecidos amplamente pela sociedade internacional, como Taiwan, por exemplo.

⁵ A constatação de que os conflitos de interesse ocupam a raiz das discordâncias na OMC, tal qual feita acima, leva a conclusões importantes. Não está em questão o modelo de integração para os Estados do mundo e o papel da liberalização comercial nesse projeto; a vitória do liberalismo faz com que os países se limitem a divergir quanto ao ritmo e ao alcance dessas reformas.

impor novas obrigações de política comercial” (LAFER, 1999, p. 45). Com isso, as decisões mais importantes no plano comercial, quais sejam, a inclusão de temas no sistema multilateral de comércio, a magnitude das reduções tarifárias ou a criação de regras para combater práticas desleais de comércio, são tomadas durante as negociações multilaterais de comércio.

Tradicionalmente, o GATT baseou suas negociações segundo o sistema de rodadas. Nelas o processo de negociação é seqüencial, tendo início com um acordo em relação à agenda de temas a entrar na rodada. Em seguida, os membros divulgam suas propostas de acordo com os assuntos incluídos nessa agenda. Finalmente, ocorre a fase de negociações, na qual são confrontadas as propostas enviadas em cada tema, até que a rodada seja concluída (HAMILTON; WHALLEY, 1988).

A aplicação do *single undertaking* garante que um acordo somente ocorra em caso de consenso entre os membros em relação a todos os temas incluídos na negociação. Caso nenhuma parte contratante possua objeções ao texto final da rodada, esse é aprovado e suas determinações passam a valer no sistema multilateral de comércio. As decisões na OMC costumam ser tomadas com o consenso de seus membros.

Na verdade, seria praticamente impossível atingir o consenso em uma organização com 150 membros, cada qual com seus dilemas internos e níveis de desenvolvimento. Por isso a regra do consenso é mais um dispositivo legitimador das práticas na OMC que um padrão seguido fielmente. O que ocorre na verdade é a predominância das posições do grupo mais forte envolvido nas negociações, dentro do raio de ação permitido pelo conjunto dos outros membros, ou seja, o nível de concessão máximo deles.⁶

Todos os membros da OMC têm, ao menos teoricamente, o mesmo status nas negociações, com direitos e deveres semelhantes. Dessa forma, estruturas econômicas bastante frágeis, como as dos países africanos, têm de lidar com o mesmo tipo de regras que as economias de grandes Estados industriais como EUA e Japão. A concessão de prazos diferenciados muitas vezes não é suficiente, já que a falta de recursos ou mesmo de projetos alternativos leva

⁶ Nem mesmo do processo de negociação a esmagadora maioria dos países em desenvolvimento é capaz de participar; afinal, as discussões mais importantes sempre ocorreram no chamado *Green Room*, em que a participação se restringe a poucos membros. Para essas reuniões, são convidados somente os Estados que possuem participação destacada no comércio internacional, tradição diplomática ou que são potências regionais. Não mais de 30 países freqüentaram o *Green Room* até hoje com periodicidade. Ver: Odell (2001), Jones (2004).

muitos países pobres a sofrerem com os efeitos da liberalização comercial (GANESAN, 1999).⁷

No que concerne à transparência na organização, considerada uma medida fundamental para garantir a justiça nas negociações, há interpretações alternativas que refutam os argumentos daqueles que afirmam ser a OMC plenamente democrática. Eles argumentam que os acordos são fechados em geral por um grupo limitado de países, seguindo interesses particulares. Uma vez assumidos, esses acordos geram compromissos com efeitos globais, condicionando a política interna dos membros (STEINBERG, 2002; WOLFE, 2004).⁸

A dificuldade dos Estados em desenvolvimento de influírem nos resultados das negociações na OMC reforça ainda mais os efeitos restritivos que esse tipo de acordo costuma provocar. Em primeiro lugar, um regime comercial “amarras as mãos” dos *policy-makers* domésticos, ao estabelecer uma estrutura estável para a realização de negociações e concessões entre os atores. Isso significa que a participação em uma instituição como a OMC limita as saídas possíveis para as elites nacionais em matéria de política comercial (NARLIKAR; WOODS, 2001).

Essa limitação na atuação dos *policy-makers* diminui o poder dos setores protecionistas (NARLIKAR; WOODS, 2001). Na pior das hipóteses, a OMC vislumbra aos seus membros a possibilidade de manter o *status quo* no tema em questão, porém essa opção é cada vez mais complicada. A abertura de mercados exige uma contrapartida por parte dos Estados, o que os obriga a entrar nas negociações com propostas balanceadas, que mesclam concessões e pedidos. Posturas de bloqueio sistemático não costumam funcionar, afinal vão contra os princípios do sistema multilateral de comércio, sendo consideradas ilegítimas.

A pressão exercida por órgãos como o FMI e o Bird é importante no sentido de assegurar a participação dos Estados no sistema internacional e na lógica imposta por ele. As recomendações dessas instituições ocupam papel central na formulação da política econômica e comercial na maioria dos

⁷ Aos chamados “países menos desenvolvidos” é concedido tratamento especial e diferenciado, que consiste na aplicação de prazos mais elásticos para a implementação dos acordos. O problema é que muitos Estados não têm condições institucionais ou financeiras para se adaptarem a essas regras, o que pode aumentar o abismo na participação nos fluxos de comércio internacional.

⁸ Segundo Wolfe (2004, p. 9), a transparência “[...] has two dimensions: knowing what is going on, and being able to influence the outcome”, o que contraria a tese de que a mera disponibilização de propostas é capaz de garantir informação simétrica a todos os membros. Se a primeira dimensão da transparência é cumprida com a publicação dos documentos oficiais da OMC a todos os seus membros, o mesmo não pode ser dito da segunda.

países, dada a necessidade que esses possuem de recorrer ao auxílio externo em caso de desequilíbrios no balanço de pagamentos. Os órgãos financeiros internacionais são os grandes promotores do liberalismo e seus princípios, entre os quais o livre comércio, condicionando a concessão de empréstimos à aceitação desse ideário (NASSER, 2003).

Finalmente, os regimes comerciais têm a capacidade de estabelecer uma agenda de negociações (NARLIKAR; WOODS, 2001). No caso específico da OMC e sua estrutura de negociações, essa capacidade é mais amplamente manifestada no estágio inicial dos debates, quando são acordados os itens a ser incluídos numa fase posterior, qual seja, a de apresentação das propostas (HAMILTON; WHALLEY, 1988). No entanto, a determinação da agenda não garante a discussão de todos os temas, tampouco a manutenção de um padrão de abordagem. Cada acordo tem suas peculiaridades e não há uma metodologia unificada para as negociações, nem a garantia de avanços significativos. Durante as negociações, grupos de interesse com maior poder relativo podem utilizar o status que possuem para influenciar por avanços desiguais em cada tópico da agenda.

De fato, o histórico das últimas rodadas mostra que a fase de determinação dos temas a ser discutidos é em grande parte relativizada à medida que as negociações avançam. Como as declarações iniciais costumam ser extremamente vagas e evitam determinar objetivos,⁹ no decorrer dos debates é natural que temas considerados impopulares ou que não contem com a aprovação dos atores mais poderosos sejam deixados de lado ou ainda avancem pouco (STEINBERG, 2002).

A evolução das coalizões no sistema GATT/OMC

É variada a bibliografia que aborda a formação de coalizões, sendo muitas as metodologias utilizadas. No entanto, “[...] all these theories emphasize the role of common interests in promoting coalition formation and maintenance, while also providing us with different and useful insights into the problems underlying collective action” (NARLIKAR, 2003, p. 17).

Em uma coalizão, “[...] structures and interests are necessary preliminary conditions for successful formation, even if they might not be sufficient conditions” (NARLIKAR, 2003, p. 81). No que se refere aos interesses, a capacidade ofensiva de uma coalizão e sua habilidade de adequação conforme os desafios apresentados pela negociação são fundamentais para o seu sucesso. A formação dessas posições depende diretamente da estrutura sobre a qual a coalizão se encontra fundada, determinando a coesão do grupo e a coerência em sua atuação.

O papel do contexto não pode ser ignorado na formação de coalizões, conforme apontam diversos autores (HIGGOTT; COOPER, 1990; NARLIKAR;

WOODS, 2001; NARLIKAR, 2003; NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Entende-se por contexto uma série de variáveis que, em conjunto, condicionam o comportamento dos atores e determinam a propensão de atuarem coordenadamente. Entre outros, podemos citar a estrutura da instituição, o estágio das negociações e o campo de estratégias possíveis como exemplos dessas variáveis.

A formação de coalizões no sistema multilateral de comércio é um fenômeno recente, tendo ganhado relevância na década de 80. A entrada de um grande número de países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio e as propostas de expansão desse contribuíram de forma decisiva para a eclosão de coalizões na Rodada Uruguai.¹⁰ Ademais, podemos apontar a escalada protecionista nos países desenvolvidos como um fator motivador da crescente militância no Terceiro Mundo.¹¹

As primeiras coalizões se formaram sob forte influência do padrão de atuação adotado em outros regimes, como a UNCTAD. Graças a uma suposta identidade ideológica, os países em desenvolvimento tradicionalmente se organizaram sob a forma de blocos, como o G77. A principal meta desses Estados era a criação de mecanismos que fomentassem o desenvolvimento econômico no Hemisfério Sul.¹²

⁹ Isso porque a necessidade de consenso leva à inclusão de um grande número de temas na rodada, capazes de satisfazer os anseios de todos os membros da OMC. A relativa convivência com que os países desenvolvidos observam a inclusão de tópicos na agenda não se repete no período final das negociações, quando esses atores adotam postura mais agressiva. Ver Steinberg (2002).

¹⁰ Até a Rodada Kennedy (1964-1967), era restrita a participação de países em desenvolvimento no GATT, o que não exigia maiores esforços de coordenação entre os membros do Acordo. A proximidade entre os países desenvolvidos era evidente, sendo a constituição da Quad, composta por EUA, Japão, Comunidade Européia e Canadá apenas um confirmador dessa realidade.

¹¹ O choque do petróleo e a crescente competição de produtos europeus e japoneses provocaram uma virada brusca na política comercial norte-americana, outrora caracterizada pelo liberalismo. O fechamento dos mercados no Primeiro Mundo se deu por vias alternativas, dado que as regras do GATT não permitiam reajustes nas tarifas acima dos valores consolidados nas negociações. Cresceu muito a utilização de medidas não-tarifárias por parte das principais potências, o que explica as negociações de acordos como o TBT na Rodada Tóquio. A situação se deteriorou de forma especial em relação aos mercados agrícolas, com a instauração de uma verdadeira guerra de subsídios entre EUA e CE. Ver Higgott & Cooper (1990).

¹² Ao longo da década de 60, as atenções do Brasil, a exemplo do que ocorria no Terceiro Mundo em geral, estavam voltadas para a consolidação de um fórum alternativo para as negociações comerciais multilaterais. Essa manobra buscava, entre outras coisas, garantir um espaço de negociação que permitisse aos países em desenvolvimento a obtenção de vantagens comerciais concretas sem concessões recíprocas aos países desenvolvidos (ABREU, 1996, p. 204). A UNCTAD viria a ser o palco dessas tentativas, onde foi negociado o Sistema Geral de Preferências (SGP), criado em 1971.

O G10, do qual o Brasil viria a fazer parte, apresentava muitas das principais características desses blocos terceiro-mundistas. O bloco, formado exclusivamente por países em desenvolvimento, baseava sua existência em aspectos ideológicos, buscando assim uma ampla atuação (NARLIKAR, 2003). Em uma época na qual ainda era pequeno o número de temas coberto pelo sistema multilateral de comércio, a principal preocupação do G10 consistia em evitar o lançamento de uma nova rodada de negociações que abrigasse um número maior de tópicos na agenda.¹³

A experiência dos grandes blocos influenciou também na literatura dedicada ao estudo das coalizões no princípio da Rodada Uruguai. As conquistas do G77 na UNCTAD fizeram com que analistas enxergassem com ceticismo iniciativas baseadas em um único tema da agenda. Segundo Hamilton & Whalley (1988, p. 9):

One can argue that with a small group issues-specific coalitional approach to trade negotiations, developing countries with access difficulties in certain products areas (such as Argentina in agriculture) can form coalitions with countries with similar interests, and have a better chance of improving their position compared to a go-it-alone approach. On the other hand, such activities serve to weaken the grand coalition of all developing countries (effectively, the G77 in UNCTAD) which can defend and hopefully improve the trade rules which apply to them all, such as those which currently apply under the general heading of special and differential treatment.

O que análises como a mostrada acima não perceberam era que a natureza das negociações internacionais vinha mudando consideravelmente. O objetivo perseguido por blocos como o G77, qual seja, a criação de exceções para os países em desenvolvimento, era de difícil obtenção em um regime como o GATT, criado para aumentar os fluxos de comércio. Além disso, as pressões dos países desenvolvidos no sentido de assegurar o aprofundamento do sistema multilateral de comércio (algo que de fato ocorreu) exigiam dinamismo por parte dos atores envolvidos.

Tanto os critérios de filiação como as propostas do G10 eram bastante rígidos, o que dificultava a adaptação da coalizão conforme o andamento das negociações. O grupo não tinha uma simetria de interesses que justificasse sua ação ofensiva. Um exemplo disso é a atuação dos indianos na coalizão. Apesar de possuir interesses ofensivos em serviços, a Índia se manteve ao lado do G10 com o objetivo de conservar seu papel de liderança no Terceiro Mundo (NARLIKAR, 2003).

¹³ Até a década de 80, o Brasil não tinha maiores interesses em colaborar com a expansão das negociações no GATT, considerado um "clube de ricos". Ver Caldas (1998).

Em um regime destinado a promover a liberalização do comércio internacional, é natural que estratégias de bloqueio não tenham resultado, afinal não vão de acordo com os princípios norteadores das negociações. O G10, ao sacrificar o seu poder ofensivo e defender argumentos pouco convincentes, acabou perdendo a capacidade de influir nos resultados dos debates. Finalmente, o fato de ter preferido o isolamento nas negociações levou o bloco a perder muito de sua legitimidade conquanto interlocutor dos países em desenvolvimento.

Paralelamente, outros países em desenvolvimento se uniram em um grupo de trabalho com o intuito de estudar os impactos da entrada de serviços em uma nova rodada, em iniciativa que recebeu o nome de *Jaramillo Process*¹⁴ (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Como resultado dessa iniciativa, foi formada a *Café au Lait*, coalizão formada por países dos mais variados graus de desenvolvimento e que viabilizou a entrada dos serviços na agenda de negociação do GATT.¹⁵

A vitória do grupo de países que defendiam a ampliação do escopo do GATT trouxe uma série de novidades para as negociações comerciais multilaterais. A expansão do sistema multilateral de comércio abriu espaço para a prática da *niche diplomacy*, baseada na ação em um tópico especial da agenda. Bastante utilizada por médias potências a partir de então, essa estratégia se apóia na formação de coalizões específicas, organizadas conforme o andamento das negociações (NARLIKAR; WOODS, 2001).

Ao contrário dos blocos, organizados segundo quesitos ideológicos e regionais, as coalizões específicas compreendem um arranjo com interesses imediatos e critérios objetivos, como a identidade de posições, por exemplo. Países unidos em uma coalizão específica podem ser adversários durante o mesmo processo negociador, desde que haja mais de um tema na agenda (HAMILTON; WHALLEY, 1988; NARLIKAR; WOODS, 2001).

Apesar de a capacidade dessas coalizões pressionarem pela presença de determinados temas na agenda de negociações (como o Grupo de Cairns, no caso da agricultura), a principal dúvida que surgia era acerca da capacidade que esses grupos teriam de assumir um papel propositivo na fase de negociações da rodada. Isso porque:

¹⁴ Em alusão ao embaixador colombiano Felipe Jaramillo, grande incentivador dessas reuniões.

¹⁵ O G10 contribuiu fortemente para o sucesso da *Café au Lait*, ao refutar o aprofundamento do diálogo com os países do *Jaramillo Process*. A apresentação de propostas conservadoras por parte do G10 e as declarações subseqüentes de que cada grupo de países deveria buscar a constituição de posições que melhor refletissem suas preferências, sem qualquer esforço de coordenação, possibilitaram a cisão no bloco dos países em desenvolvimento e a constituição da *Café au Lait*. Ver Narlikar & Tussie (2004).

[...] unlike agenda-moving or proposal-making coalitions, they involve two-sided agreements, since participants in the coalition must agree both on what they want and what they are willing to give up (HAMILTON; WHALLEY, 1988, p. 10 -11).

Acordos no sistema GATT/OMC exigem uma flexibilidade por parte dos membros capaz de garantir o balanço entre demandas e concessões. Em uma coalizão, essa relação é crítica porque os Estados se orientam de acordo com seus interesses e portanto só estão dispostos a conceder em determinados tópicos. A dificuldade de conciliação entre os participantes de uma coalizão do tipo específica era considerada um ponto fraco de difícil resolução.

No entanto, a experiência mostrou que as coalizões específicas levavam grande vantagem em relação aos antigos blocos. Não só o Grupo de Cairns conseguiu a inclusão da agricultura entre os temas discutidos na Rodada Uruguai, como também agiu durante toda a negociação de forma coesa. Já o grupo liderado pelo embaixador Jaramillo juntou-se a outro de países desenvolvidos, formando a *Café au Lait*, que contribuiu de forma significativa para a inclusão dos serviços no GATT. De maneira geral, os fatores que colaboram para o sucesso das coalizões específicas são os seguintes:

In alliance-type coalitions, there is a very specific give-and-take among actors. In other words, states are motivated by a basket of immediate incentives, which result from trade-offs within the coalition. Participation and success will depend upon the balancing out of gains and losses among members (NARLIKAR; WOODS, 2001, p. 6).

As conclusões de estudos como o de Narlikar & Woods (2001) e Narlikar & Tussie (2004) debatem o processo de aprendizado pelo qual passaram os países em desenvolvimento após as experiências da Rodada Uruguai. Ao analisar a formação das coalizões do tipo bloco (*bloc-type*) e aquelas classificadas como alianças (*alliance-type*), as autoras se aproximam bastante da classificação empregada por Hamilton & Whalley.¹⁶ Entretanto, ao se referirem ao melhor meio de atuar em um processo de negociação comercial, defendem práticas distintas:

¹⁶ Hamilton & Whalley (1988, p. 8), definem coalizão “[...] as any group of decision makers participating in the negotiation who agree to act in concert to achieve a common end”. Na mesma época, Kahler & Odell (1989, p. 115) adotam a seguinte definição: “...two or more actors with shared interests that influence their bargaining behaviour towards other actors. Trabalho recente define coalizão de forma semelhante ao afirmar que “[...] the term coalition describes groups which form for the purposes of bargaining and collective negotiations. It refers to any group of decision-makers participating in a negotiation and who agree to act in concert to achieve a common end” (NARLIKAR; WOODS, 2001, p. 12).

When applying these approaches to trade coalitions, it is possible to expect that the alliance-type processes work best when limited to a particular area. This is because members can better calculate the advantages and disadvantages of coalition membership, trade-offs and log-rolling within one area. Alliance-type coalitions will falter when membership no longer confers the expected pay-offs to members¹⁷ (NARLIKAR; WOODS, 2001, p. 6).

O trabalho de pesquisa desenvolvido pelos membros da coalizão é de vital importância para a determinação dos interesses dessa e o balanço entre as preferências de cada Estado. O fato de as coalizões serem formadas por países em desenvolvimento garante ainda mais relevo para essa variável, dado que são poucos os países com mão-de-obra especializada capazes de analisar os cenários que podem resultar de uma negociação na OMC.¹⁸

Assim, atualmente as coalizões atuantes na OMC têm pautado a sua atuação de acordo com princípios pragmáticos, relacionados aos interesses de cada grupo nas negociações comerciais. O papel do contexto é fundamental para a formação dessas alianças, e esse determina a margem de manobra garantida a cada um de seus membros. Uma vez unidos, os países se utilizam de intensa pesquisa para fixar posições coesas, respeitando as preferências de todos os envolvidos em uma coalizão. Finalmente, esses arranjos têm compromisso com o curto prazo, podendo ser dissolvidos em caso de constatada a inutilidade do mesmo para as negociações.

A rodada Doha e as negociações agrícolas na OMC

Lançada no fim de 2001, a Rodada Doha pode ser considerada uma resposta ao fracasso da Ministerial de Seattle, em 1999. Na cidade norte-americana, em um capítulo inédito da história da diplomacia comercial do pós-guerra, os membros da OMC saíram da Ministerial sem qualquer tipo de acordo, sendo mesmo incapazes de iniciar as negociações (SCHOTT, 2000).

A Declaração Ministerial de Doha reflete esse histórico conflituoso. Pressionados pelo desaquecimento da economia global e pelo aumento das queixas do Terceiro Mundo quanto aos efeitos nocivos da globalização, os países desenvolvidos foram obrigados a ceder em diversos pontos. O Programa de Trabalho de Doha chama a atenção para a dimensão social do comércio e para a necessidade da construção de regras capazes de melhorar as condições

¹⁷ Ou seja, a ação no curto prazo permite um cálculo mais preciso dos interesses da coalizão segundo as preferências dos atores e garante a ofensividade dessa.

¹⁸ A OMC conta com um reduzido quadro de funcionários, e por isso nunca forneceu dados consistentes acerca dos resultados das negociações, cabendo aos Estados envolvidos o trabalho de pesquisa. O surgimento de coalizões busca amenizar esse quadro, no qual poucos países têm noção real dos efeitos da liberalização comercial. Ver Narlikar (2003).

de vida dos seres humanos, por meio do crescimento dos intercâmbios comerciais e conseqüentemente da riqueza.

As negociações em agricultura foram então incluídas no pacote de Doha, passando a ocorrer segundo a idéia do *single undertaking*, ou seja, em coordenação direta com os resultados obtidos em outros temas da Rodada. O fato é que o tema agrícola assumiu rapidamente posição de destaque nas negociações da OMC, passando a ser o primeiro tópico a ser discutido. Contribuiu para isso a pressão constante dos países em desenvolvimento e também o fato de que o Acordo sobre Agricultura negociado durante a Rodada Uruguai previa a retomada das negociações para o início do século XXI.¹⁹

A primeira fase das negociações agrícolas, iniciada pouco antes do lançamento da Rodada Doha, ficou marcada pela enorme quantidade de documentos disponibilizados. Segundo dados da OMC, 85% dos membros encaminharam propostas ao Comitê de Agricultura, o que demonstra o alto grau de interesse da comunidade internacional nas negociações agrícolas. Essas propostas foram distribuídas durante os dois primeiros anos de debate no Comitê, sobre as quais houve um balanço posterior.

Durante a primeira fase de negociações, o Brasil se manteve vinculado a seus parceiros do Grupo de Cairns, apresentando propostas específicas para cada um dos pilares sobre os quais as negociações do setor agrícola se baseiam: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação. Além disso, o País encaminhou propostas conjuntas com os parceiros do Mercosul e com outros países em desenvolvimento.²⁰

As demandas brasileiras se concentram em pedidos de maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos e pelo fim das medidas de apoio, concedidas pelos governos do Primeiro Mundo, que causam distorções no mercado internacional de *commodities*. O Brasil se queixa também do ritmo das negociações,

¹⁹ Segundo o art. XV do Acordo sobre Agricultura, os países em desenvolvimento têm um período de 10 anos para a implementação do pacote negociado na Rodada Uruguai. Anteriormente, os países desenvolvidos tiveram um prazo máximo de seis anos para aplicar as disposições do acordo (em vigor desde 1995), sendo o Comitê de Agricultura o órgão responsável pelo controle da implementação dessas normas (GATT, 1994). O art. XX do acordo prevê que as negociações deveriam ser reiniciadas em 2000.

²⁰ Em coordenação com o Mercosul e com outros parceiros, o Brasil propôs o fim das empresas estatais com caráter monopolístico que atuam nos mercados agrícolas de alguns Estados e a eliminação dos créditos aos exportadores dos países desenvolvidos. Em geral, os documentos brasileiros vêm acompanhados de diversos argumentos que corroboram a tese de que a desregulamentação dos mercados contribui para a maior eficiência e portanto maior produção de alimentos. Ver: G/AG/NG/W/104; G/AG/NG/W/139; G/AG/W/50; G/AG/NG/W/62.

argumentando que o futuro do sistema multilateral de comércio depende diretamente dos resultados obtidos em agricultura.²¹

Os documentos disponibilizados pelo Grupo de Cairns²² reforçam as posições brasileiras, chamando a atenção para o fato de que os Estados eficientes na produção de bens agrícolas têm sido os maiores prejudicados pelas políticas impulsionadas por países do continente europeu e pelo Japão, entre outros. A coalizão pede avanços rápidos e concretos na liberalização dos mercados dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que defende a concessão de tratamento especial e diferenciado ao Terceiro Mundo.²³

Principal líder do G20 ao lado do Brasil, a Índia não pode ser classificada como um entusiasta da liberalização dos mercados agrícolas. O país, que tem a maioria de sua população vivendo no campo, é uma das principais defensoras das restrições às negociações em acesso a mercados. No entanto, os indianos defendem que apenas os países em desenvolvimento deveriam ser excluídos de compromissos em agricultura.²⁴

Essa abordagem leva os indianos a se aproximarem em alguns casos dos europeus, principalmente em discussões sobre o papel multifuncional da agricultura.²⁵ A Índia não abre mão de proteger os agricultores de seu país, e para

²¹ G/AG/NG/W/149.

²² G/AG/NG/W/11; G/AG/NG/W/35; G/AG/NG/W/40.

²³ A concessão de tratamento especial e diferenciado implica a concessão de prazos mais extensos aos países em desenvolvimento. No entanto, o Acordo sobre Agricultura prevê a contração de compromissos eqüitativos entre todos os membros da OMC. Com isso, apenas o grupo de membros menos desenvolvidos está livre de qualquer compromisso de redução tarifária ou suspensão de ajuda interna (GATT, 1994). Trata-se de países pequenos, com poder econômico diminuto e capacidade nula de influência no mercado internacional de bens agrícolas.

²⁴ TN/AG/R/4. Isso iria além do tratamento especial e diferenciado, afinal os pedidos não são de prazos maiores e para a exclusão dos países em desenvolvimento de obrigações ao final das negociações. A chave para a compreensão dos temores de uma série de países quanto à liberalização dos mercados agrícolas está nas políticas de segurança alimentar aplicadas em diversas regiões do mundo. Após crises de desabastecimento como as ocorridas no final do século XIX e durante a II Guerra Mundial, a Europa passou a pautar a intervenção na produção agrícola como objetivo fundamental para a auto-suficiência alimentar. Ver Abramovay (1999). Países em desenvolvimento com grandes contingentes populacionais vivendo no campo, como a Índia e a China, tendem a adotar políticas restritivas à entrada de bens agrícolas para evitar a concorrência externa.

²⁵ Para países com propostas ofensivas em termos da liberalização agrícola, a melhor maneira de atingir o ideal de segurança alimentar seria mediante a melhor alocação dos recursos, que possibilitaria a especialização das regiões com vantagens comparativas e, conseqüentemente, maior produção. Essa opinião é defendida pelo Grupo de Cairns, por exemplo, quando aborda a questão dos subsídios à exportação. Ver: G/AG/NG/W/93. Entre os países em desenvolvimento, a Índia possui posição diversa acerca dos melhores meios de atingir o ideal de segurança alimentar. Detentora de grande número de pequenas propriedades em seu território, a nação

isso cobra o direito dos países em desenvolvimento de não assumirem compromissos de redução tarifária ou de ajuda interna.

O ano de 2002 marcou o início da segunda fase de negociações em agricultura, com importantes novidades. As discussões, após o período inicial de apresentação de propostas, passaram a se concentrar durante as reuniões do Comitê de Agricultura, com a apresentação de argumentos por parte de cada país envolvido. Além disso, foram organizadas diversas reuniões informais, cuja documentação não existe ou não está disponível (WTO, 2005). À medida que avançava o processo negociador, os debates iam se concentrando em um número cada vez menor de países.²⁶

O Brasil seguiu com suas requisições de liberalização nos três pilares, porém com especial enfoque em acesso a mercados,²⁷ considerado o principal tema para os brasileiros. O País não possui qualquer interesse na criação de mecanismos de proteção para produtos considerados especiais ou ainda na institucionalização das salvaguardas para bens agrícolas. Dessa forma, é raro encontrar qualquer menção a esses temas nas declarações brasileiras.²⁸

A Índia mantém posições bem diferentes, focando-se na proteção de seus agricultores em todas as suas propostas. São comuns as longas exposições que buscam demonstrar o papel da agricultura de subsistência para a sociedade indiana.²⁹ Dessa maneira, medidas de acesso a mercado não são inseridas nas propostas indianas, que defende a abertura unilateral dos países desenvolvidos, porém sem grande ímpeto.³⁰

asiática defende que a proteção dos mercados tem uma função social fundamental para o equilíbrio da sociedade indiana. A manutenção do alto nível tarifário indiano implica uma maior proteção a uma parcela enorme de sua população que não possui qualquer interesse comercial, produzindo bens agrícolas para a subsistência. Ver: G/AG/NG/W/114.

²⁶ A segunda fase das negociações, organizada sob o guarda-chuva de Doha, trouxe importantes novidades para os membros da OMC envolvidos diretamente nos debates. Principalmente para europeus e japoneses, essa foi uma ótima notícia, já que poderia diluir o peso das negociações agrícolas ao longo da rodada. Ver Amorim (2002).

²⁷ TN/AG/R/8. A extinção dos programas de subsídio à exportação é considerada fundamental para o avanço no processo de liberalização, porém a alta competitividade dos bens agrícolas brasileiros faz com que esse seja um problema secundário, dado que o País é capaz de vender seus produtos ainda com todas as distorções existentes.

²⁸ TN/AG/R/9. O silêncio brasileiro, no caso, pode ser interpretado como uma maneira de contrariar o interesse de países como a Índia, sem afrontar diretamente parceiros em potencial.

²⁹ G/AG/NG/W/102, como exemplo mais claro.

³⁰ G/AG/NG/W/114. Neste documento, a Índia elogia uma declaração da Comunidade Européia (G/AG/NG/W/90), que afirma que os países em desenvolvimento não deveriam assumir compromissos em acesso a mercados. No entanto, a base dos documentos indianos se foca no panorama interno, preferindo defender os motivos que fariam da Índia uma exceção em agricultura que cobrar algo dos países desenvolvidos.

Os indianos defendem a criação de um quarto pilar para as negociações em agricultura, qual seja, o dos produtos especiais.³¹ Essa nova frente seria necessária para enquadrar um tema defendido por diversos países defensivos em agricultura, que argumentam que cada membro da OMC deveria ter o direito de decidir quais produtos seriam regulados pelas normas do Acordo sobre Agricultura.

Mecanismos de salvaguarda também são defendidos pela Índia, que considera ser importante para os Estados ter o controle de impedir a entrada maciça de bens agrícolas em determinadas situações.³² O art. V do Acordo sobre Agricultura prevê a aplicação de salvaguardas em casos específicos, algo que é parcialmente combatido por países como o Brasil. Os brasileiros consideram que as salvaguardas só têm sentido em um contexto de amplo acesso a mercados.³³

Os subsídios à exportação são combatidos pela Índia, porém por um argumento diferente do utilizado pelo Brasil. Para os indianos, a existência de programas como o europeu ameaça os agricultores do país, na medida em que causa a depressão dos preços mundiais das *commodities*, estimulando a importação desses bens.³⁴ Medidas de apoio interno são criticadas pelos dois países, mas a Índia defende que os países em desenvolvimento devem poder seguir com seus programas integralmente.³⁵

G20: características da coalizão

O G20, coalizão formada exclusivamente por países em desenvolvimento, ganhou notoriedade ao assumir um papel entre os protagonistas da Conferência Ministerial de Cancun e movimentar as negociações em agricultura, o tema mais importante da reunião. A coalizão, apesar dos prognósticos que apontavam o contrário, resistiu firme às pressões e se manteve ativa mesmo após Cancun.

A constituição do G20 foi uma resposta à proposta conjunta organizada por Estados Unidos e Comunidade Européia no campo de agricultura, divulgada em meados de 2003 e que defende um acordo modesto, que fatalmente moveria a agenda. A aceitação do documento pelo uruguaio Rodolfo Perez de Castillo como base para as negociações foi o estopim para o alinhamento dos países em desenvolvimento contra um acordo que significaria um duro golpe aos planos de liberalização no setor.

³¹ TN/AG/R/9.

³² TN/AG/R/9.

³³ TN/AG/R/9.

³⁴ TN/AG/R/10.

³⁵ G/AG/NG/W/102.

Contribuiu para a atitude mais ativa dos países em desenvolvimento uma série de fatores combinados. O aprendizado resultante de décadas de atividade no sistema GATT/OMC trouxe importantes instrumentos a esses membros para que participassem do jogo com maior desenvoltura (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Vital também foi a entrada de um número cada vez maior de países do Terceiro Mundo, entre os quais a China, um gigante capaz de harmonizar as negociações (HOEKMAN, 2003).

Da mesma maneira, foi fundamental o pragmatismo de países como a Índia e o Brasil no sentido de equilibrar sua posição em torno de um objetivo comum, qual seja, o de confronto contra a proposta conjunta de EUA e CE para a agricultura. Durante a Rodada Uruguai, o Brasil foi membro do Grupo de Cairns, ao passo que a Índia se manteve próxima à posição defendida pelos europeus, em troca de compensações na negociação em propriedade intelectual.³⁶

Brasil e Índia ocupam papel central no G20 não apenas devido ao peso econômico e regional que possuem, mas também porque têm vasto passado de atuação no sistema GATT/OMC. Outros membros do G20 com alguma relevância para as negociações sofrem uma série de restrições que não lhes garantem um papel de protagonista nesse episódio.³⁷

O G20 é uma coalizão ofensiva que possui propostas sólidas e propõe um caminho para as negociações em agricultura na OMC. Ao manter sua unidade durante as tensas negociações em Genebra, ao longo de 2004, foi além da determinação da agenda ou dos esforços pela desobstrução nos debates, papéis típicos dos países em desenvolvimento quando da formação de coalizões (HAMILTON; WHALLEY, 1988).

A estrutura do G20, em comparação com outros grupos formados exclusivamente por países em desenvolvimento, foi um dos maiores trunfos da coalizão durante a Ministerial. Em primeiro lugar, a coesão observada na liderança do G20, constituída por China, Índia e Brasil, trouxe tranquilidade aos países menores e garantiu a sobrevivência da coalizão com um baixo índice de defecções (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). A qualquer sinal de esmorecimento

³⁶ India's Negotiating Strategy for Cancun. Economic and Political Weekly. August, 23, 2003.

³⁷ Os exemplos variam desde aqueles que possuem interesses pontuais, como a Argentina, por exemplo, até os que não possuem um histórico de participação tão rico, como no caso sul-africano. A China tem, na atualidade, uma economia de maior peso que a brasileira ou a indiana, o que a torna um aliado importante para qualquer coalizão de países em desenvolvimento. No entanto, a filiação recente dos chineses é um empecilho para a utilização plena de seu poder de barganha, afinal o país ainda não possui uma reputação plenamente constituída na OMC.

no núcleo do G20, as pressões dos EUA poderiam dar resultado e provocar uma debandada em massa de membros.³⁸

A principal habilidade do G20, no caso, foi a de conciliar os anseios de todos os seus membros, sejam eles ofensivos em agricultura ou não.³⁹ A unificação das agendas de todos os países em desenvolvimento tinha claramente um objetivo em comum: contrabalançar a aproximação de EUA e CE em torno da agricultura e assim impedir que as negociações passassem a outro tema da agenda, como os Temas de Cingapura, sem a contrapartida adequada.

Os países escolhidos para representar o G20 ao longo da seqüência das negociações foram o Brasil e a Índia. Em declarações apresentadas no final das reuniões extraordinárias do Comitê de Agricultura da OMC, esses Estados buscaram resumir as principais demandas da coalizão, de acordo com o que consideravam ser o melhor caminho para as negociações agrícolas. Caracterizados pela constante participação na OMC, abriram mão de iniciativas individuais em troca de ações pontuais e direcionadas.

Interação entre os atores: as posições do G20

Atores racionais, como os Estados durante as negociações, possuem preferências que refletem a própria realidade interna. Ao interagirem com outros atores durante uma Ministerial ou uma reunião de Comitê, por exemplo, os países muitas vezes não possuem informação completa, tendo que agir sem conhecimento das recompensas buscadas por seus rivais (SHEPSON; BONCHEK, 1997; FIANI, 2004). Algumas características da OMC, no entanto, fazem com que as preferências sejam necessariamente reveladas pelos atores em algum momento das negociações.

A regra do consenso é um instrumento fundamental para a captação das preferências dos Estados participantes em um regime comercial. Sendo

³⁸ As pressões norte-americanas provocaram a saída da Colômbia e de pequenas repúblicas da América Central no período imediatamente posterior à Cancun. Estados pequenos tendem a deixar coalizões com maior facilidade porque não possuem preocupações sistêmicas profundas e sabem que sua saída não compromete a continuação da aliança, dado o peso diminuto que possuem. Esses países podem ser atraídos pelos atores mais fortes, seja mediante pressões, seja ainda com ofertas de vantagens bilaterais. O risco, no caso, é o de saída em massa de membros da coalizão, seja porque não possuem informação acerca daquilo que vão fazer seus parceiros, seja porque os benefícios da defecção são altos.

³⁹ O grupo de Cairns falhou justamente ao defender uma proposta extremamente ambiciosa para a liberalização dos mercados agrícolas, algo que não é consenso nem entre seus membros (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Ao buscar um cenário ideal, porém irreal, a coalizão perdeu a oportunidade de atrair um número ainda maior de participantes e, dessa forma, forçar um desfecho global mais positivo. Para a análise dos resultados do Grupo de Cairns, ver Narlikar; Woods (2001).

necessária a concordância entre todos os membros da OMC para a aprovação das decisões, fatalmente os atores envolvidos nas negociações manifestar-se-ão em algum momento. Essa realidade é tradicionalmente aproveitada pelos países desenvolvidos, que costumam construir suas propostas a partir da margem de atuação dada pelo Terceiro Mundo (STEINBERG, 2002).

As preferências individuais, ordenadas por cada Estado conforme aquilo que consideram melhor para seu desenvolvimento interno, devem obedecer a duas características básicas, quais sejam, ser comparáveis e transitivas. Assim, elas devem fazer parte do mesmo jogo, tendo um mesmo parâmetro, além de figurarem em uma lista de preferências clara, na qual estejam ordenadas de forma hierarquizada (SHEPSLE; BONCHEK, 1997).

A aplicação desses conceitos nas negociações agrícolas na OMC nos permite enumerar as opções que cada membro possui de conduzir sua atuação, sempre levando em conta as decisões dos outros atores. Reafirmando a importância do contexto para a definição das estratégias e a eventual formação de coalizões no sistema multilateral de comércio, é importante observar que o G20 é uma consequência direta do comportamento dos EUA e da CE.⁴⁰

No caso do Brasil, a primeira preferência seria a liberalização de todos os mercados agrícolas do mundo. Países eficientes na produção de bens agrícolas se inclinariam naturalmente em busca dessa opção. Uma rápida análise das posições brasileiras na primeira fase das negociações agrícolas (2000 – 2002) confirmaria essa afirmação.

No entanto, um grupo de mercados se destaca como o mais interessante para os exportadores de bens agrícolas. O potencial de consumo de países como os EUA e a França, por exemplo, é muito superior ao de qualquer país em desenvolvimento. Se analisarmos a situação de gigantes em termos populacionais como a China e a Índia, veremos que esses Estados se caracterizam pela enorme parcela de pessoas vivendo do campo, produzindo sua própria alimentação. Dessa forma, a prioridade principal da diplomacia brasileira seria garantir a abertura dos mercados no Primeiro Mundo.⁴¹

⁴⁰ Coalizões específicas de países em desenvolvimento surgem como forma de contrabalançar propostas encaminhadas por atores mais poderosos, em geral líderes do Primeiro Mundo. É interessante observar que, em geral, os países desenvolvidos tomam a iniciativa nas negociações e buscam encaminhar essas de acordo com os seus interesses. Uma exceção foi observada em propriedade intelectual, afinal as negociações referentes a questões de saúde pública foram motivadas por uma atitude unilateral do Brasil. Ver Hoekman (2003).

⁴¹ Estudos recentes mostram que esta é uma tendência em processo de mudança, sendo crescente a importância dos mercados de países em desenvolvimento para as exportações agrícolas do Brasil. Ver Jales (2005).

O bloqueio das negociações emergiria como a terceira opção para o Brasil, visto que ao menos impediria o avanço em outras áreas de pouco interesse para o País. A obstrução do processo em agricultura obrigaria os principais membros da OMC a direcionar seus maiores esforços na resolução dele, e com isso, o ímpeto pelo encerramento das negociações seria menor.

Claramente, a pior opção para o Brasil seria um acordo que garantisse ganhos reduzidos em agricultura ou ainda marginalizasse o tema, tal qual pretendia a proposta conjunta CE-EUA.⁴² Sobre essa possibilidade, posicionou-se da seguinte forma o ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim (2003):

The question here is not whether a modest outcome would have been better than the absence of results. The real dilemma that many of us had to face was whether it was sensible to accept an agreement that would essentially consolidate the policies of the two subsidizing superpowers – with very modest gains and even some steps backward (the new, broader definition of “blue box” subsidies to accommodate the U.S. for instance) – and then have to wait for another 15 or 18 years to launch a new round, after having spent precious bargaining chips.

A formação do G20 decorre do fato de que o Brasil não tem capacidade de impor as suas preferências no sistema multilateral de comércio, sendo muitos os Estados na mesma situação. A alternativa viável surge pela constituição de uma coalizão nos moldes explicados anteriormente. Uma vez que os países desenvolvidos haviam constituído uma aliança em torno de uma posição comum, restava aos brasileiros a aproximação com algum membro de peso do Terceiro Mundo. Vejamos então com atenção as preferências da Índia.

Para os indianos, o cenário ideal seria o que garantisse a liberalização unilateral dos mercados no Primeiro Mundo, compreendendo avanços nos três pilares sem qualquer contrapartida por parte do Terceiro Mundo. A Índia manteria o direito de regular seu mercado interno e seguiria implementando políticas direcionadas aos agricultores do país sem sofrer qualquer tipo de pressão.

O bloqueio das negociações surge como uma alternativa viável para os indianos, que seriam beneficiados duplamente. Por um lado, manteriam o *status quo* em agricultura, o que permite ao país seguir com suas políticas protecionistas sem maiores pressões contrárias. Além disso, um eventual bloqueio

⁴² Adota-se a idéia de que é negociado um tema por vez na OMC. Ainda que a realidade exija negociações coordenadas em todos os temas relevantes para o fechamento da rodada, geralmente um tópico assume a centralidade nos debates, sendo sua solução a prioridade de todos.

evitaria que os debates na OMC avançassem em tópicos considerados delicados, como os Temas de Cingapura.⁴³

A terceira preferência sob o ponto de vista indiano seria a aprovação do documento conjunto dos EUA e CE como base para as negociações, algo que manteria a liberalização dos bens agrícolas em um patamar semelhante. O grande problema no caso seria a continuação das discussões, em razão da necessidade do *single undertaking*. É provável que a Índia tivesse que lidar com temas delicados, que exigiriam reformas indesejadas na economia do país.

Finalmente, a pior das alternativas para a Índia seria a liberalização generalizada dos mercados agrícolas. Os indianos não apenas perderiam o poder de regulação do mercado interno, comprometendo seu modelo de desenvolvimento nacional, como seriam fatalmente arrastados para a discussão em Temas de Cingapura, tendo que aderir a um acordo amplo nesse item. Um desfecho positivo em agricultura vai contra as preferências da maioria dos países desenvolvidos, que fatalmente cobrariam a contrapartida necessária para que o *single undertaking* fosse cumprido.

TABELA 1

Preferências de Brasil e Índia nas negociações agrícolas

BRASIL	ÍNDIA
1º Liberalização total dos mercados	1º Liberalização dos mercados dos PDs
2º Liberalização dos mercados dos PDs	2º Bloqueio nas negociações
3º Bloqueio nas negociações	3º Accitação da proposta CE – EUA
4º Accitação da proposta CE – EU A	4º Liberalização total dos mercados

Uma vez definidas as preferências de cada um dos líderes, é possível estabelecer um possível cenário para a interação entre Brasil e Índia no G20. Como foi exposto acima, o interesse dos brasileiros em contrapor a proposta CE – EUA é maior que o indiano, afinal esta é a pior preferência do País. Sendo assim, não é de se estranhar que o Brasil tenha de fato coordenado o G20, realizando os maiores esforços para constituir-lo.⁴⁴

⁴³ O bloqueio, apesar de ser uma opção válida dentro das negociações, não é explicitado, já que vai contra os princípios do sistema multilateral de comércio. Logo, os argumentos válidos são aqueles que defendem planos para a liberalização, sem discutir a validade do processo como um todo.

⁴⁴ Para os esforços do Brasil para a constituição do G20, ver as edições da Carta de Genebra disponibilizadas durante o primeiro semestre de 2003.

Isso fica bastante claro quando observamos a estrutura das propostas do G20, em comparação com os documentos apresentados pela delegação brasileira no período inicial das negociações agrícolas. A necessidade de formar uma coalizão para evitar o pior desfecho possível limita as opções do Brasil, forçando-o a eventualmente abrir mão de alguns pontos.

A Índia, com uma relação de preferências distinta, sabe que o contexto lhe beneficia. Como o documento conjunto EUA – CE exemplifica, os países desenvolvidos não se mostram dispostos a abrir concessões em agricultura. Além disso, o apoio indiano é fundamental para o sucesso de qualquer coalizão de países em desenvolvimento com objetivos amplos, como o G20. Com isso, a margem de concessão dos indianos é bastante restrita.

As posições do G20 refletem esse quadro. A coalizão demonstra claramente em suas propostas que ambiciona a liberalização dos mercados dos países desenvolvidos. Os documentos do grupo falam também da criação de mecanismos de salvaguarda e de uma categoria de produtos especiais, que beneficiaram os países em desenvolvimento. Em resumo, o G20 defende a tese de que o Terceiro Mundo não deveria assumir compromissos, seguindo a posição indiana.⁴⁵

Conclusão

Conforme foi mostrado nas páginas anteriores, o contexto é uma importante variável na definição das margens de atuação do Brasil no sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, o País resistiu o quanto pôde a participar das negociações da Rodada Uruguai, tendo mantido essa posição até meados da década de 1980. Foi a derrota do G10, aliada ao aprofundamento do sistema multilateral de comércio, que motivou a crescente inserção do Brasil nas negociações, adotando uma postura menos refratária à liberalização.

No entanto, isso não significa que o Brasil não tem reservas ao processo de liberalização comercial ou abriu mão de um projeto de desenvolvimento nacional concebido internamente. Por isso, a atuação brasileira na OMC vem se caracterizando pela postura crítica, na medida em que o País teme que o aprofundamento em temas como serviços, investimentos e alguns tópicos de propriedade intelectual possam afetar negativamente a economia.

A defesa da liberalização em agricultura cumpre funções diversas ao Brasil. Em primeiro lugar, a exportação de *commodities* é um fator fundamental para a economia nacional, sendo interessante para os brasileiros a abertura de mercados. Ademais, a adoção de um comportamento ofensivo tende

⁴⁵ TN/AG/R/11; TN/AG/R/17; TN/AG/R/18.

a atrair a simpatia dos defensores do sistema multilateral de comércio, atraindo aliados não apenas entre os Estados, como também na opinião pública.

Finalmente, a adoção de estratégias ofensivas em um tema delicado para o Primeiro Mundo bloqueia as negociações, e, na pior das hipóteses, impede acordos desequilibrados, concentrados em áreas que não interessam aos brasileiros. A seqüência das negociações pode mesmo demonstrar que a paralisação da Rodada é preferível a qualquer acordo inferior ao nível de demandas do G20.

A coordenação com países em desenvolvimento, buscada constantemente pelo governo Lula, é fruto da atual configuração nas negociações da OMC. Aspectos ideológicos são secundários; basta lembrarmos que muitos dos Estados do Terceiro Mundo são na verdade rivais na busca por mercados. Além disso, a pressão por benefícios e a concessão desses por parte dos atores mais fortes do sistema são uma ameaça constante, capaz de minar qualquer coalizão.

Nesse sentido, a determinação das posições de EUA e CE é vital para a definição das estratégias dos outros membros, afinal ambos os atores possuem potencial de sobra para atrair aliados. Uma declaração norte-americana em favor da liberalização dos mercados agrícolas no início de 2003 poderia motivar a formação de uma aliança com o Brasil, por exemplo.

Portanto, a constituição do G20 é resultado direto do contexto das negociações da OMC, sendo a participação do governo Lula nesse processo condizente com a tradição brasileira no sistema multilateral de comércio. Não houve qualquer mudança significativa na atuação brasileira nesse regime; mesmo a atitude de confrontação não é inédita, tendo ocorrido algo semelhante nas discussões sobre propriedade intelectual e saúde pública, ainda na gestão FHC.

O sucesso do G20 é determinado basicamente pelo longo processo de aprendizado vivenciado pelos países em desenvolvimento nos últimos 20 anos, que resultou em um refinamento das estratégias e na utilização de argumentos considerados mais legítimos no contexto das negociações. O maior trunfo da coalizão é o fato de estar defendendo a liberalização dos mercados agrícolas internacionais, com o objetivo de beneficiar milhões de agricultores do Terceiro Mundo. Qual país do mundo se negaria a ao menos sentar e negociar perante tal argumentação?

Por outro lado, o aprofundamento do sistema multilateral de comércio, apoiado de forma determinante pelos países desenvolvidos, de forma paradoxal, tende a prejudicar esses em relação ao controle de agenda e dos desfechos, afinal o endurecimento das regras traz cada vez mais previsibilidade às negociações, possibilitando a determinação de estratégias mais eficientes também por parte dos países em desenvolvimento, que, ao longo da História, foram marginalizados das decisões mais importantes no GATT.

Abstract

This article analyzes the circumstances that led a group of developing countries, under the Brazilian-Indian leadership, to adopt a stance of blockade during the WTO negotiations held in Cancun in 2003. The main argument is that coalitions of developing countries, whose strategies have matured along the last two decades as a result of long negotiations started in Uruguay, are currently connected with motivations related to advantages involved in the debates, rather than to the ideological principles of great blocks in the 70's. In that sense, the official rhetoric used by national governments, as the case of Lula in Brazil, fail to explain the success of G20, the focus remaining on WTO's institutional framework and the context in which negotiations take place.

Key words: Brazil; International trade; World Trade Organization; Multilateral negotiations; Coalitions; G20 – establishing strategies.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Dilemas da União Européia na reforma da PAC**. Tese (Livre-docência) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 1999.
- ABREU, Marcelo de Paiva. Diplomacia para o desenvolvimento. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: NUPRI, 1996.
- AMORIM, Celso. A OMC pós-Seattle. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. (Org.). **A OMC e o comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- AMORIM, Celso. The real Cancun. **The Wall Street Journal**, New York, 25 de set. 2003. p.A18.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Brazil in the Uruguay round of the GATT**. Aldershot: Ashgate, 1998.
- FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos para cursos de economia e administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- GANESAN, A. V. **Seattle and beyond: developing-country perspective**. Washington: Institute for International Economics. 2000. (The WTO after Seattle).
- HAMILTON, Colleen; WHALLEY, John. **Coalitions in the Uruguay round: the extent, pros and cons of developing country participation 1, 2**. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1988. (Working paper, n. 2751).

HIGGOTT, Richard D.; COOPER, Andrew F. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns group, and the Uruguay round of trade negotiations. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 589-632, Aut. 1990.

HOEKMAN, Bernard. Cancun: crisis or catharsis? **SATRN Bulletin Number 3**. Washington: World Bank Working Papers, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Hoekman-CancunCatharsis-092003.pdf>>. Acesso em: set. 2004.

JALES, Mario. **Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e a expansão dos fluxos comerciais Sul – Sul**. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, 2005. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/arquivos/projeto/21.pdf>>. Acesso em: nov. 2005.

JANK, Marcos Sawaya. Cupins no porão da OMC. **Folha de S. Paulo**, 26 de julho de 2004. Caderno Tendências/Debates

JONES, Kent. **Green room politics and the WTO's crisis of representation**. Innsbruck: Center for the Study of International Institutions Conference, 2004.

KAHLER, Miles; ODELL, John. Developing country coalition-building and international trade negotiations. In: WHALLEY, John (Ed.). **Developing countries and the global trading system**. Michigan: Michigan University Press, 1989.

LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento e direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

NARLIKAR, Amrita; WOODS, Ngaire. **International trade and the emergence of new interstate coalitions**. 2001. (Working Paper LATN). Disponível em: <<http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/International%20Trade%20and%20the%20Emergence.pdf>>

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions**. 2004. (Working Paper LATN, 18). Disponível em: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10716104231Tussie_et_al_G20.doc>

NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os países em desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

ODELL, John S. **Problems in negotiating consensus in the World Trade Organization**. Conference Paper, American Political Science Association. San Francisco, August, 2001.

OLIVEIRA, Gesner. Comércio Sul-Sul, depois de amanhã. **Folha de S. Paulo**, 12 de junho de 2004. Caderno Dinheiro.

SCHOTT, Jeffrey J. **The WTO after Seattle**. Washington: Institute for International Economics, 2000. (The WTO after Seattle).

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. **Analyzing politics: rationality, behavior and institutions**. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

SOARES, Guido F. S. As regras do comércio internacional e seu confronto com as normas internacionais de proteção ambiental. In: AMARAL JÚNIOR., Alberto do (Org.). **A OMC e o comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

STEINBERG, Richard H. In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n. 2, p. 339-374, Spring 2002.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

WOLFE, Robert. **Informal ministerial meetings and the WTO: multilateralism with large and small numbers, revisited**. Texto apresentado no Encontro Annual de International Studies Association. Montreal, 2004.

ZOELLICK, Robert. America will not wait for won't-do countries. **Financial Times**, London, 22 de set. 2003. p. 23.