

# O G-20 e a política externa brasileira\*

## *G-20 and Brazilian foreign policy*

Haroldo Ramanzini Júnior

### Resumo

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a política externa brasileira em relação à OMC. O foco de estudo é o G-20, coalizão de países em desenvolvimento, que surgiu na Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, em 2003. É nosso propósito identificar as percepções e as perspectivas que sustentam a atuação do Brasil nessa coalizão. O G-20 representa, no âmbito da OMC, inovações conceituais e diferenças práticas em relação a outras coalizões. O grupo tem a capacidade de traduzir uma vasta gama de interesses, às vezes conflitantes, em propostas conjuntas entre seus membros.

**Palavras-chave:** G-20; Política externa brasileira; OMC; Coalizões.

\* Este trabalho é um dos frutos da pesquisa de Iniciação Científica com apoio da FAPESP. Agradeço à Profa. Janina Onuki e ao Prof. Tullo Vigevani, pelas críticas e sugestões a uma versão preliminar deste artigo. Agradeço também ao parecerista indicado pela Revista Fronteira.

A formação do G-20,<sup>1</sup> na fase final de preparação da Reunião Ministerial de Cancun da Organização Mundial de Comércio (OMC), de 2003, foi uma resposta imediata à proposta de negociação agrícola estruturada e pre-determinada pelos Estados Unidos e pela União Européia. A aceitação do documento por parte do uruguaio Carlos Perez de Castillo, então presidente do Conselho Geral da OMC, como documento *framework* para as negociações, foi o estopim para o alinhamento dos países em desenvolvimento em torno do G-20. Esse documento era pouco ambicioso quanto às metas de liberalização e acesso a mercados agrícolas. Por outro lado, num sentido mais amplo, o G-20<sup>2</sup> está ligado com a idéia da ampliação da influência dos países em desenvolvimento no processo decisório da OMC, e na busca de maior acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Da mesma forma, o G-20 mostrou o revigoramento da participação dos países do Sul, nas negociações na esfera da OMC, por meio de coalizões, consolidando uma tendência que já vinha ocorrendo, desde a Rodada Uruguai do GATT.

Isso posto, pretendemos, neste trabalho, analisar a política exterior do Brasil em relação à OMC. O foco de estudo é o G-20. É nosso propósito identificar as percepções e as perspectivas que sustentam a atuação da diplomacia brasileira nessa coalizão. A análise, tanto da formação da coalizão G-20, quanto dos seus resultados, poderá subsidiar uma compreensão mais detalhada da política exterior brasileira, na administração do governo Lula da Silva, no sentido de definir uma orientação Sul-Sul, na agenda de política exterior, de forma a considerar se o tema é um fator diferencial com relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

As instituições multilaterais, como a OMC, podem propiciar a cooperação e a formação de coalizões, entre Estados mais fracos, que contenham, em certo sentido, o poder dos mais fortes. Da mesma forma, temas de grande interesse para o Brasil têm possibilidade de ser efetivamente discutidos apenas nesse órgão multilateral de comércio. Esses são uns dos motivos de o País atribuir centralidade à instituição, e conseguir fazer valer alguns dos seus pontos de vista no resultado das negociações, mesmo sob constante pressão dos países desenvolvidos.

---

<sup>1</sup> São membros do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

<sup>2</sup> Narlikar e Tussie (2004) consideram que a coalizão G-20 representa um marco e um exemplo na história da formação de coalizões na OMC, já que apresentou uma ameaça de veto unificada e plausível.

No decorrer da pesquisa, observou-se que só é possível interpretar a participação do Brasil no G-20, de forma associada ao estudo da política externa brasileira. Assim sendo, o ponto de partida é que a participação do Brasil na OMC, mais especificamente no G-20, associa-se a um conjunto mais amplo de ações da política exterior. Esse tipo de abordagem também está presente no trabalho de Sennes (2001), em que o autor conclui que, em vez de universos políticos isolados, a presença dos países intermediários<sup>3</sup> nos regimes multilaterais é um instrumento articulado e condicionado às demais iniciativas externas, e só com a consideração desses elementos é que é possível compreender a racionalidade de suas estratégias multilaterais.

Assim sendo, levou-se em consideração o fato de o G-20 ser uma coalizão de tipo "specific-issue", focada no tema da agricultura. Contudo, dois de seus principais expoentes, Índia e Brasil, têm interesses divergentes nas negociações agrícolas. Por isso, a fundamentação da explicação do G-20, que leva em consideração apenas os aspectos comerciais, não dá conta de uma justificativa mais ampla para a formação da coalizão, pois, entre outros fatores, não inclui o considerável esforço brasileiro para sua manutenção. Por trás dos debates em torno do G-20, emergem as discussões relacionadas com a cooperação Sul-Sul, assim como as conotações geoestratégicas que poderiam estar subjacentes ao esforço brasileiro, na coordenação e na manutenção do G-20. Portanto, faz-se necessário compreender como a divergência de interesses tem sido compatibilizada numa proposta de negociação conjunta.

Com efeito, buscamos analisar se o status de líder da coalizão corresponderia à expectativa de uma parte das elites e da diplomacia brasileira de tornar o País um ator protagônico no cenário político internacional. Assim sendo, visando melhorar o seu *locus standi* internacional, o País se disporia a arcar com os custos de ações coletivas. Nessa direção, os estudiosos da política exterior do Brasil indicam que a aspiração de exercer um papel influente no cenário externo, às vezes acima da sua própria capacidade, tem sido um traço permanente no seu relacionamento externo. Seria de se supor que, no plano das ações diplomáticas brasileiras em relação ao G-20, haveria componentes de uma política de equilíbrio em relação às potências globais. Isso

<sup>3</sup> País intermediário é aquele que, de modo geral, está situado abaixo das grandes potências e acima dos países pouco expressivos. Uma característica é a participação intensa nos sistemas regionais onde se situa. Nessa faixa intermediária, o principal parâmetro é o grau de influência na elaboração das agendas internacionais. O presente artigo não discute o conceito de país intermediário, mas apenas o toma como parâmetro, para a análise da atuação do Brasil num ambiente institucionalizado. Para revisão da literatura sobre o conceito de país intermediário e aprofundamento da discussão, ver Cooper, 1994.

corroboraria a argumentação de Pinheiro (2000) de que, embutido no discurso de cooperação pela justiça, o conceito de autonomia, presente na política exterior do Brasil, utiliza-se dessa concepção para a satisfação da sua busca por poder. Portanto, o País posicionar-se-ia na defesa dos direitos das potências menores, ao mesmo tempo em que aspiraria ao status equivalente ao das grandes potências (GARCIA, 2005).

Vale ressaltar que o estudo do G-20 pode oferecer um *insight* interessante, para se pensar o papel que os países em desenvolvimento, agindo de maneira concertada, podem desempenhar no sistema internacional contemporâneo. A complexidade institucional da OMC, bem como o processo de aperfeiçoamento social dos países em desenvolvimento, junto com a possível reconfiguração de poder político internacional, faz com que a possibilidade de os EUA e da UE determinarem a agenda e o resultado das negociações seja, em certo sentido, restringida.

### **O papel das coalizões para os países em desenvolvimento**

A literatura sobre coalizões na OMC (WHALLEY, 1988; HIGGOT; COOPER, 1990; NARLIKAR; WOODS, 2001; NARLIKAR, 2003; NARLIKAR; TUSSIE, 2004) é consensual no sentido de considerar que os países em desenvolvimento, para conseguir valer seus interesses no resultado das negociações, devem formar coalizões. Na ótica de Whalley (1988, p. 8), observa-se a existência de uma coalizão, quando “um conjunto de países que participam de um processo de negociação concorda em agir em concerto para se atingir um determinado fim comum”. Essa definição de coalizão é razoavelmente absorvida pelos outros autores. Narlikar (2003) incorpora a definição de Whalley (1988), acrescentando que essa definição inclui qualquer tipo de atividade de coordenação explícita que envolva cooperação entre os Estados e que busque atingir um objetivo claro.

Por sua vez, Kahler e Odell (1989, p. 149) observam a existência de uma coalizão quando:

dois ou mais atores, com interesses comuns, coordenam o seu comportamento em relação a outros atores. Essa definição “frouxa” de coalizão reconhece que em comércio e em outras negociações econômicas internacionais, as coalizões são freqüentemente transitórias e não exclusivas. Um sócio de coalizão num tema pode não remanescer como sócio em outro tema.

Ou seja, segundo a definição de Kahler e Odell (1989), embora a cooperação entre os membros de uma coalizão seja fundamental à coesão e credibilidade do grupo, por outro lado, trata-se de uma forma rasa do conceito de cooperação internacional.

Uma das conclusões do trabalho de Narlikar (2003) é que, para as coalizões que envolvem países em desenvolvimento funcionarem de alguma forma, se faz necessário dois pré-requisitos. Em primeiro lugar, que haja coerência interna, ou seja, interesses substantivos em comum. Coalizões formadas por países que tenham interesses divergentes e que dificilmente possam ser acomodados têm pouca possibilidade de sucesso. Se a base sobre a qual se estrutura a coalizão for frágil, na concepção de Narlikar (2003), os membros não conseguirão responder de maneira adequada às oportunidades e restrições do contexto. Em segundo lugar, é necessário que a coalizão tenha determinado peso externo. Ou seja, no caso de coalizões que envolvem países em desenvolvimento, é necessário que tenham certo número de países que juntos imprimam densidade, de vários níveis, ao grupo. A questão do peso externo, juntamente com as estratégias de negociações da coalizão, é atributo importante para que a coalizão adquira respeitabilidade diante das outras coalizões e membros da OMC. É importante ressaltar que esses atributos são elementos valiosos, mas que por si sós não garantem o sucesso da coalizão.

É preciso reter da contribuição de Olson (1999) que a existência de interesses em comum pode não ser condição suficiente para que a ação coletiva se efetive. No caso das coalizões de países do Sul, a existência de um país intermediário disposto a exercer o papel de empreendedor político (HARDIM, 1982), bem como a existência de incentivos seletivos (positivos ou negativos) que possam ser apropriados individualmente pelos membros, é elemento fundamental para o equacionamento da ação coletiva. Como veremos, no caso do G-20, o Brasil parece assumir claramente esse papel de empreendedor político da coalizão. Da mesma forma, o País investe na organização da ação coletiva, com a expectativa de obtenção de benefícios que possam ser apropriados individualmente.

Na esfera dos países em desenvolvimento, principalmente dos menos desenvolvidos entre os países em desenvolvimento, a organização conjunta de propostas agregaria recursos de poder e diminuiria os custos de pesquisa que esses países necessitam para acompanhar as negociações. Além disso, aumentaria a credibilidade de suas ameaças e o seu poder de barganha. Contribuiria também para diminuir os problemas referentes à sua sub-representação.<sup>4</sup> Atuando em conjunto, aumentar-se-iam o peso econômico e político desses países. Cumpre frisar, é claro, que conhecimento e pesquisa não vão diminuir as pressões bilaterais e as dificuldades às quais estão sujeitos os países em desenvolvimento no âmbito das negociações da OMC.

<sup>4</sup> Narlikar (2003) indica que a média das delegações dos países desenvolvidos era de 7,38 pessoas, enquanto a média das delegações dos países em desenvolvimento era de 3,51 pessoas.

O poder de barganha limitado dos países em desenvolvimento faz com que as coalizões se tornem um instrumento crucial para a eficácia de algumas de suas demandas nas negociações internacionais. Narlikar (2003) considera que os países em desenvolvimento perceberam que o único meio de minimizar as dificuldades e aproveitar as oportunidades das negociações seria por meio de ações concertadas em grupos. Da mesma forma, a participação numa coalizão forneceria uma possibilidade de entendimento das discussões em novas áreas e temas, já que muitos países não têm recursos, nem massa crítica para discutir alguns dos temas que estão na agenda da OMC.

Por conta da complexidade e abrangência dos temas que se discutem na OMC, aparece a possibilidade de formação de diferentes padrões de coalizão, motivada por circunstâncias específicas. Assim, configura-se uma realidade em que surgem coalizões diferenciadas, cada qual movida por interesses diferentes. Narlikar (2003, p. 31) classifica as coalizões em dois tipos: a) *Alliance-Type* (ou Coalizões Temáticas): seriam formadas em resposta a ameaças específicas, tendo objetivos pontuais e reconhecidos. A coalizão permanece, enquanto os acordos intragrupo continuarem sendo cumpridos. A estabilidade desse tipo de coalizão é dependente do fato de os membros perceberem que estão tendo alguma vantagem em participar delas. Assim a postura dos países no grupo, grosso modo, é pautada por motivação racional e egoísta; b) *Bloc-Type*: coalizão de escopo abrangente, estruturada em termos de ideologia e identidade compartilhada. A abordagem teórica construtivista de relações internacionais é um interessante aparato teórico para pensar a manutenção de coalizões do tipo bloco. Essas revelam grande durabilidade, adaptando-se e discutindo constantemente novos temas, independentemente dos seus resultados. Cumpre, contudo, ressaltar, como a própria Narlikar (2003) nos lembra, que essa classificação não é rígida, e que a maior parte das coalizões tem elementos tanto de bloco como temáticas. Certamente poderíamos afirmar que o G-20 têm determinadas características tanto de coalizão temática quanto de bloco.

Quanto às estratégias de negociação dos diferentes tipos de coalizão, Odell (2003) considera que podem variar de duas formas: estratégia distributiva e estratégia integrativa. Na distributiva, os atores demandam muito, mas não oferecem quase nenhuma concessão, buscam-se ganhos relativos. Esse tipo de comportamento dificulta e desestimula a busca de oportunidades para ganhos mútuos e pode resultar, em última instância, num impasse no processo negociador. Já na estratégia integrativa, privilegiam-se os ganhos absolutos, busca-se efetivamente a negociação e a compatibilização dos

diferentes interesses, para que se chegue a um acordo que seja satisfatório para todos os envolvidos.

A criação de coalizões em áreas específicas é uma estratégia importante para os países intermediários, que não têm os atributos estruturais inerentes às grandes potências, influírem, de alguma forma, no rumo das negociações. Por outro lado, temos de considerar, como mostrou o acordo Blair House da Rodada Uruguai, que situações de forte coordenação e coesão política dos países desenvolvidos, ou contextos fortemente hegemônicos, tendem a limitar o espaço de manobra e a atuação das coalizões.

Portanto, para os países em desenvolvimento, a atuação mediante coalizões nas negociações no âmbito da OMC pode ser um importante meio para melhorar a posição desses países. Da mesma forma, pode servir como escudos a eventuais represálias dos países desenvolvidos. Igualmente importante para os países em desenvolvimento é a possibilidade de divisão de trabalho e troca de informações no seio de uma coalizão, já que muitos países têm recursos bastante limitados e outros nem sequer conseguem manter uma representação permanente em Genebra (NARLIKAR, 2003).

### **A estruturação e a particularidade da coalizão G-20**

O G-20 vem se consolidando, desde o seu surgimento, como interlocutor de destaque nas negociações agrícolas. Além disso, indica um processo de maturidade das alianças Sul-Sul nas negociações comerciais multilaterais. Esse status pode ser atribuído, entre outros fatores, aos seguintes dados: a) a importância dos seus membros na produção e no conjunto do comércio agrícola, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais; b) sua capacidade de traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas e consistentes; c) sua habilidade em coordenar seus membros e interagir<sup>5</sup> com outros grupos e coalizões presentes na OMC. Além disso, cabe destacar que a sua participação na produção mundial das dez principais *commodities* agrícolas é maior que a da UE e a dos EUA juntos. Em arroz, o G-20 responde por 72% da produção mundial; em tabaco, representa 70%; em soja, 62%; em açúcar, detém uma participação de 61%. O G-20 produz 56% da carne suína no mundo, e em algodão, a participação é de 54%. E ainda é

<sup>5</sup> É interessante notar esse esforço de intercâmbio de informações e propostas com outras coalizões. No encontro do G-20, no Rio de Janeiro, entre os dias 9 e 19 de setembro de 2005, além dos ministros dos países membros do G-20, estavam presentes representantes do G-33, do grupo das economias menores e mais vulneráveis (SVE), do bloco dos países menos desenvolvidos (LDC), dos países do ACP e o grupo dos produtores de algodão.

responsável por 47% do café produzido no planeta e pela produção de 43% da carne de frango e 40% da carne bovina.<sup>6</sup>

O grupo representa, no âmbito da OMC, inovações conceituais e diferenças práticas em relação a outras coalizões. Ademais, a coalizão tem a capacidade de traduzir uma vasta gama de interesses, às vezes conflitantes, em propostas conjuntas e consensuais entre seus membros, da mesma forma em que desenvolve com habilidade e competência a interação com outras coalizões e países. O grupo é uma articulação entre alguns países em desenvolvimento, que, mesmo com contradições, têm o objetivo comum de enfrentar as políticas protecionistas dos países ricos no setor agrícola, principalmente os subsídios à exportação. É importante ressaltar, que, além do G-20, existe uma série de outras coalizões que atuam no âmbito da OMC, como o G-10,<sup>7</sup> G33,<sup>8</sup> G90<sup>9</sup> e Grupo de Cairns.<sup>10</sup>

A Reunião de Cancun da OMC, em 2003, que possibilitou o surgimento do G-20, foi inviabilizada, entre outros fatores, mas principalmente, em virtude de os países em desenvolvimento manterem uma posição unificada em face da pressão dos países ricos, mesmo que entre aqueles houvesse diferenças quanto a determinados temas da agenda agrícola. A diferença fundamental era evidente nas propostas demandantes brasileiras, relacionadas com os três pilares das negociações agrícolas e as posições defensivas indianas. A Índia,

<sup>6</sup> Dados do Instituto de Comércio e Negociações Internacionais, ICONE site: <<http://www.iconebrasil.org.br>>, consultado em 5 set. 06.

<sup>7</sup> O G-10 abrange principalmente os países que têm interesses defensivos na área agrícola e que lutam para continuar apoiando seus agricultores com subsídios e altas tarifas. Normalmente os países membros desse grupo têm políticas agrícolas mais defensivas do que as dos EUA e as da UE, mas, como são membros pequenos, observa-se que o Brasil e outros países do G-20 não discutem especificamente com esses países, focando o alvo de suas críticas nos EUA e na UE. Japão, Suíça e Noruega são os principais representantes desse grupo.

<sup>8</sup> A preocupação central dessa coalizão situa-se com os efeitos de uma possível liberalização agrícola sobre os pequenos agricultores e com a agricultura familiar. Defendem uma redução unilateral de tarifas agrícolas por parte dos países desenvolvidos. Seu principal interlocutor é a Indonésia.

<sup>9</sup> Trata-se da maior coalizão existente no âmbito da OMC. Congrega os países da África, do Caribe e do Pacífico e o grupo das nações menos desenvolvidas. É uma coalizão com posições eminentemente defensivas. Esses países temem que os resultados da Rodada Doha prejudiquem as preferências comerciais que esses países têm nos mercados desenvolvidos, principalmente na UE.

<sup>10</sup> O Grupo de Cairns já é uma coalizão mais bem estruturada. Teve um importante papel na Rodada Uruguai do GATT. A maioria dos seus membros é de países exportadores de produtos agropecuários que buscam maior liberalização do comércio agrícola. Alguns deles também são membros do G-20 (Brasil, África do Sul e Argentina, entre outros). Os principais membros do Grupo de Cairns são a Austrália e o Canadá.

como se sabe, não está disposta a abrir o seu mercado agrícola. Pede uma liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos.<sup>11</sup> Os representantes indianos argumentam que a proteção do seu mercado agrícola justifica-se no papel fundamental que esse desempenha no equilíbrio e no desenvolvimento da sociedade indiana.<sup>12</sup> Por isso, vêem uma razão de ser do apoio interno. Portanto, o consenso Brasil-Índia estrutura-se em torno da questão de acesso aos mercados e diminuição dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, sendo essa, até, a principal bandeira do G-20.

Após a Reunião Ministerial de Cancun, o G-20 foi gradualmente recebendo reconhecimento internacional. Grande parte desse reconhecimento se deve à capacidade que o grupo demonstrou de apresentar uma postura coesa em relação às negociações agrícolas (ainda que persistam diferenças em relação a outros temas). Outro elemento importante foi o esforço do grupo, notadamente do Brasil e da Índia, em apresentar propostas técnicas nas diversas reuniões dos grupos de trabalho em Genebra. A preocupação do Brasil em compatibilizar sua posição com a Índia está ligada com o esforço nacional de estruturar as bases da coalizão. Narlikar e Tussie (2004) consideram que a coerência do G-20 está associada com o comportamento do seu núcleo, especialmente do Brasil e da Índia. Caso esses países tivessem demonstrado diferenças entre si, teriam provocado uma cadeia de desistências por parte dos países menores, que não poderiam se arriscar a comprometer-se com uma coalizão estruturalmente dividida.

Na percepção de Narlikar e Tussie (2004), o relativo sucesso do G-20 está relacionado a uma experiência passada dos países em desenvolvimento com coalizões e processos de negociações na esfera da OMC. A gênese do G-20, na percepção das autoras, estaria mais diretamente ligada a um processo de adaptação social dos países em desenvolvimento, com os procedimentos e métodos das negociações no âmbito da OMC, do que propriamente com as

<sup>11</sup> Essa percepção indiana está parcialmente incorporada no Comunicado do G-20: "Com relação a acesso a mercados, o G-20 propõe melhoras substanciais por meio de cortes tarifários mais profundos e da eliminação de salvaguarda especial para países desenvolvidos".

<sup>12</sup> É interessante observar a declaração do ministro Celso Amorim, exposta no web site oficial do G-20: "Em particular, o Grupo busca combater as distorções e restrições que afetam o comércio agrícola, no que concerne aos subsídios à exportação, e outras medidas de promoções de exportações, apoio interno que distorce o comércio e empecilhos ao acesso dos produtos originários de países em desenvolvimento. Além disso, tal como contido no mandato negociador, o Grupo busca desenvolver mecanismos de tratamento especial e diferenciado que promovam a segurança alimentar e atendam as preocupações dos países em desenvolvimento com suas populações rurais". Esse discurso parece refletir de forma clara a preocupação indiana nas negociações agrícolas da OMC.

iniciativas específicas do Brasil.<sup>13</sup> Exemplos desse aprendizado seriam as propostas concretas e estruturadas apresentadas pelo grupo, que em nada lembram as estratégias anteriores de negociação dos países em desenvolvimento, que eram pautadas, ora pelo imobilismo, ora pela tendência ao bloqueio.<sup>14</sup> As autoras sugerem que o G-20 decorre de quase duas décadas de aprendizado dos países em desenvolvimento. Acreditamos, contudo, que o papel do contexto<sup>15</sup> (no caso a Reunião de Cancun) e a conservadora proposta conjunta dos EUA e da UE, no sentido da liberalização do comércio agrícola, devem, da mesma forma, ser conjugados nas explicações.

O histórico das negociações do GATT (principalmente a Rodada Uruguai) ajuda a entender, em termos, a estratégia de negociação e o processo de constituição do G-20. Parece permanecer na memória dos países em desenvolvimento, os resultados dos pactos assimétricos dessa Rodada (STEINBERG, 2002). Os países em desenvolvimento tiveram de aderir a um corpo de regras altamente restritivo e proibitivo no que se refere aos novos temas do comércio internacional. As coalizões, apesar de importantes, tiveram pouca eficácia na tentativa de barrar a inclusão dos novos temas na agenda do GATT. Da mesma forma, não desempenharam o papel esperado, no sentido de viabilizar acordos de comércio efetivamente mais propensos aos países em desenvolvimento. O Grupo de Cairns<sup>16</sup> funcionou bem enquanto aproveitava as divergências entre EUA e CE; porém, no momento que Washington e Bruxelas resolveram discutir a questão de maneira bilateral, o grupo não teve opções.

Apesar disso, de acordo com Narlikar (2003), o grupo teve relevância por conta de três razões principais: 1) deu continuidade ao tipo de diplomacia iniciado pela coalizão *Café-au-Lait*; 2) foi além da experiência *do Café-au-Lait* ao migrar de uma coalizão de agenda-setting para uma coalizão negociadora; 3) como resultado das razões anteriores, o Grupo restabeleceu

<sup>13</sup> O então presidente do comitê de negociações agrícolas da OMC, o diplomata neozelandês Tim Grosser, afirmou: "A formação do G-20 pelo Brasil, francamente, foi uma obra-prima da diplomacia brasileira". Entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, 9/8/2004.

<sup>14</sup> É claro que a estrutura da OMC (principalmente o single undertaking) e a possibilidade de trocas intertemáticas também dificultam estratégias do tipo veto.

<sup>15</sup> Segundo Axelrod e Keohane (1993), a propensão dos países a cooperar e a agir de forma concertada está ligada a três aspectos: mutualidade de interesses, sombra do futuro e número de atores. Isoladamente, esses conceitos demonstram apenas um quadro de análise. Além desses aspectos, para esses autores, fatores contextuais são de máxima importância para explicar a cooperação internacional e mais especificamente a formação de coalizões.

<sup>16</sup> Precisamos lembrar, que apesar disso, em todos os momentos, o Grupo de Cairns contou com o apoio tácito dos EUA, sendo esse também um dos fatores do seu relativo sucesso.

a credibilidade do modelo do *Café-au-Lait*, gerando, com base em sua experiência, outras coalizões. O Grupo de Cairns permanece atuando até hoje, apesar de ter perdido um pouco a sua relevância em decorrência da emergência do G-20, e também após a Austrália, principal país do grupo, assinar um acordo de livre comércio com os EUA.

Em discurso, por ocasião do “Dia do Diplomata”, em 18 de setembro de 2003, em Brasília, o ministro Celso Amorim afirmou:

A conferência de Cancun marca um ponto de inflexão na dinâmica interna da OMC – onde, tradicionalmente, o que era decidido pelas grandes potências comerciais era visto como o consenso inevitável. Graças a um esforço conjunto de 22 países em desenvolvimento, coordenados pelo Brasil, do qual participaram países grandes e pequenos de três continentes, as postulações da maior parte da humanidade não puderam ser ignoradas.

Analisando as propostas de negociação do G-20, no *website* oficial do grupo, nota-se que a coalizão busca a liberalização dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Diferentemente das coalizões anteriores que contavam com a participação dos países em desenvolvimento, o G-20 não apresentava uma agenda pura e simples de veto, e sim uma agenda proativa, que ficou caracterizada nas suas propostas tecnicamente substantivas. Os documentos do grupo sugerem a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e de uma categoria de produtos sensíveis, que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento, em caso de surto de importações. O grupo defende o argumento de que os países em desenvolvimento não deveriam assumir compromissos maiores que os atuais em acesso a mercados, já que em diversos países predominam formas de agricultura não-comerciais. O consenso do grupo refere-se, pois, à eliminação dos subsídios à exportação para produtos agrícolas. Portanto, o alvo de crítica é principalmente a Política Agrícola Comum<sup>17</sup> da UE.

Em sua análise do G-20, envolvendo seus resultados e implicações, considera Lima (2005, p. 53):

O governo brasileiro não apenas destacou positivamente o movimento da política externa, em coordenação com outros países do Sul, na direção do exercício de uma meta poder nas questões multilaterais de comércio,

<sup>17</sup> Para uma análise crítica em relação aos regimes internacionais que destaca a relativa incapacidade dos regimes no sentido de estimular reformas internas nos atores mais poderosos, usando como estudo de caso a PAC, ver o trabalho de Paalberg, 1997.

como sinalizou a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização dos mercados e do pós-Guerra Fria.

O importante papel desempenhado pelo Brasil para a constituição do grupo demonstra a retomada da sua capacidade de articulação política no âmbito internacional. O País, enquanto um dos líderes dessa coalizão, busca, em certo sentido, relançar, ainda que em outras bases, o perfil reivindicatório da política externa brasileira. Da mesma forma, impulsionados pela atuação do G-20, os países em desenvolvimento alcançaram maior participação no processo negociador da OMC. O Brasil, junto com a Índia, passou a integrar grupo de cinco atores – ao lado dos Estados Unidos, da União Européia e da Austrália – que desempenharam papel preponderante no estabelecimento das bases sobre as quais se assentou a decisão final do Pacote de Julho de 2004, e ainda hoje são os principais atores no palco das negociações.

Fica claro que, para formar o G-20 e compatibilizar os diferentes interesses, países exportadores, como o Brasil e a Argentina, reduziram seu grau de ambição em relação ao acesso a mercados de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. O grupo concentrou seus esforços na eliminação de práticas que distorcem o comércio agrícola, por exemplo, na redução substancial das medidas de apoio interno dos países desenvolvidos. Desde já podemos considerar que esse consenso intracoalizão é um dos fatores do relativo sucesso e da durabilidade da coalizão.

### Os diferentes interesses no âmbito do G-20 e a postura do Brasil

Levando em conta a realidade da agricultura nacional e a posição defendida pelo Brasil no G-20, surgem algumas questões, quais sejam: Por que o país acomoda a sua demanda de acesso a mercados, ao mesmo tempo em que concentra esforços pelo fim dos subsídios à exportação? Da mesma forma, o G-20 defende a não-abertura dos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento, apesar de esses mercados representarem mais da metade das vendas do agronegócio brasileiro. Qual seria a *rationale* de o Brasil defender esse posicionamento? Esse estaria sendo o custo pago pelo Brasil para agir por meio de uma coalizão? O Brasil, no caso do G-20, mostra claramente para seus parceiros que, em nome da liderança e projeção internacional, está disposto a arcar como *paymaster* em ações coletivas? Cumpre ressaltar que uma atenção exagerada no âmbito doméstico traz certa dificuldade para entender como países com estruturas políticas e societárias tão diferentes podem ter uma plataforma de ação conjunta. Para a compreensão da postura brasileira em relação ao G-20, torna-se necessário conjugar, na análise, tanto as pressões em nível doméstico, quanto, sobretudo, as motivações sistêmicas. Sabemos,

pois, que dois dos principais expoentes do G-20, Índia<sup>18</sup> e Brasil, têm interesses substantivamente divergentes nas negociações agrícolas e também em outros temas da agenda da OMC.

As negociações para a liberalização do comércio de produtos agrícolas, no âmbito da OMC, envolvem três grandes pilares: acesso a mercados, subsídios às exportações e medidas de apoio interno. O Brasil é agressivo nos três pilares da negociação. Para o Brasil, a priori, não interessam medidas de tratamento especial e diferenciado, para produtos agrícolas, muito menos a possibilidade de os países em desenvolvimento, para onde se destinam mais da metade das exportações do agronegócio brasileiro, imponham salvaguardas às importações agrícolas. Contudo, essa não é a posição que o Brasil tem, conquanto membro do G-20, como fica claro no seguinte trecho de um comunicado do Grupo:

As propostas dos países desenvolvidos não incorporam adequadamente o S&D (Tratamento Especial e Diferenciado) para países em desenvolvimento. O G-20 reafirma que S&D é parte integral de todas as áreas de negociação. Em particular, SP (Produtos Especiais) e SSM (Mecanismo de Salvaguardas Especiais) devem ser tratados com vistas a um resultado exitoso em Hong Kong.<sup>19</sup>

Isso também fica claro no seguinte trecho do discurso do ministro brasileiro Celso Amorim, proferido na Reunião Ministerial do G-20 de 2004:

O Acordo Agrícola é hoje o acordo da OMC com o maior número de disciplinas de tratamento especial e diferenciado. Mas trata-se, na verdade, de tratamento especial e diferenciado ao reverso, tratamento especial e diferenciado para os países desenvolvidos, que continuam a se beneficiar de derrogações para distorcer os mercados e prejudicar os países em desenvolvimento. Nós precisamos mudar isso. Nós precisamos acabar com esses privilégios. Nós precisamos garantir a existência de dispositivos de tratamento especial e diferenciado que sejam efetivos e operacionais, dirigidos para o desenvolvimento rural e para os meios de vida dos países em desenvolvimento.

De acordo com o estudo de Jales (2006), do Ícone, dada a importância dos países emergentes como importadores de produtos agrícolas, o esforço

<sup>18</sup> A Índia, por exemplo, quer manter 20% de seus produtos agrícolas intocados num acordo da OMC. A proposta defendida pelos indianos é que produtos como açúcar, cereais e frango sejam considerados sensíveis, e que, portanto, não estariam sujeitos à eventual negociação de cortes de tarifas.

<sup>19</sup> Reunião Ministerial do G-20. Genebra, 9 de novembro de 2005.

de abertura de mercados não pode ser limitado aos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento são hoje responsáveis por mais da metade de todas as vendas externas do agronegócio brasileiro. São também os mercados que concentram as maiores oportunidades de aumento da demanda de importações. Contudo, acreditamos que os negociadores brasileiros, visando manter a coerência interna da coalizão, não demandam a abertura dos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento, visto que, em termos políticos, essa postura seria pouco recomendada.

Segundo o estudo, a proposta de efetivação de um mecanismo de salvaguarda especial para países em desenvolvimento, tal como apresentada pelo G-33, seria prejudicial para o Brasil, que perderia a oportunidade de aproveitar as potencialidades dos mercados dos países em desenvolvimento. O novo mecanismo de salvaguarda, conforme sugerido pelo G-33, tem o potencial de anular os ganhos que o Brasil possa vir a obter, via redução de tarifas de importação. Ou seja, o mecanismo de salvaguarda, pode vir a causar sérios danos aos produtores nacionais, uma vez que limita o acesso do Brasil aos mercados em expansão dos países em desenvolvimento. Estes, ainda de acordo com os dados do estudo de Jales (2006), representam mais de dois terços de todas as importações agrícolas mundiais. No longo prazo, a capacidade de importação desses países tende a ser ainda maior conforme sugere o estudo. Apesar disso, como estamos argumentando, no seio do G-20, o Brasil acaba incorporando as demandas dos parceiros mais protecionistas, em prol da manutenção da coalizão.

No caso dos dois principais atores do mundo desenvolvido, poderíamos dizer que EUA e a UE apresentam diferentes modalidades de subsídio aos seus setores agrícolas. Os EUA subsidiam, de forma mais intensa, a produção voltada ao comércio interno. Já a UE apóia, com pesados subsídios, tanto a agricultura para produção interna quanto para a exportação. Na perspectiva brasileira, esses subsídios são extremamente prejudiciais, uma vez que afetam negativamente as exportações brasileiras. O apoio interno dificulta a entrada dos produtos brasileiros nesses mercados. Já os subsídios à exportação distorcem os preços internacionais e criam competidores artificiais para a agricultura brasileira, fazendo com que essa perca potenciais mercados. A entrada dos produtos agrícolas nacionais nos mercados dos países desenvolvidos também é dificultada por uma série de outros fatores, como as altas tarifas e os picos tarifários, que tanto EUA quanto UE utilizam indiscriminadamente.

Para o Brasil, uma efetiva liberalização agrícola, com aumento no quesito acesso a mercados e diminuição dos subsídios à exportação e no apoio

interno seria o cenário mais positivo. Apesar de o mandato de Doha<sup>20</sup> afirmar o compromisso dos países membros da OMC com negociações abrangentes com vistas a melhorias substantivas em acesso a mercados, redução visando à eliminação de todas as formas de subsídios às exportações e redução substancial em medidas de apoio interno que distorcem o comércio, esse cenário parece estar cada vez mais distante da realidade objetiva das negociações. O G-20 busca, em última instância, fazer valer o cumprimento integral do Mandato de Doha, ou seja, a melhora substancial do acesso aos mercados, a eliminação dos subsídios à exportação e medidas equivalentes, e a redução significativa dos subsídios domésticos distorcivos, principalmente aqueles aplicados pelos países desenvolvidos.

A Índia, que é um membro importante no G-20, também faz parte da coalizão G-33, que é o grupo de países que pretende manter a proteção à produção de subsistência de países pobres e em desenvolvimento. A Índia e o G-33 querem valer-se dos mecanismos de salvaguardas, para colocar a sua pauta de importações agrícolas sob essas medidas de proteção. Uma das preocupações centrais dos indianos consiste em proteger os seus agricultores locais da concorrência internacional. Um dos argumentos é que essa atividade no país não tem substrato comercial. O que há em comum com o Brasil é o interesse no fim dos subsídios à exportação por parte dos países desenvolvidos, porque prejudicam tanto a um quanto ao outro. Também há convergência, no sentido de demandar dos países desenvolvidos maior abertura no seu mercado agrícola, ainda que para a Índia essa abertura tenha de ser unilateral.

Mas essa posição do grupo encontra séria objeção por parte das propostas dos EUA, que afirmam que somente diminuirão seus subsídios domésticos ao setor agrícola se houver a devida reciprocidade em acesso a mercados, principalmente por parte dos países em desenvolvimento. Essa postura norte-americana tornou o G-33 ainda mais defensivo no tema, e trouxe também dificuldades ao G-20, a despeito de, concretamente, essa proposta interessar a alguns países do grupo como o Brasil e a Argentina, mas, por outro lado, é contrária aos interesses da Índia e da China. Os EUA indicam que não vão abrir mão de seus subsídios se não tiverem acesso aos mercados dos países em

<sup>20</sup> Essa realidade insere-se na análise de Steinberg (2002), que considera que a maneira mais fácil de lançar uma Rodada, tendo como fundamento o processo de tomada de decisões baseado na igualdade soberana, reside no estabelecimento do consenso em torno de um mandato negociador bastante vago que inclua as iniciativas e os interesses de todos os membros. Na perspectiva do autor, os documentos de lançamento de uma Rodada ou os documentos precedentes que preparam o caminho para o lançamento são escritos em uma linguagem ambígua o suficiente para que nenhum país possa bloquear as negociações.

desenvolvimento. Já um grupo de países em desenvolvimento que integram o G-33 e parcialmente o G-20 não vislumbra a possibilidade de abrir seus mercados, ainda mais enquanto o mercado agrícola mundial estiver distorcido pelos subsídios, principalmente os fornecidos pelos EUA e pela CE. Esses vetos cruzados resultam na constante paralisação das negociações.

Em suma, o Brasil é um país pró-livre comércio em matéria agrícola, mas essa posição do País não é consenso no seio do G-20. O grupo, até o momento, tem se mantido unido e coeso, até porque, as perspectivas de avanço sobre questões essenciais são pequenas. O consenso interno é quanto ao fim dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos. O grupo defende que os países em desenvolvimento não deveriam assumir maiores compromissos em acesso a mercados, uma vez que, em muitos países, predominam formas de agricultura não comercial. Apesar do acesso aos mercados dos países em desenvolvimento ser importante para o Brasil, faz-se necessário abrir mão dessa demanda em prol da ação coletiva. Contudo, não podemos perder de vista o fato de que o Brasil também seria beneficiário da liberalização do mercado agrícola dos países desenvolvidos, que também é uma demanda da coalizão.

Na perspectiva brasileira, a cooperação no âmbito do G-20 pode gerar efeitos de radiação tanto para outras áreas quanto para outros temas. Quando o Brasil afirma que os países em desenvolvimento deveriam ser poupados de demandas em acesso a mercados, fica claro que incorpora as demandas de seus principais aliados na coalizão, mesmo que para isso suas demandas tenham de ser acomodadas. Contudo, temos de considerar também que a lógica das negociações acaba por limitar algumas das escolhas brasileiras. Mas, de qualquer forma, é difícil imaginar que, antes de 2003, quando surgiu o G-20, o País defenderia a criação de mecanismos de salvaguarda especial para os países em desenvolvimento, ou mesmo a criação de uma categoria de produtos especiais que seriam excluídos das negociações.

### **Os desafios da cooperação Sul-Sul**

Na moldura da política externa do governo Lula, as coalizões são entendidas como um elemento de construção de capacidade de influência na elaboração de normas e padrões globais, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses dos países do Sul (LIMA, 2005). Sustentam a idéia de mudança de paradigmas na política exterior, principalmente, duas coalizões internacionais, que surgem, neste governo: o G-20 e o IBSA.<sup>21</sup> O IBSA, com a

<sup>21</sup> Para maior entendimento sobre o Acordo IBSA, vale a pena consultar o trabalho de Oliveira, Onuki e Oliveira (2006), que apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa abrangente sobre o tema.

Declaração de Brasília, de junho de 2003, efetiva a formação de uma aliança estratégica entre Brasil, Índia e África do Sul, conhecida, a partir de então, como G-3, ou IBSA.<sup>22</sup> O G-20, como sabemos, surge pouco tempo depois, na Reunião Ministerial de Cancun, da OMC, em setembro de 2003.

Na percepção de alguns dos formuladores da política exterior de Lula da Silva, as relações do Brasil com os Estados Unidos e com a União Européia já teriam, em certo sentido, uma dinâmica tradicional, fruto até do histórico relacionamento, principalmente, com os EUA. Por isso, atualmente o País tem investido importantes recursos diplomáticos, no sentido de fortalecer as suas relações políticas e econômicas com outros países em desenvolvimento. O governo Lula busca dar um novo impulso político no relacionamento entre o Brasil e outros países do Sul. Alguns dos seus formuladores argumentam que o aumento do comércio entre esses países poderia gerar outra geografia política, econômica e comercial do mundo. A aliança, no âmbito dos países em desenvolvimento, aumentaria a respeitabilidade dessas coalizões e possibilitaria um diálogo mais simétrico com os EUA e a UE.

Entendemos que o elemento explicativo da atuação brasileira no G-20 é um importante eixo da política exterior de Lula da Silva. Destaca-se na relação externa do País, a partir de 2003, uma busca de maior coordenação política com países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se reforçam paradigmas históricos de longo prazo da memória diplomática brasileira. O Brasil busca explorar as possibilidades existentes, num quadro de limitações concretas consideráveis. Nesse sentido, observa-se uma notável ênfase na busca de recursos de poder que possibilitem maior autonomia e viabilize uma participação mais efetiva nas discussões do cenário externo. Como uma parte constituinte desse objetivo, os *policy makers* brasileiros no governo Lula da Silva enfatizam a cooperação Sul-Sul, buscando maior equilíbrio nas negociações com os países desenvolvidos.

Num plano mais concreto e operacional, temos de considerar que os efeitos do aprofundamento do processo de globalização produtiva, as constantes mudanças nos padrões tecnológicos, as crises fiscais dos países subdesenvolvidos e dos seus modelos de desenvolvimento, bem como o Fim da Guerra Fria, de certa forma, desestruturaram a homogeneização que tratava o Sul como um bloco. Ocorreu uma diversificação entre os países em desenvolvimento, em função das diferentes capacidades e estratégias desses ante os

<sup>22</sup> Outra questão interessante para ser pensada, mas foge do nosso espectro analítico neste trabalho, é a seguinte: essas coalizões reforçam ou enfraquecem a posição do Brasil como "líder" na América do Sul.

novos desafios e as possibilidades internacionais. Um dos resultados desse processo foi uma maior diversificação quanto aos interesses desses países, e a conseqüente diluição do quadro organizacional e de princípios representativos dessa faixa de nações. As exigências de competitividade de suas economias, fruto dos processos de liberalização dos mercados e de internacionalização dos capitais, contribuem para aumentar as assimetrias e os conflitos, de diferentes níveis, nas relações entre os países em desenvolvimento. Teríamos de pensar se nesse novo contexto internacional existiria uma agenda internacional propriamente do Sul, e caso exista, quais são as suas características (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2006).

Na visão dos formuladores da política externa do governo Lula, o conjunto heterogêneo dos países em desenvolvimento tem reivindicações comuns, especialmente nos terrenos do comércio e do combate à pobreza. O Brasil deve, segundo essa visão, assumir uma posição de destaque no diálogo entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. É nessa lógica que a diplomacia brasileira tem buscado fortalecer os laços e os entendimentos, por meio de acordos comerciais, memorandos de entendimentos e visitas presidenciais, com países como China, África do Sul, Índia, Argélia, Egito, Angola e República Democrática do Congo.

Apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses comuns e estarem situados em regiões distantes, seus interesses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns. (GUIMARÃES, 1999, p. 141)

Durante o governo de Lula da Silva, o País assumiu uma postura mais assertiva em termos de liderança pronunciada em coalizões Sul-Sul. Parece existir um nicho interessante de possibilidades para essa estratégia de inserção internacional, como o próprio G-20 sugere, mas que não pode ser superestimado. Temos de atentar para as dificuldades, de amplitudes diversas, para a consecução dos projetos almejados.

Inicialmente, a Colômbia, o Peru e outros países da América Central também faziam parte do G-20, contudo, esses países se retiraram da coalizão graças a pressões norte-americanas.<sup>23</sup> Os países menos desenvolvidos, entre os em desenvolvimento, têm uma posição ambígua quando adentram uma coalizão, como o G-20. O ingresso na coalizão possibilita maior participação

<sup>23</sup> O objetivo dos EUA era causar o efeito dominó no G-20. Uma vez que, quando um país sai de uma coalizão, aumenta o medo dos outros de ficarem isolados na etapa final.

nas decisões e, ao mesmo tempo, motiva o oferecimento de maiores benefícios por parte dos atores mais fortes do sistema, visando desmembrar a coalizão. Nas negociações comerciais, a capacidade de um país impor pressões econômicas a outro é uma expressão de poder internacional. Em certo sentido, até mais eficiente e passível de ser utilizada do que a capacidade bélica. Assim sendo, caberia a reflexão a respeito da efetiva vontade/possibilidade de o Brasil angariar apoio para suas propostas tal como vem sendo declaradas. Existe ampla gama de países em desenvolvimento (principalmente os países menos desenvolvidos entre os em desenvolvimento) que não demonstram ter interesses em se arriscar nesse tipo de engajamento, em razão de vulnerabilidades e dependências em relação aos países desenvolvidos. Esses países preferem fazer acordos comerciais com os países desenvolvidos<sup>24</sup> e buscam, da mesma forma, conquistar cada vez mais concessões unilaterais e ajudas financeiras, econômicas e sociais junto às potências. Isso ocorre mediante concessões bilaterais ou por meio de instituições internacionais como FMI, Bird ou ONU.

Em termos comerciais, a idéia da cooperação Sul-Sul fundamenta-se na retórica da diversificação de parceiros comerciais do País, pois, quanto maior a concentração dos seus fluxos comerciais com os países desenvolvidos, maior seria o grau de vulnerabilidade e menor o poder de barganha do Brasil junto a esses. Contudo, concomitantemente, temos de pensar que a intensificação das relações do País com seus parceiros do Sul não representa a redução da dependência do Brasil em relação aos fluxos financeiros, tecnológicos e de capitais internacionais dos países desenvolvidos. O grau de dependência do Brasil em relação às potências está diretamente relacionado com uma série de debilidades internas do País. Da mesma forma, como nos lembra Lima (2005), com o aumento das relações entre os países em desenvolvimento, na mesma medida vão aumentar os contenciosos econômicos entre eles. Segundo Oliveira, Onuki e Oliveira (2006, p. 25), a plausibilidade de que as bases do ressurgimento das coalizões Sul-Sul assentem-se em fatores endógenos pressuporia a idéia de que a interdependência “sul-sul estaria se ampliando, premissa dificilmente defensável. Ao invés disso, o fato é que, mais a mais, o desenvolvimento da periferia passa pelos *links*, em termos de comércio e investimentos com o norte”.

<sup>24</sup> Constitui-se numa interessante agenda de pesquisa, verificar de que forma a implementação de acordos bilaterais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento modifica a pauta de exportações dos países pobres.

Portanto, restaria ao Brasil buscar o apoio, como vem fazendo, de outros países intermediários, como a Índia, a China e a África do Sul. Uma análise preliminar já indica que esses países têm interesses e preocupações distintas no cenário internacional, principalmente como resultado de realidades domésticas e regionais diferentes e do baixo nível de interdependência entre eles. Cabe-ria uma investigação no sentido de buscar entender em que medida esses países compartilham o ponto de vista brasileiro e estariam dispostos a arcar com os custos da materialização desse objetivo. Precisaríamos verificar o grau de correspondência da aliança, na escala de prioridades desses países. No exemplo chinês, parece claro que as pretensões estratégicas de Pequim para se tornar uma potência mundial não incluem uma aliança tal como concebida pela diplomacia brasileira. Da mesma forma, o reconhecimento desse país como economia de mercado não trouxe os resultados esperados.

Portanto, a cooperação Sul-Sul deve ser analisada em vários campos: econômico-financeiro, tecnológico, militar, cultural, geoestratégico, entre outros. Objetivamente, temos de constatar que a dependência estrutural do Brasil e de outros países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, no que tange à questão de dívida externa, fluxos de tecnologias e atração de investimentos, coloca uma série de limitações, de ordem estrutural, a esse tipo de política. Além disso, esses países normalmente são competidores tanto em termos de exportação para os países desenvolvidos quanto em termos de investimentos oriundos do Norte. As debilidades estruturais dos países não podem ser resolvidas no curto prazo, e a vontade política, apesar de ser um fator importante, pode não ser suficiente para impulsionar a cooperação Sul-Sul. Da mesma forma, corre-se o risco de essa relação entre os países do Sul reproduzir, na prática, as relações Norte-Sul.

O G-20 e o IBSA delineiam tentativas de o Brasil se projetar e movimentar estrategicamente no sistema internacional, mediante o alinhamento com outros países em desenvolvimento. As implicações desse processo, num sentido mais abrangente, para a forma como o Brasil atua no cenário internacional, ainda não são plenamente conhecidas. Apenas pode-se afirmar que o objetivo da atuação mediante coalizões internacionais Sul-Sul consiste em gerar recursos de poder que possam ser utilizados para fins de sua política exterior. De qualquer forma, cumpre lembrar que a política exterior de Lula da Silva, mesmo priorizando as relações Sul-Sul, não se dissocia de princípios históricos que pautam a ação internacional do Brasil.

O atual governo brasileiro atribui considerável ênfase à cooperação Sul-Sul, buscando maior equilíbrio nas negociações com os países desenvolvidos.

Assim sendo, entendemos que a postura do país no G-20, como país coordenador do grupo, está relacionada com um conjunto mais amplo de objetivos de política exterior. O País procura desenvolver alternativas para diminuir a influência decisiva dos países desenvolvidos no direcionamento dos principais temas internacionais. De forma complementar, busca-se ampliar o comércio exterior brasileiro, e isso, realmente, parece que está acontecendo, em que pese o fato de os mercados tradicionais ainda representarem a maior parte das vendas externas brasileiras, e que o aumento das exportações para os mercados não tradicionais tenha sido, em grande medida, impulsionado pelo aumento dos preços de *commodities* no mercado internacional, e pelo crescimento das exportações de produtos primários para a China.

Outra questão interessante, em termos de intercâmbio comercial, é a Índia, que é um país importante no equacionamento do G-20, e membro do G-3 (IBSA). O Brasil aumentou consideravelmente as exportações para esse país, mas a sua participação na pauta brasileira é inferior à da Suíça e não atinge muito mais que 1% das vendas externas brasileiras (PEREIRA, 2006). Esse dado, apesar de elementar, deixa claro que a motivação da parceria Brasil-Índia, e certamente também entre o Brasil e alguns outros membros do G-20, é essencialmente exógena. Ao mesmo tempo, esse atributo guarda considerável relação com a perspectiva e a estratégia de negociação da coalizão.

### Considerações finais

Conforme buscamos evidenciar ao longo deste trabalho, o poder de barganha limitado dos países em desenvolvimento faz com que as coalizões se tornem um instrumento importante para a eficácia de algumas de suas demandas nas negociações internacionais. A organização conjunta de propostas e demandas, além de agregar recursos e diminuir custos, possibilita aos países em desenvolvimento maior credibilidade de suas ameaças e aumentam também o poder de barganha. É claro que isso não indica, necessariamente, uma redução da capacidade de atuação das grandes potências.

Pelo exposto, pudemos observar que a atuação do Brasil, por meio do G-20, parece representar, em certo sentido, o relançamento, em outras bases, do perfil reivindicatório da política exterior do País. Essa atuação se insere num projeto de ampliação consistente da presença brasileira no sistema político internacional. Ainda nessa linha de argumentação, pode-se afirmar, talvez correndo o risco de uma generalização excessiva, que os interesses do País no G-20 estão relacionados aos interesses gerais da dinâmica do funcionamento do sistema internacional. Da mesma forma, significa o retorno das tentativas de

cooperação Sul-Sul, no mundo pós-Guerra Fria. Um dos motivos do ressurgimento dessa questão talvez seja o questionamento quanto aos resultados advindos do modelo de autonomia pela integração, bem como a distinta visão do sistema internacional presente no governo de Lula da Silva. Nesse contexto, buscamos igualmente demonstrar que a possibilidade de concretização efetiva das estratégias de cooperação Sul-Sul apresenta enormes desafios, mas isso não quer dizer que se deva abandoná-las.

Constata-se, pois, que a ação internacional do Brasil tem uma série de limitações, associadas tanto à condição de país em desenvolvimento quanto à estrutura do sistema internacional. Assim sendo, temos de considerar que a capacidade de influência real do País é baixa. Mas que, apesar disso, o Brasil tem uma inserção razoável no cenário externo, fruto, em grande parte, de uma série de ações presentes e pretéritas da sua política exterior. Sob essa ótica, sua posição no G-20 é relacional, ou seja, a liderança do grupo garante maior participação no processo decisório, e, simultaneamente, contribui para maior projeção externa do País. Visto que, no âmbito multilateral, a assimetria de poder é desfavorável ao País, a preocupação com ganhos relativos poderia inviabilizar qualquer possibilidade de ação coletiva. A atuação na OMC, por meio de coalizões, aumenta a probabilidade de ganhos absolutos para o Brasil.

Os elementos explicativos da participação do Brasil no G-20 coincidem, em termos gerais, com a orientação adotada pela política externa brasileira no governo Lula. Há que se ressaltar a variável política da participação do Brasil na coalizão, ainda que a dimensão econômica não possa ser plenamente descartada. Ou seja, em outros termos, os interesses comerciais na coalizão seriam racionalizados, num quadro de interesses político – estratégicos mais amplos. No que se refere ao padrão de comportamento, de longo prazo, da diplomacia brasileira, podemos sublinhar os conceitos de autonomia e universalismo, como subjacentes à participação do País na coalizão internacional. Como indica a literatura de política exterior do Brasil, as ações variam na história, de acordo com a avaliação sobre o método mais conveniente e eficiente de não só atingir determinados objetivos, como também de manter certa margem de manobra e autonomia.

Sugerimos, neste trabalho, que a atuação do Brasil no G-20, na percepção da diplomacia brasileira, supera os custos, principalmente por se acreditar que ajuda a fortalecer a sua presença internacional. Ademais, a postura de demandante, focada nos países desenvolvidos, nas negociações agrícolas, legitimaria posições defensivas nos temas da agenda considerados sensíveis

para o País. Assim sendo, a relativa prioridade conferida ao agronegócio está ligada à busca de melhores acordos nas outras áreas, na medida em que pode vetar a concessão de maior abertura ou compromissos mais restritivos em temas sensíveis, com o argumento de que os países desenvolvidos não fazem isso em agricultura. Sob esse quadro analítico, poderíamos considerar, que em certo sentido, a estratégia brasileira na OMC estaria mais preocupada com a diminuição das perdas do que efetivamente na busca de ganhos. Contudo, temos de refletir quanto à consistência e sustentabilidade, no médio e longo prazo, de uma estratégia de inserção internacional, calcada na ação coletiva e na limitação de danos.

O Brasil dispõe de certa capacidade de em alguns contextos específicos exercer a liderança no direcionamento de determinados temas da agenda internacional. Em algumas áreas, o processo de decisão e cooperação internacional é cada vez mais fragmentado e complexo. Nesses campos, um deles consiste nas negociações no seio da OMC, parecem residir as melhores condições para a atuação internacional dos países intermediários. Por outro lado, essas oportunidades são altamente dependentes do tema em questão. Quando há certo consenso entre as potências ou quando o tema relaciona-se com conotações estruturais, a margem de atuação dos países intermediários continua sendo limitada. Os membros mais influentes ainda têm a capacidade de direcionar em algum sentido o resultado das negociações. Mas os países em desenvolvimento podem utilizar-se das regras e dos dispositivos da própria estrutura da instituição para fortalecer as suas posições.

Por fim, a ação do Brasil no G-20 parece representar a possibilidade do surgimento de outros tipos de liderança no cenário internacional. Quanto ao seu alcance e possibilidade de sucesso, são questões ainda sem resposta. Há elementos para pensar num certo nicho de atuação para os países intermediários, no sentido de exercer formas não estruturais de liderança nas negociações da OMC, buscando utilizar algumas características do regime, de modo a fortalecer suas posições. Contudo, pode ser formulada certa indagação. Parece certo que os países intermediários têm obtido um relativo sucesso e influência em iniciativas baseadas em formas não estruturais de poder. Mas em que medida essas iniciativas podem tornar as regras e o funcionamento do sistema mais permissíveis aos seus anseios? Nisso tudo, caberia refletir, para usar uma categoria gramsciana, se a atuação por meio da pequena política seria o único ou o mais eficiente caminho para os países em desenvolvimento participarem, de alguma forma, das discussões e dos resultados das negociações, na esfera da OMC.

## Abstract

This is an analysis of Brazilian foreign policy in relation to WTO. The focus is the G-20, a coalition of developing countries that arose in the WTO Cancun Ministerial Conference in 2003. It aims at identifying the perceptions and perspectives that support Brazil's performance in that coalition. The G-20 represents, in the scope of WTO, conceptual innovations and practical differences in relation to other coalitions. The Group has the capacity to translate a vast set of interests, sometimes conflicting, into joint proposals between its members.

**Key words:** G-20; Brazilian foreign policy; WTO; Coalitions.

## Referências

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: BALDWIN, David. **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BENAL, Luisa et al. **South-South cooperation in the multilateral trading system: Cancun and beyond**. South Centre: WTO, 2004. (Working Paper South Centre). Disponível em: <[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bernal-Luisa-E-Kaukab-Rashid-S-Musungu-Sisule-F-and-Yu-III-Vicente-Paolo-B\\_EN\\_052004\\_South-Centre\\_south-south-cooperation-in-the-multilateral-trading-system.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bernal-Luisa-E-Kaukab-Rashid-S-Musungu-Sisule-F-and-Yu-III-Vicente-Paolo-B_EN_052004_South-Centre_south-south-cooperation-in-the-multilateral-trading-system.pdf)>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Two Years of Activities of the G-20: moving forward the doha round**. Disponível em: <[http://www.g-20.mre.gov.br/conteudo/19082005\\_Breviario.pdf](http://www.g-20.mre.gov.br/conteudo/19082005_Breviario.pdf)> Acesso em: 5 ago. 2006.

COOPER, Andrew F. **Relocating middle powers: Austrália and Canada in a changing world order**. Vancouver: UBPC Press, 1994.

CRUZ, Sebastião C. Velasco; STUART, Ana M. Cambiando el rumbo: la política exterior del presidente Lula. In: ÁLVAREZ, Chacho. **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 3. ed. Porto Alegre: Contraponto, 1999.

HARDIM, Russell. **Collective action**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1982.

HIGGOT, Richard; COOPER, Andrew. 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, 1990.

- HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. **Global Society**, v. 20, n. 4, p. 415-433, 2006.
- JALES, Mario. **Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e expansão dos fluxos comerciais Sul – Sul**. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/arquivos/projeto/21.pdf>> Acesso em: 21 set. 2006.
- KAHLER, Miles; ODELL, John. Developing country coalition-building and international trade negotiations. In: WHALLEY, John. (Ed.). **Trade policy and the developing world**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.
- KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small states in international politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, p.297-310, 1969.
- KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Org.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (Org.). **International organization: a reader**. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Londres, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- MARIANO, Marcelo P. A política externa brasileira, o Mercosul e as negociações comerciais internacionais. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2006, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2006.
- MELLO, Flavia de C. Teoria dos jogos e relações internacionais: um balanço dos debates. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 105-119, 2. sem. 1997.
- NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003.
- NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **Bargaining together in Cancun: developing countries and their evolving coalitions**. 2003. (Working Paper LATN 18). Disponível em: <[http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10716104231Tussie\\_et\\_al\\_G20.doc](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10716104231Tussie_et_al_G20.doc)>
- NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **The G-20 at the Cancun ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO**. 2004. (World Economy 27). Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/Events/May2005/G-20inworldeconomy-Amrita.pdf>>
- NARLIKAR, Amrita; WOODS, Ngaire. **International trade and the emergence of new inter-state coalitions**. 2001. (LATN Working Paper). Disponível em: <<http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/International%20Trade%20and%20the%20Emergence.pdf>>
- OLIVEIRA, Amâncio J. IBSA e a cooperação sul-sul. **Análise Internacional**, Ano 1, n. 2, p.2-3, jul./ago. 2005. Disponível em: <<http://www.caeni.com.br/br/download/publicacoes/Analise2.pdf>>.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emanuel N. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 2, p. 465-504, dez. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo F. Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula: alianças duradouras ou coalizões efêmeras? In: VILLARES, Fábio (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: Editoria Unesp, 2006.

OLSON JUNIOR, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PAALBERG, Robert. Agricultural policy reform and the Uruguay round: synergistic linkage in a two-level game. **International Organization**, v. 51, n. 3, p. 413-444, 1997.

PEREIRA, Lia Vals. Pesos e medidas na balança comercial. **Conjuntura Econômica**, v. 60, n. 11, nov. 2006.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

QUERESHI, ASIF H. Participation of developing countries in the WTO dispute settlement system. **Journal of African Law**, v. 47, n. 2, p.174-198, 2003.

SENNES, Ricardo. **Brasil, México e Índia na rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2001.

STEINBERG, Richard. 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, 2002.

TUSSIE, Diana. Multilateralism revisited in a globalizing world economy. **Mershon International Studies Review**, v. 42, n. 1, p.196-203, May 1998.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. **A Alca e a política externa brasileira**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2005. (Cadernos CEDEC, n. 74).

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. Texto apresentado no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004.

WHALLEY, John. **Coalitions in the Uruguay round: the extent, pros and cons of developing country participation**. National Bureau of Economic Research, 1988. (Working Paper, n. 2751).