

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Haroldo Ramanzini Júnior

PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA E COALIZÕES
INTERNACIONAIS: AS POSIÇÕES DO BRASIL NA OMC

São Paulo
2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA E COALIZÕES
INTERNACIONAIS: AS POSIÇÕES DO BRASIL NA OMC

Haroldo Ramanzini Júnior

Dissertação submetida ao Programa de Pós – Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

São Paulo

2009

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira por ser meu orientador neste trabalho, pelas críticas e sugestões no decorrer da pesquisa. Ao Prof. Tullo Vigevani, pela sua generosidade em acolher e agregar. À Profa. Janina Onuki, que me acompanha desde a Graduação. Ao Prof. Marcelo Passini Mariano, pela amizade e interação. Ao Prof. Rafael Villa pelos comentários no Exame de Qualificação. Aos Professores do Departamento de Ciência Política da USP, sobretudo, àqueles com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas da Pós - Graduação: Profa. Maria Hermínia Tavares de Almeida, Matthew Macleod Taylor, Fernando Limongi, Álvaro de Vita e Adrian Gurza Lavalle.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, pelo apoio à pesquisa da Dissertação.

Aos funcionários do Ministério das Relações Exteriores e da Missão do Brasil em Genebra. E a todos os outros funcionários de ministérios e órgãos do governo federal que dispuseram do seu valioso tempo e compartilharam materiais que eu pudesse utilizar. A ajuda foi fundamental para a pesquisa.

Ao Rogério de Souza Farias. Suas sugestões, comentários pertinentes e compartilhamento de material foram de grande valia. Sinceros reconhecimentos.

Aos amigos: Thiago Nascimento, Clara Maria Faria dos Santos, Rodolfo Testi, Lucas Iten Teixeira, Gustavo Favaron, Filipe Mendonça, Joseph Marques, Fábio Sartori, Vitor Miranda, Nadim Gannoum, Gabriel Cepaluni, Rafael Cedro, Thiago Lima, Mariana Dantas e João Castro Neves.

De forma especial, à Isabela, minha namorada, pela compreensão, paciência e carinho.

Com admiração à Jaine. Também ao Darci e ao Guilherme.

Dedico este trabalho ao meu pai, Haroldo, à minha mãe, Sonia e aos meus irmãos, André e Isis. Foi graças à ajuda, o incentivo e a compreensão da minha família, em todos os momentos, que eu pude me dedicar aos estudos e às pesquisas.

“Vocês, jovens, estão entrando na vida e encontram-se envolvidos em uma época bem interessante. Uma época interessante é sempre uma época enigmática que não promete muito repouso, prosperidade, continuidade, segurança. Estamos em uma idade crítica, ou seja, uma idade em que coexistem muitas coisas incompatíveis, sendo que nenhuma delas pode desaparecer ou vencer. Esse estado de coisas é tão complexo e tão novo que ninguém, hoje em dia, pode se vangloriar de compreendê-lo; o que não significa que ninguém se vanglorie. Todas as noções que considerávamos sólidas, todos os valores da vida civilizada, tudo o que estabilizava as relações internacionais, tudo o que regularizava o regime econômico; resumindo, tudo o que limitava, felizmente, a incerteza do amanhã, tudo o que proporcionava às nações e aos indivíduos alguma confiança no amanhã, tudo isso parece muito comprometido. Consultei todos os áugures que pude encontrar, e de todos os tipos; só ouvi palavras muito vagas, profecias contraditórias, garantias curiosamente débeis. Nunca a humanidade reuniu tanto poder com tanta desordem, tanta preocupação, tanta irresponsabilidade, tantos conhecimentos e tantas incertezas. A inquietude e a futilidade dividem nossos dias”. Paul Valéry, Discurso sobre a História. In: Valéry, Paul. **Variedades**. São Paulo, Iluminuras, 1991.

RESUMO

O objetivo desta dissertação consiste em analisar a atuação da coalizão G-20, no âmbito da Rodada Doha, da OMC, tendo como foco principal o entendimento das posições brasileiras na coalizão. Procuramos compreender a receptividade da política externa brasileira às pressões domésticas, no caso da atuação do país, no G-20, bem como a influência dos atores domésticos, governamentais e não governamentais, no processo de formulação e de implementação da estratégia brasileira na coalizão. Argumentaremos que a forma como o Brasil atua, no G-20, relaciona-se, tanto com o processo interno de construção da posição negociadora do país, quanto com os limites que a própria lógica das negociações estabelece. A unidade de decisão que estrutura a posição brasileira é uma variável importante para o entendimento da postura do país e para manutenção da coalizão.

Palavras – chave: Política Externa Brasileira, Coalizões Internacionais, Processo Decisório, G-20, Rodada Doha, OMC.

ABSTRACT

The objective of this text is to analyze the performance of the G-20 at Doha Round in the WTO, having as main focus the brazilian position in the coalition. We will try to comprehend the receptiveness of the brazilian foreign policy to the domestic pressures considering the countries positions in the coalition. We argue that the brazilian positions, in the G-20, are related to the domestic decision making structure, as well as to the limits of the negotiations logic. The decision unit that structures the country position is an important variable to understand brazilian positions and the maintenance of the coalition.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, International Coalition, Decision Making Process, G-20, Doha Round, WTO.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
Capítulo 1: A questão da continuidade na Política Externa Brasileira	18
Capítulo 2: Política Externa Brasileira e Pressões Domésticas	31
Capítulo 3: Formação de Coalizões e Negociações na OMC	47
Capítulo 4: A atuação do G-20 na Rodada Doha	64
Capítulo 5: O processo decisório de definição da posição brasileira no G-20.....	102
Considerações Finais	131
Referências Bibliográficas	138

Introdução

A formação oficial do G-20¹, na fase final de preparação da Reunião Ministerial de Cancún da OMC (Organização Mundial do Comércio), de setembro de 2003, foi uma resposta imediata à proposta de negociação agrícola, estruturada e pré-determinada pelos Estados Unidos e 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. Essa proposta era pouco ambiciosa, quanto às metas de liberalização e acesso a mercados agrícolas. Numa dimensão mais ampla, o G-20 está ligado à idéia da ampliação da influência dos países em desenvolvimento, no processo decisório da OMC, e da busca de redução dos subsídios e maior acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Da mesma forma, o G-20 sinaliza o revigoramento da participação dos países em desenvolvimento, nas negociações na esfera da OMC, por meio de coalizões, consolidando uma tendência que já vinha ocorrendo, ao menos desde a Rodada Uruguaí do GATT.

O objetivo desta dissertação consiste em analisar a atuação da coalizão G-20, no âmbito da Rodada Doha, da OMC, tendo como foco principal o entendimento dos determinantes domésticos das posições brasileiras na coalizão, no período de 2003 a 2008. Procuramos compreender a receptividade da política externa brasileira às pressões domésticas, no caso da atuação do país, no G-20, bem como a influência dos atores internos, governamentais e não governamentais, no processo de formulação e de implementação das posições brasileiras na coalizão. A forma como o Brasil atua no G-20, relaciona-se, tanto com o processo doméstico de construção da posição negociadora do país, quanto com os limites estabelecidos pela própria lógica das negociações. A unidade de decisão (HERMANN e HERMANN, 1989) que estrutura a posição brasileira é uma variável importante, tanto para o entendimento da postura do país, quanto para manutenção da coalizão.

¹ 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, Uruguaí, Venezuela e Zimbábue.

Os países em desenvolvimento, agindo por meio de coalizões, conseguem melhorar, ao menos em parte, os resultados dos acordos, em relação aos termos inicialmente propostos pelos países desenvolvidos (NARLIKAR 2003, ODELL, 2003). No caso do Brasil, o fato de ser o coordenador² da coalizão corresponderia à expectativa de parte da diplomacia brasileira, compartilhada por outros setores das elites, de tornar o país um ator protagônico no cenário político e econômico internacional. A literatura especializada e a documentação primária sinalizam de forma clara que o Brasil, junto com a Índia, é o principal membro e formulador do G-20³. Assim sendo, partimos da idéia que entender o G-20 e as razões de sua manutenção, ao menos até a reunião mini-ministerial de julho de 2008, significa, em boa medida, compreender a estratégia brasileira em relação à coalizão.

As posições externas adotadas pelo governo brasileiro são resultantes de um processo negociador doméstico complexo que envolve, além dos atores governamentais, com destaque para o Itamaraty e a própria Presidência da República, outras agências governamentais e atores domésticos, com interesse em determinados temas internacionais. Nossa hipótese é que, em casos onde os temas externos têm forte interconexões com os interesses domésticos, como é o caso da atuação brasileira, no G-20, a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva às pressões domésticas, como forma de fortalecer suas posições, neste âmbito e, conseqüentemente, nas negociações comerciais internacionais. Num processo decisório, toda agência governamental tem uma posição sobre um determinado tema, sobretudo, naqueles que envolvem sua atuação mais direta; mas, com o decorrer das negociações e os conflitos de interesses domésticos, é possível supor que, ao longo da dinâmica negociatória, os atores

² Telegrama 1066. V Ministerial da OMC, em Cancun. Atuação brasileira. Da SERE para Delbrasgen. 03/10/2003. Telegrama 01649. Agricultura. Rodada Doha. G-20. Reunião Ministerial. De Delbrasgen para Exteriores. 24/07/2008

³ Segundo o então Ministro do Comércio e Indústria da Índia Kamal Nath (2007) “A força do G-20 baseia-se em dois pilares: seu objetivo de integrar plenamente a agricultura em um sistema multilateral de comércio justo e fundado em regras; e sua capacidade de conciliar interesses agrícolas divergentes dentro do próprio grupo. (...). Sob a coordenação competente do Ministro Celso Amorim, o G-20 tem defendido eficazmente suas posições em todas as áreas das negociações agrícolas”. Apresentação. In: **O G-20 e a OMC**. Textos, Comunicados e Documentos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores: FUNAG, 2007. Em artigo no **The Wall Street Journal**, em 25/09/2003 o Ministro Celso Amorim argumenta que “as coordinator of the Group of 22 developing countries that presented a united front on agriculture, I am convinced that Cancun will be remembered as the conference that signalled the emergence of a less autocratic multilateral trading system”.

mudem suas posições. Ou seja, no caso de verificarmos a participação de diversos atores domésticos, na definição das posições brasileiras, então poderemos supor que as posições iniciais da diplomacia, diante de determinadas questões envolvidas nas negociações, tendem a sofrer alterações ao longo do processo. Caso não haja mudanças significativas, pode-se pensar que o Ministério das Relações Exteriores tem alta capacidade de influência no processo decisório conseguindo projetar de forma decisiva suas preferências.

Já no caso de haver a ocorrência da hipótese central, participação de atores domésticos interessados na questão, mas, ao mesmo tempo, se não for possível verificar uma alteração importante nas posições iniciais da diplomacia brasileira no decorrer do processo negociador, poderemos supor que esta maior abertura às pressões domésticas não necessariamente significa um processo decisório mais descentralizado; por outro lado, pode denotar um processo negociador baseado em práticas de absorção estratégica da participação não-governamental ou de agências governamentais que tradicionalmente não participam do processo de formulação da política externa brasileira, mas que, diante dos temas tratados, demonstram interesse em influenciar a posição do país.

Contextualizando a atuação do Brasil, este trabalho tenta compreender o motivo do G-20 manter-se como um ator de destaque nas negociações, apesar das significativas diferenças endógenas e das pressões externas. Em outras palavras, busca entender quais são as razões da estabilidade e relativo sucesso da coalizão. Essas colocações surgem, se levarmos em consideração o fato amplamente destacado por diversos analistas de o G-20 ser uma coalizão de tipo *specific-issue*, focada no tema da agricultura, onde dois de seus principais expoentes, Índia e Brasil, têm interesses não coincidentes, ainda que parcialmente acomodáveis, nas negociações agrícolas (NARLIKAR e TUSSIE, 2003; OLIVEIRA, ONUKI e OLIVEIRA, 2006). Mediante a análise da atuação do G-20 e do seu impacto na Rodada, poderemos identificar, quais são as possibilidades de êxito de coalizões lideradas por países considerados potências médias⁴.

⁴ Potência média é aquela que, de modo geral, está situada abaixo das grandes potências e acima dos países pouco expressivos. Uma característica é a participação intensa nos sistemas regionais onde se situam. Nessa faixa intermediária, o principal parâmetro é o grau de influência na elaboração das agendas internacionais. Para uma revisão da literatura sobre o conceito e contextualização no estudo da política externa brasileira ver: LIMA (1986).

Com efeito, os estudiosos da política externa brasileira indicam que a aspiração de exercer um papel de influência, no cenário externo, tem sido um traço mais ou menos permanente no relacionamento internacional do país. Estas seriam explicações possíveis no entendimento da posição de liderança e de *paymaster*⁵ desempenhado pelo país na coalizão. Sob essa ótica, a posição do país no G-20 seria relacional, ou seja, a liderança do grupo possibilitaria maior participação, no processo decisório da OMC, e, simultaneamente, contribuiria para uma maior projeção externa do país. Parte da base de sustentação desta estratégia, como veremos, tem relação com o processo decisório de definição da proposta brasileira de negociações agrícolas. Discutiremos a funcionalidade do G-20 para o fortalecimento do peso do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório de definição das posições brasileiras, na OMC, e, ao mesmo tempo, a importância do fato de o Itamaraty ter uma posição singular no processo decisório doméstico, para a manutenção da coalizão. Incorporamos neste estudo o entendimento de Lima e Moura (1982: 361) que afirmam que as explicações mais completas de uma política externa “não se esgotam naturalmente nas justificativas e motivos que ela mesma se dá. Por isso, devemos procurar fora das formulações oficiais as razões mais profundas de sua adoção”.

Na literatura que discute a questão da participação dos países em desenvolvimento em coalizões internacionais, na OMC (NARLIKAR, 2003; ODELL, 2003; NARLIKAR e TUSSIE, 2003; PATEL, 2007; ISMAIL 2007; FERNÁNDEZ, 2008), pouca atenção tem sido dada, no sentido de entender os determinantes domésticos das posições dos países nas coalizões. Nosso argumento é que o processo decisório de definição da posição brasileira na coalizão e alguns aspectos da política doméstica são variáveis que tiveram papel importante para garantir a manutenção do G-20, ao menos até a reunião mini-ministerial de julho de 2008. Nesse sentido, acreditamos que a posição do país nas negociações internacionais não pode ser explicada sem uma análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais

⁵ O conceito de *paymaster* originalmente remete ao trabalho de Mattli (1999) que analisa a experiência histórica de diversos processos de integração regional. O autor argumenta que a evolução dos processos de integração regional depende, em grande medida, da existência de um Estado *paymaster*, disposto a aceitar uma parcela maior dos custos da integração. No caso deste texto, utilizamos o conceito de *paymaster* de forma a caracterizar o fato de o Brasil, até julho de 2008, ter arcado com parcela significativa dos custos de manutenção do G-20.

(MORAVCSIK, 1993). Ou seja, no entendimento da participação dos países em desenvolvimento nas coalizões internacionais faz-se necessário uma maior integração das abordagens sistêmicas e domésticas.

A escolha do objeto de estudo se justifica por se tratar de um tema que denota um acréscimo na capacidade de o Estado brasileiro influir no destino das negociações comerciais internacionais, e, ao mesmo tempo, é um tema que envolve questões que produzem impactos significativos em diversos setores domésticos. Como resultado seria importante compreender melhor a composição e a lógica das bases domésticas que estruturam esta estratégia já que são poucos os estudos que analisam as posições do Brasil, em coalizões internacionais, e, nas negociações multilaterais de comércio, a partir do entendimento do processo decisório interno.

Como veremos, parte da literatura que discute a participação brasileira, na Rodada Doha (SHAFFER, SANCHEZ e ROSENBERG, 2008; OLIVEIRA, 2007), tende a argumentar que o maior engajamento do Brasil, na OMC, e os relativos sucessos atingidos têm relação com a emergência de uma rede de interação entre sociedade civil, setor privado e governamental. Nesse sentido, haveria uma diminuição do peso do Itamaraty, na dinâmica de definição das posições internacionais do Brasil, e progressiva influência da sociedade civil, no processo decisório de política externa brasileira, bem como uma descentralização da formulação da política externa brasileira, do Itamaraty para outros órgãos do governo (CASON e POWER, 2006). Este processo de “horizontalização” (FRANÇA e SANCHEZ, 2009) da formulação da política externa brasileira teria grande relevância, na explicação do êxito das ações internacionais do Brasil no governo Lula da Silva, inclusive do G-20. A partir da análise do G-20 e da formulação das posições brasileiras, na coalizão, pretendemos trazer elementos para essa discussão.

Nesse sentido, a dissertação pretende contribuir para a literatura de coalizões de países em desenvolvimento na OMC, de negociações comerciais internacionais, de processo decisório e de política externa brasileira. Nos dois primeiros casos, como argumentamos acima, poucos são os estudos que discutem o funcionamento interno das instituições e burocracias, na definição da posição dos países em desenvolvimento na OMC. Como argumentam Allison e Zelikow (1999), para se explicar o porquê de uma

decisão⁶, ou seja, para se entender a motivação da atuação do Brasil, no G-20, é preciso identificar os atores, grupos, e compromissos assumidos entre os que participaram do processo decisório doméstico. Para se explicar a postura de um país numa coalizão internacional é importante que se considere a dinâmica interna que estruturou aquela posição. Ou seja, a análise do processo de formulação das decisões é uma variável importante para o entendimento do conteúdo das mesmas.

Do ponto de vista dos estudos de processo decisório, sabemos que a estrutura doméstica tem grande impacto nas posições internacionais dos países (KATZENSTEIN 1976; PUTNAM, 1988, MORAVISCK, 1993; MILNER, 1997); mas, não é claro como essa estrutura doméstica impacta a posição de diferentes países e qual a implicação disso nos diferentes casos. Parte significativa da literatura tem utilizado o exemplo dos Estados Unidos na teorização sobre processo decisório doméstico e negociações internacionais⁷. O entendimento da dinâmica do processo decisório que estrutura a posição de outros países, no caso deste trabalho que enfoca o Brasil, poderá contribuir para uma compreensão mais ampla sobre a intrincada relação entre processo decisório interno e as posições externas dos países (FARIAS, 2007, 2009). Entre outros fatores, o caso brasileiro pode ser importante para se entender melhor o modo como uma burocracia, com forte cultura organizacional⁸, que alguns autores chamam de uma “missionary institution⁹” (DREZNER, 2000; CHEIBUB, 1985), consegue manter¹⁰ e até mesmo aumentar seu peso no processo decisório, apesar dos fatores que em tese agiriam num

⁶ Para Allison e Zelikow (1999:6) é importante considerar “the players whose interests and actions impact the issue in question, the factors that shape players’ perceptions and stands, the established procedure or “action channel” for aggregating competing preferences, and the performance of the players”.

⁷ Hermann (2001: 49) entende que “To date models of foreign policy decision making have had a distinctly U.S flavor Indeed, “the U.S bias” in the decision – making literature has made it difficult to generalize to other countries and has given researchers blind spots regarding how decisions are made in government and cultures not like the American”.

⁸ De acordo com Allison e Zelikow (1999: 153) “Organizational culture is thus the set of beliefs the members of an organization hold about their organization, beliefs they have inherited and pass on to their successors”.

⁹ Segundo Drezner (2000: 735) “...missionary institutions have a coherent set of preferences over means and ends. In a missionary institution, there is little disagreement within the agency over the desired goal or the ways in which that goal is achieved. Second, missionary institutions try to prevent the introduction of additional normative or material goals in order to avoid value conflicts or tradeoffs. This allows members of a missionary institution to maintain their intensity of preferences over means and ends; it also prevents the organization from engaging in tradeoffs over competing goals”.

¹⁰ Drezner (2000: 736) considera que “...a missionary institution survives if it maintains its organizational integrity and continues to advance its initial set of ideas even after its political patrons lose power.

sentido contrário, como, por exemplo, a redemocratização, a maior internacionalização da economia brasileira, o aumento do impacto distributivo das questões internacionais e a sofisticação da agenda das negociações.

Por fim, no que tange aos trabalhos de política externa brasileira, a partir deste estudo de caso, pretendemos contribuir para a discussão sobre a questão da continuidade e descontinuidade na política externa brasileira, para o debate sobre a receptividade da política externa às pressões domésticas no período pós – Guerra Fria, bem como para o entendimento dos momentos onde, historicamente, o Itamaraty tem se fortalecido no seio do Estado brasileiro. Nossa análise do processo decisório que estrutura as posições brasileiras, no G-20, buscando compreender o peso da posição dos atores internos, governamentais e não-governamentais, na formulação e na implementação da política externa brasileira, ao tratar de um tema que expressa diversos interesses domésticos, pode trazer subsídios ao debate amplo sobre a natureza da política externa no Brasil contemporâneo.

Nosso método de estudo do processo decisório é próximo àquilo que George e Bennett (2005) chamam de “process-tracing¹¹”. Trata-se de uma pesquisa “problem-driven” e não “method driven” (SHAPIRO, 2002). Buscamos traçar as conexões entre possíveis causas e resultados observáveis, delimitando o mecanismo da participação e das posições do Brasil no G-20. Para o entendimento do processo decisório que estruturou a atuação brasileira que entendemos ser uma variável importante para a manutenção da coalizão, tentamos conseguir o maior acesso possível às fontes primárias de informação: atas de reuniões, propostas, cartas, avisos interministeriais e telegramas de instrução, ainda que esse material, muitas vezes, seja de difícil acesso.

Considerando que as fontes têm grande impacto no desenvolvimento da pesquisa, além da literatura acadêmica sobre o assunto, tentamos utilizar uma diversidade razoável de fontes e indicadores, para construir o argumento do trabalho. Uma fonte importante, para entender a dinâmica da atuação do Brasil no G-20 e a estratégia de gerenciamento da coalizão, foram os telegramas e despachos telegráficos entre a Delegação Brasileira em

¹¹ Segundo os autores “in process-tracing, the researcher examines histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case” (GEORGE e BENNETT: 2005: 6).

Genebra (DELBRASGEN), a Secretária de Estado das Relações Exteriores (SERE) e a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), no período de 2003 a 2008. Outra fonte de informação, principalmente para o entendimento do processo decisório, foram as entrevistas que fizemos com atores dos órgãos que participaram das reuniões do Grupo Técnico Informal (GTI), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, onde era definida a posição brasileira no G-20. O grupo era composto por representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE). Além das pessoas que participaram das reuniões do GTI, entrevistamos diplomatas brasileiros lotados em Brasília nas divisões que lidam diretamente com o tema das negociações, membros da Delegação Brasileira em Genebra, funcionários da OMC e correspondentes de jornais brasileiros. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é considerada um órgão *de jure* importante, na definição da posição do Brasil nas negociações¹². Por conta disso, entrevistamos funcionários que trabalham na área de negociações internacionais e tivemos acesso parcial às atas das reuniões mensais, de forma a entender como o tema do G-20 inseria-se nas discussões.

A inferência que faremos sobre o funcionamento do processo decisório incorporará, em parte, a percepção dos diferentes atores que dele participaram. Contudo, para utilizarmos informações oriundas de entrevistas, buscamos confrontá-las com a documentação disponível, ou quando isso não era possível, com as informações de outros atores que também participaram do processo. Outra fonte de pesquisa foram os artigos e declarações públicas em reportagens de jornais pertinentes a atores que tiveram relação com o processo decisório. No caso da atuação do G-20 na Rodada, as principais fontes foram as propostas apresentadas pelo grupo e os documentos circulados pelo Presidente do Comitê de negociações agrícolas, disponíveis no web-site da OMC, assim como duas

¹² Segundo decreto no. 4732, de 10 de junho de 2003, dentre as competências da CAMEX destacam-se: definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior, visando à inserção competitiva do Brasil, na economia internacional; coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências, na área de comércio exterior, estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral. Ver: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1932>

publicações oficiais da coalizão, quais sejam, “O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos” e “Five years of Activities of the G-20: moving forward the Doha Round”.

Do ponto de vista das limitações deste trabalho, primeiramente, cumpre destacar que um estudo de caso não tem condições de testar uma hipótese de forma conclusiva, ainda que possa ser importante, para fomentar novas hipóteses, para verificar o peso dos mecanismos causais relativamente consolidados ou emergentes, além de ter possibilidade de se aproximar do entendimento de causalidades complexas (GEORGE e BENNET, 2006; NARLIKAR e ODELL, 2003). Uma dificuldade importante foi situar o G-20 no âmbito geral das negociações na OMC. Certamente, as posições do Brasil na coalizão tinham em conta o conjunto dos temas da negociação¹³ (sobretudo as negociações em NAMA) e uma estratégia global para a Rodada. O foco aqui empreendido, contudo, foi mais específico e não considerou em sua totalidade estas conexões. No que se refere às fontes oficiais, a principal limitação é que foi possível o acesso integral (de 2003 a 2008) aos telegramas e despachos telegráficos ostensivos. Os telegramas reservados, confidenciais e secretos não puderam ser analisados na sua totalidade¹⁴. Trabalhos futuros que se estruturam totalmente, a partir dessas fontes, certamente trarão informações importantes sobre o tema. Uma dificuldade analítica é que há variações significativas na participação dos atores domésticos, de acordo com o estágio da negociação. O nível de intensidade da mobilização dos atores internos e o grau de politização da discussão dos temas não são uniformes em todos os momentos da negociação. Tendo em conta este

¹³ “O Brasil compartilha o pensamento cada vez mais presente que, sem ganhos substanciais em agricultura, pouco interesse haverá em avançar na liberalização em outros setores de negociação. Sem ganhos efetivos e concretos em agricultura não será possível atingir clima político favorável à conclusão com sucesso da Rodada Doha”. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003. O Ministro Celso Amorim argumenta que “Porém, não se pode esperar jamais, que os países em desenvolvimento possam fazer uma oferta em produtos industriais que seja maior que oferta que os países desenvolvidos estão dispostos a fazer em agricultura”. Palavras do Ministro Celso Amorim, em entrevista coletiva à imprensa sobre a Rodada Doha da OMC. Palácio do Itamaraty, Brasília, 28/10/2005.

¹⁴ Funcionário do Ministério das Relações Exteriores, por meio de comunicação eletrônica, em 07/07/2009, informou que “Informo que, à luz do Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004, uma vez que os documentos solicitados pelo Senhor são bastante recentes (anos de 2003 a 2008), o senhor somente poderá ver documentos não-classificados, ou seja, os documentos reservados, confidenciais e secretos que porventura estejam relacionados em sua solicitação ainda estão protegidos pelo prazo de classificação previsto em Lei”.

fato, após a coleta do material empírico e das entrevistas, tentamos dimensionar, de forma geral, o peso dos diferentes atores do processo, de forma a construir o argumento do trabalho e elementos para a verificação da nossa hipótese, num esforço que lidou com a necessidade de certa parcimônia e decorrentes implicações.

A dissertação está organizada da forma que segue. Considerando que a busca de um papel relevante no cenário internacional, sobretudo, nas organizações internacionais, não é uma novidade na história da política externa brasileira e que, a atuação do Brasil, no G-20, relaciona-se, igualmente, com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são formadoras do padrão de comportamento da ação externa do país, no primeiro capítulo, discutiremos a questão da continuidade na política externa brasileira. Da mesma forma, abordaremos o que consideramos como situações onde, historicamente, o Itamaraty tem se fortalecido, no âmbito da estrutura decisória do Estado brasileiro. No segundo capítulo, discutiremos a receptividade do Ministério das Relações Exteriores às pressões domésticas em diferentes momentos, assim como alguns aspectos do desenvolvimento burocrático da política econômica externa brasileira. Pelo fato de o G-20 tratar-se de uma coalizão de países em desenvolvimento, no terceiro capítulo, faremos uma discussão conceitual sobre coalizões, na OMC, buscando entender de forma mais apropriada o seu significado específico, tal como estabelecido pela literatura especializada e seus desafios recorrentes. O quarto capítulo será dedicado à análise da origem do G-20, sua atuação e peso na Rodada Doha e as razões para o sucesso da coalizão, considerando, entre outros fatores, a articulação Brasil - Índia. No quinto capítulo, incorporando de forma adaptada ao contexto brasileiro parte da literatura de Análise de Política Externa, discutiremos o processo decisório que estruturou as posições brasileiras no G-20, no período de 2003 a 2008. Buscaremos verificar se a intenção final brasileira, nas negociações, vem estruturada por parte do Itamaraty, ou, se é determinada por outros atores domésticos, bem como, se as posições do governo variam conforme às pressões dos atores internos, ou, se já são previamente delimitadas, e, quais são os atores domésticos com maior interesse em influenciar as posturas do país na coalizão e, de forma análoga, a receptividade da diplomacia às posições desses atores.

Capítulo 1: A questão da continuidade na Política Externa Brasileira

A presença e a atuação em organismos multilaterais é um dos traços estruturais da política externa brasileira. A expectativa é que, nas organizações internacionais, o país teria maior possibilidade de participar na elaboração das normas que regem o sistema internacional. Nesse sentido, o esforço visando conseguir posição de protagonista numa instituição internacional, como é o caso da atuação do Brasil na OMC, mediante o G-20, não é algo novo na política externa do país. Essa participação assertiva em fóruns multilaterais remete, ao menos, à primeira década do século XX, precisamente, ao ano de 1907, com a atuação de Rui Barbosa, na II Conferência de Paz de Haia. Naquela oportunidade, Rui Barbosa, com o apoio do então Ministro de Relações Exteriores, Rio Branco, já reivindicava um papel de destaque para o Brasil, na elaboração das normas que regeriam as questões internacionais da época (CARDIM, 2007), questionando, assim, a lógica das grandes potências. Segundo Lafer (2004), a ação de Rui Barbosa na Conferência de Haia, representa, no plano externo, um fazer diplomático precursor do tema e do processo da democratização do sistema internacional.

A busca de assento permanente no Conselho da Liga das Nações, em meados da década de 1920, também, no Conselho de Segurança da ONU, nos anos 1940, 1990 e 2000, são casos conhecidos, onde o Brasil busca participar das grandes questões internacionais por intermédio de um lugar de destaque nos organismos internacionais. O país teria um importante ativo histórico-diplomático em termos de participação no âmbito multilateral¹⁵. É um dos poucos países em desenvolvimento a ter participado ativamente da construção da ordem econômica internacional em várias épocas, através de sua atuação em inúmeras conferências multilaterais.

Parte significativa dos estudos de política externa brasileira tem demonstrado certas características de continuidade na implementação da política exterior do Brasil.

¹⁵ Segundo Lima (2005), a aspiração pelo reconhecimento internacional foi tradicionalmente perseguida mediante uma política deliberada de presença nos fóruns multilaterais. Para uma análise histórica da participação brasileira no GATT, ver: ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: Diplomacia para o Desenvolvimento**. São Paulo: Cultura, 1996. Para um estudo da atuação do Brasil nos temas do multilateralismo econômico, consultar o livro de ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

Cervo (1994: 26) considera que o grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é “dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da política”. Lima (1994) entende que a aspiração de converter o país num ator relevante na política internacional e a crença em uma especificidade, frente aos demais países latino-americanos, têm-se apresentados como temas relativamente permanentes da cultura política das elites brasileiras. As explicações das razões da existência de uma margem mais ou menos estabelecida de atuação internacional do Brasil, como veremos abaixo, são variadas, mas, convergem no sentido de apontar um certo padrão de comportamento do Estado brasileiro.

Isso não quer dizer que não existam situações de mudança, na história da política externa brasileira, ou que os conceitos estruturantes da atuação brasileira, no mundo, não sofram modificações, de acordo com o momento histórico, ou de acordo com as elites que estão no poder, mas, significa que as mudanças se operacionalizam a partir de uma margem relativamente delimitada. Nesse sentido, os conceitos de autonomia e desenvolvimento podem ser destacados como os dois principais eixos que articulam a implementação da política internacional do Brasil (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI e MARIANO, 2005; MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Alguns autores entendem que o elemento de continuidade, na política externa brasileira, tem a ver com o fato de, ao longo do tempo, ter-se-iam consolidados princípios ou tradições de atuação externa, que indicariam determinados parâmetros para a inserção internacional. Os trabalhos que incorporam essa perspectiva (LESSA, 1998; MELLO, 2000; LAFER, 2004; PINHEIRO, 2004; OLIVEIRA, 2005; FAVERÃO, 2006) identificam a existência de princípios norteadores da política externa brasileira. Cervo (1994) entende que a orientação pacifista, jurídicista e pragmática apresenta-se como constante, mas com importância variada, dependendo da situação doméstica e das modificações no contexto internacional. Lessa (1998:29) argumenta que “o universalismo que, juntamente com o pacifismo, o jurídicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da praxis diplomática brasileira”. Na mesma linha, Pinheiro (2004:7) sinaliza que “no plano das idéias, valores e doutrinas que orientam a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia”.

O próprio discurso diplomático é um elemento que busca reforçar a idéia de continuidade e o fato de determinados princípios se constituírem em parâmetros de atuação externa do Brasil (BARBOSA, 1996; LAMPREIA, 1998). Barros (1998: 20) considera que “a credibilidade internacional de um país depende, em grande medida, do respeito a uma atuação externa fundada em valores e princípios”. O fato de existir uma diplomacia consolidada, com uma importância singular, no aparato estatal brasileiro (DANESE, 1999), possibilitaria à política exterior contar com uma agência especializada, capaz de zelar pela implementação desses princípios e garantir a continuidade da política externa como uma política de Estado. Segundo Barbosa (1996: 71) a diplomacia brasileira “tem uma forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século graças ao profissionalismo dos seus quadros e legitimidade que lhe tem sido tradicionalmente conferida pelo consenso das forças partidárias internas”. Direta ou indiretamente, este argumento reforça a necessidade de existência e manutenção de formuladores de política externa, capazes de construir uma compreensão de atuação internacional que transcenderia os governos¹⁶.

Buscando compreender a relação entre arranjos institucionais domésticos e mudança conceitual na política externa, Arbilla (2000: 346-347) argumenta que:

“a homogeneidade e conformidade promovidas pelas pautas organizacionais do Ministério desencorajam inovações conceituais radicalmente diferentes das sustentadas pela corporação. Antes, novas idéias tendem a ser “modeladas” de maneira compatível com o acervo diplomático”.

Haveria, assim, certa lógica institucional no processo de formulação dos quadros conceituais da política exterior do Brasil. Nessa mesma linha, Vieira (2001: 275) considera que:

“tradicionalmente, a diplomacia optou por seguir novas versões do mesmo, requalificadas de acordo com as contingências históricas, sem ter questionada sua capacidade, pretensamente inexorável, de definir os mapas conceituais da política externa do país”.

¹⁶ Segundo Barros (1998: 19-20) “O outro princípio é o da prevalência da visão de futuro sobre o imediatismo. O Itamaraty procura atuar tendo em vista a perspectiva de longo prazo, evitando modismos, soluções circunstanciais e precipitações que desconsideram dificuldades futuras, o grau de desgaste político e a eventual perda de credibilidade. O anseio mais imediato é avaliado com base nos seus benefícios e custos no futuro, não em seus resultados mais visíveis e freqüentemente de apelo mais fácil”.

A partir de parte das análises que se concentram nos atores ou na dinâmica política doméstica que delimita a atuação internacional do Brasil (ARBILLA, 2000; VIEIRA, 2001; CASTRO NEVES, 2006; MARIANO, 2007) é possível argumentar que os elementos de permanência, na condução da implementação das ações externas brasileiras, têm relação com a organização diplomática, enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de auto – reprodução e adaptação às mudanças de governo.

Um outro modo de interpretação, que pode ser adicionado à idéia que existe uma regularidade no comportamento externo brasileiro, são as análises derivadas do conceito de potência média ou de país intermediário (SENNES, 2001, MARQUES, 2005, HURREL e NARLIKAR, 2006, HIRST e LIMA, 2006). As potências médias seriam um grupo específico de países no cenário internacional e teriam um tipo próprio de inserção externa, na medida em que se diferenciariam das grandes potências e não se confundiriam com os países pequenos ou pouco expressivos do sistema. Lima (1986:55-56) argumenta que “exatamente por sua condição de intermediários – e de recém – industrializados –, comportam características ora de países fortes, ora de países fracos, ora de autônomos, ora de dependentes e, por isso, estabelecem formas compostas de ação internacional”. Keohane (1969) coloca que potências médias são *system-affecting state*; isto é, Estados que não conseguem influenciar os rumos do ordenamento mundial em termos individuais, mas que podem ter algum peso por meio de alianças e articulações coletivas, tanto no regional, quanto global. Uma potência média, na ótica de Keohane (1969, p. 296), pode ser definida como um Estado cujos líderes “consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional”.

Um aspecto importante do comportamento internacional das potências médias é que esses países buscam construir coalizões, nas arenas multilaterais, como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências¹⁷. Marques (2005: 56) entende que a “imagem internacional do Brasil como potência média está fortemente associada à aspiração da elite brasileira em transformar o país em um ator global, influente na configuração da ordem mundial, desde o início da formação nacional do país”. A auto –

¹⁷ Voltaremos a esta discussão no capítulo 2.

percepção de ser uma potência média teria relação com a própria “identidade internacional do país” (LAFER, 2004) que veria na mediação entre os fortes e os fracos sua principal contribuição, para a estabilidade internacional, ainda que, como se depreende da análise de Lima (2005), a concepção de mediador, possa criar uma disjunção entre este proclamado papel e a aspiração do país de participar e influir nas grandes decisões internacionais. O reconhecimento da projeção internacional do Brasil não se daria pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar e pela liderança procedimental (FARIAS, 2006). O argumento é que o país teria legitimidade para exercer esse papel em função do seu histórico diplomático, pautado no pacifismo, no respeito ao direito internacional, na defesa do multilateralismo e nos princípios da auto-determinação e não-intervenção (FONSECA JÚNIOR, 1998; BARROS, 1998).

Uma potencia média teria então um padrão relativamente específico de atuação externa¹⁸. Nesse sentido, as análises estruturadas, a partir da noção de potência média, não são discordantes, principalmente, do discurso diplomático, pois, reforçam a idéia que o Brasil deveria ter um papel singular no mundo, por conta de suas características intrínsecas. E, também, não entram em contradição com algumas análises que identificam um padrão de comportamento da política externa brasileira (CERVO, 1994; 2008) ou que enfatizam aspectos do processo decisório, das instituições domésticas ou do processo de implementação das posições (ARBILLA, 2000; LIMA e SANTOS, 2001; MARIANO, 2007), como a variável explicativa da continuidade. Lima (2005: 5) tem uma interpretação interessante sobre a questão dos elementos de continuidade da política externa brasileira que estamos discutindo:

“uma razão adicional para a alegada estabilidade da política externa pode estar, por exemplo, na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança. A narrativa da estabilidade seria, portanto, uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos de política externa (...) Este componente institucional não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado

¹⁸ Guimarães (1999:21) utiliza a noção de “grande Estado periférico”, para se referir à inserção externa brasileira. De qualquer forma, para o tipo de argumento que estamos desenvolvendo, nesta seção, esta categoria parece não ser contraditória com a idéia que, por conta de suas características intrínsecas, o Brasil teria um tipo específico de comportamento internacional.

e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo”.

Parece-nos que o corpo diplomático incorpora este fato da realidade, ou seja, as formas de continuidade da atuação externa brasileira, para reforçar seu discurso político ou institucional (MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Isso ocorre, em boa medida, por conta da posição do Itamaraty no processo de implementação da política. Mesmo assim, a construção discursiva identificada por Lima (2005), talvez não tenha importância de causalidade, para a relativa estabilidade da atuação internacional do Brasil, estruturada em torno das noções de autonomia e desenvolvimento. O padrão de permanência, na atuação internacional do país, é um elemento que parece ter maior ligação com as circunstâncias do país do que com uma construção subjetiva, mesmo que ainda não tenhamos compreendido adequadamente as reais causas desta característica e que a identificação dos elementos de continuidade não explique, totalmente, momentos de ruptura (LIMA, 1994; MARIANO, 2007).

Concordamos quanto ao “mito”, apontado por Lima (2005:5), dos que entendem a política externa como uma política de Estado, e, não de governo, sendo este, inclusive, um dos pontos de influência sobre parte dos autores que analisam o tema; apesar disso, a própria autora argumenta¹⁹ que “a despolitização desta última (da política externa) em vários momentos da vida política nacional, em grande medida, explica a peculiaridade de sua relativa continuidade de orientação” (LIMA, 2000: 296). Nesse sentido, parece haver a aceitação que o padrão de comportamento brasileiro, principalmente em comparação com a ação externa de outros países, tende a ter uma certa regularidade que ultrapassa as mudanças domésticas. Na nossa visão, a interpretação de LIMA (2005) não diverge ou é totalmente alternativa, às análises que enfatizam os princípios e tradições da política externa (CERVO, 1994, MELLO 2000, OLIVEIRA, 2005, FAVERÃO 2006). Mello (2000: 195) argumenta que:

¹⁹ Lima (2005b: 5-6) entende que “O enraizamento da crença da estabilidade está associado a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena internacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da liderança natural entre os vizinhos”.

“a reformulação da política externa pode ser concebida como um processo que constitui, em si, por parte de seus formuladores, uma busca de “consensos mínimos” junto à sociedade, bem como uma tentativa de redefinir a articulação entre o padrão de inserção internacional e as orientações de modelo de desenvolvimento econômico. De forma extremamente abrangente, a relação com as esferas políticas e sociais pode ser estabelecida concebendo-se a reformulação conceitual como um processo no qual as diretrizes formuladas são ao mesmo tempo reproduções e reconstruções das estruturas culturais e institucionais da sociedade”.

Entendemos que a continuidade, na implementação da ação externa brasileira, manifesta-se, de forma mais evidente, através dos objetivos centrais de manutenção da autonomia e suporte ao desenvolvimento, podendo ser empiricamente verificada. O elemento de autonomia pode ser entendido como o conceito essencial ou fundamental da política externa brasileira (VIGEVANI e MARIANO, 2006). Nesse caso, é importante considerar que não é exclusivo da política exterior do Brasil, mas, da política externa de qualquer Estado. Do ponto de vista de um Estado nacional, a busca de autonomia é o que garante a sua identidade diante do sistema internacional. Então, a ação diplomática e a atuação internacional buscam, por excelência, algum grau de autonomia. Fonseca Jr (1998:361) afirma que “a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia. Nenhum país se declarará não-autônomo”. Contudo, a forma como essa autonomia vai ser operacionalizada de um país para outro vai depender de uma série de circunstâncias específicas, como a localização, a história e a visão de mundo das elites.

O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à idéia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado brasileiro, tendo em conta as limitações impostas pelo sistema internacional em um determinado período. Portanto, é uma noção relativa, depende do contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa está sendo implementada. Por exemplo, Vieira (2002: 9) demonstra a forma como ocorreu, no governo Cardoso (1994 – 2002), no âmbito do conceito de “autonomia pela integração”, a adequação do discurso diplomático brasileiro aos novos valores hegemônicos do momento. O que demonstra um “empenho da chancelaria brasileira em legitimar as mudanças inserindo-as no marco da continuidade” (VIEIRA, 2002: 9). De forma geral, no governo Cardoso, a idéia de desenvolvimento econômico estava ligada à liberalização econômica, ao programa de privatizações e à diminuição do peso do Estado na economia. A política externa buscou servir esse entendimento de desenvolvimento, no contexto da

idéia de autonomia pela participação/integração (FONSECA JR, 1998, LAMPREIA, 1998). Esse tipo de conceito é construído levando em consideração os elementos de autonomia e desenvolvimento, mesmo que não explicitamente colocados.

Contudo, na medida em que haja maiores discordâncias quanto às escolhas internacionais do país, o recurso a qualquer tipo de formulação abrangente fica mais difícil. Talvez, daí, o fato de no governo Lula da Silva, a diplomacia não ter formulado nenhum conceito amplo de forma a amalgamar as bases conceituais da política externa. No entanto, isso não significa que a política externa tenha perdido a capacidade de se auto-reproduzir²⁰ reforçando seu elemento de continuidade; principalmente se partirmos da idéia que a causa dessa estabilidade talvez não esteja relacionada somente com uma narrativa e tenha relação com a continuidade do corpo de profissionais dentro do aparato estatal responsáveis pela implementação das diretrizes de ação externa do Brasil. A questão do papel do Itamaraty na implementação é fundamental, pois, como veremos na seção seguinte, alguns trabalhos demonstram, de forma clara, que muitas vezes, a posição do Ministério das Relações Exteriores, no período anterior aos anos 1990, era fortemente restringida em aspectos importantes do processo de formulação das posições do Brasil no GATT. Em diferentes momentos, parece que a atribuição efetiva do Itamaraty era central na implementação da política ou da posição internacional.

De qualquer forma, é importante considerar que autonomia é o componente que se relaciona mais diretamente às questões do Estado e seria o atributo essencial da ação do Estado brasileiro; diferente do termo desenvolvimento, outro elemento essencial na política externa brasileira, mas que tem maior vinculação com os governos (MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Segundo Lima (2005: 28):

“sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, está última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento”.

²⁰ Na reunião mini-ministerial de Tóquio de 14/02/2003 o Ministro Celso Amorim considerava que: “Não será ainda nesta reunião, mas vamos tentar colocar a ênfase em outros temas, além de agricultura. Em temas que permitam maior avanço em políticas de desenvolvimento”. Reportagem da Folha de S. Paulo indica que esta é “uma frase coerente com as teses expostas tanto por Lula como pelo próprio Amorim em seus discursos de posse, no sentido de que o Brasil do PT procuraria criar “espaços de flexibilidade para políticas de desenvolvimento”. **Folha de S. Paulo**, “Brasil inicia corrida contra o tempo” 14/02/2003.

Como o Brasil não é um país plenamente desenvolvido, a ação externa do país busca condições para viabilizar o desenvolvimento (AMORIM, 1994). Na visão de Lampreia (1999)²¹:

“os formuladores da política externa brasileira devem estar sempre atentos a este condicionamento básico. Não devem esquecer que o sentido principal da política externa precisa ser a busca do desenvolvimento, em todos os seus múltiplos aspectos”.

A noção de desenvolvimento, tal como presente nos argumentos de parte dos diplomatas brasileiros, geralmente tem um significado amplo. Concretamente, o seu significado efetivo está associado às concepções correntes de uma época. Assim, a utilização diplomática da noção de desenvolvimento “permite conjugar tradicionalismo e, simultaneamente, manter as opções abertas às necessidades de ajustes governamentais de cada época” (MARIANO, 2007:42).

Portanto, a questão do desenvolvimento, no caso da política externa brasileira, é o elemento essencial que se relaciona à ação do governo, diferentemente da autonomia, que se liga com a ação do Estado. Sendo mais vinculado com a ação governamental, o elemento do desenvolvimento seria, então, o aspecto onde a variação seria maior. Essa variação depende das mudanças no contexto internacional, mas, sobretudo, do contexto doméstico, do jogo de forças políticas, econômicas e sociais existentes no interior do Estado brasileiro e que se manifestam através de determinados períodos da história política nacional.

Nesse sentido, pode-se considerar que a mudança governamental ou as modificações, no regime político nacional, influenciam, de forma mais efetiva, as características relacionadas ao elemento desenvolvimento. É importante também notar que a noção de desenvolvimento da política externa não significa que, por si só, este elemento corresponda ao total das políticas de desenvolvimento de um determinado governo. Na verdade, desenvolvimento, na política externa brasileira, significa que a ação brasileira no sistema internacional procura contribuir para as políticas governamentais

²¹ Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, então Ministro das Relações Exteriores, por ocasião da posse do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no cargo de Secretário Geral das Relações Exteriores. Brasília, 04/01/1999.

domésticas (CORRÊA, 1999²²; FAVERÃO 2006). A política externa busca condições, para que os seus resultados ou posições internacionais possam ter sinergia com as ações que estão sendo implementadas domesticamente num determinado governo, o que significa que pode haver variações na forma como o elemento desenvolvimento é entendido e operacionalizado, em termos de políticas.

Por ser uma característica que tem maior índice de variação, o significado atribuído à noção de desenvolvimento talvez ajude a entender as conhecidas inflexões na política externa, por exemplo, parte das posições internacionais, nos governos de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964 – 1967) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). É importante reconhecer que desenvolvimento é uma característica analítica geral para determinar um dos elementos estruturantes do padrão de respostas brasileiros às questões internacionais. No entanto, o seu entendimento, de forma empírica, depende da compreensão da concepção dominante das elites. É a partir desse entendimento, que se verifica como ocorre a construção discursiva da política externa. Não só a construção, mas, também, a forma como as escolhas tomadas ao longo de um determinado período de tempo são justificadas. Ou seja, busca-se adaptar os elementos da tradição à realidade, doméstica e internacional, do momento²³.

Isso significa que, em um determinado período histórico, desenvolvimento pode significar algo que, em outro momento histórico, não seja a mesma coisa (MELLO, 2000; MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Por exemplo, a idéia de desenvolvimento, durante o período de Rio Branco (1902-1912), estava relacionada, principalmente, com o poder oligárquico de uma economia agrário-exportadora baseada, principalmente, no café e alguns outros poucos bens agrícolas (BUENO, 2003). Havia uma composição de elite razoavelmente clara, não havia questionamentos absolutos quanto aos caminhos que a política governamental deveria seguir, sobretudo, no que se refere aos temas econômicos.

²² Segundo Corrêa (1999: 17) “O desafio do desenvolvimento nacional é a prioridade do trabalho do Itamaraty. As questões da paz, da segurança ou da definição territorial do Estado – que são aquelas mais tradicionalmente associadas à imagem da diplomacia – não representam preocupações imediatas para o país. Vivemos em paz com nossos vizinhos desde o final da Guerra do Paraguai, e temos com todos um padrão consolidado de relações fraternas e exemplares”.

²³ De acordo com Abdenur (1994: 70) P.70 “Em suma: em um contexto internacional mais favorável do que no passado, as transformações internas do Brasil contribuem para que nossa presença externa se possa dar de forma mais desimpedida e positiva para os interesses nacionais. Compete ao Itamaraty manter sua tradição de saber interpretar a evolução do quadro internacional e a ela adaptar nossa ação externa”.

A política externa considerava o setor doméstico dominante e dava apoio à economia agro-exportadora, fortalecendo-se na estrutura do Estado brasileiro²⁴. Nesse período, havia certa estabilidade doméstica que permitia à política exterior se diferenciar enquanto tal e ganhar funcionalidade junto ao conjunto de políticas governamentais.

Durante parte do período de industrialização por substituição de importações, entre a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o final dos anos 1980, desenvolvimento significava atender ao núcleo central decisório, que clamava pela necessidade de criar as bases de uma política econômica baseada na industrialização. Ainda que o Itamaraty em alguns momentos não tivesse peso decisivo no processo decisório (PINHEIRO, 2000; FARIAS, 2007), buscava, no sistema internacional, na fase de implementação da política externa, atender às demandas do modelo de desenvolvimento existente, procurando contribuir para a diversificação de mercados para os produtos industrializados brasileiros e garantir novos fornecedores de energia e de matérias – primas. É nesse sentido que se estruturou a idéia de universalização das parcerias políticas e comerciais, para além das existentes com os países desenvolvidos do mundo ocidental, no sentido de ter maior aproximação com países da África, da Ásia, do Leste – Europeu e da América Latina e o restabelecimento das relações com a China. Lima (2005: 29) parece concordar com essa interpretação, quando argumenta que o Ministério das Relações Exteriores foi crucial na sustentação e consolidação externa do modelo de industrialização por substituição de importações. Nas palavras de Lima (2005:29):

“ainda que o Ministério de Relações Exteriores não tenha sido uma das instituições criadas pelo padrão de desenvolvimento orientado para dentro, esta agência foi crucial na sustentação e consolidação externa daquele modelo. Duas implicações daí decorrem: por um lado, a legitimidade doméstica desta agência na sua qualidade de um dos instrumentos de projeto de desenvolvimento do país, por outro, o legado desenvolvimentista presente na memória institucional do MRE, que permaneceu depois da crise e término daquele modelo”.

²⁴ Bueno (2003: 486) considera que “a título de síntese, pode-se afirmar que a política externa brasileira na Primeira República teve, basicamente, duas frentes de atuação: a econômica, que tinha por objetivo manter aquecido o sistema produtivo nacional, dependente da imigração, do mercado e dos capitais externos, o que levava à valorização das relações com os Estados Unidos e com as nações européias; a geopolítica, cujo núcleo se situava no Cone Sul, que exigiu esforço da diplomacia brasileira para se evitar embaraços no contexto contíguo, seja para manter a paz, seja para evitar o surgimento de hegemonias, ou ainda para a consolidação do *status quo* territorial”.

No Brasil, as mudanças de governo não necessariamente eliminam as principais linhas de conduta externa brasileira, que se baseiam na autonomia e no desenvolvimento. Ainda que estas não sejam noções imutáveis, têm variações, de acordo, sobretudo, com o momento histórico e com a visão e composição das elites de um determinado governo. Isso não significa que o Itamaraty tradicionalmente seja o único ator no processo de definição da política externa brasileira²⁵. O papel do Itamaraty, principalmente, antes dos anos 1990, é central na implementação das decisões. Após o fim da Guerra – Fria além de continuar tendo papel central na implementação das posições internacionais do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores aumentou, significativamente, seu peso no processo de formulação das posições do Brasil, nas negociações comerciais multilaterais. Como vimos acima, mesmo havendo divergências quanto às causas da regularidade, na atuação internacional do país, existem nas diferentes interpretações, o reconhecimento que a ação externa brasileira mantém-se com um grau relativo de continuidade. Relativo porque, em alguns momentos, existem inflexões, mas as rupturas são mais improváveis.

Haveria uma ruptura na matriz de comportamento da política externa brasileira, principalmente, se houvesse uma mudança no princípio da autonomia, pois, no que se refere ao princípio do desenvolvimento já houve mudanças em diferentes momentos históricos. Como se observou acima, durante certo período, a concepção de desenvolvimento esteve relacionada com o modelo agro-exportador, depois, com o objetivo de criar uma economia industrializada e, posteriormente, com a liberalização econômica. Poder-se-ia identificar uma mudança, se o elemento de autonomia, entendido como manutenção de margens de manobra fosse, de alguma forma, modificado. Ou seja, se houvesse perda de autonomia, por exemplo, no âmbito regional buscando impulsionar as disciplinas da integração (MARIANO, 2007; VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2009) para talvez aumentar o grau relativo de autonomia em outros âmbitos, como nas negociações com as potências econômicas. Da mesma forma, como veremos adiante, no caso da atuação do Brasil, no G-20, não houve perda de autonomia do país,

²⁵ Pesquisa de Alves (2005:35) que analisa o processo decisório de definição das posições do Brasil na Segunda Guerra Mundial e na Guerra da Coreia argumenta que “nesse período, o Itamaraty tem ainda sua atenção focada em seus próprios problemas organizacionais, de modo que sua influência na formulação da política externa nacional não foi muito conspícua”.

principalmente, no sentido de se ter perdido, em algum momento, a capacidade de direcionar os rumos da coalizão e utilizá-la como meio de sua política externa.

Parece que, quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou tem forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas, implementada pelo governo e seus principais grupos de sustentação, o Itamaraty tende a se fortalecer enquanto instituição e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país. Amorim (1994: 15) afirma que:

“a força da sustentação política no plano nacional do projeto diplomático é um elemento central da credibilidade do País no plano externo, da mesma forma que as realizações diplomáticas reforçam o papel da Chancelaria no processo mesmo de articulação de opções de política internacional”.

Historicamente, o Itamaraty tem se fortalecido na medida que, em determinado período, haja uma correlação entre o padrão econômico adotado internamente, ou seja, a concepção de desenvolvimento, um atendimento às demandas das elites dominantes, numa situação de razoável grau de coesão, e, também, que haja uma funcionalidade da política externa no que se refere à manutenção ou ampliação da capacidade de atuação autônoma no sistema internacional, levando em consideração as possibilidades, ou melhor, a interpretação das possibilidades, do sistema internacional.

Neste capítulo, buscamos apresentar alguns elementos e posturas que, de certa forma, são formadoras do padrão de comportamento internacional do Brasil. A busca de um papel relevante no sistema internacional e a ênfase no fortalecimento do multilateralismo são aspectos recorrentes desse componente estrutural da política externa brasileira, que se baseia nas noções de autonomia e de desenvolvimento. Na seção seguinte, discutiremos a questão da receptividade do Itamaraty às pressões domésticas em diferentes momentos, assim como alguns aspectos do desenvolvimento burocrático da política de comércio exterior do Brasil, tendo em conta as modificações ocorridas no peso relativo do Itamaraty na definição da política comercial.

Capítulo 2: Política Externa Brasileira e Pressões Domésticas

Parte importante da literatura de política externa brasileira tende a ver o processo de definição das posições internacionais do Brasil, no período anterior a meados dos anos 1980, como concentrado no Itamaraty e, o período posterior, onde um maior número de atores participa do processo decisório, como uma novidade e como um elemento que tenderia a enfraquecer o peso do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório, estando em marcha um processo mais amplo de democratização e descentralização, na formulação da política externa brasileira, em contraste com a situação anterior de insulamento burocrático (LIMA; 2000; LANDAU, 2003; CASON e POWER, 2006, HURREL e NARLIKAR, 2006; OLIVEIRA 2007; MARQUES, 2009). Há uma clara associação entre redemocratização do sistema político e democratização do processo decisório de política externa²⁶.

O presente capítulo, inicialmente, discutirá alguns aspectos do desenvolvimento burocrático da política de comércio exterior do Brasil, de forma a destacar as modificações ocorridas, que contribuíram para que o Itamaraty aumentasse a sua influência na política comercial do país. Em seguida, incorporando a contribuição de alguns trabalhos que analisam a posição do Brasil em casos específicos (PINHEIRO, 2000; ALVES, 2005; FARIAS, 2007), argumentaremos que é preciso problematizar um pouco mais a idéia que o Itamaraty tinha o “monopólio” na definição das posições internacionais do Brasil, antes dos anos 1990, e, a partir desse período, vem perdendo o seu peso, no processo decisório de definição das posições internacionais do país. O quinto capítulo da dissertação, destinado à análise do processo decisório de estruturação da posição brasileira, no G-20, poderá oferecer maiores subsídios empíricos a uma parte dos argumentos que serão aqui apresentados.

No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais do Estado brasileiro, com a extinção do Conselho de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Exportação do

²⁶ Cason e Power (2006: 3-4) “On the national level, democratization played an important role in increasing the number of voices that clamored for influence over the policymaking process. Democratization also gave some actors (both within and outside the state) the opportunity to use public opinion and organized lobbies to push policy in their preferred direction”.

Banco do Brasil (CACEX), no governo Collor de Mello, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Este fortalecimento também se relaciona com a maior participação do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório de definição de política comercial, via Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), e com a forma de distribuição da atenção presidencial (FARIAS, 2007); além do que, não é totalmente novo, o fato de o Itamaraty chefiar as delegações brasileiras diretamente relacionadas com as negociações, o que lhe confere acesso privilegiado à contraparte negociadora e, nesse sentido, a informações²⁷ importantes que nem sempre estão disponíveis aos outros atores domésticos.

Durante o período de 1950 a 1980, na estrutura institucional da política comercial brasileira, segundo Selcher (1984:105): “

“o Ministério das Relações Exteriores não era central na determinação de aspectos centrais da política comercial ou na alocação de recursos incentivadores de exportação, como na área sensível de créditos às exportações. Essa função cabia à Seção de Política Comercial da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX)”.

Desde os anos 1950, até a sua extinção, a CACEX formulava a política comercial do país e cabia ao MRE respaldar e operacionalizar esta política externamente, muitas vezes com dificuldades. A CPA e a CACEX eram órgãos domésticos que em diversos temas de política comercial tinham posições diferentes das do MRE e formulavam políticas incompatíveis²⁸ com as regras negociadas no GATT (FARIAS, 2007).

²⁷ A questão da informação é um recurso de poder importante do MRE, na política doméstica. No caso das negociações agrícolas, um exemplo pode ter sido o momento em que o Itamaraty se posicionou em relação à criação da função de Adido Agrícola, junto a embaixadas do Brasil no exterior. Em documento encaminhado para o então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu em 09/06/2003, Celso Amorim afirma: “pelas razões expostas a seguir, não acredito que a criação daquela função possa constituir fator decisivo para o crescimento das exportações brasileiras de produtos agrícolas. É nesse contexto que convém indagar que tipo de benefício adviria da criação da função de Adido Agrícola. Tarifas, subsídios e outros mecanismos distorcivos têm foros próprios de negociação e não dependem de ações ou acordos bilaterais”. Urgentíssimo, *Aviso no. 19, DPB-MRE-EAGR*, Brasília, 09/junho de 2003. Para ver o desenrolar final desta questão ver: “País contará com adido agrícola em oito embaixadas”. Folha de São Paulo, 15/04/2008.

²⁸ Um exemplo de como esse tipo de situação mudou foi o recuo da Casa Civil, quando da aprovação da MP 413 de 2007, incentivada pelo Ministério da Fazenda, que criou tarifas específicas de até R\$ 10, por

O Itamaraty, no período de industrialização por substituição de importações, não tinha influência na definição das tarifas aduaneiras, licenças de importações, políticas de subsídios às exportações e restrições quantitativas ao comércio²⁹. Por conta disso, muitas vezes, a ação da diplomacia nas negociações internacionais era restringida pelo fato de não ter capacidade de influenciar domesticamente a política comercial do país, que era de responsabilidade, principalmente, da CACEX, e, no caso da política tarifária, da CPA (FARIAS, 2007). O tópico da política de defesa comercial, que tinha papel de destaque, no modelo de industrialização por substituição de importações, também era centralizado na CACEX. Durante o regime militar, a CACEX era a agência responsável pela tomada das principais decisões referentes à política comercial e teve papel importante na formação do aparato industrial do Estado desenvolvimentista (NASSIF, 1995). De forma geral, havia, nesse período, uma clara subordinação da política comercial em relação à política industrial, principalmente, mediante a proteção da produção doméstica.

Com a extinção da CACEX, no início nos anos 1990, houve transferência de suas atribuições para o recém criado Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretária Nacional de Economia. O Ministério da Fazenda ficou então responsável pela gestão da política aduaneira e dos incentivos e subsídios fiscais. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio ocupou-se da gestão dos financiamentos, defesa comercial, aplicação de antidumping e salvaguardas, e, por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser a instituição coordenadora das posições brasileiras, nas negociações comerciais internacionais, num período que Ramos (2008:170) chama de “hiato institucional de aproximados cinco anos na condução da política comercial do país”. Formalmente, ao menos até 1995, ano de criação da

quilo, sobre as importações de onze categorias de produtos industriais, com o objetivo de incrementar a arrecadação pública, no contexto do fim da CPMF, ferindo com isso compromissos que o Brasil tinha assinado, na OMC e no Mercosul. Na ocasião, o secretário Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, “enviou ao Planalto uma “informação” notificando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva que a tarifa específica ditada pela Fazenda contraria os compromissos do Mercosul e está em conflito com as negociações na OMC”. **Valor Econômico**, 08/01/2008, “Tarifa de Importações gera divisão entre Ministérios”. Uma das questões que o Brasil tenta avançar, na OMC, ao menos desde a Rodada Uruguai, e, também, no âmbito do G-20, é a transformação das tarifas específicas em tarifas *ad valorem*. Uma política doméstica contrária a essa demanda poderia enfraquecer o país, no contexto das negociações.

²⁹ Alves (2005: 45) entende que “a profissionalização do MRE só atingirá grau semelhante ao das organizações militares por volta dos anos 60 e, especialmente, 70. O grau de influência institucional das organizações sobre seus líderes, portanto, era maior no Exército do que no Itamaraty, chefiado por um ministro político”.

CAMEX, mas *de facto*, também depois, o Itamaraty passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira, nas negociações comerciais internacionais, assim como das atividades de promoção das exportações no exterior, neste caso, atuando em conjunto com a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) (RAMOS, 2008).

Puntigliano (2008) analisa as transformações organizacionais do Itamaraty, frente à nova situação nacional e internacional, a partir dos anos 1990, e argumenta que o Ministério das Relações Exteriores procurou reestruturar sua organização interna, com a criação de novas secretarias e departamentos especializados, visando aumentar a capacidade de intervenção do Brasil, nas discussões do novo contexto global. Nesse sentido, pode-se, talvez, estender este argumento para a política doméstica e considerar que essas mudanças organizacionais, criação de novos departamentos, coordenações e divisões tinham também como objetivo aparelhar de forma mais efetiva o Ministério, para que o mesmo pudesse intervir efetivamente, num amplo conjunto de temas, onde até então seu papel não era decisivo³⁰. Um exemplo relevante pode ser verificado, no caso da definição dos contenciosos internacionais, no Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) da OMC. Segundo Arbix (2008: 670):

“ainda que aparente caber à CAMEX a decisão oficial sobre determinada demanda que o Brasil venha a registrar no MSC, sua gestação e condução é fortemente centralizada na Coordenadoria Geral de Contenciosos (CGC) do Itamaraty”.

Outro fator, além da extinção da CPA e da CACEX, que parece ter contribuído para o fortalecimento do Itamaraty, no processo de formulação e de implementação da política comercial externa brasileira, foi o desenvolvimento do Mercosul que, de certa forma, retirou parte da autonomia de órgãos domésticos decidir sobre determinados aspectos da política comercial do país, sem considerar os compromissos regionais/internacionais (FARIAS, 2007). Sendo o Itamaraty representante externo do país e ator doméstico importante na definição da estratégia regional, o desenvolvimento do Mercosul pode ser considerado como um dos elementos que contribuíram para o

³⁰ É interessante a observação de Thelen (2004: 7-8) “institutional reproduction is often inextricably linked to elements of institutional transformation of the sort that brings institutions inherited from the past into synch with changes in the political and economic context”.

fortalecimento do Itamaraty internamente; daí, inclusive, a estratégia de gestão da integração elaborada pela diplomacia brasileira, no sentido de garantir o seu papel privilegiado no direcionamento do processo (MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2009, VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2009; BURGES, 2009); já que, no limite, um maior aprofundamento do processo em direção à supranacionalidade poderia gerar redefinições, na forma como as demandas domésticas em relação à integração seriam processadas.

Com a criação da CAMEX, em 1995, as diretrizes de política comercial e de negociações internacionais têm que ser aprovadas pelo órgão colegiado e o Ministério das Relações Exteriores é um dos integrantes com grande peso (MARCONINI 2005; FARIAS 2007; RAMOS, 2008; ARBIX, 2008). O Itamaraty passou, então, a ter participação formal na definição da política comercial do país, o que não ocorria, no período anterior aos anos 1990. Marzagão (2007) argumenta que, nos conflitos de interesse presentes nas reuniões da CAMEX, o Itamaraty tende a sair vitorioso, boa parte das vezes, por uma sinergia de posições com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). O ministro do MDIC é o Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, desde 1999, quando a Câmara deixa de ser presidida pelo ministro Chefe da Casa Civil, o que, na visão de alguns observadores e analistas, teria contribuído para o enfraquecimento da CAMEX, já que teria passado a ser identificada como ligada a um ministério setorial (RAMOS, 2008³¹).

A entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Conselho de Ministros da CAMEX, em 2005, pode ter contribuído para o fortalecimento relativo do Itamaraty em relação aos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, que, algumas vezes, tinham visões diferentes da diplomacia em temas de política comercial³². De forma geral,

³¹ Segundo Ramos (2008:172) “a partir de 1999, com a transformação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a presidência da Câmara passou a ser exercida pelo Ministro do Desenvolvimento. No mesmo ano, o seu locus na administração pública federal foi alterado, transferindo-se a subordinação e localização física da sua Secretaria – Executiva do Palácio do Planalto para o MDIC. Neste processo de alteração do seu *locus*, conforme informações obtidas no decorrer da pesquisa e na mídia da época, deteve participação decisiva o Ministro Clóvis Carvalho, então titula da Casa Civil que, ao ser nomeado para o MDIC, “levou” consigo a CAMEX”.

³² Esta constatação sobre as posições normalmente convergente do MDIC e o Itamaraty, de um lado, e do Ministério da Fazenda e Agricultura, do outro, certamente não pode ser aplicada ao conjunto dos temas

antes da entrada do MDA, havia um certo equilíbrio de forças, nas reuniões da CAMEX, entre o MDIC e o MRE, de um lado, e o Ministério da Fazenda e da Agricultura, do outro – os outros ministérios não tinham posições fixas sobre a dinâmica das negociações econômicas internacionais³³. O ingresso do MDA teria causado diminuição da influência do Ministério da Fazenda e da Agricultura e um fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores, que, naturalmente, na sua atuação na CAMEX, esforça-se para que as decisões do órgão não impactem negativamente a implementação da política externa e a estratégia de inserção internacional definida pelo Itamaraty.

Pesquisa de Ramos (2008)³⁴ indica que a CAMEX não vem conseguindo exercer de modo pleno seu mandato de formular, implementar e coordenar a política de comércio exterior brasileira. Funcionário da CAMEX entrevistado por Epsteyn (2009:302) afirma que:

“Pela minha experiência com o tema, a impressão que tenho é que a CAMEX funciona apenas “a posteriori”. Em várias ocasiões presenciei o MRE apresentando uma proposta (algumas foram previamente concertadas com as partes técnicas dos ministérios que participam da CAMEX, outras não) e, sem muitas explicações, pedindo a aprovação da CAMEX. Quando isso acontecia, o MRE costumava pedir a aprovação da proposta naquela mesma reunião, alegando que o “timing” das negociações internacionais assim o exigia, que não se podia esperar uma outra reunião da CAMEX. Em consequência, os presentes, com pouco conhecimento técnico da proposta e pouco tempo e capacidade de análise (os técnicos em geral não iam às reuniões), aprovavam o que indicava o MRE. Apenas em ocasiões – limite, quando, por exemplo, um Ministério não reconhecia sua alegada participação na formulação da proposta, os Ministros suspendiam o tema e deixavam para decidir em outro momento. Tenho a impressão também que um fator decisivo para esta primazia do MRE foi o fato do presidente Lula ter abertamente desautorizado o então Ministro do Desenvolvimento (e presidente da CAMEX) Luiz Fernando Furlan em uma rixa que ele teve com o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Na época, o Lula disse que o MRE era o responsável pela condução das relações externas”.

É importante considerar que, sendo a autorização presidencial, seja por omissão, delegação de poder ou afinidade de pontos de vista, entre o Presidente e o Ministro das

discutidos na CAMEX, mas, no caso das negociações na OMC, e, no G-20, em particular, pelas entrevistas que realizamos com funcionários da CAMEX, parece ter razoável correspondência.

³³ Agradeço a Rogério de Souza Farias por ter me alertado sobre a importância da questão da entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na CAMEX.

³⁴ Segundo o autor (Ramos, 2008: 271) “a Camex exerceu um papel marginal na formulação, condução e coordenação da política de comércio exterior neste período (1995-2007)”.

Relações Exteriores (KRASNER 1972, LIMA 1994), o parâmetro que regula os graus de liberdade ou autonomia relativa da diplomacia brasileira, na formulação da política externa, no governo Lula da Silva, nos conflitos interburocráticos ou intersetoriais que existem no processo de formulação das posições brasileiras, nas negociações internacionais, sobretudo, no G-20³⁵, a Presidência tende a corroborar as posições do Itamaraty³⁶. Isso ocorre, em parte, pelo fato de as posições da diplomacia buscarem atender às percepções políticas do próprio presidente e de grupos políticos e sociais de sua base original e que dão sustentação importante ao governo.

Essa relativa coincidência pode ser entendida, de certa forma, pela capacidade de adaptação do Itamaraty às mudanças de governo, ainda que o fato de o próprio presidente indicar o Ministro das Relações Exteriores, possa ser também um fator importante ou impulsionador, no processo de adaptação da corporação diplomática. Como foi discutido, no primeiro capítulo da dissertação, a questão do desenvolvimento, que é o elemento essencial que se relaciona à ação do governo, permite que a diplomacia mantenha as suas opções abertas às necessidades de ajustes governamentais de cada época. Também o elemento da autonomia, que remete à idéia de ampliação das margens de atuação ou de

³⁵ “O impasse nas negociações de livre comércio entre Mercosul e União Européia e na rodada de liberalização comercial na Organização Mundial de Comércio (OMC) são atribuídas pelo governo aos fortes interesses protecionistas em agricultura nos países ricos. A criação do G-20, com países emergentes, para se contrapor a esse protecionismo alçou o Brasil ao papel de interlocutor indispensável nas reuniões da OMC e permitiu ao Itamaraty comemorar, como sinal de prestígio, a última reunião do grupo, em setembro, no Rio, que tornou-se uma reunião mini-ministerial, com os principais negociadores da União Européia, EUA e Japão”. **Valor Econômico**. “Boa avaliação mantém política externa inalterada”. 02/01/2007.

³⁶ Na visão do Presidente Lula da Silva “As realizações de nossa diplomacia, nesses dois anos e meio de governo, reforçam minha convicção de que estamos no caminho certo. São muitas as manifestações de respeito e estímulo ante essa mudança da presença do Brasil na cena internacional”. Telegrama 1178. SERE para Delbrasgen em 01/09/2005. Agricultura. OMC. G-20. Discurso do Presidente Lula. Na cerimônia de posse do embaixador Antônio de Aguiar Patriota como Secretário – Geral das Relações Exteriores, em 27/10/2009, o ministro Celso Amorim afirmou que “eu acho muito significativo que essa passagem se dê num momento em que o embaixador Samuel se torna ministro de Estado (....) Isso é uma demonstração que o governo Lula tem dado da sua capacidade de reconhecer valores (....) termos nós o embaixador Samuel como ministro de Estado de uma outra pasta é motivo de orgulho para todos os diplomatas (...) É um reconhecimento também do Itamaraty na pessoa dele (...) Reconhecimento que tem se revelado, entre outros aspectos, no fato de que hoje, creio que pela primeira vez na história desse país, como gosta de dizer o Presidente Lula, todos os embaixadores, sem exceção, passaram pelo Instituto Rio Branco. Não há um que não tenha passado pelo Instituto Rio Branco, não são muitas as carreiras no mundo que podem ser orgulhar desse fato e nós temos certeza que isso se deve a essa capacidade que tem o presidente Lula de identificar nessa casa uma casa que é extremamente leal e que ao mesmo tempo é criativa que sabe propor coisas novas (....) é uma casa de pessoas que sabem qual é o interesse do país e sabem sugerir as coisas e sabem também seguir as orientações recebidas da melhor maneira”. Discurso disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=YPc-29UdwMQ>

escolha do Estado brasileiro, tendo em conta as limitações impostas pelo sistema internacional, tem relação com o contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa está sendo implementada.

No governo Lula da Silva, parece haver uma centralização importante da formulação das posições internacionais do país, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, em boa medida, ao menos no caso do nosso objeto de estudo, por conta de uma dinâmica de delegação de poder por parte do Presidente da República³⁷. Marconini (2005:7) entende que a agenda de consultas, com agentes privados, para a definição de posições internacionais, no governo Lula da Silva, é feita pelo MRE, sendo “largamente determinada pelas prioridades de negociações tal como definidas pelo Ministério das Relações Exteriores”. Oliveira e Pfeifer (2006:422) afirmam que:

“o congelamento do Comitê Empresarial Permanente no governo Lula e a retração da parceria operacional com a Coalizão Empresarial Brasileira descortinam o afastamento governamental quanto à formulação e às estratégias de política externa”.

Farias (2007: 238-239) considera que o presidente Lula da Silva, em “todos os conflitos entre o Itamaraty e os órgãos domésticos da área econômica, tem dado prevalência ao primeiro”. A forma como se verifica a relação entre o Itamaraty e a Presidência da República é um fator muito importante a ser considerado, nos conflitos entre a diplomacia e outros órgãos do governo.

Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008) argumenta que o maior engajamento do Brasil, na OMC, e os relativos sucessos atingidos têm relação com a emergência de uma rede de interação entre sociedade civil, setor privado e governamental. Segundo os autores, “a melhor interpretação sobre o que está subjacente ao sucesso brasileiro é a emergência de uma interação pluralista entre setor privado, sociedade civil e governamental em assuntos de política comercial externa”(SHAFFER, SANCHEZ,

³⁷ Segundo o Ministro Celso Amorim “O dia em que tiver que tirar um negociador, tem que tirar a mim”. Quem comanda as negociações internacionais, por ordem do presidente Lula, sou eu, e não o Samuel”. **Estado de S. Paulo**. “Quem manda nas negociações sou eu”. 14/10/2003.

ROSENBERG, 2008: 11³⁸). Pesquisa de Oliveira (2007:30) atribui as vitórias brasileiras, no contencioso das patentes farmacêuticas e do algodão, a uma:

“articulação virtuosa entre *policy makers* e sociedade civil que pode garantir tamanha legitimidade e credibilidade aos negociadores brasileiros na OMC, a ponto de o país ter uma participação ativa e decisiva na configuração de bens públicos globais essenciais para a defesa dos interesses da sociedade brasileira que afetam o cotidiano de cada cidadão bem como para a comunidade internacional”.

Esses estudos tendem a enfatizar a interação de diversos atores domésticos, como uma novidade recente da dinâmica do processo decisório de definição da posição do Brasil na OMC. Cason e Power (2006: 2-3) afirmam que:

“no curso das últimas duas décadas o domínio tradicional do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) no processo decisório de política externa decaiu. Isso ocorreu pelo aumento no número de atores que estão influenciando o processo decisório (parcialmente como consequência da democratização) e pela diplomacia presidencial. Isso não significa que o Itamaraty ficou “impotente” frente a essas modificações, mas significa que teve que a diplomacia teve que se acomodar a essa nova dinâmica e ver a sua influência relativa declinar”.

O trabalho de Farias (2007) demonstra que a tese da emergência recente de uma ampla rede de atores domésticos, interagindo na definição da posição brasileira, no sistema multilateral de comércio, mesmo sendo importante, talvez não resista totalmente ao exame histórico. A partir da análise do processo de formulação das posições brasileiras, nas negociações tarifárias da Rodada Tóquio e da Rodada Uruguai, da análise do contencioso dos subsídios e da negociação do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios da Rodada Tóquio, assim como da formulação das propostas brasileiras, nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai, Farias (2007) argumenta que o Itamaraty não teve o monopólio decisório na definição da atuação brasileira no GATT, no período

³⁸ De acordo com Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008: 94) “The institutionalization of a legalized and judicialized system of international trade relations, combined with Brazilian democratization and shift in Brazilian development policy, has catalyzed the formation of new public – private trade policy networks”.

de 1973-1993³⁹. Havia um alto grau de constrangimento doméstico relacionado ao Itamaraty, bem como significativa participação de outros órgãos governamentais, no processo decisório, muitas vezes suplantando o Itamaraty nas disputas interburocráticas de definição de posições. Por exemplo, no caso das negociações tarifárias da Rodada Tóquio, um dos casos analisados por Farias (2007: 101):

“o país teve a oportunidade de conseguir um maior acesso ao mercado americano – dando, em troca, uma abertura simbólica de seu mercado. O Itamaraty desejava aproveitar essa oportunidade, mas foi constrangido pela ação de outros órgãos no processo decisório. A resultante final foi, portanto, a abdicação de um melhor acesso a mercado para as exportações do país em prol da defesa do protecionismo de seu mercado doméstico. A explicação de tal posição não poderia ser encontrada somente no âmbito do Itamaraty, pois, se dependesse do órgão, o país teria caminhado para uma maior abertura de seu mercado interno. No sentido de compreender essa posição, foi apresentado, como fator explicativo, a dinâmica do processo interburocrático na qual as diretrizes da ação externa do país foram definidas”.

O Itamaraty era cauteloso ao participar de negociações substantivas, sem envolver efetivamente os órgãos domésticos, no processo decisório da posição brasileira, pois, geralmente, saía perdendo nas batalhas burocráticas pelo fato de não ter o controle das políticas domésticas relevantes, no caso, a política comercial. A partir do trabalho de Farias (2007), pode-se dizer que a interação entre sociedade civil e órgãos burocráticos não é propriamente uma novidade, no que tange à ação brasileira no sistema GATT/OMC. Esta conclusão faz olhar com maior ressalva o argumento de que anteriormente, o processo decisório da participação brasileira no GATT era insulado, no Ministério das Relações Exteriores e, atualmente, ou, principalmente, a partir dos anos 1990, por conta, entre outros fatores, como a aceleração dos processos de mundialização e do aumento do impacto distributivo doméstico das questões negociadas internacionalmente, há um processo *novo* de maior participação de outros atores, na formulação da política externa brasileira. Pesquisa de Pinheiro (2000) demonstra que no

³⁹ A pesquisa de Farias (2007) tem papel importante, para matizar o argumento, majoritário na literatura, como o de Cason e Power (2006: 5) que entendem que “although there were minor variations across time, it is fair to say that in postwar Brazil Itamaraty had virtually complete control over the design and execution of foreign policy, including trade policy”.

caso da formulação da política externa brasileira, durante o regime militar, houve variações no que se refere ao peso do Itamaraty no processo decisório.

A participação de diversos atores governamentais e não governamentais, que não somente o Itamaraty, na definição das posições brasileiras no sistema GATT/OMC ou em outros temas internacionais importantes não é algo novo⁴⁰ (PINHEIRO 2000; FARIAS, 2007). Hoje, a influência dessa participação no processo decisório, no sentido de um órgão doméstico conseguir impor a sua preferência sobre a do Itamaraty na formulação da posição brasileira de temas internacionais relevantes, ou elaborar políticas incompatíveis com as posições da diplomacia nas negociações internacionais na OMC parece ser menor que em outros momentos históricos, ao menos no tópico das negociações no sistema GATT/OMC.

Naturalmente, são vários os fatores que explicam essa mudança. Para os objetivos deste texto, é importante considerar que a questão da ascensão brasileira ao núcleo decisório da OMC, em boa medida, relacionada com a formação e atuação no G-20, não está ligada a uma maior ou nova influência da sociedade civil e de outros setores do governo, na formulação da posição do país que não apenas do órgão “tradicionalmente” responsável⁴¹. Essa participação e influência, conceitos distintos, precisam ser matizadas, considerando, inclusive, o que Faria (2008) considera como “resposta adaptativa” do Itamaraty às pressões domésticas. Pesquisa de Souza (2002:35), com a comunidade brasileira de política externa, realizada em 2002, portanto, no momento em que organizações como a SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA), SENEUROPA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Associação Inter-Regional Mercosul-União Européia) e CEB (Coalizão Empresarial Brasileira) estavam se consolidando, posteriormente viriam a perder parte do seu peso, um pouco pelo próprio arrefecimento das negociações, indica que

“surpreende, porém, o contraste entre o bom conceito da política externa atual e a percepção geral de que o Itamaraty dá escassa atenção às opiniões e propostas de segmentos da sociedade e até de outros ministérios do governo

⁴⁰ Certamente essa situação num passado recente e na atualidade pode ter variações importantes dependendo do tema e do período.

⁴¹ Mariano (2007) argumenta que a aceitação das demandas de participação de outros atores domésticos na formulação da política externa brasileira, de forma geral, ocorre quando há concordância com a posição dos negociadores oficiais.

federal interessados nas relações internacionais do país e dispostos a contribuir para a feitura da política pública para essa área”.

A situação de não autonomia efetiva do Itamaraty, na definição de aspectos centrais das posições internacionais do Brasil no GATT, identificada por Farias (2007), mudou, e o Ministério das Relações Exteriores passou por um processo de fortalecimento significativo⁴² no aparato do Estado brasileiro, de forma que, como veremos, ao menos no caso do nosso objeto de estudo, em situação de conflito entre o Itamaraty e outros atores domésticos relevantes, na definição da posição brasileira, na OMC, e, particularmente, no G-20, a posição do Itamaraty, principalmente por ter o apoio ostensivo⁴³ da presidência da República, tende a ser vitoriosa, apesar dos fatores que, em tese, pressionariam em direção contrária, como, por exemplo, a democratização brasileira, a maior interconexão das questões internas e externas, o aumento do número de atores envolvidos nas questões internacionais, entre outros. Lopes (2008: 110) entende que “o que está em jogo, nesta primeira década do século XXI, não é exatamente a marcha rumo à ampla democratização da PEB, mas uma relutante abertura do Estado brasileiro à participação de determinados setores do corpo político”. No entendimento do processo decisório de formulação das posições brasileiras no G-20, buscaremos entender como ocorre essa abertura e participação.

Do ponto de vista das posições brasileiras nas negociações multilaterais de comércio, a partir dos anos 1990, por conta de alguns dos fatores comentados acima, mudanças institucionais na formulação da política comercial e do desenvolvimento do Mercosul, há uma modificação do peso relativo do Itamaraty no processo decisório doméstico de definição das posições internacionais. As posturas brasileiras desde a fase final das negociações da Rodada Uruguai, até a Rodada Doha, no caso das negociações agrícolas, apresentam características de políticas do tipo “policy regime” (PRZEWORSKI, 2003; ALMEIDA, 2008). Ou seja, após um período de mudanças domésticas e internacionais, há um padrão mais ou menos delimitado de posições

⁴² Trabalhos como o de Cerqueira (2005), Mariano (2007), Arbix (2008), Faria (2008) e Burges (2009) são textos que destacam o peso do Itamaraty, na definição de aspectos relevantes das posições internacionais do Brasil.

⁴³ Acordo com Argentina expõe divisão entre Furlan e Amorim. **O Estado de São Paulo**. 3/02/2006. “Voz única do governo vai negociar com Zoellick”. **Estado de São Paulo**. 27/05/2003.

brasileiras no sistema GATT/OMC. Isso ocorre, sobretudo, por conta do papel singular que o Itamaraty passou a ter na definição da política comercial externa brasileira, também por conta da configuração das posições dos outros grandes atores (Estados Unidos, União Européia, Grupo de Cairns) e da lógica das negociações agrícolas na OMC. A manutenção do papel privilegiado, no processo decisório de formulação e implementação da política externa brasileira, deve-se à capacidade de adaptação do corpo diplomático às mudanças de governo, bem como à forma relativamente estratégica de como o Itamaraty absorve as pressões domésticas, de outros órgãos governamentais e não governamentais, que buscam maior influência no processo decisório. Faria (2008) argumenta que a mobilização de diversos atores domésticos, no sentido de buscar maior porosidade no processo de formulação da política externa brasileira, tem estimulado respostas adaptativas do Itamaraty. O papel singular do Ministério das Relações Exteriores, na definição das posições do Brasil na OMC é o que garante os chamados elementos de continuidade na política externa brasileira. Segundo Freedman (1976:447) “os outputs do processo decisório refletem as forças relativas dos atores envolvidos, de forma que a estabilidade numa estrutura de poder irá resultar numa certa estabilidade da política”.

Pode-se argumentar que, quando a política externa tem um grau de continuidade, isso reflete a habilidade de um grupo doméstico particular de direcionar os procedimentos do processo decisório, daí nossa hipótese, no sentido de verificar a existência ou não de um certo padrão de comportamento, nas posições brasileiras na coalizão G-20. O aumento de pressões sobre a regularidade da política externa brasileira no pós – Guerra Fria não significa que, necessariamente, haverá uma mudança no padrão mais ou menos estabelecido de atuação internacional do país, ou na forma como a política externa é formulada e implementada. Pesquisa de Santana (2001: 182), que analisa a forma como o Itamaraty respondia às pressões domésticas, no caso da definição das posições brasileiras nas negociações da ALCA, mostra que “os operadores diplomáticos brasileiros resistem ao compartilhamento do processo decisório em política externa brasileira”.

Tanto no governo Cardoso, quanto no governo de Lula da Silva, o tema das negociações agrícolas tem tido uma centralidade importante na agenda de negociações internacionais do Brasil, sobretudo, na OMC e nas negociações com os Estados Unidos e União Européia. Politicamente o tema tem papel relevante na estratégia brasileira no

conjunto dos temas das negociações (ROUQUIÉ, 2006⁴⁴). Apesar disso, não é possível ter certeza se a importância que a questão agrícola assume na estratégia brasileira de negociações internacionais tem relação de causalidade com a maior organização ou influência do setor privado ligado ao agronegócio, na definição das posições brasileiras. Carvalho (2000:6) argumenta que:

“a definição das prioridades brasileiras para a Rodada do Milênio ocorreu à nível governamental em primeiro plano e buscou-se na sociedade o respaldo para ela posteriormente. Isto é: o protagonismo da questão agrícola na agenda brasileira deriva, em grande parte, de uma percepção do Itamaraty da sua importância e das possíveis oportunidades estratégicas oferecidas pelo cenário internacional para que as demandas brasileiras nesta questão pudesse se concretizar”.

Isso não quer dizer que o setor privado e governamental do agronegócio não tenha aumentado sua capacidade de organização e mesmo sua participação no acompanhamento das negociações internacionais (MANCINI, 2008). Mas, o peso que o tema agrícola assume na agenda brasileira parece estar mais diretamente relacionado com percepção do Itamaraty⁴⁵ da sua importância para a estratégia brasileira, do papel de liderança internacional⁴⁶ que o Brasil pode desempenhar na discussão do tema, e, na possibilidade de atuação conjunta com outros países em desenvolvimento, no caso do governo Lula da Silva, algo importante para parte significativa dos grupos de sustentação do governo. Além do fato, enfatizado pelos diplomatas, das regras de agricultura sempre

⁴⁴ De acordo com Rouquié (2006, p.374), o Brasil “atribui-se, através de formulas diferentes, a mesma missão: preservar sua autonomia de decisão e pôr as regras do jogo multilateral a serviço do desenvolvimento nacional”.

⁴⁵ Documento do Ministério das Relações Exteriores: “Há hoje consenso em torno do fato que a agricultura é instrumento fundamental de desenvolvimento. Estudos recentes do Banco Mundial, da OCDE e de importantes organizações não – governamentais demonstram que a liberalização do comércio agrícola traria benefícios concretos e imediatos para os países em desenvolvimento”. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

⁴⁶ Telegrama 2504. Agenda de Doha. Agricultura. Seminario de Evian. De Delbrasgen para Exteriores em 12/11/2003. O embaixador Seixas Corrêa considera: “Let me first say that, for the purposes of trade, agriculture is the area in which developing countries can better develop comparative advantages, enhance their balance of payments situation and, given all the right circumstances, promote social and economic development. (...) From developing countries perspectives , thus, agriculture is both a means to ensure wider participation in international trade and a crucial element in an often complicated equation of domestic stability (...) And where do we find ourselves today? Again dependent on agricultural trade to be the engine of economic growth”.

terem ficado à margens dos acordos na OMC⁴⁷. Apenas na Rodada Uruguai teria entrado na agenda, mesmo assim, de forma limitada. Nesse sentido, Snyder, Bruck e Sapin (1963) argumentam que, no processo decisório, as informações sobre uma determinada questão são processadas pelos diferentes órgãos de forma seletiva, a partir de registros de atuação previamente existentes nas organizações.

Como vimos, a idéia que o Itamaraty tinha o “monopólio” na formulação das posições internacionais do Brasil, antes dos anos 1990, e, a partir desse período, vem perdendo o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais parece não ser totalmente válida. Antes, o papel do Itamaraty era central na implementação das decisões. Após o fim da Guerra – Fria, além de continuar tendo papel importante na fase de implementação das posições internacionais do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores aumentou, significativamente, seu peso no processo de formulação das posições nas negociações internacionais, principalmente, pelo fato de agora ter participação na definição da política comercial do país.

A diferenciação entre os momentos de formulação e de implementação da política externa é uma necessidade analítica e pode nos aproximar do entendimento das causas do padrão de comportamento externo brasileiro. Os elementos de continuidade delimitados, a partir das noções de autonomia e desenvolvimento, devem ser considerados em razão da distinção entre os momentos de formulação e de implementação da política externa. Ou seja, ainda que o Itamaraty, como foi visto acima, em momentos importantes não tivesse peso decisivo no processo decisório doméstico, buscava, no sistema internacional, na fase de implementação da política, atender às demandas do modelo de desenvolvimento existente e preservar as margens de atuação ou de escolha, tendo em conta as limitações impostas pelo sistema internacional em um determinado período. Em diferentes momentos, e, ainda hoje, parece que a atribuição efetiva do Itamaraty era central na implementação da política internacional do país. Portanto, os elementos de

⁴⁷ Segundo o embaixador Roberto Azevedo: “Quando atribuímos ênfase à agricultura foi porque essa rodada só existe por causa da agricultura. O Acordo de Agricultura deveria ser revisto até 2001. A UE disse que, para isso, eles precisavam vender internamente as reformas com ganhos em outras áreas. Por isso, a rodada foi mais ampla. Fazer uma rodada que não leva aos resultados agrícolas não justifica sua origem. O Brasil não está fazendo uma opção apenas na área agrícola nem está usando isso como escudo para a liberalização industrial. Mas é em agricultura onde estão as maiores distorções. Os países ricos subsidiaram pesadamente sua agricultura, protegeram com barreiras fenomenais suas fronteiras contra importações agrícolas, e chegou a hora de isso mudar”. Entrevista ao jornal **Folha de São Paulo** 05/02/2007.

permanência, na política externa brasileira, têm relação com a posição do Itamaraty na implementação das ações externas brasileiras e com a organização diplomática, enquanto corpo político da estrutura estatal, com grande capacidade de auto – reprodução e adaptação às mudanças de governo.

No capítulo seguinte, de forma a nos aproximar um pouco mais do entendimento mais amplo sobre o significado da coalizão G-20, faremos uma discussão conceitual sobre coalizões, na OMC, buscando entender o seu significado específico, tal como estabelecido pela literatura especializada. Discutiremos a importância das coalizões, para o aumento do poder de barganha dos países em desenvolvimento, nas negociações, na OMC, assim como os desafios recorrentes que essa estratégia de negociação enfrenta.

Capítulo 3: Formação de Coalizões e Negociações na OMC

A literatura sobre coalizões na OMC (WHALLEY, 1988, HIGGOT, COOPER & NASSAL, 1994, NARLIKAR, 2003; NARLIKAR & TUSSIE, 2004; ODELL, 2003) considera que os países em desenvolvimento, para conseguirem valer alguns dos seus interesses, no resultado das negociações, devem formar coalizões. Os autores buscam entender as possibilidades e os limites da atuação das coalizões, as motivações específicas que estimulam a sua formação, de acordo com o contexto e o estágio da negociação, os desafios para a ação coletiva dos países em desenvolvimento e as razões dos sucessos ou fracassos da atuação em conjunto. Neste capítulo, procuramos traçar um panorama desta discussão, de forma a assentar as bases para o capítulo seguinte, onde abordaremos a questão de uma coalizão específica, o G-20, e apontaremos os elementos que contribuiram para o seu êxito, ao menos relativo, na Rodada Doha.

Na ótica de Whalley (1988, p. 08), observa-se a existência de uma coalizão, quando “um conjunto de países, que participa de um processo de negociação, concorda em agir em concerto para se atingir um determinado fim comum”. A definição de coalizão de Whalley (1988) é razoavelmente absorvida pelos estudos subseqüentes. Narlikar (2003:29) 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. 85) 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.

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 específica do conceito de cooperação internacional. O

sistema multilateral de comércio, baseado no consenso como procedimento para tomada de decisões, possibilita a formação de múltiplas coalizões⁴⁸, de “geometria variável”, que definem/influenciam os termos dos acordos a serem firmados. De acordo com a posição dos países em torno de determinado tema, as coalizões variam em sua formação. Na ótica de Singh (2004), essa característica das negociações multilaterais permitiria que os países em desenvolvimento tivessem maior possibilidade de projetar seus interesses. Na visão desse autor, o ambiente de negociações multilaterais, possibilitaria mudar agendas e construir coalizões, mediante negociações táticas que preenchessem o espaço, entre as estruturas de poder e as dinâmicas específicas da negociação, o que seria o cenário propício para a atuação dos países com menores recursos de poder. Nesse ambiente, não apenas os que possuem excedentes de poder teriam condições de estabelecer agendas e construir coalizões, mas, também, os que não têm, possuiriam condições de assim agir. Em termos conceituais, Singh (2004) considera que estruturas de poder delineiam preferências iniciais de negociações, sendo que estas últimas, por sua vez, conformam interesses e resultados e, por extensão, o exercício de poder.

Num outro sentido, Narlikar e Woods (2001) notam algumas dificuldades, para os países em desenvolvimento, decorrentes da regra do consenso, que rege o processo decisório na OMC⁴⁹. Para um país negar uma proposta apresentada por outro, ou por um presidente de comitê de negociação, na maior parte das vezes, deve fazer isso de maneira aberta e clara, perante os outros membros. Mas, muitos países em desenvolvimento, principalmente os de menor desenvolvimento relativo e que têm acordos preferenciais com os países desenvolvidos, temem as conseqüências de revelar a sua discórdia ou de barrar um acordo publicamente, já que os custos de barrar o “consenso” são significativos e não são todos os países que tem condições de agir individualmente dessa forma.

⁴⁸ Fernández (2008: 448) entende que “given the mainly topical nature of coalitions, it is virtually impossible for a group of members to exchange concessions in agriculture for improved rules in antidumping or to accept a certain degree of ambition in services in exchange of full liberalization of their agriculture goods”.

⁴⁹ Na interpretação de Steinberg (2002:365) “The GATT/WTO decision – making rules have allowed adherence to both the instrumental reality of asymmetrical power and the logic of appropriateness of sovereign equality. (...) GATT/WTO sovereign equality decision – making rules and processes help generate crucial information for powerful states to use in invisible weighting process, and have helped legitimize GATT/WTO bargaining and outcomes for domestic audiences. Instead of generating a pattern of Pareto – improving outcomes deemed equitable by all states, GATT/WTO sovereign equality decision – making rules may be combined with invisible weighting to produce an asymmetric distribution of outcomes of trade rounds”.

A atuação mediante coalizões pode relativizar os custos políticos de barrar um acordo, já que a responsabilidade da proposta, ao menos em tese, remeteria à coalizão como um todo e não a um membro específico; além de servir como escudo a eventuais represálias dos países desenvolvidos. Não menos 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, com recursos bastante limitados, não conseguem acompanhar as discussões de todos os temas da agenda, cada vez mais complexos, ou mesmo manter uma representação permanente em Genebra.

Na medida que ampliou a participação dos países em desenvolvimento nas negociações, na OMC, houve também acréscimo na constituição de coalizões. Nesse sentido, Patel (2007) destaca a importância das coalizões de países em desenvolvimento, como parte integral da governança do sistema multilateral de comércio. O aumento da atuação por meio de coalizões teria facilitado o acesso de vários países ao processo de construção do consenso. Essa análise, talvez excessivamente otimista, já que, no processo decisório, participação, muitas vezes, não é sinônimo de influência, é importante porque chama a atenção para o fato de as coalizões estarem cada vez mais presentes nas negociações. Existem hoje coalizões em praticamente todos os temas da OMC. Levantamento de Patel (2007:22) contabiliza vinte e seis coalizões de países em desenvolvimento ativas, na OMC.

Ainda que os autores que se dedicam ao assunto utilizem diferentes critérios de mensuração⁵⁰, que seja difícil contabilizar exatamente o número pelo fato de muitas vezes as coalizões serem informais, com número variável de membros e atuação inconstante é importante considerar que vários estudos (NARLIKAR, 2003; ONUKI e PAULO, 2005; PATEL, 2007; ISMAIL, 2007; YUIII 2008) sinalizam que a formação de coalizões tem sido um atributo constitutivo da dinâmica das negociações, na OMC. Fernández (2008:425) nos ajuda a entender uma das razões desse fato, principalmente, do ponto de vista dos países intermediários, que discutiremos abaixo, quando argumenta que “contar com o apoio ativo do maior número de membros possíveis é essencial para

⁵⁰ O levantamento feito por Yu III (2008: 59), nos anos de 2006 – 2007, contabiliza treze coalizões de países em desenvolvimento na OMC, exatamente a metade do número encontrado por Patel (2007). Este último considerou, entre outras, por exemplo, os acordos regionais de comércio, assim como o Cotton – 4 e o Friends of Fish como coalizões atuantes. Onuki e Paulo (2005), considerando coalizões de países desenvolvidos e países em desenvolvimento, delimitam a existência de trinta e cinco coalizões.

avançar a própria posição na mesa de negociação e aumentar a possibilidade de se obter consenso em relação a uma proposta específica”. Assim sendo, é possível supor que os países buscarão o suporte do maior número possível de Estados para a sua proposta específica, já que isso contribui para aumentar a legitimidade da mesma e aumenta os custos de oposição.

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 maior 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, que são cada vez mais técnicos e específicos. É importante ressaltar que a atuação por meio de coalizões não é um atributo exclusivo dos países em desenvolvimento; os países desenvolvidos, ainda que, sob uma lógica diferente, também atuam em determinados temas por meio de coalizões, tendo em conta as motivações apontadas por Fernández (2008:425) que discutimos acima.

O poder de barganha de um país, nas negociações comerciais multilaterais relaciona-se com alguns elementos, ainda que não sejam definitivos ou automaticamente determinantes. Um Estado com grande mercado consumidor interno tende a utilizá-lo como forma de fortalecer a sua posição relativa⁵¹. Da mesma forma, um outro aspecto que pode aumentar a influência de um país na dinâmica das negociações, na OMC, é o seu conhecimento técnico do assunto em questão, a sua capacidade de articulação, elementos que Drahos (2003:6) chama de “commercial intelligence networks”, assim como a habilidade dos negociadores oficiais, particularmente importante no caso brasileiro⁵².

A capacidade de angariar apoio de outros atores, não somente estatais, formar coalizões e ser percebido pelos outros países como tendo posturas construtivas para o conjunto das negociações são variáveis que tendem a fortalecer as posições de um determinado país, na OMC. Naturalmente, outros aspectos, mais estruturais, que se

⁵¹ Steinberg (2002: 348) argumenta que “Hence, while market size is an imperfect measure of trade bargaining power, it may be considered the best first interpretation”.

⁵² Os diplomatas brasileiros são internacionalmente reconhecidos, também entre funcionários da OMC e de outras delegações, como competentes e talentosos.

vinculam com a “interdependência assimétrica⁵³” Keohane (1992), diferentes níveis de vulnerabilidade ao regime e elementos de *hard power* igualmente têm importância na constituição do poder de barganha dos Estados. Higgot, Cooper e Nossal (1993:9) consideram que, mesmo que os determinantes estruturais de poder no sistema internacional não possam ser subestimados, “a estrutura da anarquia das relações internacionais não é pré-determinada: os Estados podem fazer a diferença”. Uma questão que parece importante refere-se ao tema no qual esse argumento é inserido. À que medida que as negociações ou o relacionamento entre os países envolvam temas sistêmicos, que podem ter impactos na configuração internacional do poder, possivelmente a margem de atuação dos países com menor capacidade relativa tende a ser restringida⁵⁴.

De qualquer forma, parece ser possível considerar que embora outros fatores afetem o resultado do processo negociador, como as mudanças tecnológicas, a posição dos países no sistema internacional e transformações domésticas dos Estados, esses elementos não pré-determinam totalmente o resultado da negociação⁵⁵. Há um espaço entre as estruturas de poder e as dinâmicas específicas da negociação, no qual os países intermediários e as coalizões de países em desenvolvimento podem tentar avançar seus interesses (SINGH, 2004; ODELL e MENA, 2004).

Por conta da complexidade e abrangência dos temas discutidos na OMC, surge a possibilidade de formação de diferentes padrões de coalizões, motivadas por

⁵³ Keohane (1992: 168) ressalta que “nossa concepção de interdependência, tal como introduzida no início de *Power and Interdependence*, era estreitamente vinculada à noção de poder. A interdependência assimétrica gera recursos de poder e por esse motivo apresenta problemas clássicos de estratégia política: como utilizar esses recursos em situações de interação mútua com outros”.

⁵⁴ Higgot, Cooper e Nossal (1993: 26-27) discutem de forma interessante a questão dos diferentes temas de negociação e possíveis variações na capacidade de articulação dos países intermediários: “the influence of middle powers in agenda setting and policy coordination will be constrained by structural pressures; their influence will vary issue by issue, by institutional arena, and by the openness and receptivity to initiatives from other sources. In addition, early initiatives from middle powers in a given issue area are always likely to be easier than they will be in the later stages of any particular piece of policy implementation. Enforcing compliance to agreements will invariably require structural power and institutional support as well as technical and entrepreneurial innovation”.

⁵⁵ Pesquisa de Odell e Mena (2004) enfatiza que “the outcomes of international economic negotiations are of course affected by factors other than the negotiation process, such as technological change, market trends, power structures, international rules, and domestic institutions. But our premise is that such factors do not pre-determine any official outcome completely. They leave significant space in which choices by delegations, including those from developing countries, tip their collective outcomes toward impasse or agreement and shape the distribution of costs and benefits. We attempt to offer something distinctive by exploring this space, by zeroing in on what negotiators and consensus builders do and could do, rather than abstracting from their choices and behavior as much political economy research has done”.

circunstâncias específicas. Assim, configura-se uma realidade, onde surgem coalizões diferenciadas, cada qual movidas por interesses diferentes. Narlikar (2003: 31) classifica as coalizões em dois tipos: a) *Alliance-Type* (ou Coalizões Temáticas⁵⁶): seriam formadas em resposta a ameaças específicas com objetivos pontuais e reconhecidos. A coalizão permaneceria, enquanto os acordos intra-grupo continuassem sendo cumpridos. A estabilidade deste tipo de coalizão é dependente do fato de os membros perceberem que estão tendo alguma vantagem em participar das mesmas; b) *Bloc-Type*: coalizão de escopo abrangente, estruturada em termos de ideologia e identidade compartilhada. A abordagem teórica construtivista de relações internacionais é um aparato teórico útil para pensar a manutenção de coalizões do tipo bloco. Estas revelam maior durabilidade, adaptando-se e discutindo constantemente novos temas, não tendo relação direta com resultados, ao menos imediatos. Cumpre, contudo, ressaltar, como a própria autora nos lembra, que esta 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 tem determinadas características, que abrangem uma e outra classificação.

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 estratégia distributiva, os atores demandam muito, mas oferecem pouco, buscam-se ganhos relativos. Esse tipo de comportamento pode dificultar a busca de oportunidades, para ganhos mútuos e resultar, em última instância, num impasse no processo negociador. Mas, pode ser importante para barrar que determinado tema entre na agenda ou para demandar que um determinado país respeite as regras dos acordos. 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

⁵⁶ Fernández (2008:425), num entendimento geral das coalizões próximo à caracterização específica de coalizão temática de Narlikar (2003), considera que “coalizões na OMC são únicas no sentido que são pragmáticas por natureza, normalmente disassociadas de outros objetivos geopolíticos de seus membros constituintes”. Na nossa visão esse entendimento não é totalmente exato. Como argumenta Narlikar (2003), a maioria das coalizões, na OMC, apresentam características tanto de coalizões temáticas, quanto de coalizões de bloco. Por exemplo, a atuação brasileira, no G-20, tinha, sem dúvida, uma dimensão de pragmatismo temperada pela lógica da negociação e por aspectos da estrutura política e econômica doméstica do Brasil, mas, da mesma forma, havia um conteúdo geopolítico no posicionamento brasileiro, que tinha a coalizão como base, no sentido da busca de aumento de poder de influência do Brasil no sistema internacional, de reconfiguração da dinâmica das negociações, tal como tradicionalmente estabelecida pelos Estados Unidos e pela União Européia.

acordo que seja de alguma forma satisfatório para todos os envolvidos. Dependendo do estágio da negociação, e, dos membros envolvidos, uma coalizão pode ter diferentes estratégias, começar com posturas distributivas e evoluir para uma estratégia integrativa.

Como discutido acima, as coalizões são formadas pelos países em desenvolvimento, para aumentar as chances de que os resultados dos acordos, em alguma medida, aproximem-se de suas preferências ótimas. Mas, é importante considerar também que, muitas vezes, esse aumento no poder de barganha é acompanhado de alguns custos, já que as posições da coalizão devem incorporar parte das preferências da maioria dos seus membros. Estes custos serão tanto maiores, quanto forem as diferenças de preferências entre os principais membros (CONSTANTINI e CRESCENZI 2007; FERNÁNDEZ, 2008). Quando se trata de uma coalizão, como o G-20, onde os principais membros, Brasil e Índia, têm interesses não totalmente coincidentes, e, em alguns momentos, divergentes, é preciso entender a razão de sua manutenção e relativo êxito, o que discutiremos no capítulo seguinte.

A manutenção de coalizões de países em desenvolvimento é um fato de importância política e analítica importante posto que esse tipo de agrupamento apresenta grandes dificuldades de permanência, pelo fato de, muitas vezes, os atores não terem interesses específicos em comum, nas diversas questões da negociação, e os países desenvolvidos recorrerem a uma série de instrumentos de coerção e *side-payments*, para desmembrar as coalizões. Alguns países em desenvolvimento tendem a se preocupar e direcionar suas ações de política externa a temas que afetam a sua existência imediata, não tendo preocupações “sistêmicas”, podendo assumir, assim, uma posição ambígua, quando adentram uma coalizão, como, por exemplo, o G-20. O ingresso na coalizão possibilita maior participação nas decisões, mas, ao mesmo tempo, motiva o oferecimento de maiores benefícios relativos, por parte dos atores mais fortes do sistema, visando desmembrar a coalizão.

No estágio intermediário da Rodada Uruguai, Whalley (1988) considerava que as coalizões “*specific oriented*” teriam pouca possibilidade de sucesso, no jogo das negociações comerciais, por conta dos “*cross-over issues*”, das trocas inter-temáticas. Esse diagnóstico se mostrou, de forma geral, equivocado, pois, estudos posteriores (SINGH, 2004; NARLIKAR, 2003; CEPALUNI, 2004; OLIVEIRA, 2006)

demonstraram casos em que coalizões “*specific oriented*”, como a coalizão⁵⁷ de TRIPS e Saúde Pública, que envolvia principalmente Brasil, Índia e África do Sul, tiveram importante papel para a configuração da Declaração de Doha sobre Patentes e Saúde Pública. Ainda que o estímulo de formação dessa coalizão talvez não tenha sido propriamente moldar a agenda, mas, sim, reagir a medidas que contrariavam seus interesses, mesmo assim obteve sucesso na sua demanda. O próprio caso do G-20, como veremos no capítulo seguinte, sugere também que um fator importante, para a formação de coalizões de países em desenvolvimento, são as posições dos países desenvolvidos. A ação coletiva, visando a diminuição de um dano, parece ser mais presente do que a atuação conjunta, buscando um benefício comum. Da mesma forma, existem casos que a expectativa de um país, numa coalizão específica, é que ela possa gerar efeitos de radiação, no sentido de fortalecer os laços entre os países membros e estimular a discussão conjunta em outros temas e coalizões⁵⁸. Drahos (2003:05) argumenta que os países em desenvolvimento deveriam buscar constituir coalizões⁵⁹ mais formais, com maior grau de institucionalidade e margem mais ampla de atuação, pelo fato de “terem que lidar com negociações complexas em diferentes fóruns e regimes e não apenas num único”.

Na visão de Fernández (2008) as coalizões são mais efetivas no nível técnico da negociação. As decisões políticas seriam sugeridas pelos presidentes dos comitês de negociação ou facilitadores para posterior análise de cada delegação. Na visão desse

⁵⁷ A origem dessa coalizão tem relação com o contencioso no qual os Estados Unidos demandaram o Brasil a respeito da proteção patentária. Os americanos consideravam que o artigo 68 da Lei 9279/96 do Código de Propriedade Industrial Brasileiro, infringia as regras do Acordo de TRIPS. Na interpretação dos representantes norte-americanos, o artigo 68 estipulava a utilização local da patente, na medida em que estabelecia a necessidade de fornecimento de licença compulsória, para produto que não fosse fabricado em território nacional ou para processo de patente que não estivesse em desenvolvimento no Brasil. Afirmavam, assim, que a medida brasileira (artigo 68) discriminava os proprietários de patentes de produtos que não fossem manufaturados no Brasil. O Brasil, por sua vez, com a desvalorização do Real em 1999, precisava reduzir os custos do programa brasileiro de combate à AIDS, criado em 1997. Porém, em junho de 2001, após negociações bilaterais entre as partes, nas quais o Brasil, em parceria com Índia, e África do Sul, apresentou argumentos jurídicos e humanitários, fundamentando suas medidas, os Estados Unidos retiraram a queixa que haviam protocolado no OSC. Para maiores informações ver: Cepaluni (2004); Oliveira (2006).

⁵⁸ Na visão de alguns analistas (ISMAIL, 2007) o G-20 teria tido papel importante na constituição da coalizão NAMA 11 que surgiu momentos antes da Conferência Ministerial de Hong Kong de 2005. São membros do NAMA 11: Argentina, Brasi, Egito, Índia, Indonésia, África do Sul, Filipinas, Namíbia, Tunísia e Venezuela.

⁵⁹ Drahos (2003: 5) entende que “if developing countries wish to improve their bargaining outcomes group life is precisely where their focus should lie”.

autor, os custos de participação em uma coalizão de países em desenvolvimento seriam a eventual necessidade de fazer concessões excessivas para chegar a uma proposta conjunta com os demais parceiros uma vez que muitas vezes os interesses não são os mesmos, o risco de perder credibilidade em caso de abandono da coalizão para eventualmente aceitar uma proposta dos países desenvolvidos, ou os requerimentos excessivos de coordenação exigidos pela coalizão.

Um das conclusões do trabalho de Narlikar (2003) é que, para as coalizões de países em desenvolvimento funcionarem, de alguma forma, dois pré-requisitos fazem-se necessários. Em primeiro lugar, que haja coerência interna, em outros termos, 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 é frágil, os membros não conseguirão responder de maneira adequada às oportunidades e restrições do contexto. Em segundo lugar, na ótica de Narlikar (2003), para que coalizões de países em desenvolvimento funcionem, é necessário que tenham determinado peso externo. É preciso que haja um certo número necessário de países que, juntos, imprimam densidade de vários níveis ao grupo, política, econômica⁶⁰ e técnica. Ademais, a questão do peso externo, juntamente com as estratégias de negociação, distributiva ou integrativa, são atributos importantes, para que a coalizão adquira certa respeitabilidade diante de outros agrupamentos coletivos e membros da OMC.

Do ponto de vista do aumento do poder barganha em termos econômicos, observa-se, na tabela abaixo, que a coalizão G-20 representa 12,81% do PIB total da OMC. A importância dos países intermediários, ou médios, faz-se presente neste sentido também, pois, a China⁶¹ representa 4,22% do PIB do grupo, a Índia representa 1,74% e o Brasil 1,52%. Como veremos no capítulo seguinte, essa é uma das motivações do esforço

⁶⁰ No caso do G-20, o grupo representa quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais. Os membros do grupo têm participação significativa na produção mundial das dez principais commodities agrícolas é maior que a da UE e 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%. É responsável por 47% do café produzido no planeta e pela produção de 43% da carne de frango e 40% da carne bovina (Fonte: www.iconebrasil.org.br)

⁶¹ Não há consenso entre os diversos autores e analistas se a China é um país intermediário ou uma grande potência. No nosso caso, um dos motivos para considerarmos a China como um país em desenvolvimento, é o fato do G-20 ser uma coalizão composta exclusivamente de países em desenvolvimento.

brasileiro, no sentido de manter esses dois países na coalizão. Contudo, é importante considerar que o peso econômico de uma coalizão não garante, por si só, o seu sucesso, na verdade, é um dos elementos que pode contribuir para isso; mas não o único.

Tabela 1: Aumento de poder de barganha – G-20

G-20			
Países	PIB (% do total)	Importação (% do total)	Exportação (% do total)
África do Sul	0,54%	0,65%	0,55%
Argentina	0,39%	0,25%	0,41%
Bolívia	0,02%	0,02%	0,03%
Brasil	1,52%	0,75%	1,15%
Chile	0,24%	0,28%	0,38%
China	4,22%	6,36%	7,06%
Cuba	0,09%	0,06%	0,03%
Egito	0,23%	0,15%	0,09%
Filipinas	0,22%	0,48%	0,47%
Guatemala	0,07%	0,09%	0,03%
Índia	1,74%	1,10%	0,90%
Indonésia	0,58%	0,62%	0,86%
México	1,73%	2,34%	2,25%
Nigéria	0,20%	0,16%	0,37%
Paquistão	0,24%	0,20%	0,16%
Paraguai	0,02%	0,03%	0,02%
Tailândia	0,41%	1,08%	1,16%
Tanzânia	0,03%	0,03%	0,02%
Uruguai	0,03%	0,04%	0,04%
Venezuela	0,29%	0,17%	0,41%
Zimbábue	0,01%	0,03%	0,02%
Total	12,81%	14,89%	16,39%

Fonte: WTO; Paulo, 2005.

Analisando a atuação de coalizões de países em desenvolvimento, na OMC, observa-se que os países precisam superar certos problemas de ação coletiva ao

decidirem atuar em conjunto. As teorias que discutem ação coletiva (HARDIM, 1982; OLSON, 1999) trazem elementos que podem ajudar a entender algumas das dificuldades, para a manutenção das coalizões de países em desenvolvimento, entendimento reportado como relevante pela literatura especializada (ODELL, 2003; NARLIKAR, 2003). Como argumenta Lima (1990), os dilemas de cooperação e coordenação não diferenciam o âmbito interno do externo, e os problemas de ação coletiva são endêmicos à vida social. Assim, alguns dos *inputs* oferecidos pelos trabalhos que se dedicam a entender a lógica da ação coletiva, talvez, possam contribuir para o entendimento da dinâmica da atuação conjunta de países em desenvolvimento na OMC.

Num primeiro momento, os esforços analíticos relativos ao processo de constituição de coalizões foram aplicados aos estudos sobre formação de governos em sistemas parlamentares, para, em seguida, voltar-se aos estudos de outros processos, inclusive, no âmbito das relações e negociações internacionais (OLIVEIRA, ONUKI, OLIVEIRA, 2006; CEPALUNI, 2007). A noção da ação coletiva tem estreita relação com o conceito de coalizão, apresentado acima (WHALLEY, 1988, NARLIKAR 2003), já que a “ação coletiva surge quando os esforços de dois ou mais indivíduos são necessários para se atingir um resultado” (SANDLER, 1992:1). A principal motivação dos estudos que se dedicam à ação coletiva consiste em entender os motivos que levam os atores a coordenarem suas posições, seja para avançar seus interesses, manter o *status quo*, seja para evitar que interesses contrários aos seus sejam efetivados.

Uma contribuição importante nos estudos sobre ação coletiva foi o trabalho de Olson (1999)⁶². A sua teoria da ação coletiva parte da seguinte idéia: muitas vezes a interação de agentes com interesses comuns não gera resultados coletivos eficientes⁶³. O autor argumenta que não se pode pressupor que todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam por igual se atingissem seu objetivo grupal. Na verdade, a menos que o grupo fosse pequeno, ou que houvesse coerção, ou ainda algum outro dispositivo especial de incentivo que fizesse com que os indivíduos agissem coletivamente, “os indivíduos

⁶² Nesta obra, como comentam, Oliveira, Onuki e Pereira Neto (2007, p. 4), “não há uma preocupação de compreender o fenômeno da ação coletiva num campo específico, seja ele doméstico ou internacional, mas sim o de aportar para uma teoria geral sobre a formação de grupos políticos e ação coletiva”.

⁶³ Ou seja, o fato de os benefícios conjuntos de uma ação superarem os custos, para um grupo, não implica necessariamente sua efetivação.

racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns” (OLSON, 1999, p.14).

Em função principalmente do problema do carona, Olson (1999) aponta que, na ausência de coerção ou de incentivos seletivos que estimulem contribuições, a ação coletiva não ocorrerá. Nessa percepção, os indivíduos racionais não participariam de ações coletivas, por meio de grupos grandes, a menos que houvesse coerção ou estímulo privado. As dificuldades para a ação coletiva poderiam ser relativizadas, no caso de um “grupo privilegiado”, no qual, pelo menos um dos membros, obtém uma fração significativa do benefício total e, por conta disso, acaba arcando unilateralmente com o custo da provisão do bem, ou também, no caso da existência de incentivos seletivos que motivem a cooperação. Mediante essas condições, Olson (1999) acredita que poderia ocorrer a efetivação da ação coletiva em grupos grandes, como, por exemplo, o G-20.

Ou seja, não bastaria a existência de interesses em comum para surgir a cooperação entre os países, é necessário considerar também, as interações estratégicas que motivam os Estados a adotá-la como a melhor opção. É interessante contextualizar essa questão, no caso das negociações na OMC, pelo fato de a ação coletiva, através de coalizões ocorrer, ainda que os Estados, muitas vezes, não tenham interesses específicos totalmente em comum. A necessidade objetiva de aumentar o poder de barganha e contrabalançar o peso dos países desenvolvidos tem um papel relevante, nas interações estratégicas entre os países. Interesses que não sejam comuns, mas que sejam, de alguma forma, acomodáveis, por razões estratégicas de médio ou longo prazo, motivações políticas e sentimento de pertencimento são aspectos importantes para o entendimento da ação coletiva, na OMC.

Na linha de Olson (1999), Russett e Sullivan (1971), argumentam que a ação coletiva ocorrerá, quando o grupo, ou a participação no grupo, possa prover benefícios privados que incentivem os membros a investir na ação coletiva. Certamente, a existência de benefícios particulares é um incentivo importante, para a ação coletiva, mas, outros elementos também precisam ser contextualizados, já que, *a priori*, não é possível saber em que sentido um país está tendo benefícios privados com a ação coletiva, sem conhecer a sua estrutura política doméstica. Além dos fatores que foram mencionados acima, a visão das elites domésticas sobre o papel que o país deveria ter no mundo, e o processo

decisório de política externa, as preferenciais das diferentes agências e seu peso no processo decisório, são elementos que devem ser dimensionados ao entendimento da razão dos países atuarem por meio de coalizões, na OMC.

Hardin (1982) sinaliza para a necessidade de existir um empreendedor político, disposto a arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva, como um elemento importante para a concretização de uma coalizão. Os líderes de coalizões tendem a gastar mais que os demais, para a manutenção do arranjo coletivo (RIKER 1967), ainda que os autores apontem, de forma diversa, as conseqüências desse fato, no médio e longo prazo⁶⁴. No caso do G-20, como veremos, o papel de empreendedor político da coalizão coube claramente ao Brasil⁶⁵. Relativizando a idéia de Olson (1999), quanto à relação “tamanho do grupo/possibilidade de sucesso”, Hardin (1982) demonstra que a ação coletiva pode ocorrer, independente do tamanho do grupo, na medida em que exista um subgrupo, cuja fração do benefício exceda o ônus da provisão do bem coletivo. O sub - grupo principal do G-20, ao menos até julho de 2008, era constituído por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul.⁶⁶

Tendo em conta a importância de um ator que promova a ação coletiva, que seja o “paymaster” (MATTLI, 1999) da mesma, a literatura aponta que a existência de uma potência média disposta a exercer o papel de empreendedor político (OLIVEIRA, ONUKI E OLIVEIRA, 2006), bem como a existência de incentivos seletivos (positivos ou negativos) que possam ser apropriados individualmente pelos membros, são elementos importantes na superação das dificuldades para a atuação conjunta. Um aspecto particular

⁶⁴ Fernández (2008: 446) argumenta que “under these circumstances, the original proponent will be forced to make concessions and modify its original position for the sake of maintaining de coalition. More importantly, as more Members join the coalition, chances are that the original proponent will have to make more concessions and this trend will continue to the point where outreach is no longer sustainable”.

⁶⁵ Esse papel é desempenhado, em boa medida, como foi discutido no primeiro capítulo da dissertação, pelo fato do país se auto - afirmar como sendo uma potência média e da busca de exercer um papel relevante no sistema internacional presente no ideário das elites e da diplomacia brasileira em diferentes momentos históricos.

⁶⁶ Segundo diplomata brasileiro “Depois da reunião de Cancún, pelo fato de alguns países terem saído da coalizão por pressões norte-americanas, optou-se por reforçar sua institucionalização tanto no plano técnico, com a criação de um core group – África do Sul, Argentina, Brasil, China e Índia – que se reunia com regularidade em Genebra para o tratamento mais detalhado de temas negociadores, como na esfera política, com a convocação de uma segunda ministerial (a primeira foi realizada em Cancún), em Brasília, imediatamente antes da reunião do Conselho Geral da OMC”. Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009. Ver também: Telegrama 2537. “Agenda de Doha. Agricultura. G-20. Retomada das negociações. Delbrasgen para Exteriores, em 18/11/2003.

do comportamento internacional das potências médias é que, de forma geral, esses países buscam construir coalizões nas arenas multilaterais como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências. Sennes (2003: 111) considera que:

“enquanto o que caracteriza uma grande potência é a sua presença destacada e influente em grande parte das arenas internacionais fundamentais, o que caracterizaria a condição intermediária seria a presença heterogênea nessas diversas arenas, onde o papel de destaque e influência em algumas convive com grandes vulnerabilidades ou baixa influência em outras”.

Higgot, Cooper e Nassal (1993) argumentam que a criação de coalizões, em áreas específicas, é uma estratégia central de liderança, para os países intermediários, que não têm os atributos estruturais inerentes às grandes potências. Essa seria uma maneira de esses países buscarem maior influência no rumo das negociações internacionais. Pelo fato de não disporem de capacidade individual suficiente para influenciar o direcionamento das negociações, os países intermediários buscariam utilizar sua capacidade média para organizar objetivos e estratégias, a partir de um grupo mais restrito de países e, a partir disso, atuar em bloco. Países intermediários, por não serem grandes potências e, ao mesmo tempo, não se confundirem com os países pouco expressivos do sistema, teriam papel importante na construção de consensos e poderiam, em situações específicas, exercer papel de liderança nas negociações, já que, em tese, teriam certa legitimidade para isso, por se situarem na faixa média da estrutura internacional. Nas negociações comerciais, na OMC, o conceito de liderança talvez tenha um significado específico que se relaciona com a lógica da organização e suas características fundamentais. Deese (2008:9) entende que:

“liderança supõe algo mais do que simplesmente levar em consideração a posições de outros atores na definição de uma estratégia de barganha. No contexto das negociações comerciais, a liderança política busca promover o desenvolvimento do sistema global de comércio, oferecendo novas idéias ou approaches, e normalmente tendo maior movimentação do que as outras partes”.

Os países intermediários ou potências médias buscam certo papel de liderança procedimental, nas negociações multilaterais de comércio, visando aumentar o seu papel

internacional, tornar o sistema mais permeável aos seus interesses e menos enviesado em favor dos países desenvolvidos. A estratégia de formação de coalizões com atores estatais e não estatais, a participação nos diversos comitês de negociação, o discurso multilateralista, de fortalecimento das organizações e regimes⁶⁷ internacionais, são elementos normalmente constitutivos do comportamento das potências médias. A expectativa é que as possibilidades de ganhos são maiores nos regimes internacionais do que nas negociações bilaterais com as grandes potências (QUERESHI, 2003), daí a tentativa de configurar os regimes de forma mais condizente e permeável aos seus interesses, já que, por definição, a noção de regime é dinâmica⁶⁸.

Oliveira, Onuki e Oliveira (2006) consideram que a constituição das coalizões Sul-Sul é altamente dependente da presença de um empreendedor político, dado que a ação não se concretizaria de forma espontânea. Nas negociações, na OMC, este papel seria desempenhado, sobretudo, pelos países intermediários, pelas características que foram expostas acima. Narlikar e Hurrell (2005) consideram que a postura de liderança em coalizões do Brasil e da Índia tem um importante papel, para que outros países em desenvolvimento possam aproveitar a plataforma institucional, bem como os nichos normativos das negociações da Rodada Doha.

Como discutimos acima, as coalizões são formadas pelos países em desenvolvimento, para aumentarem seu poder de barganha nas negociações, na OMC. Esta tem sido uma estratégia de negociação importante desses países, visando diminuir as conseqüências de suas debilidades estruturais. A existência de interesses em comum pode não ser condição suficiente, para que a ação coletiva se efetive, como se depreende da discussão que fizemos dos autores que discutem o tema da ação coletiva. Um elemento que pode impulsionar a constituição de coalizões Sul – Sul é a existência de um país intermediário disposto a exercer o papel de empreendedor político da coalizão. A

⁶⁷ Na definição clássica de Krasner (1983:2) regimes internacionais são “implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.

⁶⁸ Como argumenta Krasner (1982:499) “when regimes are first created there is a high degree of congruity between power distributions and regime characteristics: powerful states establish regimes that enhance their interests. But over time the two can drift apart (...)By facilitating particular patterns of behavior, regimes can strengthen or weaken the resources of particular actors. Regimes may reinforce or undermine the power capabilities that led to their creation in the first place”.

existência de incentivos seletivos (positivos ou negativos) que possam ser apropriados pelos membros são também elementos importantes, para o equacionamento da ação coletiva, tanto da forma como foi pensada por Olson (1999), quanto da proposta por Narlikar (2003). Um atributo que parece mais ou menos estrutural, na constituição de coalizões de países em desenvolvimento é que a ação coletiva ocorre visando mais a diminuição de um dano, muitas vezes a contra-posição a uma proposta dos países desenvolvidos contrária aos seus interesses, do que propriamente a atuação conjunta propositiva buscando nichos de benefícios e posições comuns.

Além desses aspectos, a visão das elites domésticas sobre a inserção internacional do país, o processo decisório de política externa, as preferências das diferentes agências e seu respectivo peso no processo decisório, são elementos que devem ser adicionados ao entendimento de por que os países atuam por meio de coalizões ou, especificamente, no caso das potências médias, por que seriam mais propensas a arcar com os custos de sua manutenção. Os estudos que analisam a realidade internacional, focados no entendimento do comportamento das potências médias, ou países intermediários, estruturam as variáveis a partir da constituição do sistema internacional e, muitas vezes, têm dificuldade de incluir variáveis que se localizam no interior dos sistemas decisórios nacionais.

Como estamos argumentando neste trabalho, estudando o caso brasileiro, o funcionamento interno das instituições e burocracias domésticas é uma variável importante no entendimento da definição da posição dos países intermediários em fóruns multilaterais, sobretudo, nas negociações na OMC. O processo decisório de construção do interesse do Estado e a lógica da sua política externa podem ser determinantes decisivos da atuação dos países em coalizões internacionais. Pois, mesmo que, a princípio, as preferências dos Estados não sejam as mesmas, em algum tópico específico ou técnico das negociações, a ação coletiva pode se efetuar por conta de outros tipos de interesses que não apenas aqueles em questão, em alguns casos mais amplos e de difícil mensuração, políticos, ideológicos, de grupos ou atores domésticos determinados.

O capítulo seguinte será dedicado à análise da motivação da origem da coalizão G-20, sua atuação e impacto na Rodada Doha, e as razões do sucesso da coalizão, considerando, entre outros fatores, a articulação Brasil – Índia. O levantamento da

evolução do G-20 e da participação do Brasil possibilitará entender como um país, não detentor de “excedentes de poder”, seria capaz de intervir no direcionamento das negociações multilaterais de comércio. Pretendemos delimitar também as estratégias utilizadas que contribuíram para o sucesso da coalizão e que, talvez, possam ser utilizadas como parâmetro para posteriores estudos comparativos.

Capítulo 4: A atuação do G-20 na Rodada Doha

O objetivo deste capítulo consiste em analisar o surgimento e a atuação da coalizão G-20, na Rodada Doha, da OMC. Tendo como foco principal as posições do Brasil, buscaremos entender as razões para a manutenção da coalizão. Partimos da idéia que entender o G-20, ao menos até a reunião mini-ministerial de julho de 2008, significa, em boa medida, compreender os objetivos brasileiros⁶⁹ em relação à coalizão. Além disso, abordaremos o relacionamento bilateral Brasil – Índia, no âmbito do grupo, assim como as inovações representadas pelo padrão de comportamento da coalizão. Buscaremos dimensionar o peso da coalizão, na Rodada, mediante a análise da forma como as suas propostas específicas foram incorporadas nos termos dos parâmetros gerais da negociação.

No entendimento da origem do G-20⁷⁰, é interessante notar que a estratégia brasileira, buscando maior aproximação com a Índia⁷¹, no tema agrícola, onde até então os países não vinham atuando de forma articulada, é de janeiro de 2003, sete meses antes da reunião de Cancun⁷². Segundo um diplomata brasileiro:

“em 8 de janeiro de 2003 o embaixador Seixas Corrêa escreveu um paper interno sugerindo aproximação do Brasil com a Índia, nas negociações agrícolas, alertando para o perigo de a Índia aderir à fórmula protecionista européia⁷³”.

⁶⁹ Os entrevistados que participaram das reuniões do Grupo Técnico Informal, em vários momentos afirmaram que a proposta do G-20 era inicialmente feita pelo Brasil. Em seguida, a partir dela, discutia-se com os outros membros do grupo, em Genebra, tentava-se “vendê-la ou adaptá-la a demandas específicas dos outros membros da coalizão”. Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília. 20/05/2009.

⁷⁰ Constantini e Crescenzi (2007) entendem que o G-20 não deveria ser considerado uma coalizão passageira, mas, sim, uma força política efetiva, no palco das negociações da Rodada Doha.

⁷¹ “Índia was not prepared to counter US – EU farm deal, say experts”. Business Standard, 18/08/2003. Da mesma forma, havia certa percepção que “os indianos poderiam desistir a qualquer momento das negociações”. Jornal **Estado de S. Paulo**, 11/02/2003.

⁷² Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009. É interessante que, em seguida, o Brasil buscou fortalecer suas relações com a Índia, na OMC, e em outros fóruns, como no caso da implementação do acordo IBSA, em junho de 2003.

⁷³ Idem.

A aproximação com os indianos foi motivada pela grande preocupação do Brasil, quando, naquele momento, a Índia, como reação à proposta de Harbinson⁷⁴, aderiu ao grupo de países liderados pela CE, que estava articulado em defesa da fórmula tarifária da Rodada Uruguai⁷⁵, que era extremamente conservadora na questão de acesso a mercados e cortes tarifários, para produtos agrícolas⁷⁶. As negociações estavam em fase de definição das modalidades⁷⁷, cujo prazo de conclusão seria 31/03/2003, portanto, era um momento importante na delimitação dos passos seguintes da Rodada.

No início de 2003, a avaliação brasileira a respeito do andamento das negociações era “predominantemente negativa⁷⁸”, via-se com “preocupação o encaminhamento que estava sendo direcionado na questão agrícola”. As perspectivas para 2003, na visão brasileira, eram incertas, uma vez que não tinha sido possível, ao longo de 2002, manter o consenso que havia propiciado o Mandato de Doha. A avaliação era que, em praticamente todos os setores, as conversações andavam lentamente, perderam-se prazos e o imobilismo (e, em certos casos, o retrocesso) teria prevalecido sobre a inovação e o avanço. Nesse contexto, um dos principais desafios para o Brasil seria:

“criar condições factíveis, efetivas e equilibradas para as negociações agrícolas, que se acham comprometidas pela incapacidade demonstrada pela UE de liberalizar o seu mercado, pela falta de conteúdo real e efetivo das propostas norte-americanas e pelas reticências com que países como a Índia e a China abordam a agenda agrícola. Seria necessário que o Brasil aumentasse o

⁷⁴ Segundo um diplomata brasileiro “para o Brasil esse movimento funcionou como um sinal de alerta de que era preciso evitar que os grandes países em desenvolvimento aderissem ao imobilismo anti-reformista”. Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

⁷⁵ Telegrama no. 583 de Delbrasgen para Exteriores 18/03/2003. “Em acesso a mercados, a proposta européia limita-se a repetir o modelo da Rodada Uruguai: 36% de corte tarifário médio e 15% de corte tarifário mínimo. Para o Brasil e outros países em desenvolvimento, tal proposta de redução é quase um “non-starter”. A posição brasileira é de que os resultados da Rodada Uruguai foram muito tímidos para a abertura do ainda muito distorcido mercado de produtos agrícolas. Para ser fiel às “guidelines” do mandato de Doha, a reprodução dos parâmetros negociadores utilizados na Rodada Uruguai são insuficientes”. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003

⁷⁶ Brasil – Índia: Elementos para Posições Negociadores Comuns em Agricultura. Mimeo, Genebra, maio 2003.

⁷⁷ Segundo a OMC “the “modalities” are targets (including numerical targets) for achieving the objectives of the negotiations, as well as issues related to rules”. Ou seja, significa estabelecer o objetivo das negociações, a metodologia a ser seguida e o resultado final esperado pelas partes http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_modoverview_e.htm

⁷⁸ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

nível de pressão sobre a UE e sobre os EUA para um maior engajamento em agricultura, em consonância com os termos do mandato de Doha, além de procurar reforçar a eficácia do Grupo de Cairns mediante o incremento de sua consistência interna, a fim de buscar entendimento com certos países em desenvolvimento para assegurar que os objetivos de Cairns não sejam percebidos como ameaça aos compreensíveis interesses daqueles países de proteger sua agricultura de subsistência⁷⁹”.

As intenções presentes nas propostas da União Européia, no sentido de evidenciar as preocupações não-comerciais, eram vistas pelos negociadores brasileiros como uma forma de diluir as discussões substantivas sobre os três pilares da negociação, acesso a mercados, subsídios à exportação e apoio doméstico. A interpretação brasileira da proposta européia, que tinha como um dos seus objetivos “manter um modelo de agricultura que endereçasse a necessidade de lidar com problemas ambientais, desenvolvimento rural, segurança alimentar e outras preocupações de consumidores”⁸⁰, era que tal assertiva, e menções similares em outras partes da proposta, “reforçam a tentativa da UE de alçar os “*non-trade concerns*” à categoria de quarto pilar das negociações”.

Este tipo de proposta tinha certa aceitabilidade por parte da Índia e de outros países em desenvolvimento. A preocupação do Brasil era que o eventual apoio desses países viabilizasse a estratégia européia. A União Européia buscava dividir os países em desenvolvimento⁸¹ mediante a segmentação das negociações em produtos, na medida em que oferecia concessões parciais em subsídios à exportação e em acesso pontual ao seu mercado⁸², mas, principalmente, pelo esforço em tentar unir as idéias de desenvolvimento com preocupações não – comerciais. Em paralelo a esse movimento havia:

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ G/AG/N/EEC/41. WTO.

⁸¹ “Na esteira da tentativa de dividir os países em desenvolvimento, a UE acena com a possibilidade de aumentar o nível de “*de minimis*” para países em desenvolvimento, conforme pleiteia a Índia. Seguindo a mesma estratégia, a EU propõe disciplinas específicas para o apoio interno, concedido a produtos cuja parte substancial seja exportada, aproximando-se de proposta de Cairns sobre o assunto”. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003

⁸² Telegrama 2504. Agenda de Doha. Agricultura. Seminario de Evian. De Delbrasgen para Exteriores em 12/11/2003: “the EC takes pride in being the world largest importer of agricultural products. Indeed, it is quite open when it comes to commodities that are complementary to the domestic production, such as

“a preocupação dos Estados Unidos com a emergência de grandes competidores agrícolas em desenvolvimento, como o Brasil e a Argentina, e seu interesse em privá-los de tratamento especial e diferenciado pela via da “graduação” ou, na nova terminologia negociadora, “diferenciação”, representava, para a Europa, a possibilidade de explorar uma nova janela tática para fomentar o divisionismo entre países em desenvolvimento, na perspectiva de que essa dinâmica pudesse, em certa medida, arrefecer as demandas pró-reforma de um “Sul” coeso em torno de objetivos básicos⁸³”.

As posições de negociação da Índia buscavam demonstrar o papel da agricultura de subsistência para a sociedade indiana se aproximando um pouco dos europeus, que argumentavam a respeito do papel multifuncional da agricultura. A Índia não se propõe a abrir o seu mercado agrícola e, por isso, defende o direito de os países em desenvolvimento não assumirem compromissos de redução tarifária ou de ajuda interna⁸⁴. Por conta disso, no G-20, o Brasil buscou aproximar-se da perspectiva original da Índia, que solicitava atenção especial para a questão da segurança alimentar e tratamento especial e diferenciado. Para manter a coalizão, fazia-se necessária a defesa de instrumentos, como salvaguardas e a definição de produtos especiais, para países em desenvolvimento⁸⁵. Segundo o ministro Celso Amorim⁸⁶:

“o G-20 está igualmente comprometido a apoiar os conceitos de produtos especiais e o mecanismo especial de salvaguardas. Esses conceitos foram reafirmados na proposta recentemente circulada pelo G-20 sobre acesso a mercados agrícolas”.

A Índia faz parte também do G-33, que é o grupo de países que pretende manter a proteção à produção de subsistência de países em desenvolvimento, visando utilizar os

tropical products. But when it comes to commodities it produces the situation is quite diverse. Brazilian exports of sugar, poultry, beef, pork face high tariffs and tariff rate quota in Europe”.

⁸³ Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

⁸⁴ G/AG/NG/W/114

⁸⁵ Na visão de Guimarães (1999:21) “apesar de notáveis diferenças, o Brasil compartilha semelhanças e interesses comuns com certos Estados da periferia justamente por ser, como eles, um “grande país periférico”.

⁸⁶ Discurso do Ministro Celso Amorim, durante reunião do G-90. São Paulo, junho de 2004.

mecanismos de salvaguardas, para colocar a sua pauta de importações agrícolas sob essas medidas de proteção.

Uma das preocupações centrais presentes nas propostas 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 a busca do fim dos subsídios à exportação, por parte dos países desenvolvidos, pois prejudica tanto a um quanto a 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 que ser unilateral, o que como se sabe, tem dificultado o andamento das negociações posto que em vários momentos os Estados Unidos têm condicionado a abertura do seu mercado à abertura dos mercados dos países em desenvolvimento⁸⁷. No caso da China, a convergência com o Brasil é similar à da Índia, na busca pelo fim dos subsídios dos países desenvolvidos. Os chineses não têm interesse na liberalização comercial do seu setor agrícola, do qual depende um contingente expressivo da sua enorme população. Os negociadores chineses entendem que é necessário proteger seu mercado, para manter os preços aos produtores⁸⁸.

Os Estados Unidos 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. Como se sabe, na perspectiva brasileira, esses subsídios são extremamente prejudiciais, pois afetam negativamente as exportações. O apoio interno dificulta a entrada de produtos nesses mercados e os subsídios à exportação distorcem os preços internacionais e criam competidores artificiais para a agricultura brasileira, fazendo com que a mesma perca potenciais mercados. A entrada dos produtos agrícolas nacionais, nos mercados dos países desenvolvidos também

⁸⁷ A posição pouco ambiciosa do G-20, na questão da abertura de mercados dos países em desenvolvimento, parece ter encontrado dificuldades, no decorrer das negociações, por conta das propostas dos Estados Unidos, que afirmavam que somente diminuiriam seus subsídios domésticos ao setor agrícola, se houvesse a devida reciprocidade em acesso a mercados, principalmente dos países em desenvolvimento. Essa postura norte-americana acabava tornando o G-33, ainda mais defensivo no tema, e trazia 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 totalmente contrária aos interesses da Índia e da China. Estes países não vislumbram a possibilidade de abrir seus mercados, ainda mais enquanto o mercado agrícola mundial estiver distorcido pelos subsídios, principalmente os fornecidos pelos Estados Unidos e pela União Européia. Esses vetos cruzados resultam na constante paralisação das negociações.

⁸⁸ G/AG/N/CHN/3. G/AG/N/CHN/8.

é dificultada por uma série de outros fatores, como as altas tarifas e os picos tarifários, que tanto EUA, quanto a UE utilizam indiscriminadamente.

Para o Brasil, uma efetiva liberalização agrícola, com aumento do acesso a mercados e diminuição dos subsídios à exportação e do apoio interno, seria o cenário mais positivo⁸⁹. Apesar de o mandato de Doha⁹⁰ firmar o compromisso dos países membros da OMC com negociações abrangentes em acesso a mercados, redução buscando a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações e diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio, esse cenário não é garantido. A idéia do G-20 exposta em diversos documentos⁹¹ é 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 coalizão G-20 não teria sido formada, na fase final de preparação da Reunião Ministerial de Cancun, como indicam alguns autores (SRIVASTAVA, 2008; BURGES, 2009), ainda que a proposta estruturada e pré-determinada pelos Estados Unidos e União Européia⁹², nessa reunião, tenha impulsionado a atuação conjunta dos países em

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Essa realidade insere-se na análise de Steinberg (2002), que considera que a maneira mais fácil de lançar uma Rodada, tendo como base 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 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 linguagem suficientemente ambígua, para que nenhum país possa bloquear as negociações.

⁹¹ “What really matters is that the final result must be in line with the Doha mandate. Procedure, as well as technical work, cannot substitute the political will that is required to fulfill the development promises of this Round (...) In such a process, any framework in order to be viable should be consistent with the Doha mandate, and lead to the establishment of modalities capable of ensuring that negotiations in agriculture would result in market access, phasing out of all forms of export subsidies and operational and effective special and differential treatment that takes into account rural development and food security concerns of developing countries”. Telegrama 2826. De Delbrasgen para Exteriores 15/12/2003. OMC. Conselho Geral. Intervenção geral sobre a Rodada.

⁹² Diplomata brasileiro considerava que “seu conteúdo era problemático. Havia traços de oportunismo, parcialidade aos interesses dos seus redatores, desequilíbrios e diversas incompatibilidades com o Mandato de Doha e com o patrimônio negociador acumulados, nos três anos anteriores. Além disso, o texto propunha que as regras de tratamento especial fossem ajustadas para países em desenvolvimento grandes exportadores líquidos de alimentos. Era desenhada, sob medida para o Brasil e a Argentina, no intuito de diferenciá-los e privá-los de benefícios acessíveis aos demais países. Para o Brasil, a manobra não deixava margem de dúvidas: tratava-se de uma reedição de Blair House, uma década depois”. Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

desenvolvimento. O grupo, que ainda não tinha a denominação de G-20⁹³, estava articulado, ao menos desde fevereiro de 2003⁹⁴. O seu surgimento relaciona-se mais diretamente com a lógica da própria negociação⁹⁵ que estamos apresentando, assim como com a delimitação por parte dos negociadores oficiais de uma estratégia brasileira para atuar, a partir de então, na Rodada, tendo em conta a forma como estavam sendo encaminhadas as discussões e a possibilidade dos interesses totalmente defensivos estarem prevalecendo nas negociações agrícolas. Já a sua manutenção, como veremos em seguida, até julho de 2008, tem correspondência com aspectos gerais da política internacional do governo Lula da Silva (LIMA e HIRST, 2006; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), principalmente se considerarmos que uma das características do Itamaraty, como foi discutido no primeiro capítulo, importante para a manutenção do seu papel na definição e, em diferentes momentos, na implementação, das posições internacionais do Brasil, que garante os elementos de continuidade na política externa, é a sua capacidade de adaptação às mudanças de governo e das elites que estão no poder.

A formação do G-20 remete a uma série de questões. Algumas das quais estamos tentando discutir. Em termos de membros do Ministério das Relações Exteriores que contribuíram para a formação da coalizão, teve papel importante o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que foi secretário geral do Itamaraty, durante o governo

⁹³ Nos documentos, há referências ao Grupo como G-12, G-13, G-17, G-22 e G-X (Telegrama 317 de Brasemb Guatemala para Exteriores 15/10/2003). Ver telegrama 1066 da SERE para Delbrasgen, 03/10/2003. V Ministerial da OMC, em Cancún. Atuação brasileira. Segundo o embaixador Seixas Corrêa (17/10/2003), Telegrama 1918 de Delbrasgen para SERE e DPB, “Preocupados com a flutuação do número de membros do Grupo inclinamo-nos a fixar um nome para o Grupo. Discutidas diversas possibilidades, a opção preferida foi por G-20, por ser um número redondo e por coincidir com a data de 20 de agosto, ocasião em que foi tabulada a primeira proposta do Grupo para as negociações agrícolas”. Segundo o Ministro Celso Amorim “nós mantemos o nome por tradição, mas hoje o G-20 já tem 23 membros. Para quem se recorda de momentos difíceis por que passamos, o Grupo chegou, em uma reunião heróica realizada em Buenos Aires, pouco depois de Cancún, a estar com 12 ou 13 participantes. Hoje estamos novamente com 23 membros”. Conferência de Imprensa – Palavras iniciais do Ministro Celso Amorim. Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2006.

⁹⁴ Entrevista do autor com diplomata brasileiro 21/05/2009. “Brasil propõe unir hemisfério Sul em bloco”. Jornal **O Estado de S. Paulo**. 15/02/2003.

⁹⁵ De acordo com Ismail (2007: 4) “The EU had been campaigning amongst the ACP countries to support its gradual approach to liberalization and reform of its protection with the argument that this will favour ACP countries by stemming the erosion of their preferences. Thus at the March 2003 Trade Negotiations Committee (TNC) Meeting the EU gained the support of almost 70 countries, including India, in favour of a gradual approach to liberalization on the basis of the Uruguay Round tariff reduction formula. These developing countries were afraid of the potential negative effect of the more aggressive liberalization approach of the Cairns Group and the US on their small farmers, rural development and food security. Developing countries were thus divided and in flux on the agriculture negotiations at this stage of the Doha Round”.

Cardoso, e, de 2001 a 2005, Chefe da Delegação Brasileira em Genebra (substituindo o embaixador Celso Amorim) em temas da OMC, sendo, posteriormente, transferido para a embaixada do Brasil na Alemanha e, depois, para o Vaticano. O embaixador Clodoaldo Hugueney Filho, que também teve postos importantes no governo Cardoso, foi Subsecretário Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior e Chefe da Delegação Brasileira, nos Comitês de Negociações Comerciais da ALCA, durante o ano de 2002, é considerado um dos diplomatas fundamentais, na construção do apoio doméstico⁹⁶ ao G-20 e também, para a manutenção da coalizão, a partir de 2005, quando foi para a chefia de Missão brasileira, em Genebra, ficando até meados de 2008, quando foi substituído pelo embaixador Roberto Azevedo que, antes de ir a Genebra, entre outras posições, havia sido chefe da Subsecretaria Geral de Contenciosos, e, Subsecretário – Geral de Assuntos Econômicos. Também tiveram papel de destaque, na dinâmica do G-20, os ministros Flávio Damico, então chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base e Carlos Márcio Cozendey, Chefe da Divisão de Assuntos Econômicos do Itamaraty. Além, naturalmente, do Ministro de Estado Celso Amorim e do então Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães.

O objetivo brasileiro de buscar maior aproximação com a Índia, a partir de 2003, baseava-se na estratégia de “não deixar radicais livres⁹⁷” nas negociações. Caso a Índia atuasse em conjunto com a União Européia haveria um claro desequilíbrio das forças em favor de um acordo agrícola pouco ambicioso. Nesse sentido, existia preocupação do governo brasileiro “que os países em desenvolvimento fossem usados pelos grandes⁹⁸”. Além disso, do ponto de vista mais amplo das negociações, antes da formação do G-20, havia as posições dos Estados Unidos, da União Européia e do Grupo de Cairns. Posições estas que estavam bem definidas, não havendo muita margem de manobra e a forma como caminhava a definição dos parâmetros era “predominantemente negativa” para o Brasil. Na visão de um entrevistado “imagina nós pela envergadura do Brasil sermos comandados pela Austrália, Nova Zelândia e Canadá no Grupo de Cairns⁹⁹”.

⁹⁶ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 22/05/2009.

Nesse contexto, parece que a estratégia era formar uma coalizão que fugisse um pouco dessas posições previamente arraigadas, que pudesse, de alguma forma, amalgamar as posições dos países em desenvolvimento, que se encontravam divididos (ISMAIL, 2007) e que também conjugasse elementos importantes da política externa brasileira, as noções de autonomia e desenvolvimento com as percepções políticas e ideológicas de parte das elites no poder no Brasil, a partir de 2003.

Naquele momento e, a partir de então, no tema do tratamento especial e diferenciado, ao menos até a reunião mini - ministerial de julho de 2008, que com o benefício do *ex post facto*, sabemos que viria a ser difícil de ser equacionado no G-20, o Brasil, por considerações de ordem política, não se oporia¹⁰⁰. A percepção era que não se podia ignorar, em particular, o risco de desviar o debate sobre a reforma agrícola do eixo Norte – Sul, onde se concentrariam as questões centrais e suscetíveis de propiciar maiores ganhos, nos três pilares da negociação, para um acirramento de divergências Sul – Sul, entre países em desenvolvimento “exportadores” e “defensivos”, que só prejudicaria os interesses maiores de reforma das regras da agricultura¹⁰¹.

Na reunião de Cancún, a tentativa do então Presidente de Conselho Geral, Pérez del Castillo e do Diretor Geral Supachai¹⁰² de alavancar a aceitação da proposta americano-européia não atingiu sucesso, sobretudo, por conta da reação do Brasil. O Grupo de Cairns não teria articulado qualquer reação concreta evidenciando certa perda de densidade, coesão interna e dificuldades de coordenação com países em desenvolvimento fora do grupo, que viam com desconfiança a relação entre Austrália e Estados Unidos¹⁰³. Segundo um diplomata brasileiro “a solidariedade pela metade (da

¹⁰⁰ Telegrama 650, da Delbrasgen para SERE/DPB, de 26/03/2003.

¹⁰¹ Telegramas 650 e 651, da Delbrasgen para SERE/DPB, de 26/03/2003.

¹⁰² Telegrama 1952. De Delbrasgen para Exteriores. OMC. Conferência Ministerial. Projeto de Declaração Ministerial. Reunião formal do Conselho geral. Agricultura. 29/08/2003: “o imenso esforço que foi desdobrado para conter o impacto do novo agrupamento conformado pela coalizão dos dois “majors”, do Diretor – Geral e do Presidente do Conselho, assim como, em alguma medida, aos demais países ocidentais (inclusive, em algum momento, Canadá e Austrália) dão conta do impacto do novo agrupamento”.

¹⁰³ A Austrália não estaria disposta a confrontar os Estados Unidos, na OMC, pois, ultimava um acordo de livre-comércio bilateral com os norte-americanos. Já em 2006, num outro estágio da negociação, um representante brasileiro em Genebra, fazendo relato de uma reunião afirma que “Brasil, Índia, outros membros do G-20 e mesmo a Costa Rica tentaram encaminhar a reunião para temas ligados à fórmula de corte tarifário limites das bandas, tipo de corte, proporcionalidade para PEDs conforme indicado pela Declaração de Hong Kong, mas a aparente convergência de interesses entre CE, EUA, Austrália, Nova Zelândia e Canadá em torno do tema das quotas tarifárias impediu essa abordagem”. Telegrama 177.

Austrália) com o Brasil na questão da graduação proposta pelos Estados Unidos e União Européia não passaria despercebida pelos negociadores brasileiros¹⁰⁴”.

Um texto alternativo ao *framework* da União Européia e dos Estados Unidos (por conta das dificuldades na negociação já não se falava mais em modalidades naquele momento) “seria preparado em Brasília e refinado em Genebra, ao longo do fim de semana de 16 e 17 de agosto, por Brasil, Argentina e Índia”. Numa gestão de sucesso dos negociadores brasileiros que vinham procurando desde fevereiro estabelecer pontes com o país asiático. Em seguida, os três países agiriam buscando apoio para seu documento conjunto: “a China veio trazida pelos indianos, a América do Sul aderiu em peso, com exceção do Uruguai, a África do Sul, juntou-se ao grupo após gestões pessoais do chanceler Celso Amorim¹⁰⁵”. Foi assim que, na reunião de 20 de agosto de 2003, uma semana após a circulação do documento EUA – EU, o representante Permanente do Brasil em Genebra, Embaixador Seixas Corrêa, apresentaria na reunião diária de Chefes de Delegação uma proposta de *framework* alternativa para as negociações agrícolas tabulada por dezessete co-patrocionadores¹⁰⁶.

O grupo reunia países que se encontravam entre os mais eficientes produtores agrícolas do mundo, Brasil e Argentina e os maiores mercados consumidores em expansão, Índia e China. Ao introduzir o texto, o Brasil ressaltaria, em Cancún, e em diferentes momentos da negociação, a importância e representatividade de seus patrocinadores, bem como os dois critérios básicos que haviam guiado a elaboração da proposta: adesão estrita à letra e ao espírito do mandato de Doha e incorporação do “patrimônio das negociações”, características que faltariam ao documento euro-americano. Indicaria também o cuidado do grupo de assegurar o equilíbrio dos compromissos propostos, ainda que a maior contribuição ao processo de reforma devesse

Delbrasgen para Exteriores EM 30/01/2006. OMC. Agricultura. Agenda de Doha. Sessão Especial. Janeiro/06. Acesso a mercados. Reunião de Encerramento. Relato.

¹⁰⁴ Entrevista do autor com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009. Telegrama 2430. Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das Negociações. G-20. De Delbrasgen para Exteriores, 31/10/2003: “Quanto à observação chinesa sobre a convergência de Cairns com o G-20, comentei que percebia que nossa estratégia de “outreaching” estava funcionando bem, na medida em que outros grupos, tais como o Grupo Africano e a coligação pró-produtos especiais, achava-se em franco diálogo e interação com o G-20”.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ A proposta apresentada pelo G-20, em 20 de agosto de 2003 tinha inicialmente dezessete co-patrocionadores: África do Sul, Argentina, Brasil, Bolívia, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paraguai, Peru e Tailândia; a Venezuela se associaria do plenário.

vir dos países desenvolvidos e que fosse imperativo garantir uma margem de segurança aos países em desenvolvimento, na liberalização dos mercados agrícolas, protegendo-os da invasão de importações subsidiadas que poderiam destruir sua agricultura doméstica¹⁰⁷.

Boa parte das propostas de negociação do G-20 sugere 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 pró-ativa, integrativa, que ficou caracterizada nas suas propostas tecnicamente substantivas. Os documentos do grupo, ao menos durante parte do processo negociador, 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. A coalizão defende o argumento que os países em desenvolvimento não deveriam assumir compromissos maiores que os atuais, no que tange a acesso a mercados, pois, em diversos países, predominariam formas de agricultura não-comerciais. O consenso do grupo refere-se à eliminação dos subsídios à exportação para produtos agrícolas; “o G-20 era uma coalizão anti-subsídio¹⁰⁸”.

Desde Cancún, a proposta do G-20, embora compartilhasse o formato do documento inicialmente colocado pelos Estados Unidos e União Européia, incorporava disciplinas distintas e incluía componentes de tratamento especial e diferenciado em todos os pilares da negociação. Um negociador da União Européia teria chamado a proposta de “compêndio inútil entre as teses de Cairns e da Índia¹⁰⁹”. “O Comissário Lamy não dispunha sequer de uma análise sobre o G-20 ao chegar a Cancún, o USTR Zoellick apostava na persuasão sob pressão, tipicamente americana, para tentar desestabilizar o grupo¹¹⁰”. Robert Zoellick, chefe do USTR norte-americano, considerava que os países do grupo, durante a Reunião de Cancún, teriam optado por uma “retórica da resistência”, por “táticas de confronto” e que os Estados Unidos estariam dispostos a voltar a negociar, mas não iriam esperar pelos “won’t do countries”. Os Estados Unidos

¹⁰⁷ Telegrama 1912, de Delbrasgen para SERE/DPB. “Transcrevo texto de minha intervenção na sessão que debateu a proposta de 17 países sobre Agricultura”. 26/08/2003.

¹⁰⁸ Entrevista com funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁰⁹ Entrevista do autor com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

¹¹⁰ Idem.

prosseguiam na via da liberalização comercial com aqueles países dispostos e aptos a fazê-los. Referindo-se ao Brasil Zoellick afirma¹¹¹:

“nós pedimos ao Brasil e outras potências agrícolas que trabalhassem conosco. O Brasil¹¹² recusou-se e, ao invés disso, juntou-se com a Índia, que nunca tinha apoiado a abertura de mercados, para enfatizar a divisão norte-sul¹¹³, não para buscar a reforma da agricultura”.

Naquele momento já era claro que o diagnóstico de Zoellick não era totalmente preciso. Além disso, a atuação conjunta de alguns países em desenvolvimento, coordenada pelo Brasil¹¹⁴, mostrar-se-ia mais duradoura e efetiva do que a princípio talvez pudesse parecer. O ministro Celso Amorim¹¹⁵, referindo-se à conferência de Cancún, argumenta que:

“embora a ausência de acordos na questão de modalidades seja desapontadora, em um aspecto fundamental pode ser vista como positiva: os esforços dos

¹¹¹ Zoellick, Robert. America will not wait for the won't do countries. **Financial Times**, 22/09/2003.

¹¹² Ver Telegrama 2639, de Brasemb Washington para Exteriores, em 29/09/2003. EUA. Política Comercial Pós- Cancún. O então embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, identificava que “por seu papel de liderança, na formação do G-21, o Brasil tem sido individualizado nas críticas ao papel do grupo, G-21 (desnecessário dizer que em grande medida as críticas ao Brasil decorrem de busca de argumentos para justificar práticas protecionistas dos próprios Estados Unidos)”. Nesta mesma comunicação, afirmava que “o Deputado Bob Goodlatte, Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara, criticou em declarações à imprensa o fato de o Brasil ser tratado como país em desenvolvimento nas regras sobre agricultura do sistema multilateral de comércio. (...)Percebo que, de parte das autoridades norte-americanas, a irritação com a atuação do Brasil em Cancún é expressada publicamente de forma que esconde sua verdadeira razão: a articulação bem sucedida do Brasil para criar um contrapeso aos EUA e à EU nas negociações comerciais. O “G-20 plus” passou a representar uma contestação inesperada à balança de poder em Genebra e, como tal, veio desafiar a liderança das maiores potências comerciais nos últimos cinquenta anos”.

¹¹³ No que talvez possa ser considerado uma resposta ao artigo de Zoellick, alguns dias depois Amorim (2003) argumentou que “Let me be clear. We are not interested in North-South confrontation. To use an expression made popular by trade negotiators when combating protectionism under its many guises, our platform is about “leveling the playing field” through the full integration of agriculture into the multilateral rules-based trading system. It is about addressing in a decisive manner the most important unfinished business of the Uruguay Round (should I say, business that was never seriously taken up?). It is about honoring the terms of the Doha Development Agenda in an area unanimously viewed as its centerpiece”. **The real Cancun**”. **The Wall Street Journal**, 25/09/2003

¹¹⁴ Na visão de Guimarães (1999:144) “o Brasil é um país que, a despeito de sua retórica e tradição de política internacional pacífica e cooperativa, tende a encontrar situações de conflito em cada momento que procura desenvolver o seu potencial econômico, político e militar. Sempre que o Brasil não procura desenvolver seu potencial e aceita a cristalização e a perpetuação das estruturas e assimetrias de poder, ele não só encontra poucos conflitos em suas relações com os demais Estados, como recebe os aplausos daqueles que se encontram no núcleo das estruturas hegemônicas de poder”.

¹¹⁵ Celso Amorim. “The real Cancun”. **The Wall Street Journal**, 25/09/2003

maiores poderes comerciais buscando diluir o mandato de Doha em agricultura não prosperou e a voz do mundo em desenvolvimento foi levada em consideração”.

O G-20 procurou, em diferentes momentos, colocar sobre a mesa propostas alternativas às imperfeições detectadas no entendimento básico entre Estados Unidos e União Européia. A primeira proposta da coalizão, com a idéia de que “teria que ser o mais inclusiva possível¹¹⁶” procurou conciliar a necessidade de ser agressiva, na questão da redução do apoio doméstico distorcivo, eliminação dos subsídios à exportação e maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, com a necessidade de buscar flexibilidades para o desenvolvimento rural dos países em desenvolvimento e segurança alimentar. O texto também comentava a necessidade de se lidar com o tema da erosão das preferências, importante para os países ACP, e apoiava a demanda de aumentar as cotas de importações nos mercados dos países desenvolvidos para os LDSCs¹¹⁷. A idéia consistia em tentar conciliar os interesses dos países mais competitivos na agricultura, membros do Grupo de Cairns, inclusive, com as posições defensivas de Índia, China e Indonésia.

Depois da Reunião de Cancún, o G-20 perdeu alguns membros, fruto das pressões norte-americanas com os países que negociavam acordos de livre – comércio com os Estados Unidos. Entre outros, Peru, Costa Rica, Tailândia e Colômbia se retiraram da coalizão¹¹⁸. Em telegrama, funcionário da Missão Brasileira em Genebra, comentava que era “notório o incômodo que sente o Chile¹¹⁹ com a sua permanência no Grupo e sua falta

¹¹⁶ Telegrama 1912. Delbrasgen para Exteriores. Transcrevo texto de minha intervenção na sessão que debateu a proposta de 17 países sobre agricultura. 26/08/2003.

¹¹⁷ “Agriculture Framework Proposal”, Joint Proposal by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, South Africa, Thailand and Venezuela, WT/ MIN(03)/W/6, 4/10/2003.

¹¹⁸ Telegramas 2197. De Delbrasgen para Exteriores 03/10/2003; Telegrama 2244, de Delbrasgen para Exteriores, 09/10/2003 “a carta assinala como razões para a saída da Costa Rica “the particular circumstances of our trade agenda”. Telegrama 307, de Brasemb Guatemala para Exteriores, em 10/10/2003. Telegrama 295 de Brasemb Guatemala para Exteriores em 02/10/2003. G-22. Visita do representante de Comércio dos Estados Unidos à América Central.

¹¹⁹ Telegrama 2430. OMC. Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das Negociações. G-20. Delbrasgen para Exteriores, 31/10/2003: “provocado por mim para intervir, o RP do Chile, Alejandro Jara, disse julgar que o processo de retomada das negociações necessita apenas a decisão de seu relançamento e retorno ao trabalho nos grupos negociadores. De modo definitivo disse que para tanto não se faz necessário a adoção do framework. Ponderou, entretanto, que, do ponto de vista político, depois da declaração da APEC que

de peso para decidir as ênfases da atuação do G-20¹²⁰”. Como vimos no capítulo anterior a manutenção das coalizões de países em desenvolvimento enfrentam uma série de desafios por conta, entre outros fatores, da atuação dos países desenvolvidos, no sentido de desmembrá-las.

O objetivo dos Estados Unidos ao pressionar alguns países, para sair da coalizão, 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 no grupo. Os países menos desenvolvidos, entre aqueles considerados em desenvolvimento, estão suscetíveis e esse tipo de pressão e, muitas vezes, por não terem preocupações sistêmicas e terem interesses específicos, podem ceder à estratégia das potências. Com vimos, alguns países tendem a se preocupar e direcionar suas ações de política externa a temas que afetam a sua existência imediata, tendo assim, uma posição ambígua, quando adentram uma coalizão, como o G-20. O ingresso na coalizão possibilita maior participação nas decisões, mas, ao mesmo tempo, motiva o oferecimento de benefícios, por parte dos atores mais fortes do sistema, visando desmembrar a coalizão. Numa reunião sobre cenários da negociação em Genebra, em 31/10/2003, o representante brasileiro¹²¹ comentava sobre o:

“constrangedor silêncio a que se encontravam reduzidos os sempre normalmente loquazes Representantes permanentes de Colômbia, Costa Rica e Guatemala, cujos países foram constrangidos a retirar-se do G-20. O auto-imposto mutismo dá bem conta da intensa pressão a que foram submetidos, a ponto de amedrontá-los de falar em reunião fechada de Cairns que, sob a liderança da Austrália, poderia, pelo menos, ser considerada como sendo a oposição tolerada”.

atou os membros da organização ao texto Derbez, não seria desejável uma decisão que os desautorizasse, a menos que houvesse uma decisão coletiva neste sentido”.

¹²⁰ Telegrama 2537. “Agenda de Doha. Agricultura. G-20. Retomada das negociações”. Delbrasgen para Exteriores, em 18/11/2003.

¹²¹ Telegrama 2429, de Delbrasgen para Exteriores, em 31/10/2003. Agenda de Doha. Agricultura. Grupo de Cairns. Debate sobre cenários. Telegrama 2527. De Delbrasgen para Exteriores, em 17/11/2003. OMC. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial. Oferecimento da Costa Rica. Referindo-se à intenção da Costa Rica em sediar a próxima reunião do Grupo de Cairns, o embaixador brasileiro em Genebra considerava que “a decisão da Costa Rica parece informada pelo interesse daquele país de manter um perfil ativo no cenário multilateral após a saída do G-20”.

Na reunião do G-20, em Brasília, de dezembro de 2003, evento importante para a manutenção do grupo¹²², tendo em conta algumas deserções e a necessidade de contrarrestar alguns esforços de países desenvolvidos no sentido de desmembrar a coalizão, o então diretor geral da OMC, Supachai Panitchpakdi, teria informado ao representante brasileiro em Genebra¹²³ que:

“sua decisão de participar da reunião ministerial do G-20 vem dando margem a pressões por parte dos EUA. A natureza das pressões foi confirmada pelo porta-voz da OMC, que me disse que o DG talvez tivesse “dificuldades em participar da conferência de imprensa”.

O diretor geral da OMC e também o Comissário da União Europeia para o Comércio Pascal Lamy¹²⁴ participaram da reunião como convidados especiais¹²⁵. A presença desses dois atores foi um reconhecimento importante para a afirmação do grupo¹²⁶. Nesta reunião, o presidente Lula da Silva recebeu os chefes de Delegação dos membros da coalizão.

No fim do ano de 2003, a avaliação brasileira sobre a questão de acesso a mercados, que era percebida como negativa no começo do ano, era que:

¹²² Telegrama 1235, da SERE para Delbrasgen. Agenda de Doha. Agricultura. G-20. Proposta de reunião ministerial Rio de Janeiro: “o encontro teria por objetivo passar em revista o processo de retomada das negociações pós – Cancún e definir uma estratégia de atuação do Grupo nas etapas seguintes do processo negociador. Na ocasião, os ministros do G-20 também poderão encontrar-se com o Comissário para Comércio da União Europeia, Pascal Lamy, que estará em viagem pela região e que manifestou interesse na interlocução com o G-20”.

¹²³ Telegrama 2748. G-20. Reunião Ministerial. Participação do DG da OMC. Pressões dos EUA.

¹²⁴ Há assim mudança de percepção do Comissário Europeu, que logo depois da Conferência de Cancún, “em pronunciamento em Londres, Pascal Lamy manifestou ressentimento com a atuação dos PEDs em Cancún e indicou que a Comissão não assumirá a liderança na retomada de negociações em Genebra. Em palestra a acadêmicos, Lamy adotou tom mais agressivo e irônico do que no Parlamento, tecendo críticas fortes ao Brasil. Telegrama 1152. Brasemb Londres para Exteriores em 29/10/2003.

¹²⁵ Telegrama 1345. OMC. Da SERE para Delbrasgen. “Agricultura. Reunião Ministerial. Comunicado conjunto”.

¹²⁶ Telegrama 1358. Da SERE para Delbrasgen. Agricultura. OMC. G-20. Reunião Ministerial. Comunicado Conjunto: “considereei muito positivos os resultados do encontro, em especial por ter permitido a retomada do diálogo de alto nível entre os membros do grupo, reafirmando-o como uma força importante no processo negociador, sobretudo à luz de alguns abandonos ocorridos nas semanas subsequentes a Cancún”.

“o G-20 conseguiu retomar a ofensiva. Se não logramos ainda impedir a aceitação da “blended formula”, creio que instilamos dúvidas suficientes a respeito de seus efeitos, o suficiente para demandar uma negociação mais detalhada e circunstanciada dos seus dispositivos, exatamente o contrário do que apregoa a CE¹²⁷”.

Já em abril de 2004, o entendimento era que pela primeira vez, os Estados Unidos e a União Européia “estariam reconhecendo que a “blended formula” apresenta certos problemas (...) por este motivo a estratégia de identificar os problemas da “blended” formula deveria prosseguir¹²⁸”

Após o seu surgimento oficial na Reunião de Cancún, o G-20 foi gradualmente recebendo reconhecimento internacional. Grande parte deste reconhecimento deve-se à capacidade que o grupo demonstrou de apresentar uma postura coesa em relação às negociações agrícolas e também, especificamente, por ter apresentado proposta na questão de acesso a mercados¹²⁹, já no primeiro semestre de 2004, num tema que reconhecidamente era sensível para a coalizão. 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 visível preocupação do Brasil em compatibilizar sua posição com a Índia está ligada com o esforço nacional de estruturar as bases da coalizão¹³⁰. Da mesma forma, houve preocupações específicas do Brasil, nas suas participações no *greem room*¹³¹, com a questão da transparência¹³² com

¹²⁷ Telegrama 2660. De Delbrasgen para Exteriores, em 01/12/2003. “Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das negociações. Consultas do Presidente. Discussões Técnicas.

¹²⁸ Telegrama 918. Delbrasgen para Exteriores em 22/04/2004. OMC. Agenda de Doha. Semana Agrícola. 20 a 23 de abril de 2004. Reunião do G-20 e Grupo de Cairns. Relato.

¹²⁹ Telegrama 1189. Delbrasgen para Exteriores em 28/05/2004. OMC. Agenda de Doha. Acesso a mercados. Documento do G-20. Os países desenvolvidos apostavam que a linha de fratura do G-20 seria a questão do acesso a mercados.

¹³⁰ Era evidente a diferença nas propostas demandantes brasileiras, relacionadas com os três pilares das negociações agrícolas e as posições defensivas indianas. A Índia, como discutido acima, não está disposta a abrir o seu mercado agrícola, tende a demandar uma liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos. Os representantes indianos argumentam que a proteção do seu mercado agrícola justifica-se, no papel fundamental que este desempenha no equilíbrio e no desenvolvimento da sociedade indiana. Por isso, os indianos vêm 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 estas, inclusive, bandeiras centrais do G-20.

¹³¹ Conforme Srivastava (2008: 38) “the green room negotiations consist of informal meetings limited to representative nations of the various groups having leverage in international negotiations (...) Deals negotiated in the Green Room have usually been accepted and become part of the final declaration with trivial amendments”.

os demais membros do grupo¹³³. Narlikar e Tussie (2004) entendem 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.

No começo de 2004, em boa medida impulsionada por uma carta dirigida pelo USTR Zoellick para todos os membros da OMC, onde propunha revigorar a Rodada Doha, a partir de uma perspectiva de “bom senso”¹³⁴, houve relançamento das negociações. Na área agrícola que era de grande interesse do Brasil e do G-20, havia, na carta de Zoellick, entendimento que o assunto deveria figurar no centro do debate. Havia também claro afastamento da proposta que os Estados Unidos tinham apresentado com a União Européia em Cancún, e um reconhecimento da necessidade de buscar eliminação dos subsídios à exportação¹³⁵. Os Estados Unidos parecem mudar assim a acusação aos países em desenvolvimento, inclusive ao Brasil, que caracterizaram seu discurso pós – Cancún. Numa reunião, em Genebra, em fevereiro de 2004, Zoellick teria dito ao representante brasileiro “eu preciso falar com o Celso (Amorim), ele é um ator central. Eu acho que tenho algumas idéias sobre acesso a mercados que vai incorporar algumas das preocupações dele¹³⁶”.

¹³² Telegrama 1047 da SERE para Delbrasgen. OMC. Agenda de Doha. Reunião Ministerial de Londres. Relato: “sobre o processo, os Ministros concordaram em que o G-4 deveria reunir-se periodicamente com vistas a manter uma espécie de supervisão sobre as negociações. Insisti em que se deveria evitar qualquer impressão de que o grupo estava buscando uma posição de gestor da Rodada. Era, portanto, necessário, manter a informalidade dos 4 e garantir a transparência do processo”.

¹³³ Telegrama 268. Da SERE para Delbrasgen em 10/02/2004. OMC. Encontro do Senhor ME com o DG-OMC: “No final do encontro, Supachai sondou-me se estaria disposto a participar de uma reunião restrita me março ou abril próximo com Pascal Lamy e Robert Zoellick. Retruquei que nada tinha a opor, desde que a reunião fosse convocada por Supachai e fosse realizada, preferencialmente, em Genebra. Lembrei também a preocupação do G-20 com o princípio da transparência e a estreita coordenação que o Brasil tem mantido com os demais membro do grupo”.

¹³⁴ Carta de Genebra, ano 3, no. 1, janeiro 2004.

¹³⁵ Segundo um diplomata brasileiro depois de divulgada esta carta “Zoellick embarcou numa volta ao mundo para promovê-la. Em um sinal com claro sentido político, visitaria dois dos grandes do G-20, Índia e China, além da África do Sul, o Quênia para uma reunião com representantes do Grupo Africano, passaria por Genebra para encontros na OMC e por Paris para ver Lamy, iria à Costa Rica para reunião ministerial de Cairns, mas não ao Brasil”. Entrevista do autor com diplomata brasileiro 22/05/2009. Ver também Telegrama 159. De Delbrasgen para Exteriores em 28/01/2004. OMC. Agenda de Doha. Agricultura. Contatos Estados Unidos – Índia.

¹³⁶ Telegrama 364. Delbrasgen para Exteriores. 23/02/2004. Agenda de Doha. Visita de Zoellick.

O Brasil, junto com a Índia, muito por conta da formação do G-20, passou a integrar grupo de cinco atores – ao lado dos Estados Unidos, União Européia e Austrália – que desempenharam um papel preponderante, no estabelecimento das bases sobre as quais se assentou a decisão final do “Pacote de Julho de 2004”, e ainda hoje são atores centrais no palco das negociações. Já na fase da negociação que antecede essa reunião, parecia que a “*blended formula*” (fórmula mista) defendida pelos Estados Unidos e União Européia, vista pelos formuladores oficiais como contrária aos interesses brasileiros, havia sido afastada e os negociadores dos outros países já estavam propensos a estabelecer uma fórmula em faixas ou bandas, como proposto pelo G-20, em que os compromissos de abertura seriam constituídos em consonância com o mandato de Doha. Na interpretação brasileira, a “*blended formula*” seria inaceitável¹³⁷, por não contemplar os interesses ofensivos ou as sensibilidades defensivas do G-20. Além de não abrir mercados em países desenvolvidos, “desarmonizava” e produzia cortes discriminatórios nas tarifas dos países em desenvolvimento, resultado incompatível com os objetivos da Rodada e os princípios do tratamento especial e diferenciado¹³⁸. Em maio de 2004 o G-20 formulou formalmente seu documento de críticas à *blended formula*¹³⁹.

Nessa fase da negociação os principais sucessos do Brasil e do G-20, no acordo Quadro de julho de 2008¹⁴⁰, foram desqualificar a “*blended formula*” como opção para as

¹³⁷ Telegrama 2489. “Agenda de Doha. Agricultura. G-20. Retomada das negociações. Texto Derbez.

¹³⁸ Telegrama 2537. “Agenda de Doha. Agricultura. G-20. Retomada das negociações. “Our delegations also stressed the insufficiencies of the framework approach, in particular in relation to the “*blended formula*”. This formula suits particularly well the tariff structure of developed countries (few tariff peaks where trade is concentrated, and a large number of zero or very low tariffs) and penalizes developing countries with very heterogeneous tariff patterns. (...) I requested the Secretariat to make simulations with a view to clarifying the possible impacts of the market access *blended formula*”. De Delbrasgen para Exteriores em 18/11/2003. Ver também Telegrama 2576. OMC. Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das negociações. Consultas informais. Intervenção da Delegação. Delbrasgen para Exteriores 21/11/2003.

¹³⁹ Segundo um diplomata brasileiro, a idéia inicial da proposta do G-20, “foi inicialmente apresentada pelo chanceler brasileiro em pequena reunião organizada pelo USTR Zoellick em Londres, no fim de abril. Era uma idéia que vinha amadurecendo em Brasília: a hipótese de que o framework agrícola estabelecesse, em vez de uma fórmula imprecisa e sem números, um conjunto de parâmetros e princípios para orientar a negociação posterior de uma fórmula de acesso a mercados “plena” – replicando o modelo do anexo de bens industriais. A idéia encontrou pouca receptividade inicial, especialmente do USTR, mas acabaria prosperando adiante”. Entrevista com diplomata brasileiro. Genebra. 17/07/2008.

¹⁴⁰ Segundo Amorim (2004) “with the framework agreed, the Doha round seems to be on track to become a real “development agenda”. Obviously, developing nations did not get everything they asked for in Geneva. But the overall direction is clear: This is the beginning of the end to export subsidies; the stage is set for a substantial reduction in all types of trade-distorting domestic support; market access negotiations will open up new opportunities for trade, without prejudice to the needs of developing countries. Recent dispute-

negociações de acesso a mercados, impedir a diferenciação entre países em desenvolvimento, ressaltando, o tratamento preferencial dos países de menor desenvolvimento relativo e barrar os movimentos da União Européia, no sentido de alçar os “*non-trade concerns*” à categoria de quarto pilar das negociações. A interpretação brasileira do Pacote de Julho de 2004 era que:

“No caso da agricultura os resultados se beneficiariam, sobretudo, dos trabalhos preparatórios do G-20 e dos entendimentos alcançados no NG-5(?Non-Group-5?), constituído por EUA, UE, Austrália, Brasil e Índia (...). Em agricultura, saliente-se, como resultado importante, o entendimento sobre a eliminação dos subsídios à exportação numa data a ser definida, a adoção de fórmulas de bandas em acesso a mercados e de cortes substanciais nos volumes de apoio interno distorcivo (...). Por fim, ao qualificar que as decisões do pacote de julho não poderão ser usadas nos procedimentos de solução de controvérsias, sugestão originária do Brasil, o Conselho Geral afasta o risco de que eventualmente elementos do framework agrícola pudessem ser utilizados para influir, contra nossos interesses, nos contenciosos em curso sobre algodão e açúcar¹⁴¹ (...). Nossos interesses substantivos foram essencialmente atendidos e nosso papel de liderança viu-se reforçado com a consolidação do G-20 como agente de primeira grandeza na negociação (...). a negociação só foi finalmente tornada possível pelo eixo Amorim – Zoellick – Lamy¹⁴²”.

A contribuição do G-20 ao Acordo Quadro de julho de 2004, como visto acima, foi significativa nos três pilares da negociação agrícola. Na questão de acesso a mercados, substituiu-se o conceito de “*blended formula*” para a redução tarifária pelo enfoque em bandas (“*tiered approach*”), defendido principalmente pelo G-20. Em apoio interno, prevaleceu que o alcance do objetivo do mandato negociador de “redução substancial do apoio interno” seria levado adiante tendo em conta três níveis de tratamento: cortes, disciplinas e monitoramento. No item de subsídios à exportação, o G-20 fez predominar a idéia de definição de uma data, para eliminação de todas as formas de subsídios à exportação. Como argumenta Deese (2008: 155):

settlement cases will fuel the general trend toward more equitable disciplines for world trade in agriculture. **Financial Times**. “The new dynamic in world trade is multipolar”. 04/08/2004.

¹⁴¹ Circular Telegráfica da SERE em 11/08/2004. Rodada de Doha. Reunião do Conselho Geral, de 27 a 31 de julho. Pacote de Julho. Informação e Avaliação.

¹⁴² De Delbrasgen para Exteriores, em 02/08/2004. OMC. Rodada de Doha. Pacote de Julho. Reunião do CH em 31/07/2004.

“os ministros do Brasil e da Índia se estabeleceram como co-líderes na área mais controversa da negociação, agricultura, e foram hábeis de gradualmente pressionarem os EUA e a UE a se comprometerem com reformas substantivas na área agrícola que eles não ofereceriam por si próprios. Nesse sentido, o terreno estava preparado para acordos mais profundos na Rodada e pela primeira vez, houve um precedente para a liderança estrutural compartilhada das negociações para além dos Estados Unidos e da UE”.

Depois de definido o *framework* das negociações, o processo seguiu em ritmo mais lento, especialmente em razão da relutância da União Européia, na questão de acesso a mercados¹⁴³. O desafio negociador consistia agora em transformar o Acordo-Quadro de julho de 2004 em modalidades, que se esperava que fossem acordadas até a reunião Ministerial, de dezembro de 2005, em Hong Kong. A partir de junho de 2005, da reunião Mini-ministerial de Dalian, China, junho de 2005, consolidou-se a idéia que os parâmetros estruturais, para as fórmulas de redução em apoio interno e em acesso a mercados, sugeridos pelo G-20, constituíam uma posição intermediária, “de consenso” entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre outros fatores, pelo fato de o grupo englobar países com interesses ofensivos e defensivos nas negociações agrícolas¹⁴⁴.

De forma geral, por parte dos principais atores do sistema, as expectativas, para a reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, onde a princípio seria a data inicial para o fechamento da Rodada, não eram otimistas¹⁴⁵. Nas discussões sobre produtos especiais e mecanismos de salvaguardas, “sem comprometer-se com o nível de ambição pretendido pelo G-33, o G-20 apoiou suas demandas, fator essencial na preservação da agenda mínima do G-33, para a VI Ministerial¹⁴⁶”. Definiu-se na Reunião de Hong – Kong que os subsídios às exportações deveriam acabar em 2013, mas com “substancial” queda em

¹⁴³ Telegrama 3031. Delbrasgen para Exteriores, em 04/11/2005. OMC. Agricultura. Agenda de Doha. Sessão Especial. Proposta da UE. Críticas do G-20 e outros.

¹⁴⁴ Telegrama 2836. Delbrasgen para Exteriores, em 20/10/2005. OMC. Agenda de Doha. Agricultura. Sessão Especial. “A proposta do G-20 é vista por muitos – não apenas pelos que estão envolvidos nas negociações, mas por analistas do Banco Mundial, da própria OMC, claro que alguns falando em capacidade mais oficial, outros menos – como um meio termo entre as visões dos Estados Unidos e da União Européia”. Palavras do Ministro Celso Amorim, em entrevista coletiva à imprensa sobre a Rodada Doha da OMC. Palácio Itamaraty, Brasília, 28 de outubro de 2005.

¹⁴⁵ “Reunião da OMC não resolverá todos os impasses”. BBC Brasil 22/11/2005. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051122_negociadoresgenebraas.shtml

¹⁴⁶ “O G-20 e as negociações agrícolas na OMC”. **Pontes**, vol. 3, no. 3, 2007. Ver também Ismail (2007).

2010, como queriam Brasil¹⁴⁷ e EUA¹⁴⁸. O que pode ser considerado um resultado positivo da reunião, ainda que as negociações de acesso a mercados não tivessem avançado significativamente¹⁴⁹ e que “a União Européia que responde por 90% dos subsídios à exportação agrícola, já estivesse comprometida a eliminá-los em 2013¹⁵⁰”. Segundo Jank “como essa eliminação de subsídios à exportação já estava prevista para 2013, por conta do acertado na PAC (Política Agrícola Comum) pela UE, esse ganho é apenas residual¹⁵¹”. Na avaliação de Flávio Damico, então chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores, a reunião de Hong Kong, “foi um momento em que se conseguiram avanços que, apesar de pequenos, não são insignificantes¹⁵²”.

¹⁴⁷ O ministro Celso Amorim argumenta que “Quem se lembra de Cancún há de se lembrar que naquela época não se falava em eliminação total dos subsídios à exportação, muito menos em data para isso. Que não se falava em cortes efetivos em subsídios domésticos e que as propostas que se faziam em acesso a mercados por parte dos países desenvolvidos eram propostas que ficavam aquém daquilo que havia sido feito na Rodada Uruguai”. Conferência de Imprensa – Palavras iniciais do Ministro Celso Amorim. Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2006.

¹⁴⁸ “A OMC define suspensão de subsídios agrícolas. **Folha de S. Paulo**, 19/12/2005. Segundo reportagem do Estado de S. Paulo “O chanceler brasileiro reconhece a modéstia dos acordos até aqui. Mas o resultado não é insignificante, disse o ministro, chamando a atenção para o requisito de cortes dos subsídios internos. Amorim valorizou uma novidade política: pela primeira vez todos os grupos de economias emergentes, pobres e em desenvolvimento agiram de forma coordenada e sem ruptura. O principal negociador da UE, Peter Mandelson, tentou neutralizar as pressões daqueles grupos chamando a atenção para as diferenças de muitos de seus interesses. O Brasil facilitou a unidade ao encampar demandas de outros países, como a criação de salvaguardas para produtos considerados importantes para a renda, a segurança alimentar e o desenvolvimento rural. Atendeu, assim, pretensão da Índia e de países africanos. A adoção de uma lista desse tipo é defendida também no Brasil pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Técnicos do Ministério da Agricultura consideram um despropósito, até porque o Brasil é um eficiente exportador de vários dos produtos propostos para a lista. Mas o Itamaraty acabou admitindo a proposta e assim apoiou as pretensões de países muito menos competitivos na agricultura e muito mais defensivos na estratégia agrícola”. 19/12/2005. “Rodada volta aos trilhos no final”. **O Estado de S. Paulo**.

¹⁴⁹ Na visão do Ministro Celso Amorim “talvez um dos momentos mais importantes da reunião de Hong Kong tenha sido quando todos os países em desenvolvimento, ou sua grande maioria, se juntaram numa declaração exigindo a eliminação dos subsídios à exportação em 2010. Não conseguimos a eliminação em 2010, mas conseguimos em 2013, com uma parte substancial no meio do período, que na prática quer dizer 2010 (...) Queremos desenvolver uma posição comum para batalharmos juntos uma posição realmente comum, não apenas em termos genéricos, mas comum sobre questões de produtos especiais, de salvaguardas especiais”. Conferência de Imprensa – Palavras iniciais do Ministro Celso Amorim. Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2006.

¹⁵⁰ A avaliação de Marcos Jank, do ICONE, órgão mantido por seis entidades do agronegócio brasileiro, é que “Não melhoramos o acesso a mercados industrializados e piorou o acesso aos países em desenvolvimento, que respondem por mais da metade das exportações do agronegócio brasileiro”. **O Estado de S. Paulo**, 22/12/2005. “Ícone vê retrocesso no acordo fechado em Hong Kong”.

¹⁵¹ “Para Ícone, reunião de Hong Kong dá três passos”. Portal DBO (<http://www.portaldbo.com.br/jornalleiloes/>) - Moacir José. 22/12/2005.

¹⁵² “Ícone vê retrocesso no acordo fechado em Hong Kong”. **O Estado de S. Paulo**, 22/12/2005.

A estratégia brasileira e do G-20, para os momentos seguintes, inclusive, para os anos de 2006 e 2007 que teriam poucos avanços nas negociações era que:

“a agricultura continua a ser o motor da Rodada; a ambição em acesso a mercados deve ser mantida para evitar a convergência de EUA e CE em torno de um resultado minimalista, indesejável, para os países em desenvolvimento, a negociação deve continuar a buscar a formulação de modalidades, sem desvirtuar-se para entendimentos bilaterais produto – a- produto; o eventual trade – off entre nível de ambição e calendário das negociações é inaceitável para o Grupo¹⁵³”.

Em 2007, os Estados Unidos insistiam na possibilidade do teto dos subsídios domésticos serem de US\$17 bilhões. A representante americana argumentava que “não havia espaço para oferecer algo abaixo desse número e que em cinco dos últimos nove anos os dispêndios norte-americanos haviam superado aquele valor”. A proposta do G-20 era de US\$12,1 bilhões para os Estados Unidos¹⁵⁴. Da mesma forma, indicava que no que diz respeito a acesso a mercados agrícolas de países em desenvolvimento:

“Schwab comentou não ter havido avanços palpáveis nas discussões com a Índia sobre produtos especiais e o mecanismo de salvaguarda especial (...) Ponderei que não podíamos exercer muita pressão sobre a Índia – além de pressão moral -, sob pena de ruptura do G-20¹⁵⁵”.

Mesmo quando as negociações estavam em dificuldade, o Brasil continuou a interação com os países da coalizão, nas reuniões ministeriais do grupo e nos contatos com outras coalizões de países em desenvolvimento, buscando manter o grupo coeso¹⁵⁶. Já em 2008, antes da reunião mini-ministerial de julho a avaliação brasileira era que:

¹⁵³ Telegrama 133. Delbrasgen para Exteriores, em 20/01/2006. OMC. Agricultura. Sessão Especial. Reunião do G-20. Coordenação com outros grupos.

¹⁵⁴ Telegrama 859. Da SERE para Delbrasgen, em 16/07/2007. OMC. Rodada de Doha. Reunião com a USTR Susan Schwab e o secretário da Agricultura Mike Johans.

¹⁵⁵ Idem. “Susan Schwab reiterou que todos os produtos especiais deveriam estar sujeitos a algum tipo de tratamento: corte ou quota”.

¹⁵⁶ Telegrama 2651. Delbrasgen para Exteriores em 30/11/2007. OMC. Rodada Doha. G-20. Reunião Ministerial. Genebra: “(...)a Indonésia agregou, em sua intervenção, que seria de se esperar táticas de “divide-and-rule” por parte dos “majors”.

“avaliei que houve algum progresso nas últimas semanas, especialmente em acesso a mercados (...) Lembrei que o G-20 tem reiterado a necessidade de reduzir medidas de apoio doméstico e introduzir disciplinas “product specific” que não permitam a concentração de subsídios em determinados produtos¹⁵⁷”.

É interessante analisarmos as tabelas abaixo que apresentam de forma comparada o modo como o G-20 contribuiu com o acordo agrícola que teve possibilidade de ser fechado em julho de 2008, apresentado pelo Presidente do Comitê de Agricultura Crawford Falconer e pelo Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy. Além dos casos que comentamos anteriormente, que também indicam o sucesso da coalizão, sobretudo, do ponto de vista do processo negociador, as tabelas abaixo apresentam, de forma mais específica, a contribuição do Brasil e do G-20 à substância do documento “final” e base das negociações de julho de 2008. Isso não significa que o documento circulado por Falconer desconsidere posições relativas dos Estados Unidos e da União Européia.

Tabela 2. Apoio Doméstico TN/AG/W/4/REV.3 de 20/07/2008 e Contribuições do G-20

DOMESTIC SUPPORT

ISSUE	TN/AG/W/4/REV.3	G-20 contributions
Overall Cut (OTDS)	<p>Paragraph 2 - differentiated base period for developing countries (1995-2004)</p> <p>Paragraph 3 - Tiered formula</p> <p>Thresholds (US\$ billion) Cuts</p> <p>1 Above 60 75-85%</p> <p>2 Between 10 and 60 66-73%</p> <p>3 Below 10 50-60%</p> <p>Paragraph 4 - additional cuts for development members with relative high level of support</p> <p>Paragraph 5 - Frontloading of commitments</p> <p>Paragraph 6 - S&D: exemption of OTDS cuts for developing countries</p>	<p>Paragraph 2 - suggested in Job (07)/218</p> <p>Paragraph 3 - “G-20 Proposal on Domestic Support”, dated 12 October 2005 – Tier and structure the same as the Chair’s paper.</p> <p>Cuts proposed were 80%, 75% and 70%, slightly higher than the modalities.</p> <p>Also, S&D with exemption of cuts in the OTDS for Members without AMS was preserved, and 2/3 cut of the lowest band.</p> <p>Paragraphs 5 and 6 - “G-20 Draft Elements for discussion on Domestic</p>

¹⁵⁷ “Sobre NAMA, assegurei que o texto deve contemplar as posições do NAMA – 11 e incorporar uma estrutura sobre fórmula e as especificidades do Mercosul”. Telegrama 1053. Delbrasgen para Exteriores, em 08/05/2008.

	<p>with no AMS commitments; 2/3 of reduction on the first band; longer implementation, differentiated base period for developing countries</p> <p>Paragraph 9 - Flexibilities for RAMs</p> <p>Paragraph 12 - amendment to the Agreement on Agriculture to reflect new disciplines and provision of data on Value of Production</p>	<p>Support”, dated 5 July 2005 – Frontloading and additional cuts.</p> <p>Paragraph 9 - “G-20 Proposal on Specific Flexibility Provisions for RAMs”, dated 23 November 2005, suggested flexibilities for RAMs concerning domestic support reductions.</p> <p>Paragraph 12 - amendment suggested in Job (07)/218 and in Job (08)/56.</p>								
AMS	<p>Paragraph 13 - tiered formula</p> <table border="0"> <tr> <td>Thresholds (US\$ billion)</td> <td>Cuts</td> </tr> <tr> <td>1 Above 40</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>2 Between 15 and 40</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>3 Below 15</td> <td>45%</td> </tr> </table> <p>Paragraph 14 – additional effort for development countries with higher relatively AMS</p> <p>Paragraph 15 - frontloading of commitments by developed members</p> <p>Paragraph 16 - S&D 2/3 reduction from the lower band</p> <p>Paragraph 19 - Flexibilities for RAMs</p>	Thresholds (US\$ billion)	Cuts	1 Above 40	70%	2 Between 15 and 40	60%	3 Below 15	45%	<p>Paragraph 13 - “G-20 Proposal on Domestic Support”, dated 12 October 2005: Tiered structure in three bands, but thresholds slightly different (over 25 billion, between 15-25 billion, and below 15 billion) and cuts of 80, 70 and 60%.</p> <p>Paragraph 14 - “G-20 Draft Elements for discussion on Domestic Support”;</p> <p>Paragraph 15 - “G-20 Draft Elements for discussion on Domestic Support”;</p> <p>Paragraph 16 - “G-20 Draft Elements for discussion on Domestic Support”;</p> <p>Paragraph 19 - “G-20 Proposals on Specific Flexibility Provisions for RAMs”, dated 23 November 2005, suggested flexibilities for RAMs concerning domestic support reductions.</p>
Thresholds (US\$ billion)	Cuts									
1 Above 40	70%									
2 Between 15 and 40	60%									
3 Below 15	45%									
Article 6.2	<p>Paragraph 19 - Provisions of Article 6.2 shall remain unchanged</p>	<p>Paragraph 18 – Framework provision on the basis of demand by the G-20</p>								
AMS Product-Specific Caps	<p>Paragraph 21 – caps defined in monetary terms and included in schedules.</p> <p>Paragraph 22 – base period for developed countries 1995-2000</p> <p>Paragraph 23 – USA product-specific caps base period 1995-2000 weighted by 1995-2004 and tabulated to the modalities.</p> <p>Paragraph 26 – caps to be in force as of the first day of the implementation period and phase-in of caps of products where spending is higher than the caps.</p> <p>Paragraph 27 – S&D for product specific caps.</p>	<p>Paragraph 21 – Job (07)/218</p> <p>Paragraph 22 – G-20 Proposal on Domestic Support of 12 October 2005</p> <p>Paragraph 23 – base period from document of “G-20 Proposal on Domestic Support” and tabulation of data from Job (07)/218.</p> <p>Paragraph 26 – Immediate implementation “G-20 Proposal on Domestic Support”, dated 12 October 2005.</p> <p>Paragraph 27 – Disciplines proposed in the “G-20 Proposal on Domestic Support”</p> <p>Paragraph 29 – Job (07)/218</p>								

	Paragraph 29 – amendment of the Agreement on Agriculture to reflect new disciplines	
De Minimis	Paragraph 30 – cut in 50% of the <i>de minimis</i> and adjustment to fit in the OTDS	Paragraph 30 – “G-20 Proposal on Domestic Support”, <i>de minimis</i> adjusted to the OTDS cut; and S&D treatment with 2/3 cut.

Fonte: Missão do Brasil em Genebra, 2008.

Como pode ser observado na tabela 1, o G-20 teve peso significativo na configuração do documento. Na questão de apoio doméstico, em Apoio Geral Distorcivo (OTDS), o G-20 contribuiu em todos os parágrafos. Um das preocupações do G-20 era garantir maiores disciplinas sobre produtos específicos que evitassem a excessiva concentração de desembolsos dos países desenvolvidos em determinados produtos. Quanto a medida agregada de apoio à produção agrícola (AMS)¹⁵⁸ o G-20 demandava diminuição efetiva e limites claros por produtos por parte dos países desenvolvidos¹⁵⁹. A proposta de corte em cada uma das três bandas tarifárias aproxima-se das demandadas pela coalizão. Em “*de minimis*”, que são as políticas de apoio que permitem a manutenção de anti - dumping e subsídios, desde que não ultrapassem um determinado valor máximo, considerado o limite necessário para manter alguma competitividade, todos os parágrafos tiveram *inputs* efetivos do G-20. A questão do algodão¹⁶⁰, que ganhou forte impulso nas negociações por conta do painel que o Brasil, com o apoio de alguns países africanos, demandou os EUA, é objeto de parágrafos específicos, que consideram a necessidade de diminuir o apoio doméstico e os subsídios à exportação num prazo menor que o dos outros produtos, na linha do parágrafo 11, da Declaração da

¹⁵⁸ São pagamentos diretos tanto orçamentários, quanto de transferências de receitas dos consumidores aos produtores que só poderiam ser utilizados para lidar com políticas de outros países que distorcem o preço do mercado.

¹⁵⁹ Em relação aos países em desenvolvimento “the level of reduction of the minimis for those developing countries Member with MAS entitlements will be determined in relation to the overall reductions of trade – distorting domestic support, bearing in mind that those developing countries that allocate almost all the minimis support for subsistence and resource – poor farmers will be exempt”. G-20 Draft elements for discussion on domestic support, 05/07/2005.

¹⁶⁰ No G-20 Draft elements for discussion on domestic support, de 05/07/2005 há a sugestão que “the final number in the formula for AMS reduction will need to be assessed in light of the fourth tiret of paragraph 9 of the July Framework which foresees a reduction in some product – specific support, e.g, cotton”.

reunião Ministerial de Hong Kong¹⁶¹, de 2005, para o qual o Brasil teve papel significativo.

Na tabela abaixo, podemos ver a contribuição do G-20 na questão do apoio doméstico específico da caixa verde, ou seja, na questão das medidas consideradas de pouco impacto direto ao comércio. Seriam subsídios que, a princípio, não teriam efeitos danosos para outros países. Mas que, do ponto de vista do G-20¹⁶², precisariam ser melhores definidas e monitoradas, para evitar abusos ou transferências de caixas por parte dos países desenvolvidos, sobretudo da União Européia. Como podemos ver, existem trechos específicos da proposta do Comitê de Negociação que incorporam totalmente as propostas do G-20, como em parte dos parágrafos 6, 11 e 13.

Tabela 3. Apoio Doméstico/Caixa Verde TN/AG/W/4/REV.3 de 20/07/2008 e Contribuições do G-20

DOMESTIC SUPPORT – GREEN BOX		
ISSUE	TN/AG/W/4/VER.3	G-20 contributions
Paragraph 2 – General services	Subparagraph (h) – Amendment including services typical of developing countries	Subparagraph (h) – “Review and Clarification of Green Box Criteria”, dated 5 July 2005
Paragraph 3 – Public Stockholding for Food Security Purposes	Footnote 5 – Exemption of counting expenditures with the acquisition of stocks for food security against the AMS when purchased from low income resource-poor farmers	Footnote 5 – “Review and Clarification of Green Box Criteria”, dated 5 July 2005
Paragraph 4 – Domestic Food Aid	Footnotes 5 and 6 – the acquisition of foodstuffs at subsidized prices when procured generally from low-income or resource-	Footnotes 5 and 6 – “Review and Clarification of Green Box Criteria”, dated 5 July 2005

¹⁶¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm

¹⁶² A Proposta do G-20 de 5 de julho de 2005 intitulada Review and Clarification of Green Box Criteria, em boa medida está presente na tabela 2. A idéia era que “the main objective of this review and clarification is to ensure that domestic support measures notified conform to the fundamental requirement that they have no, or at a most minimal, trade-distorting effects or effects on production (...) experience has shown, supported by OECD and World Bank publications, that the so-called “decoupled” programmes amongst direct payments do distort trade”.

	poor producers in developing countries with the objective of fighting hunger and rural poverty	
Paragraph 6 – Decoupled Income Support	Subparagraph (a) – “fixed and unchanging”. Developing countries and pilot programmes.	Subparagraph (a) – “fixed and unchanging”. Developing countries and pilot programmes – G20 submission of 5 July 2005. Understanding on the conditions of exceptional update – statement to Room D consultations on “budgetary neutrality” on 10 April 2008.
Paragraph 8 – Government participation in the funding of crop insurance programmes	Subparagraphs (a) (i); (ii) and (iii) – flexibilities for further use of such programmes by developing countries – amounts of losses and their assessment.	Government participation in the funding of crop insurance programmes - “Review and Clarification of Green Box Criteria”, dated 5 July 2005
Paragraph 11 – Structural adjustment assistance	Subparagraph (b) – “fixed and unchanging”. Developing countries and pilot programmes.	Subparagraph (b) – “fixed and unchanging”. Developing countries and pilot programmes – G20 submission of 5 July 2005. Understanding on the conditions of exceptional update – statement to Room D consultations on “budgetary neutrality” on 10 April 2008.

Fonte: Missão do Brasil em Genebra, 2008.

A tabela seguinte apresenta a contribuição do G-20 no tema de acesso a mercados. Esse era um tema onde, inicialmente, a coalizão poderia ter dificuldades em apresentar propostas conjuntas, pelo fato de Brasil e Índia terem posições não totalmente coincidentes na questão. Contudo, como vimos, desde o primeiro semestre de 2004, o grupo tinha propostas em acesso a mercados, parece que, em boa medida, por conta do Brasil, em relativizar a sua demanda, na questão da abertura dos países em desenvolvimento.

Como veremos, da mesma forma que no tema de apoio doméstico, na questão de acesso a mercados, as posições do G-20 aparecem no texto apresentado pelo presidente Falconer em julho de 2008. A proposta atende a preferência do Brasil e do G-20: as tarifas mais altas dos países desenvolvidos deveriam ter corte maior e que o corte médio

deveria ser de 54%. A “*tiered formula*”, ou o “*tired approach*”, presente tanto na questão de apoio doméstico, quanto de acesso a mercados, substituindo, o conceito da “*blended formula*”¹⁶³, remete, em boa parte, às demandas da coalizão.

Tabela 4. Acesso a Mercados TN/AG/W/4/REV.3 de 20/07/2008 e Contribuições do G-20

MARKET ACCESS

ISSUE	TN/AG/W/4/REV.3	G-20 contributions
Tiered Formula	<p>Paragraph 61 - Thresholds Cuts 0-20% 50% 20-50% 57% 50-75% 64% Above 75% [66-73%]</p> <p>Paragraph 62 – 54% Minimum cut for developed countries and additional effort</p> <p>Paragraph 63 - S&D – 2/3 cuts Thresholds Cuts 0-30% 33% 30-80% 38% 80-130% 42,6% Above 130% [44-48,6%]</p> <p>Paragraph 64 – 36% maximum cut for developing countries with scaling down</p> <p>Paragraph 66-70 – flexibilities for RAMs.</p>	<p>Paragraph 61 – structure and tiers were first presented in the document “Elements for Discussion on Market Access”, dated 5 July 2005. The limits for the thresholds and the cuts were tabled on the document “G-20 proposal on Market Access” dated 14 October 2005. Thresholds for developed and developed countries were incorporated in the Chair’s text. Linear cuts for developed countries were defined at 45%, 55%, 65%, and 75%.</p> <p>Paragraph 62 – Minimum tariff cut - “G-20 proposal on Market Access” dated 14 October 2005.</p> <p>Paragraph 63 - S&D – same thresholds and less than 2/3 formula cut - “G-20 proposal on Market Access” dated 14 October 2005.</p> <p>Paragraph 64 – Minimum tariff cut - “G-20 proposal on Market Access” dated 14 October 2005.</p> <p>Paragraph 66- “G-20 proposal on Specific Flexibility Provisions for RAMs”, dated 23 November 2005, flexibilities on tariff cuts and in relation to low tariffs</p>
Sensitive	Paragraph 71 – designation of	Paragraph 71 - “G-20 Proposal on

¹⁶³ Documento do G-20 de 7 de maio de 2004 (TN/AG/GEN/9) considera que “the structural flaws of the “blended formula” would prevent proper delivery on the Doha mandate for market access. There is a shared feeling that “the blended formula” is biased in favour of the tariff structures of its proponents, enabling them to maintain the protectionist *status quo*, since the highest tariffs would be subject to the lowest tariff reduction”.

<p>Products - Selection and Treatment</p>	<p>sensitive products [4-6%] and additional 2% for Members with more than 30% of their tariff lines in the top band Paragraph 72 – S&D in the designation of sensitive products Paragraph 73 – Deviations of 1/3, ½ and 2/3. Paragraph 75 – “buy-out” to provide access to additional 2% of sensitive products</p>	<p>sensitive products: selection and treatment” of 2005 states “ a very limited number of tariff lines not more than 1% of dutiable tariff lines” Paragraph 72 – “G-20 Proposal: Elements for Discussion on Market Access dated 7 July 2005” requests that “for developing Members, the number of sensitive products will be 50% higher” Paragraph 73 – “G-20 Proposal: Elements for Discussion on Market Access dated 7 July 2005” suggests that the maximum deviation should be 30%.</p>
<p>Sensitive Products - Tariff quota expansion</p>	<p>Paragraph 74 – Expansion of [4-6%] for the 2/3 deviation and moderation for lower deviation</p>	<p>Paragraph 74 – “G-20 Proposal on sensitive products: selection and treatment” of November 2005 establishes a minimum access level of 6% of domestic consumption. Job (07)/223 implies that the acceptance of the Chair’s suggested expansion rates will depend on the satisfactory solution of the problems regarding methodology for TRQ expansion and other intervening factors.</p>
<p>Sensitive Products - Annex C – calculation of TQR expansion</p>	<p>Paragraphs 1 to 3 – options between product-approach and partial designation Paragraph 4 – establishment of a [1-3%] of domestic consumption minimum floor Paragraph 8 - availability of data to be reviewed and verified by the adoption of Modalities, including knowledge of TRQ expansion down to the tariff line. Only products with data available can be designated as sensitive. Base period is 2003-2005. Paragraph 10 – options on scheduling of quotas, single quota or sub-allocation in accordance with Annex Ai.</p>	<p>Paragraphs 1 to 3 – Job (07)/223 Job (07)/223 discusses the pros and cons of the two approaches. Paragraph 4 – Job (07)/223 supports the creation of a minimum floor provision Paragraph 8 - Job (07)/223 stresses the importance of transparency, clarity and predictability regarding TRQ expansion and requests the provision in advance of all data. Base period should be the most recent where data is available (2003-2005). Paragraph 10 – Job (07)/223 suggests the adoption of a “basket” tariff line.</p>

ISSUE	TN/AG/W/4/REV.3	G-20 contributions
Sensitive Products – Tariff Capping	Paragraph 76 – sensitive products will not be subject to tariff capping and, in brackets, additional entitlement to a small number of tariff lines to be sheltered from capping.	Paragraph 76 – Job (07)/219 suggests differentiated capping of 100% for non-sensitive products and 150% for sensitive products and option for a buy-out, if sensitive products tariff is beyond 200%.
Sensitive Products – S&D	Paragraph 78 – TRQ expansion for developing countries, concept of domestic consumption including self-consumption of subsistence production. Alternative treatment for sensitive products without TRQ.	Paragraph 78 – “G-20 Proposal on sensitive products: selection and treatment” of November 2005 proposes 2/3 less TRQ expansion for developing countries, suggests a methodology for dealing with self-consumption of production and also suggests treatment for sensitive products without TRQ such as full cut over a long timeframe or smaller deviation than that of developed members over a shorter timeframe.
Sensitive Products – Scheduling and implementation	Paragraph 79 – TRQ expansion should be scheduled and applied <i>erga omnes</i> on a MFN basis.	Paragraph 79 – “G-20 Proposal on sensitive products: selection and treatment” of November 2005 states that TRQ expansion is to be based on the MFN principle.
TRQ creation	Paragraph 80 – Options on creating or not quotas.	Sensitive Products - “G-20 Proposal on sensitive products: selection and treatment” of November 2005 states that there shall not be TRQ creation.
Tariff Escalation	Paragraphs 81 to 87 - modalities for tariff escalation – cut of the next highest band, moderation of additional cuts and modalities not to be applicable to sensitive products and applicable to developed countries and to developing countries “in a position to do so”	Paragraphs 81 to 87 – Job (07)/222 – treatment more ambitious only applicable to developed members, moderation and not applicable to products declared sensitive.
Commodities	Paragraphs 88 to 99 – modalities additional to tariff escalation.	G-20 has not submitted proposals on Commodities
Tariff Simplification	Paragraph 101 – option for replacing all non- <i>ad valorem</i> tariffs for their <i>ad valorem</i> equivalents on the basis of the Paris methodology.	Paragraph 101 – full simplification, G-20 New Delhi Ministerial Declaration on 19 March 2005 and G-20 proposal “Elements for discussion on Market Access” of 7 July 2005. On methodology, in G-20 Job (07)/220

		suggests that NAV duty and the <i>ad valorem</i> equivalent, converted through the Paris methodology, with and adequate base period, are to be listed together and the smaller of the two should be applied.
Tariff quotas	<p>Paragraph 105 – In-quota duties to reduced to the interval [0-15%]</p> <p>Paragraphs 106 to 115 – TRQ administration as an instance of “import licensing”.</p> <p>Paragraph 116 – Re-allocation mechanism</p>	<p>Paragraph 105 – WT/MIN (03)/W/6 – negotiating proposal for the Cancún Ministerial Meeting and Job (07)/223 for the elimination of in-quota duties for expansion TRQs.</p> <p>Paragraphs 106 to 115 –principles that would guide the improvement of TRQ administration methods in Statement to the Special Session, November 2004.</p> <p>Paragraph 116 – Job (07)/223 emphasizes the need for alternatives to unfulfilled TRQs.</p>
SSG	<p>Paragraph 117 – Options between full elimination of the SSG or the retention of it up to 1.5% of the tariff lines.</p> <p>Paragraph 118 – retention of the SSG and updating the tariff rates or reduced to 3% of tariff lines.</p>	<p>Paragraph 117 – elimination reiterated without qualifications from WT/MIN (03)/W/6 to Job (07)/223.</p> <p>Paragraph 118 – retention of the SSG for developing countries.</p>
SPs	Paragraphs 120 to 1220 – selection and treatment of SPs	G-20 has not submitted proposals under this item
SSM	Paragraphs 123 to 137 – safeguard modalities: triggers, remedies and duration.	G-20 has not submitted proposals under this item
Tropical Products	Paragraphs 138 to 139 – list of eligible products and treatment	Paragraphs 138 to 139 – Duty-free quota-free treatment on primary tropical products and elimination of tariff escalation on processed tropical products. G-20: some guidelines for Tropical Products of Particular Importance to the Diversifications of Production from the Growing of Illicit Narcotic Crops, of 14 October 2005.
Long-standing preferences and preference erosion	<p>Paragraph 140 – options for treatment of products affected by preferences erosion</p> <p>Paragraph 141 – Members granting preferences should provide technical assistance</p>	<p>Paragraph 140 - G-20 Proposal: Elements for discussion on Market Access dated 7 July 2005 states that “preferences erosion should be addressed in the modalities”.</p> <p>Paragraph 141 – G-20 Proposal:</p>

	and capacity-building to address supply-side constraints.	Elements for discussion on Market Access dated 7 July 2005 asks for financial assistance and capacity – building to address supply constraints, promote diversification and assist in adjustment and restructuring.
LDCs	Paragraph 142 – exemption from tariff cuts Paragraphs 143 – duty-free quota-free access from developed Members and developing Members in a position to do so and more favorable rules of origin.	Paragraph 142 – G-20 Proposal: Elements for discussion on Market Access dated 7 July 2005 on exemption of LDCs from reduction commitments. Paragraphs 143 – Duty-free quota-free from developed Members.

Fonte: Missão do Brasil em Genebra, 2008.

Na questão sempre controversa de definição e tratamento dos produtos sensíveis, a proposta de Falconer incorpora elementos das demandas do G-20, inclusive, de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, que a coalizão compartilhava com outros agrupamentos de países em desenvolvimento como o G-33. O parágrafo 8, referente à indicação de produtos sensíveis de países desenvolvidos, traz a demanda do G-20 quanto ao período base, 2003 a 2005, de escolha destes produtos. No tópico de escalada tarifária, parágrafos 81 a 87, a questão do “tratamento mais ambicioso apenas para países desenvolvidos”, da proposta do G-20, parece presente quando a proposta oficial sinaliza que “modalidades para escalada tarifária, cortes das bandas mais altas, moderação de cortes adicionais e que as modalidades não são aplicáveis para produtos sensíveis e são aplicáveis para países desenvolvidos e para países em desenvolvimento “em posição de fazer””. A busca de simplificação tarifária colocada no parágrafo 101, de “substituir todas as tarifas que não sejam ad-valorem para suas ad valorem equivalentes tendo como base a “Paris Methodology”, tem correspondência com proposta Job (07)/220, apresentada pelo G-20, em 2005. A interpretação brasileira era que “nos grandes números de acesso a mercados, o presidente fechou os números da fórmula de redução e dos cortes médios, praticamente em linha com o G-20¹⁶⁴”.

Por fim, na tabela 4 abaixo, podemos observar a forma como o G-20 contribuiria na configuração do documento de subsídio à exportação. Este é possivelmente o tema

¹⁶⁴ Carta de Genebra ano VIII, no. 1, maio 2009, p. 25.

mais sensível para os países desenvolvidos. O objetivo de eliminar os subsídios à exportação, em 2010, é uma demanda da coalizão, desde antes da Reunião de Hong Kong, quando foi acertado que os mesmo deveriam ser eliminados, até 2013. No documento de julho de 2008, propõe-se que 50% dos subsídios que os países direcionam para a exportação sejam eliminados, até 2010, o que não parece corresponder totalmente à demanda do G-20, mas, de alguma forma pode ser considerado positivo¹⁶⁵.

Tabela 5. Subsídios à Exportação TN/AG/W/4/REV.3 de 20/07/2008 e Contribuições do G-20

EXPORT COMPETITION

ISSUE	TN/AG/W/4/REV.3	G-20 contributions
Scheduled Export Subsidy Commitments	Paragraph 152 – options regarding the elimination of export subsidies. Calendar 50% eliminated until 2010 and the remaining in equal installments Paragraph 153 – S&D – larger timeframe for the elimination of export subsidies by developing countries Paragraph 154 – extension of Article 9.4 – transportation subsidies.	Paragraph 152 – “G-20 proposal in Export Competition”, dated 12 October 2005 and Joint submission with Cairns Group – Job (06)/148 – elimination of export subsidies by value and volume on a product-specific basis. Joint submission was slightly more ambitious. Paragraph 153 – Job (07)/70 Paragraph 154 – WT/MIN (03)W/6.and Job (07)/70
Export Credits	Annex J – to replace Article 10.2 of the Agreement on Agriculture.	Annex J – based on Job (07)/221
Agricultural STEs	Annex K – Paragraph 4 – S&D – use of monopoly powers in the STEs in developing members	Annex K – “G-20: Maintaining the Special Status of Exporting STEs in Developing Countries”, dated 14 October 2005.
International Food Aid	Annex L – Amendments to Article 10.4 of the Agreement on Agriculture regarding definition of general disciplines for international food aid, safe box and monetization outside safe box.	Annex L - Job (06)/150 and Job (07)/70 address general disciplines, safe box and monetization.

Fonte: Missão do Brasil em Genebra.

¹⁶⁵ Na Proposta do G-20 de 18/05/2006 “Schedule for the Elimination of all forms of export subsidies. Joint G-20 – Cairns Group Contribution” há o entendimento que “(...)In this regard, export subsidies as specified in each Member’s schedule, according to Article 9.1 of the Agreement on Agriculture will be eliminated by the end of 2013, based on values and quantities on a product – specific basis. Elimination commitments shall be undertaken on an annual basis for each product. For this purpose, we propose the following steps: at least 50% in the first year; at least and additional 30% to be progressively implemented over the period to 2010 and the remainder to be progressively implemented by the end of 2013”.

Como foi visto acima, é possível considerar que o peso do G-20, no último paper divulgado pelo presidente do Comitê de Negociações Agrícolas, em julho de 2008, num estágio avançado da negociação foi significativo. Não temos condições de dizer exatamente em que medida as propostas do grupo foram incorporadas em comparação com as demandas ou sensibilidades dos países desenvolvidos, sobretudo, os Estados Unidos e União Européia. Da mesma forma, ao comparar as demandas da coalizão com as questões presentes, no documento de julho de 2008, não é possível distinguir, em que medida, parte das demandas iniciais seriam estratégicas, algo relativamente normal numa negociação¹⁶⁶. Mesmo assim, as tabelas acima são importantes porque dão uma idéia clara da forma como a coalizão impactou, tanto o direcionamento do processo das negociações, na OMC, quanto a substância dos acordos. Isso tende a comprovar o argumento, apresentado no capítulo anterior, que os países em desenvolvimento, agindo por meio de uma coalizão, têm maiores possibilidades de avançar parte dos seus interesses na configuração dos acordos na OMC¹⁶⁷.

Para formar o G-20 e compatibilizar os diferentes interesses, países exportadores de produtos agrícolas como o Brasil e a Argentina tiveram que reduzir parte das suas demandas de acesso a mercados de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. A coalizão concentrou seus esforços na tentativa de contribuir para a eliminação de práticas que distorcem o comércio agrícola, como, por exemplo, na redução substancial das medidas de apoio interno dos países desenvolvidos. Quando o Brasil entendia que os países em desenvolvimento deveriam ser poupados de demandas em acesso a mercados, incorporava as sensibilidades de seus principais aliados, na coalizão, para isso, acomodando parte de suas demandas. Não podemos perder de vista, que a lógica das negociações acaba por limitar algumas das escolhas brasileiras, assim como aspectos da

¹⁶⁶ Por exemplo, nos estudos sobre as relações executivo – legislativo, o fracasso ou sucesso da agenda presidencial não pode ser entendido de forma adequada pela indicação do trâmite final da proposição. Ou seja, sucesso e fracasso não podem ser indicados apenas pelo cômputo das proposições do Executivo que foram apresentadas e aprovadas, mas, sim, mediante a verificação da estratégia política utilizada pelo governo, se surtiu ou não o efeito desejado. O envio de vários projetos ao Congresso pode ser uma estratégia de negociação do Executivo, que teria interesse em apenas parte das proposições. Enviaria um número maior para ampliar sua margem de negociação, antecipando-se a eventuais cortes ou vetos. Para uma análise dessa questão, no caso brasileiro ver: DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, vol. 48, nº 1, 2005.

¹⁶⁷ Ainda que, como a Rodada ainda não terminou, não é possível saber exatamente se a situação específica que estamos, ou se os termos que estavam presentes na mesa tendem a prevalecer ou não.

política doméstica do país, que veremos no próximo capítulo. O país reconhece que depende do apoio de outros países em desenvolvimento, para obter um acordo que seja mais equilibrado do ponto de vista das regras sistêmicas, ainda que, talvez, não seja o ideal. Mesmo assim, se observarmos o cenário da negociação, em 2003, e, em 2008, podemos ver que parte significativa dos interesses do Brasil e do G-20 foram, de alguma forma, contemplados e a tentativa dos países desenvolvidos de “graduar” o Brasil, nas negociações agrícolas, não o tratando como um país em desenvolvimento, não prosperou.

Na análise 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 iniciativas específicas do Brasil. Exemplos desse aprendizado seriam as propostas concretas e estruturadas apresentadas pelo Grupo, que em nada lembrariam as estratégias anteriores de negociação dos países em desenvolvimento, que eram pautadas, ora pelo imobilismo, ora pela tendência ao bloqueio. As autoras sugerem que o G-20 decorre de quase duas décadas de aprendizado dos países em desenvolvimento.

Acreditamos, contudo, que outros fatores também devem ser levados em consideração. O papel do contexto¹⁶⁸, anterior, inclusive, à reunião de Cancún, a política externa e doméstica do Brasil¹⁶⁹, a conservadora proposta conjunta dos EUA e da UE, no sentido da liberalização do comércio agrícola, devem, da mesma forma, ser conjugados nas explicações. Além disso, como argumenta Tussie (2009: 3) processos de adaptação “são condicionados não apenas por estruturas institucionais, mas também, pela política e, a reafirmação do papel fundamental e da centralidade intrínseca da política, emerge como uma conclusão importante da nossa análise”. O aumento do peso do Brasil nas negociações e a manutenção do G-20 estão ligados a uma complexidade de fenômenos.

¹⁶⁸ Segundo Axelrod e Keohane (1993) fatores contextuais são de máxima importância para explicar a cooperação internacional, e, mais especificamente, a formação de coalizões.

¹⁶⁹ Em sua análise do G-20 e das posições do Brasil Lima (2005, p.53) considera que: “O governo brasileiro não apenas destacou positivamente o movimento da política externa, em coordenação com outros países do Sul, na direção do exercício de um meta poder nas questões multilaterais de comércio, como sinalizou a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização dos mercados e do pós Guerra Fria”.

As mudanças, no equilíbrio de poder político e econômico internacional, que se acentuaram, a partir de 2001, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento com destaque para o papel de China e Índia (VELASCO e CRUZ, 2007) e o aperfeiçoamento das estratégias de negociação dos países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2003) são fatores que inviabilizaram, ao menos por enquanto, o fechamento da Rodada Doha, nos mesmos termos como ocorria o fechamento das Rodadas anteriores, que Steinberg (2002) chama de “pactuação assimétrica”.

A coalizão G-20 surgiu no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, quando, diante de uma dinâmica específica do contexto negociatório, sobretudo, a possibilidade de a Índia aderir às posições da União Européia e desequilibrar o jogo da rodada em favor dos interesses protecionistas, no tema agrícola, os negociadores oficiais brasileiros definiram uma estratégia para o país atuar na Rodada. Esta estratégia foi seguida ao menos até o momento em que parte importante das demandas brasileiras foram, de alguma forma, incorporadas num documento importante da negociação em que houve uma possibilidade concreta de terminar a Rodada, tendo como parâmetro dispositivos que estavam no mandato negociador de Doha. Na perspectiva brasileira, a coalizão não era um fim em si mesmo, mas um meio para atingir um ou vários fins. O seu surgimento remete, sobretudo, à necessidade brasileira de reagir a uma situação, onde a discussão sobre agricultura, na OMC, caminhava para um sentido que era entendido como desfavorável ao interesse do país nas negociações.

Em termos de estratégia, para os países em desenvolvimento, nas negociações, na OMC, o êxito do G-20 traz algumas questões interessantes. Aspectos destacados pela literatura, como a importância de um empreendedor político, para a manutenção da coalizão, normalmente um país intermediário, mostrou-se muito presente. A realização de reuniões ministeriais, entre os membros da própria coalizão, é um aspecto importante para intercâmbio de informações e criação de confiança. O diálogo e a atuação com outras coalizões, juntamente, com a interlocução com funcionários da OMC são elementos que contribuem para o maior reconhecimento do grupo. No G-20, a preocupação dos líderes da coalizão com a transparência¹⁷⁰ do processo deve ser levada

¹⁷⁰ Nesse ponto, é interessante a comunicação de um representante brasileiro em Genebra: “o processo de consultas que a Austrália tem levado a cabo no Grupo de Cairns tem-se mostrado sensivelmente distinto

em consideração. Muitas vezes, o Brasil representava os membros do G-20, nas reuniões do *green – room*, e, depois das reuniões fazia relatos do que tinha sido discutido; possivelmente não se tratava de uma postura altruísta, levava em consideração o interesse do país, na manutenção da coalizão, que os outros Estados poderiam, em determinados momentos, demandar maior participação ou ver com desconfianças algumas das gestões do *green – room*¹⁷¹.

A apresentação de propostas técnicas¹⁷² e substantivas, incorporando o mandato institucional, no caso do G-20, que incorporavam o Mandato de Doha (2001), que estabelecia que as negociações em agricultura deveriam ser abrangentes em acesso a mercados, buscar a redução, visando a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações e diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio, também tende a fortalecer as demandas de um país ou coalizão. Demandas que sejam relativamente abrangentes, que não sejam restritas e que congreguem diferentes composições têm maiores dificuldades de não serem absorvidas. A utilização de mecanismos institucionais, para fortalecer suas posições relativas, é um elemento que vem sendo usado pelos países em desenvolvimento, particularmente pelo Brasil. Nas negociações sobre apoio doméstico, subsídio à exportação, o contencioso do algodão teve papel importante, para impulsionar a necessidade de disciplinas mais estritas. O argumento que os países desenvolvidos, com seus subsídios às exportação, desrespeitavam as regras da OMC e prejudicavam países em desenvolvimento, foi fortalecido como a decisão do Mecanismos de Solução de Controvérsias (MSC), a favor

daquele realizado no G-20. As propostas de documento apresentadas pela Austrália buscam, a partir do seu ponto de vista, capturar o elemento comum dos membros do Grupo de Cairns, sem que, contudo, se verifique previamente uma discussão interna apropriada. Já o G-20 tem na sua própria natureza negociadora seu maior trunfo, visto que qualquer posição comum surge apenas após processo de discussão interno, de forma a acomodar as particularidades dos participantes”. Telegrama 1064. Delbrasgen para Exteriores em 07/05/2004. OMC. Agenda de Doha. Agricultura. Mini – Ministerial. Paris. Subsídios.

¹⁷¹ Telegrama 488. Delbrasgen para Exteriores, em 28/02/2005. Agenda de Doha. Agricultura. Reuniões Técnicas inter – sessionais. AVEs: “Como não poderia deixar de ser, as tensões oriundas dessas tentativas de reavivar consultas muito fechadas, acabaram por repercutir no âmbito do G-20, em que a China dá mostras de que Pequim não vê com bons olhos a relativa marginalização de seu país do núcleo do processo decisório, que não guardaria relação com a pujança de seu comércio exterior. Essas circunstâncias levaram a que a Delegação se engajasse em longos esforços no sentido de manter o Grupo totalmente informado sobre os desdobramentos das reuniões de consultas fechadas”.

¹⁷² Como argumenta Tussie (2009: 3) “a negotiator demanding a very high level of concessions from the opponent or refusing to make any concessions will be taken more seriously when backed up by detailed studies (...) The purpose of research cannot be understood narrowly as self-serving because the most important function is to justify and explain demands of one group to other groups”.

da demanda do Brasil. Uma demanda ou proposta que esteja fundamentada no Mandato de Doha, numa decisão do MSC, ou seja, em elementos institucionais, tendem a se fortalecer dentro desta instituição ou organização, ainda que não possamos sobre – valorizar o impacto disso, que pode ter diferenças a depender do tema em análise.

Após analisarmos a questão do surgimento do G-20, algumas das razões para a sua manutenção e a forma como impactou as negociações na Rodada Doha¹⁷³, no capítulo seguinte, discutiremos o processo decisório que estruturou as posições brasileiras na coalizão. Esta análise é fundamental, se considerarmos que o Brasil é o principal ator do G-20 e que as posições do país, nas negociações internacionais, não podem ser explicadas sem uma análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais. Argumentaremos que o processo decisório de definição da posição brasileira, na coalizão, é uma variável que teve papel importante, para garantir a manutenção do G-20, ao menos até a reunião mini-ministerial, de julho de 2008.

¹⁷³ Como argumenta Srivastava (2008: 41) “The G-20 phenomenon rendered a message that a coalition of peripheral or developing countries, united in proposal and strategy, could be created to influence the direction of international negotiations in a substantive way”.

Capítulo 5: O processo decisório de definição da posição brasileira no G-20

Neste capítulo, analisaremos a “unidade de decisão¹⁷⁴” (HERMANN e HERMANN, 1989: 363), que estruturou as posições do Brasil, no G-20. Discutiremos os determinantes domésticos que influenciaram a atuação do país, na coalizão, e o impacto do processo decisório interno, na definição do comportamento do país. A partir do entendimento da dinâmica interna que construiu as posições brasileiras, no G-20, procuraremos dimensionar a influência dos atores domésticos, governamentais e não-governamentais, no processo de formulação e de implementação das posições brasileiras na coalizão. Levaremos em consideração o contexto institucional, bem como determinadas particularidades que caracterizam o processo decisório da política externa brasileira, como, por exemplo, a relativa baixa influência do Congresso Nacional (LIMA e SANTOS, 2001¹⁷⁵) e o papel singular do Itamaraty.

Incorporamos a contribuição de parte da literatura de Análise de Política Externa, principalmente dos autores que, no âmbito desta literatura, enfatizam os aspectos político-burocráticos do processo decisório e destacam a forma, segundo a qual, os interesses dos atores domésticos são filtrados e refletidos, nas decisões governamentais, a partir de certas características político – institucionais (DESTLER, 1974; HERMANN e HERMANN, 1989; ALLISON e ZELIKOW, 1999; HERMANN, 2001). Snyder, Bruck e Sapin (1963:207) entendem que, num processo decisório, “a informação é percebida e valorizada seletivamente em função do esquema de preferências do decisor”. No caso do

¹⁷⁴ Hermann e Hermann (1989: 363) definem unidade de decisão como a entidade que tem habilidade de “commit or withhold the resources of the government in foreign affairs and the power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position without significant costs”.

¹⁷⁵ Lima e Santos (2001: 121) entendem que “no Brasil, a política externa, e, especialmente, a de comércio exterior, são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo”. Ainda que pesquisas recentes sinalizem um aumento da participação do Congresso brasileiro em temas de política internacional (CASTRO NEVES, 2006; DINIZ e RIBEIRO, 2008), na definição das posições brasileiras, na OMC, sobretudo, no G-20, como veremos, não houve influência, ao menos direta, dos parlamentares brasileiros no processo decisório, no âmbito do Grupo Técnico Informal, onde era definida a posição brasileira, ainda que em diversas reuniões, como na de Cancún, de 2003, parlamentares brasileiros tenham estado presente. Os deputados Dr. Rosinha (PT-PR), Jamil Murad (PCdoB – SP), José Thomaz Nonô (PFL-AL), Neucimar Fraga (PLES) e Arnon Bezerra (PSDB-CE) estiveram presentes na Reunião de Cancún. Nenhum dos parlamentares dos diversos países presentes nas reuniões da OMC tem participação direta nas discussões, na maioria das vezes eles nem mesmo entram na sede da OMC. Ver: “Países ricos querem desarticular G-21 denuncia Jamil Murade”. **Jornal da Câmara** 12/09/ 2003.

Itamaraty, seu “esquema de preferências” tem a ver com as noções de autonomia e desenvolvimento, que discutimos, no primeiro capítulo, e, com a busca, que, não é exclusiva do Ministério das Relações Exteriores, mas, de forma geral, de todas as burocracias/ministérios, em todos os países, de aumentar ou manter o seu peso no processo decisório, na sua área de atuação principal. Esta suposição do interesse de uma burocracia ou ministério incorpora o entendimento de Allison e Zelikow (1999) sobre o assunto. Na visão desses autores, as agências burocráticas disputam poder dentro do Estado e vão buscar maximizar a utilização dos seus recursos em função das suas rotinas burocráticas. O entendimento é que cada agência burocrática procura demonstrar que pode cumprir, de forma mais apropriada, determinada tarefa e se comporta como se fosse um ator unitário e racional. A maximização dos seus benefícios traduz-se, por exemplo, na forma de maior influência no processo decisório ou no acesso a um maior volume de recursos.

No estudo do processo decisório de política externa brasileira, como argumenta Cheibub (1985: 121) seria “insensato tratar qualquer questão relativa à política externa nacional, sem levar em consideração o Itamaraty como ator importante, dotado de interesses e ideologia própria”. Discutiremos se a intenção brasileira, nas negociações, já vem estruturada por parte do Itamaraty¹⁷⁶, ou, se é determinada por outros atores domésticos, bem como, se as posições oficiais variam conforme às pressões dos atores internos, ou, se mantêm certa regularidade, fruto de uma “estabilidade na estrutura de poder” (FREEDMAN, 1976: 447). Identificaremos as eventuais diferenças entre o processo decisório *de jure* e o processo decisório *de facto*¹⁷⁷, que estruturou as posições do Brasil na coalizão, já que pode haver diferenças no peso que as regras atribuem a um determinado ator ou instituição, por exemplo, à CAMEX, e seu efetivo papel no processo decisório.

¹⁷⁶ Pinheiro (2000:451) argumenta que “uma das questões centrais a se levar em conta nas análises sobre a formulação e o conteúdo da política externa brasileira, reside no perfil da agência responsável por esta área de atuação, o Ministério das Relações Exteriores. Sua características revelam a presença dos atributos centrais da institucionalidade – adaptabilidade, complexidade, coesão e autonomia – que, ao longo dos anos, foram, simultaneamente, produtores do insulamento desta agência a pressões externas e garantidores de sua integridade”.

¹⁷⁷ Como argumenta Destler (1974:42) “the frequent gap between the patterns of formal organization and how business actually gets transacted in government has long been too obvious to ignore”.

Por conta das entrevistas e das documentações a que tivemos acesso, observamos que a CAMEX¹⁷⁸ que seria o órgão *de jure* responsável pela definição das posições do Brasil, nas negociações internacionais, não teve peso na formação do G-20, nem na definição das posições brasileiras. Estas eram formuladas, no âmbito de um Grupo Técnico Informal (GTI), onde estavam presentes representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE)¹⁷⁹. As reuniões eram coordenadas pelo chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Itamaraty (DPB), Ministro Flávio Damico. A partir de 2005, representantes da CONTAG passaram também a participar das reuniões do GTI.

Nas reuniões mensais da CAMEX, o tema era apresentado a título informativo pelo representante do Ministério das Relações Exteriores¹⁸⁰. Apesar do limitado peso da CAMEX¹⁸¹, que tem a ver com alguns dos elementos apontados, no capítulo dois da dissertação, relacionado com a definição da posição brasileira no G-20, o Itamaraty, junto com a Casa Civil, foram atores importantes que contribuíram para a entrada do MDA nesse órgão colegiado, em 2005¹⁸². O que parece é que a estratégia do Itamaraty era, com isso, justificar, a partir do argumento de um ator doméstico presente numa instituição *de jure*, importante na definição das posições internacionais do Brasil, a incorporação de algumas propostas da Índia no G-20, propostas estas que seriam fundamentais para a

¹⁷⁸ Na visão de um funcionário do Ministério da Agricultura “a CAMEX é para dizer o que se está fazendo, para dizer que tem a formalidade da coisa. Os temas de OMC são comandados pelo Itamaraty”. Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁷⁹ Telegrama 1100 da SERE para DELBRASGEN, 01/09/2004.

¹⁸⁰ Entrevista com funcionário da CAMEX 22/05/2009. Instado a comentar esta questão, um funcionário do MDA argumentou que “como eu vou dizer isso para você (...) se eu fosse o Itamaraty e tivesse um ator muito forte numa pauta específica como, por exemplo, aumentar as exportações do agronegócio brasileiro, talvez, para mim, fosse interessante que entrasse na arena mais uma ator ou um outro ator que enfim não vou dizer neutralizasse mas que dissesse “não é bem assim”, talvez isso me fortalecesse”. Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009. Funcionário do Ministério da Agricultura entende que “o Itamaraty trouxe o MDA para a CAMEX (...) pensava que se tivesse que reduzir ambição nas negociações teria alguém internamente que poderia justificar”. Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁸¹ Setores ligados ao agronegócio consideram que a CAMEX deveria ter maior peso e ser o órgão responsável pela definição das posições brasileiras nas negociações internacionais, cabendo ao Itamaraty, em etapa posterior, executar as negociações das propostas acordadas na CAMEX. Ver: Comunicação Confederação Nacional da Agricultura, 19/02/2004 disponível em: <http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=1126>

¹⁸² Entrevista com funcionário da CAMEX. Brasília, 22/05/2009.

manutenção da coalizão, como vimos no capítulo anterior, mas que estavam sendo criticadas¹⁸³, de forma crescente, pelos setores ligados ao agronegócio, acentuando-se essa crítica a partir de 2005¹⁸⁴. Segundo funcionário do ICONE¹⁸⁵:

“se alguém dentro do grupo (G-20) dizia não a algum aspecto da proposta, o Brasil tirava. Muitas vezes combinava-se algo aqui no Brasil, nas reuniões técnicas do GTI, e, em Genebra os indianos diziam que não e o Itamaraty tirava. Todos os documentos que o G-20 fez até 2005 têm o dedo do ICONE (...) Até 2005 o Brasil levou a Índia no G-20, a partir de então a Índia levou o Brasil”.

Nesse sentido, é interessante que, data de 30 de maio de 2005¹⁸⁶, a primeira proposta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão federal ligado à Presidência da República, que foi criado em 2003, visando influenciar a posição brasileira, nas negociações agrícolas, época que coincide com o período em que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entra na CAMEX. Nesse período, intensificam-se também as reuniões do GTI, tendo em vista a reunião de Hong Kong de 2005. Paralelamente, a partir desse estágio, aumentam também as pressões dos setores mais ligados ao agronegócio pelo fato de o Brasil não estar buscando maior acesso aos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento, sobretudo, Índia e China (JANK, 2005; JALES, 2006). Caso esta demanda fosse atendida certamente a manutenção do G-20 teria encontrado maiores dificuldades, já que o equacionamento interno de um grau modesto de ambição em acesso a mercados dos países em desenvolvimento foi uma concessão importante que o Brasil fez para a atuação em conjunto. Como vimos no capítulo anterior, a apresentação de uma proposta do G-20 em acesso a mercados, no primeiro semestre de 2004, foi algo importante para a manutenção e credibilidade do

¹⁸³ Setor agrícola quer Rodada mais ambiciosa. <http://agronegociar.com/economia/1106-setor-agricola-quer-rodada-doha-mais-ambiciosa.html> 07/06/2006.

¹⁸⁴ Segundo Marcos Jank (2005: p. A2) “Com a vitória em dois contenciosos agrícolas importantes e a liderança do G-20, o Brasil é um dos países que mais têm lutado contra os subsídios e proteções internacionais à agricultura. O País não deveria ter discurso ambíguo na matéria. Principalmente, não tem cabimento pleitearmos o direito de aplicar em casa as piores práticas que estamos solenemente condenando nos outros países”. JANK, Marcos Sawaya. “Agronegócio versus agricultura familiar?”. O Estado de São Paulo, 05/07/2005. Espaço Aberto, p. A2

¹⁸⁵ Entrevista com funcionário do ICONE. São Paulo, 01/10/2009.

¹⁸⁶ Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil. Proposta para a Plenária do CONSEA – maio de 2005.

grupo uma vez que os céticos em relação à coalizão não vislumbravam a possibilidade de o Brasil e a Índia chegarem a um entendimento comum nessa questão¹⁸⁷.

Funcionário do Ministério das Relações Exteriores, comentando a questão da redução da ambição do Brasil nas negociações de acesso ao mercado agrícola dos países em desenvolvimento, considera que:

“os ganhos agrícolas serão úteis no médio prazo, assinalam um viés de contenção da distorção, e as concessões certamente serão moduladas, sem mencionar o fator central: o protagonismo e a influência internacionais têm um preço¹⁸⁸”.

Nesse sentido, como foi discutido, no primeiro capítulo, a busca de um papel relevante no cenário internacional não é uma novidade, na história da política externa brasileira (LIMA, 2005; GARCIA, 2005). Em boa medida, a atuação do Brasil, no G-20, relaciona-se com a aspiração tradicional do país, no sentido de ter um papel de destaque no sistema internacional, bem como com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são formadoras do padrão de comportamento da ação externa brasileira. Considerando que, no âmbito multilateral, a assimetria de poder é desfavorável ao Brasil, a preocupação com ganhos relativos, no âmbito da coalizão, poderia inviabilizar qualquer possibilidade de ação coletiva. Comparativamente, havia a percepção, entre os principais formuladores da política externa brasileira, que os ganhos políticos e econômicos de atuar por meio da coalizão, ao menos durante uma parte do processo negociador, eram maiores que a necessária relativização de algumas das demandas do país, nas negociações agrícolas¹⁸⁹.

Farnham (2004: 458) argumenta que: “é importante que se reconheça o peso dos constrangimentos domésticos, mas é importante também enfatizar o papel central desempenhando pelo *decision maker* em conciliar interesses conflitantes”. A autora

¹⁸⁷ Segundo funcionário do MDA “o presidente se orienta pela geopolítica, ele dizia que não podemos ser contra a Índia, ou contra a China nas negociações”. Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 20/05/2009.

¹⁸⁸ Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

¹⁸⁹ Além disso, do ponto de vista da política doméstica do governo e de parte dos grupos sociais que apóiam o Presidente, a postura do Brasil, no G-20, pode ser funcional já que se argumentaria que, além de estar lutando pelos interesses da agricultura de exportação e pelo fim dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, como fazia o governo Cardoso, a gestão Lula da Silva, teria introduzido, no posicionamento brasileiro, nas negociações agrícolas, na OMC, temas como segurança alimentar e agricultura familiar.

ênfatisa o papel do “*decision maker*”, ou seja, principalmente daquele que implementa as decisões, no sentido de conciliar os valores e interesses conflitantes, papel que, no caso do Brasil, cabe ao Itamaraty. Nesse sentido, Destler (1980) chama a atençãõ para que se avalie qual o efeito da instituiçãõ coordenadora, na harmonizaçãõ do pluralismo normalmente encontrado nos governos e nas sociedades. O coordenador tem a possibilidade de definir qual voz serã ouvida, quando e como, além de determinar o peso da posiçãõ de cada participante na decisãõ final. Além disso, pode utilizar a sua funçãõ visando construir a legitimidade para as suas prõprias proposições, como, também, pela informaçãõ que tem das posições dos atores, no âmbito internacional, pode promover a sua posiçãõ específica ou buscar enfraquecer as concorrentes, argumentando que estas nãõ teriam receptividade internacionalmente, na lógica das negociações, considerando a posiçãõ dos outros países. O fato de o Itamaraty definir a agenda do GTI que é responsável pela formulaçãõ da posiçãõ do paí contribuiu para que a diplomacia moldasse parte das discussões e o ritmo das reuniões. O objetivo do Itamaraty, ao menos até a reuniãõ mini-ministerial de julho de 2008, era atuar mediante o G-20.

Nessa mesma linha, Allison e Zelikow (1999:300) consideram que:

“o poder (ou seja, a efetiva influênciã nas ações e decisões governamentais) é uma mistura de, ao menos, três elementos: vantagens de barganha; habilidade e vontade de utilizar as vantagens de barganha e a percepçãõ dos outros atores desses dois elementos”.

O poder do Itamaraty no processo decisório de definiçãõ da posiçãõ brasileira, no G-20, relaciona-se com a autorizaçãõ formal da Presidênciã, discutida no segundo capítulo, e com a *expertise* da diplomacia, nacional e internacionalmente reconhecida. Também com o controle da informaçãõ que define o problema a ser equacionado nas reuniões do GTI, com a identificaçãõ da viabilidade das opções (considerando a contraparte negociadora e a lógica global da estratégia brasileira) e com o controle dos canais necessários para levar as decisões adiante, ou seja, a responsabilidade de implementaçãõ da posiçãõ do paí na negociaçãõ. Segundo um funcionário do MDA:

“embora tivesse o espaço de discussãõ, todo mundo que estava ali sabia que grande parte das coisas que formulavam ali, esse grupo nãõ tinha o poder de fazer isso, quem decidia era o Itamaraty (...) Discutíamos mais para ajudar a

instruir o Itamaraty, do ponto de vista técnico tínhamos alguma importância¹⁹⁰”.

As reuniões do GTI, de acordo com funcionários entrevistados do Ministério da Agricultura aconteceram com certa frequência, de 2003¹⁹¹ a 2006, e, a partir de então, passaram a ocorrer com menor intensidade “pelo fato de o Itamaraty já conhecer a posição dos atores domésticos envolvidos¹⁹²”. Além disso, com a saída do ministro Roberto Rodrigues, em junho de 2006, e a entrada de Reinhold Stephanes¹⁹³, o Ministério da Agricultura passaria também a atuar com menor intensidade, no tema das negociações na OMC. Da mesma forma, segundo um entrevistado, à medida que o Ministério foi “ganhando um maior número de secretarias para lidar com os temas das negociações internacionais, paradoxalmente, o seu peso no processo decisório de definição das posições brasileiras, inclusive, no G-20 foi diminuindo¹⁹⁴”.

Funcionário do Ministério da Agricultura entende que “do ponto de vista da agricultura brasileira as propostas do Grupo de Cairns estavam confortáveis. Defendíamos maior protagonismo do Brasil no Grupo de Cairns¹⁹⁵”. Ainda na visão desse funcionário, “politicamente, com o novo governo a partir de 2003, o Itamaraty não se sentia confortável com o Grupo de Cairns, que era visto como muito pragmático¹⁹⁶”. O objetivo principal do Brasil, na rodada, deveria, na visão dele, ser a busca de eliminar subsídios à exportação e melhorar regras de apoio interno. Após a reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, que, como vimos no capítulo anterior, acordou-se que os subsídios à exportação deveriam ser extintos, até 2013, representante do Ministério da Agricultura, que durante certo período participou das reuniões do GTI, entendia que em “2006

¹⁹⁰ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009.

¹⁹¹ Não há consenso entre os entrevistados quanto ao início das reuniões do GTI. Funcionários do MDA informaram que as reuniões do grupo começaram no segundo semestre de 2004. Entrevista com o autor. Brasília, 07/08/2009.

¹⁹² Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁹³ O ministro Reinhold Stephanes afirma que “eu sou um dos céticos com a possibilidade de conclusão da Rodada ou de um sucesso com seus resultados. Acho que as concessões, se dadas (pelos países ricos), não terão efeitos concretos”. Perguntado por um repórter do jornal O Estado de S. Paulo se diante dessa situação não seria o caso do Brasil buscar acordos específicos com os diferentes mercados respondeu que “É exatamente isso que defendo. Essa é a minha visão. Mas não posso falar muito por causa do Itamaraty”. Entrevista Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura, **O Estado de S. Paulo**, 15/10/2007.

¹⁹⁴ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Idem.

poderia ter fechado a Rodada. O que se conseguiu depois é basicamente cotas da União Européia. Isso é uma coisa que se poderia conseguir nos acordos bilaterais. No momento que limpa o subsídio da mesa facilita todo o processo bilateral¹⁹⁷”. Por fim, há a percepção que, “a partir de 2006 – 2007, o G-20 já tinha perdido a sua força”.

Gilman Viana Rodrigues, presidente da Comissão de Comércio Exterior da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), num congresso do Agribusiness apresenta “proposta do agronegócio para um novo arcabouço institucional da política de comércio exterior¹⁹⁸”. Propõe a criação de um Ministério Extraordinário do Comércio Exterior, vinculado à Presidência da República, com a função de coordenar o processo de formulação das políticas de comércio exterior. O objetivo seria “separar a diplomacia política da comercial”. Na visão de setores representativos do agronegócio, o Brasil é um país favorável ao livre - comércio em matéria agrícola. O país seria demandante nos três pilares das negociações: acesso a mercados, subsídios às exportações e medidas de apoio interno. Na visão de atores importantes, representantes de instituições como o ICONE, CNA e MAPA não interessariam ao país medidas de tratamento especial e diferenciado, para produtos agrícolas, nem tampouco, a possibilidade de os países em desenvolvimento, para onde se destinam mais da metade das exportações do agronegócio brasileiro, imporem salvaguardas às importações agrícolas (JALES, 2007¹⁹⁹).

Em 22/06/2006, a Confederação Nacional da Agricultura, encaminhou documento intitulado “Carta das Lideranças do Agronegócio Brasileiro sobre o novo Mecanismo de Salvaguardas Especiais para os Países em Desenvolvimento” para o ministro da

¹⁹⁷ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁹⁸ 8º Congresso de Agribusiness: A Supremacia do Consumidor. Painel: Políticas Públicas e Negociação Internacional. 05/12/2009. http://www.sna.agr.br/8congr_programa.pdf

¹⁹⁹ De acordo com o estudo de Jales (2006), do Ícone, dada a importância dos países emergentes, como importadores de produtos agrícolas, o esforço de abertura de mercados não pode ser limitado aos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento seriam 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. 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, segundo o estudo, teria o potencial de anular os ganhos que o Brasil poderia vir a obter, via redução de tarifas de importação. Esse mecanismo poderia limitar o acesso do Brasil aos mercados em expansão dos países em desenvolvimento que, ainda segundo 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 tenderia a ser ainda maior, conforme indica o estudo.

Agricultura, das Relações Exteriores e para o Chefe da Missão Brasileira na OMC. O documento tinha como objetivo manifestar ao governo brasileiro a “intranqüilidade” do “setor produtivo nacional diante do que os produtores classificam de “evolução negativa” das negociações em torno dos novos instrumentos de flexibilidade para os países em desenvolvimento²⁰⁰”. A carta indicava que:

“Permitir que o uso do SSM aumente o nível de proteção corrente significa colocar em risco mercados já conquistados pelo Brasil, prejudicando grandes e pequenos produtores, indústrias de insumos e máquinas, agroindústrias processadoras e todos os demais segmentos de um setor que responde por cerca de 30% do PIB brasileiro (...) O G-20 não deveria defender uma proposta que pode piorar as atuais condições de acesso brasileiro aos mercados dos países em desenvolvimento em produtos como açúcar, etanol, carnes, oleaginosas e arroz. Cabe ao Brasil servir-se da sua liderança no grupo para contrabalançar os interesses excessivamente protecionistas de países como Índia, China, Indonésia e Filipinas. Não teria cabimento sairmos da Rodada com uma forte deterioração do nosso *status quo* em acesso a mercados, ou seja, sairmos numa situação ainda mais fragilizada do que entramos²⁰¹”.

Nessa mesma linha, em 16/07/2008, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais encaminhou carta ao Ministro Celso Amorim “onde pedia que o Brasil retomasse suas ambições originais nas negociações da Rodada Doha”. Gilman Viana Rodrigues, presidente do Fórum, em entrevista após o envio da carta ao Itamaraty “criticou especialmente o fato de ter o Brasil ter se aliado a países com posições defensivas na área agrícola ao montar o G-20, e afirmou que a melhor opção teria sido a reativação e o fortalecimento do Grupo de Cairns, o tradicional grupo de exportadores agrícolas da OMC²⁰²”. Entendia que deveria ter “uma posição mais corajosa do Brasil de se afastar da Índia e da China nas negociações é um diagnóstico nosso. Ao atender à Índia, nós inibimos as nossas ambições na Rodada²⁰³”. Na visão da CNA, em documento de julho de 2008:

²⁰⁰ Confederação Nacional da Agricultura. Agronegócio faz advertência ao governo. 2007.

<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=10272>

²⁰¹ Idem.

²⁰² http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/07/16/setor_agricola_quer_rodada_doha_mais_ambicios_a_1448480.html

²⁰³ Idem.

“passados mais de sete anos de discussões, as negociações precisam encontrar o seu desfecho”. Neste mesmo ofício, argumenta-se que “o setor agrícola defende que o SSM não pode acarretar em retrocesso em relação aos compromissos já consolidados na Rodada Uruguaí²⁰⁴”.

A percepção que não interessaria ao Brasil medidas de tratamento especial e diferenciado ou a possibilidade de os países em desenvolvimento imporem salvaguardas às importações agrícolas não é consensual no governo ou na sociedade brasileira. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem posições oficiais encaminhadas²⁰⁵ aos negociadores brasileiros e colocadas nas discussões do GTI, favoráveis ao uso desses mecanismos de defesa comercial, para proteger a agricultura familiar no país. Representantes da CONTAG, quando presentes às reuniões do GTI, apresentavam preocupações semelhantes às dos MDA. Funcionário do MDA afirma que “nós defendemos subsídios para a agricultura familiar e as políticas para a agricultura familiar têm que estar resguardadas nos acordos internacionais²⁰⁶”. Referindo-se aos diferentes interesses domésticos, na composição da posição brasileira, no G-20, argumenta que “em subsídios à exportação nós tínhamos um acordo, em defender políticas da agricultura familiar tinha um certo acordo, porque o MRE e o MAPA não poderiam dizer que eram absolutamente contra isso porque nós estávamos no G-20”. Segundo proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário²⁰⁷:

“a idéia por trás de um mecanismo de salvaguarda a ser empregado pelos países em desenvolvimento é que é um instrumento efetivo, que deveria estar à disposição de tais países, de modo a oferecer-lhes meios de tratar com prejuízos ou ameaças de prejuízos derivados de surtos de importação e seus efeitos redutores nos preços dos produtos agrícolas, produzidos domesticamente e a diminuição conseqüente da renda dos produtores”.

²⁰⁴ Ofício no. 231/2008 – CNA Brasília, 15 de julho de 2008: “a manutenção da Salvaguarda Especial é anacrônica após a Rodada Doha, tendo em vista que a SSG foi criada na Rodada Uruguaí para proteger setores de surto de importação decorrente do processo de abertura resultante do acordo agrícola (...) o setor privado brasileiro manifesta sua expectativa de uma conclusão exitosa da Rodada Doha”.

²⁰⁵ Proposta de Mecanismo de Salvaguarda Especial. MDA, 10 de fevereiro de 2006: “Para o nosso ministro é essencial que o SSM seja capaz de controlar efetivamente os surtos de importação, o que não ocorreria com a limitação da tarifa adicional ao limite da tarifa consolidada pelo país na OMC”. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mimeo. Nota Técnica no. 08/AIPC/MDA Brasília, 9 de junho de 2006: “Considerações sobre o non-paper “SSM: list of issues”. Mimeo.

²⁰⁶ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília. 20/05/2009.

²⁰⁷ Ministério do Desenvolvimento Agrário – Proposta de Mecanismo Especial de Salvaguarda. 16 de junho de 2005.

Na mesma linha, o CONSEA argumentava que²⁰⁸:

“entendemos ainda, que deve ser garantida, no acordo na OMC, a instituição de “Mecanismos de Salvaguarda Especial” que sejam realmente capazes de lidar com os surtos de importação, os quais desestruturam a produção interna dos países em desenvolvimento. Para tanto, é fundamental que não haja restrições como a vinculação da tarifa adicional do instrumento a um teto máximo equivalente à tarifa de importação consolidada na Rodada Uruguai”.

No âmbito das negociações e configuração dos frameworks, como vimos no capítulo anterior, o peso do G-20 foi significativo. Em boa medida, por conta da atuação da coalizão, o parágrafo 42 do Acordo – quadro de julho²⁰⁹ de 2004 sinaliza que “um Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM) será estabelecido para uso dos países em desenvolvimento”. O parágrafo 7, da Declaração Ministerial de Hong Kong, de dezembro de 2005, na mesma direção, consolidando a diretriz anterior, considera que “Países membros em desenvolvimento também terão o direito de ter recurso a um Mecanismo de Salvaguarda Especial baseado em gatilhos de quantidade e preço das importações, com arranjos precisos a serem definidos posteriormente²¹⁰”. Ou seja, as demandas de tratamento especial e diferenciado e produtos agrícolas especiais dos países em desenvolvimento foram incorporadas em dois documentos importantes no decorrer da negociação.

A posição do Itamaraty, na questão do tratamento especial e diferenciado nas negociações agrícolas, pode ser entendida a seguir:

“Com base no entendimento de que os interesses do Brasil devem ser atendidos por regras gerais justas, e não por medidas de natureza excepcional, a Delegação brasileira apóia retoricamente a importância das negociações sobre S&D, mas não figura entre os grandes *demandeurs* no assunto. O interesse central do País, nessa área, é o de preservar os dispositivos de

²⁰⁸ EM. no. 006 – 2008/ CONSEA. Brasília 04/07/2008.

²⁰⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm

²¹⁰ “Developing country Members will have the flexibility to self-designate an appropriate number of tariff lines as Special Products guided by indicators based on the criteria of food security, livelihood security and rural development. Developing country Members will also have the right to have recourse to a Special Safeguard Mechanism based on import quantity and price triggers, with precise arrangements to be further defined. Special Products and the Special Safeguard Mechanism shall be an integral part of the modalities and the outcome of negotiations in agriculture”. Declaração Ministerial de Doha. http://www.wto.org/english/theWTO_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm

tratamento especial e diferenciado dos quais se beneficia, o que pressupõe, essencialmente, evitar eventual desmantelamento das cláusulas de S&D já existentes e impedir que prosperem teses relativas a graduação²¹¹”

A questão de “apoiar retoricamente” algumas demandas defensivas nas negociações agrícolas era uma questão importante para a manutenção do G-20, ainda que a percepção oficial fosse que a “salvaguarda especial deveria funcionar como estímulo a acesso a mercados²¹²”. Num certo sentido, a posição parecia ser estratégica e levava em consideração uma série de variáveis, domésticas e internacionais. Funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário entende que

“eu tenho absoluta convicção que o Itamaraty e a diplomacia brasileira não faria e não constituiria o G-20 se não houvesse um presidente como o presidente Lula. O Itamaraty não é independente, neutro, ele tem uma posição nas negociações, não é a do MDA, não é porque este Itamaraty é 95% o Itamaraty que era dez anos atrás”²¹³.

Na nossa visão, como visto no capítulo anterior, a questão da origem do G-20 remete mais à própria lógica da negociação, à situação que se configurava naquele momento, que era claramente desfavorável ao Brasil ou a agricultura brasileira, e, não propriamente a uma questão de governo. Já a manutenção da coalizão, o esforço brasileiro nesse sentido, certamente tem relação com aspectos da lógica da política doméstica, a partir de 2003, que se conjuga com a capacidade de adaptação da diplomacia às mudanças de governo²¹⁴, e, com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são

²¹¹ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

²¹² Telegramas 650 e 651 de Delbrasgen para Exteriores de 26/03/2003. Referente ao tema do tratamento especial e diferenciado e acesso a mercados de países em desenvolvimento, telegrama de instrução considerava que “de maneira geral, a delegação poderá indicar seu apoio às motivações que informam as propostas apresentadas pelos países em desenvolvimento como forma de reforçar a atuação construtiva que tem caracterizado as posições do Brasil junto aos países em desenvolvimento. Nessa linha, não se deve perder de vista que Membros do G-20 (África do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Tanzânia, Zimbábue) apresentaram propostas. Telegrama 00079 da SERE para Delbrasgen de 26/01/2005. Agricultura. OMC. Comitê de SPS. Consultas Informais. Instruções.

²¹³ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 20/05/2009.

²¹⁴ Reportagem do jornal **Estado de S. Paulo** de 09/11/2003 considera que “Uma reforma na estrutura do Ministério das Relações Exteriores contribuiu para os desencontros no governo, quando os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento divergiram abertamente do Itamaraty na condução das negociações para

formadoras do padrão de respostas brasileiros às questões internacionais; ainda que, como vimos, no primeiro capítulo da dissertação, estes sejam conceitos cujo significado concreto tem variações.

Uma aproximação da percepção do Itamaraty a respeito do papel do setor agrícola é que: “O Brasil tem na agricultura algo próximo de 30% de sua economia e mais de 40% de suas exportações. O país depende, portanto, substancialmente das vendas ao exterior de seu agronegócio, para poder sustentar seu crescimento e mesmo para poder importar mais²¹⁵”. Ao mesmo tempo, também em janeiro de 2003, considerando a mudança de governo, há o entendimento que:

“parte fundamental da estratégia de desenvolvimento que o Brasil pretende colocar em prática a partir de agora consiste em reforçar e promover a expansão da agricultura familiar e criar condições para o crescimento da agricultura extensiva, moderna e altamente competitiva, a qual posiciona o Brasil entre as maiores potências agrícolas do mundo²¹⁶”.

As distintas visões dos atores domésticos que participaram das reuniões do GTI, onde era oficialmente definida a posição brasileira, no G-20, fazia com que este lócus fosse um “mini-laboratório, essa discussão dava condições de fazer uma proposta favorável ao G-20 e ao Grupo de Cairns, o que era ótimo para o Itamaraty²¹⁷”. O fato de haver internamente atores domésticos com posições próximas às dos Estados Unidos e a Austrália, principalmente em acesso a mercados (MAPA, ICONE, CNA), e, também às posições de Índia e China (MDA e CONTAG), sobretudo, em apoio doméstico, era algo

a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Porém essa mudança é apontada como uma das responsáveis pela maior posição de liderança já alcançada pelo Brasil nas negociações econômicas: o G-20, grupo de países em desenvolvimento formado para discutir com as nações ricas a liberalização do comércio de produtos agrícolas. Para tornar o ministério mais coeso em relação às prioridades definidas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como a integração da América do Sul e a execução da política externa sob a ótica do Mercosul, o Itamaraty agrupou parte das áreas política e econômica na nova Subsecretaria Geral de América do Sul. (...) Há cerca de um mês, os ministros do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, e da Agricultura, Roberto Rodrigues, reclamaram publicamente do posição “intransigente” do Itamaraty nas negociações da Alca. O episódio fez Lula reunir todos os ministros ligados à área para passar um “pito”, reafirmar a autoridade do chanceler Celso Amorim na política externa e prometer participar mais das negociações”.

²¹⁵ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 20/05/2009.

que, de certa forma, ressaltava a importância do coordenador, no processo decisório, e implementador das decisões, na definição da posição que o país teria. A atuação por meio do G-20 possibilitava, de alguma forma, conciliar as posições do Ministério da Agricultura com as do Ministério do Desenvolvimento Agrário. No caso deste último, demonstraria certa correlação entre parte do projeto político e social do atual governo e algumas ações da política exterior²¹⁸. Funcionário do Ministério da Agricultura reconhecia que “A gente sabia que existiam propostas que por questões políticas o Itamaraty não podia defender²¹⁹”.

Como se sabe, a atuação mediante coalizões Sul-Sul, atende aos anseios de uma parte dos grupos sociais que angariam considerável sustentação ao atual governo, bem como às interpretações e visões de mundo de importantes lideranças que atuam na esfera do Executivo. Nesse sentido, a política exterior poderia ser considerada um mecanismo que contribui para a legitimação interna do governo. Em função disso, a agência governamental que implementa essa política tende a fortalecer sua posição relativa no aparato estatal.

A Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP)²²⁰ é uma articulação das principais ONGS, movimentos sociais e entidades sindicais do país. Foi criada em 2001, visando coordenar a posição dos principais movimentos da sociedade civil em relação aos temas internacionais a partir da análise do impacto social dos acordos internacionais. Esta associação da sociedade civil, sediada no Rio de Janeiro, possui, inclusive, um grupo de trabalho específico de acompanhamento das negociações, na OMC, e na área de Agricultura. O Grupo de Trabalho de Agricultura da REBRIP:

“critica a visão dos Ministérios da Agricultura e das Relações Exteriores, excessivamente voltada para as culturas de exportação, em detrimento das voltadas ao abastecimento interno. Em oposição a essa visão, o GT defende a

²¹⁸ Na visão de Campos (2008: 10) “the proposal presented by Brazil and a different group of countries others than the members of the Cairns Group was a significant change in the strategy adopted by the Brazilian negotiator. Brazil aligned itself with a group of developing countries of great economic significance such as India, China, and South Africa, as well as with important South American countries”.

²¹⁹ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009

²²⁰ “A REBRIP se constitui como um pólo de articulação e divulgação de iniciativas sociais frente aos tratados de desregulamentação financeira e comercial, nos quais incluem-se a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e outros acordos comerciais bilaterais e entre regiões, como o acordo Mercosul - União Européia (EU)”. <http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=616> acesso em 20/11/2009.

elevação dos padrões de sustentabilidade e o aproveitamento do potencial exportador da agricultura familiar, garantindo o abastecimento interno com produção de qualidade e com aceitação por consumidores de mercados exigentes, como o europeu²²¹”.

Em carta ao Ministro Celso Amorim, em 18 de junho de 2007, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) afirma que:

“Nos causa indignação também o fato do Parlamento brasileiro, das organizações da sociedade civil e da opinião pública de modo geral se encontrarem excluídas do debate sobre as propostas que estão sendo defendidas pelo Brasil neste processo (de negociação da OMC)”. Ainda segundo documento do grupo “Embora esse Ministério não nos tenha consultado, registramos aqui que para nós não é aceitável que o Brasil negocie como parâmetros para a conclusão da Rodada propostas que significam um enorme potencial de perdas para a agricultura familiar e camponesa, para o emprego e a renda de vários setores da indústria brasileira, e especialmente para os trabalhadores desses setores, além de tratar o setor de serviços como “oportunidades de negócios” para grandes empresas internacionais, e não como direitos a serem garantidos²²²”.

Segundo Leo (2007) o “governo brasileiro ganhou um novo adversário na já difícil negociação para um acordo na rodada de liberalização comercial da OMC: as organizações não-governamentais do Brasil²²³”. Ainda segundo matéria do Valor Econômico, “as ONGs reclamam da “falta de transparência” nas negociações e temem “precipitação” por parte do Itamaraty, para alcançar um acordo que salve a chamada Rodada Doha da OMC²²⁴”. Este tipo de colocação precisa ser considerada em perspectiva, muitas vezes a própria lógica das ONGs, mesmo dos empresários, é uma lógica de demandante, independente da posição do negociador oficial. Mesmo assim, essas percepções sobre a visão das ONGs são elementos para demonstrar que a identificação de maior participação de ONGs e movimentos sociais, no processo decisório de política externa, não é válida para todos os momentos da negociação; ainda que, de forma geral, os movimentos sociais e grupos de esquerda domésticos tendam a

²²¹ Apresentação GT de Agricultura REBRIP: <http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=653>

²²² Carta ao Ministro Celso Amorim sobre Rodada Doha. REBRIP. 18 de junho de 2007:

<http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=1547>

²²³ “Falta transparência nas negociações, criticam as ONGS. Valor Econômico, 20/07/2006. Sergio Leo.

²²⁴ Idem.

apoiar a implementação da participação do Brasil, no G-20, estabelecida pelo Itamaraty, como veremos abaixo, ao menos, até julho de 2008.

Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008:65) entendem que a REBRIP ganhou maior acesso ao governo e aos formuladores oficiais de política externa, no governo Lula da Silva. No caso do processo decisório de formulação das posições brasileiras, no G-20, a REBRIP não participava das reuniões do GTI, onde era definida a posição brasileira. Entendemos que a interação entre agentes públicos e privados, tanto empresariais, quanto sociais, tem um papel muito importante para responder ao novo contexto das negociações da OMC “mais legalizado e judicializado” (SHAFFER, SANCHEZ e ROSENBERG, 2008); contudo, esta interação público - privada é muito mais guiada pelo Estado (State-led) de um modo mais propriamente top - down do que bottom – up, ao menos no caso da definição das posições brasileiras, no G-20²²⁵.

Mesmo a participação de outros órgãos governamentais, que antes não tinham peso relativo no processo decisório de definição das posições brasileiras, na OMC, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, precisa ser considerada tendo em conta a especificidade do papel do Itamaraty. A participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de outros atores e agências governamentais interessadas, na questão do G-20, como o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o ICONE, no âmbito do GTI, tem importância, sobretudo, na definição de alguns dos aspectos técnicos, crescentemente importantes nas negociações, nas suas fases intermediárias e finais (NARLIKAR 2003; TUSSIE, 2009). Contudo, é importante considerar que, nas negociações internacionais, as questões técnicas e específicas dos acordos são operacionalizadas ou implementadas, a partir da definição de uma estratégia negociadora que, por definição, é política. No caso, do nosso objeto de estudo, o Itamaraty, com apoio ostensivo da Presidência, definiu uma estratégia de negociação para o Brasil atuar na Rodada Doha, e, no G-20, que, muito pela capacidade de adaptação da diplomacia, tal como discutida, no primeiro capítulo da dissertação, levava em consideração aspectos da política doméstica do país e questões do sistema internacional. A partir disso, buscou-se

²²⁵ Epsteyn (2009:03) argumenta num sentido semelhante quando afirma que “sindicatos, ONGs e movimentos sociais ganharam protagonismo no contexto da redefinição – induzida pelo Estado – da economia política da política comercial, em função das novas prioridades de representação assinaladas pelo governo. Em contrapartida, o empresariado como um todo perdeu influência no processo de formulação da agenda comercial e regional”.

construir uma dinâmica doméstica de processo decisório que subsidiasse essa diretriz. Nesse sentido, ao menos no caso do G-20, a afirmação de Cason e Power (2006:32) que “a predominância das negociações comerciais faz com que a posição tradicional do Itamaraty como um corpo diplomático intelectualizado seja menos relevante nas condições atuais de mudança”, não se sustenta.

Outro ator doméstico que se manifesta sobre a atuação brasileira, nas negociações agrícolas, e, no G-20 é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Segundo entrevistados, boa parte de suas posições tem ressonância, nas demandas do MDA. Mesmo assim, existe uma série de documentos elaborados pelo órgão e que foi encaminhado para a Presidência, na forma de “...proposições específicas, fundamentais para serem defendidas como posições negociadoras do Brasil na OMC” (CONSEA, 4/07/2008; CONSEA 2005)²²⁶. Segundo documento do CONSEA²²⁷:

“a posição brasileira nas negociações internacionais deve tomar em conta, de forma mais favorável, as chamadas “considerações não comerciais sobre a agricultura” e avançar no tratamento especial e diferenciado os países em desenvolvimento em todas as mesas de negociação (...) propõe-se a observância do acordado na Declaração Ministerial de Nova Déli, onde o G-20 – presidido por Brasil e Índia – enfatizou ser a salvaguarda especial, ao lado de “produtos especiais”, parte integral do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (...) Em concordância com a posição expressada pelo G-33, todo produto de importância significativa para a agricultura familiar dos países em desenvolvimento deve ser objeto passível de salvaguarda especial, sem que haja a necessidade de defini-lo previamente em lista de produtos elegíveis ao uso do mecanismo”.

Em 6 de abril de 2005²²⁸, o Ministro Celso Amorim encaminha aviso ministerial para o então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, afirmando que o documento que estava sendo preparado pelo CONSEA deveria ser:

“objeto de cuidadosa revisão com vistas a melhor alinhá-lo com posições negociadoras que vem sendo desenvolvidas pelo Brasil e pelo G-20 no âmbito das negociações agrícolas da OMC. Nesse sentido, a responsabilidade política e técnica que incumbe ao Brasil recomendam que as eventuais

²²⁶ E.M. no. 006-2008/CONSEA.

²²⁷ Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil. Proposta para a Plenário do CONSEA – maio de 2005.

²²⁸ Aviso no. 006 DPB/CGFOME/DALCA/DUEX-MRE – EAGR – OMC. Brasília, 6 de abril de 2005.

recomendações do grupo de trabalho levem na devida conta o complexo quadro negociador da OMC e as implicações em termos de custo negociador de posturas defensivas em descompasso com as possibilidades e potencialidades da agricultura brasileira”.

Segundo um funcionário do MDA, presente nas reuniões de preparação do documento do CONSEA, que, contavam com a participação do MRE, este, “pouco se pronunciava sobre o encaminhamento das discussões, buscando ter uma postura neutra, já que seria o representante do país nas negociações²²⁹”.

Um dos diplomatas brasileiros, comentando a questão do processo de definição das posições brasileiras, na OMC, e no G-20, afirmou que “o que está em questão é o controle da política comercial externa brasileira” “o Itamaraty tem um papel central e age buscando a manutenção²³⁰”. Na questão específica das posições brasileiras, no G-20, afirmou que “tudo é o Itamaraty que decide” “a gente chama o ICONE para dar um apoio técnico na elaboração das propostas dentro dos marcos gerais estabelecidos”. Esse apoio do ICONE à preparação técnica²³¹ da posição do país no G-20 é enfatizado por vários diplomatas entrevistados, ainda que o papel “definidor²³²” seja do Itamaraty. Mesmo assim, para usar o termo de March e Olsen (1984), “os rituais sociais”, de operacionalização do processo decisório são um pouco mais complexos e devem ser vistos como um elemento central, que contribui, inclusive, para a manutenção da posição singular do Itamaraty. A justificativa, para se estabelecerem unidades de decisão domésticas mais flexíveis e informais, como é o caso do GTI, é que, na visão de parte dos atores envolvidos, o fato de as negociações, na OMC, terem ritmo e dinâmica particular dificulta o estabelecimento de uma agenda doméstica fixa, para a formulação das posições do país.

Freedman (1976:446) argumenta que “os interesses devem ser entendidos como algo mais que a busca de um determinado resultado; devem ser compreendidos a partir do que seja fundamental para a existência institucional dos atores”. Do ponto de vista do

²²⁹ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009.

²³⁰ Entrevista com diplomata brasileiro. Genebra, 18/07/2008.

²³¹ Na visão do embaixador Clodoaldo Huguene “o trabalho do Ícone tem sido da maior importância para preparar nossas propostas”. **Valor Econômico** 15/12/2005. “André, o homem dos cálculos, não tem o que fazer”.

²³² Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 06/08/2009.

Ministério das Relações Exteriores, buscando o seu fortalecimento no seio do aparato estatal, objetivo de todas as burocracias, o fato de ter sido o criador²³³ de uma coalizão internacional que mudou a forma como as decisões eram tomadas, na OMC, que colocou o país junto com a Índia²³⁴, no núcleo do processo decisório da organização, e que aumentou a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, numa arena central da governança internacional, contribuiu para o fortalecimento do Itamaraty internamente. O argumento diplomático busca então reforçar o que seria o benefício possibilitado pela tradição e pela burocracia profissionalizada, com uma cultura organizacional forte (CHEIBUB, 1985). Evidencia-se a idéia de especificidade da política externa em relação às demais políticas públicas e sua funcionalidade para o quadro das políticas de desenvolvimento, implementadas pelo governo. Quando isso é visível, como na atuação do Brasil, no G-20, o Itamaraty tende a reforçar a sua posição específica, no aparelho estatal brasileiro. A manutenção dessa dinâmica pode ser explicada, em boa medida, pela capacidade do Ministério das Relações Exteriores absorver, de forma estratégica, as pressões domésticas por maior participação, no processo decisório, sem, contudo, em momentos importantes, modificar a posição que entende que o país deveria assumir.

Survey, desenvolvido por Marques (2008:102), com empresários e representantes de grupos de interesse brasileiros de diversos setores mostra que:

“mais de 78% dos respondentes sentem que líderes empresariais brasileiros não participam suficientemente das discussões da agenda externa do país. Muitos desses mesmos líderes que entendem que os empresários não participam efetivamente na definição da política externa, são, contudo, ativamente envolvidos com o Itamaraty”.

Esse entendimento contextualizado, no caso do presente trabalho, significa que, na questão do processo de definição da posição brasileira no G-20, a forma como o Itamaraty lida com os atores domésticos interessados na questão visa, sobretudo,

²³³ O então Presidente do Comitê de Negociações Agrícolas da OMC, o diplomata neozelandês, Tim Grosser, destaca a importância do Brasil, para a conformação do G-20: “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.

²³⁴ Segundo Guimarães (1999: 148) “fora da crise, a Índia e a China representam um desafio político para a diplomacia brasileira, como grandes Estados com interesse na multipolaridade do sistema internacional e na luta contra hegemonias que tentam impedir a plena realização do potencial dos Estados da periferia”.

legitimar as decisões mais ou menos formuladas previamente. Isso não quer dizer que os novos atores que participam do processo decisório sejam irrelevantes ou que um processo decisório, onde houvesse maior número de *inputs* efetivos, necessariamente, teria resultados melhores. Significa que, mesmo num contexto doméstico, cada vez mais poliarquico (LOPES, 2008), onde vários atores buscam influenciar a definição da posição brasileira, na OMC, o Itamaraty consegue estabelecer uma estratégia negociadora específica que fortaleça a posição do Brasil, no sistema internacional, e a posição do Ministério, no seio do aparato estatal brasileiro. A maior internacionalização da economia, elaboração técnica da agenda internacional e aumento da participação de outros atores governamentais, não levou, necessariamente, a modificações no padrão de atuação do Itamaraty, na definição das posições brasileiras, na OMC, particularmente, no G-20.

Essa discussão, em parte, remete aos argumentos de alguns autores neo-institucionalistas que consideram que as estruturas organizacionais da política geram efeitos próprios (MARCH e OLSEN 1984; PIERSON, 2004). Uma vez que uma determinada dinâmica de processo decisório está em andamento, as pessoas que participam do mesmo tendem na maior parte das vezes a assumir isso como um dado e a não buscar a modificação de determinada situação, mesmo porque, em alguns casos, as alternativas possíveis não necessariamente seriam interessantes ou viáveis. March e Olsen (2009: 15) argumentam que “as experiências são rotineiramente transformadas em regras, as regras em princípios e os princípios em sistemas de pensamento”²³⁵. Também nessa direção, Alves (2005: 29) entende que:

“o grau de institucionalização das organizações é importante por que quanto maior, mais presente estarão os valores e interesses das organizações nas posições tomadas pelos atores que as representam na arena decisória”.

²³⁵ Segundo March e Olsen (2009:1): “the logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation.”

A receptividade do Itamaraty às pressões domésticas, no caso da definição da posição brasileira, no G-20, parece ser proporcional ao grau que a demanda específica dos atores envolvidos era compatível com o objetivo de manutenção da coalizão, ao menos até a reunião mini – ministerial de julho de 2008, e, com os princípios “tradicionais” da diplomacia, de autonomia e desenvolvimento, neste último caso entendido como proteção ao país da aceitação de acordos ou limitações internacionais que diminuam a capacidade presente ou futura do Estado brasileiro estabelecer políticas públicas em setores considerados estratégicos.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) passou a participar das reuniões do GTI, a partir de meados de 2005. Em 2003, depois da reunião de Cancún, quando o GTI foi criado, a CONTAG não participava. Inclusive, esta, junto com o MDA²³⁶, sempre foi entusiasta do G-20 e da necessidade de uma proposta brasileira sobre Produtos Especiais e Mecanismos de Salvaguarda Especial²³⁷, que sempre foram demandas indianas²³⁸, na OMC, desde o lançamento da Rodada em 2001, e que foram efetivamente incorporadas nas propostas do G-20. Um dos comunicados do grupo afirma que:

“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 negociação²³⁹”.

Essa mesma diretriz também está presente no discurso do Ministro Celso Amorim, proferido na Reunião Ministerial do G-20, de 12 de junho de 2004:

²³⁶ Nota da CONTAG: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/julho/omc-as-ultimas-cartadas-nao-evitaram-o-fracasso/> É interessante analisar o conteúdo desta com o presente na da CNA http://www.cna.org.br/site/down_anexo.php?q=E22_20068Pag_3e4_01.pdf a respeito do mesmo tema.

²³⁷ Proposta de Mecanismo de Salvaguarda Especial 15 de junho de 2005. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mimeo.

²³⁸ A Índia, desde o lançamento da Rodada, em 2001, não estava disposta a abrir o seu mercado agrícola. Pedia uma liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos. As propostas indianas argumentavam que a proteção do mercado agrícola do país justifica-se em função do papel fundamental que este desempenha no equilíbrio e no desenvolvimento da sociedade indiana. Por isso, viam uma razão de ser do apoio interno. Da mesma forma, os indianos querem 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. (WT/MIN(05)/ST/17; G/AG/NG/W/114; G/AG/NG/W/176).

²³⁹ Reunião Ministerial do G-20. Genebra, 9 de novembro de 2005.

“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”.

Esta posição do Brasil era fundamental para a manutenção da coalizão. Contudo, a posição efetiva do Brasil, desde antes da Conferência da Cancun, de setembro de 2003, sobre o tema de tratamento especial e diferenciado e salvaguardas especiais para países em desenvolvimento era que:

“o Brasil manteria postura equilibrada a esse respeito, assinalando apenas a conveniência de que a salvaguarda especial funcionasse como um estímulo à liberalização, associada, portanto, à redução tarifária dos produtos cobertos²⁴⁰”.

Esta parece ter sido, inclusive, a posição do país, cinco anos depois, na reunião mini-ministerial, de julho de 2008²⁴¹, já num estágio final da negociação, quando o G-20 não apresentou proposta conjunta sobre o tema e o Brasil não aderiu à proposta da Índia, da China e da Indonésia, e, aceitou um acordo que não previa as proteções demandadas pelos indianos²⁴². Na reunião mini-ministerial, de julho de 2008, onde havia uma chance

²⁴⁰ Telegramas 650 e 651 de Delbrasgen para Exteriores de 26/03/2003. Telegrama 670 de Delbrasgen para Exteriores 27/03/2003.

²⁴¹ Em 12 de junho de 2008, ou seja, um pouco mais de um mês antes da reunião mini-ministerial de julho de 2008, o Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Laudemir André Muller, encaminhou ofício para o embaixador Roberto Carvalho Azevêdo, então Subsecretário – Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Itamaraty (atualmente embaixador brasileiro em Genebra), com cópia para o ministro Carlos Marcio Cozende, Diretor do Departamento Econômico do Itamaraty e para o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, no seguinte sentido: “Faço referência ao momento atual da negociação agrícola da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. A este respeito, solicito que o Ministério das Relações Exteriores mantenha o Ministério do Desenvolvimento Agrário permanentemente atualizado do andamento das discussões. Nas últimas semanas tem ocorrido uma série de reuniões negociadoras e de aproximação de posições em Genebra. Entretanto, não temos recebido relatos ou informações oficiais sobre a evolução dos temas em negociação, especialmente os de nosso interesse institucional direto. As poucas informações que temos tido do processo, via de regra, são as que temos obtido na mídia ou da página da Organização Mundial do Comércio na Internet. Como é bem sabido, as discussões em Genebra aparentemente convergem para uma possível reunião ministerial, que poderá significar a conclusão da Rodada Doha. Dentro os pontos que ainda estão em aberto na negociação, há pontos de fundamental importância para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por fim, reitero que as convocatórias e informações de prováveis datas de reuniões, ainda que sejam sujeitas a confirmações ou passíveis de cancelamento posteriores, sejam enviadas a este Ministério de forma expedita, a fim de viabilizar a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no processo”. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Gabinete do Ministro. Ofício no. 009/AIPC. MRE – DCA. Distribuição SGET/DEC/DPB. Classificação EAGR. OMC.

²⁴² Jamil Chade, *O Estado de S. Paulo*, 27/07/2008. Entidades do Setor Agrícola apóiam acordo da Rodada Doha. *Valor Econômico*: 17/07/2008. Segundo um funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário “a proposta do Itamaraty sobre salvaguardas especiais e tratamento especial e diferenciado em

real de fechamento da Rodada, com influência do Brasil²⁴³ e do G-20, na configuração do acordo, o país resolveu aceitar²⁴⁴ o acordo proposto por Pascal Lamy. Carvalho (2009) argumenta que os interesses domésticos dos membros do G-20, particularmente do Brasil, na reunião de julho de 2008, foram mais fortes que as motivações iniciais que levaram à formação da coalizão. Na visão de Carvalho (2009: 19):

“as posições do Brasil em julho de 2008, quando o país aceitou as propostas da OMC como base das negociações, foram resultados de dois fatores: os constrangimentos domésticos e as idéias realistas que ajudaram a justificar a decisão e o abandono da “solidariedade” ao G-20”.

O Ministro Celso Amorim entende que “esse grupo (o G-20) não era um fim em si mesmo. O objetivo é a conclusão da Rodada²⁴⁵”. A postura do Brasil, em relação ao G-20, pode ser pensada a partir do que Pinheiro (2000) chama de a natureza hobbesiana e a natureza grotiana da política externa brasileira. A avaliação da REBRIP sobre a posição brasileira em julho de 2008 era que:

“a estratégia negociadora brasileira também abalou as alianças do Brasil com Índia e China. Refletindo o peso econômico que o agronegócio exportador tem na balança comercial brasileira, o Brasil não deu a devida importância a temas importantes para estes países parceiros e para a agricultura familiar e camponesa. O tema das salvaguardas e outros mecanismos de defesa e promoção da agricultura que garante a segurança e soberania alimentar, no

julho de 2008 não agradava ao MDA”. Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009.

²⁴³ Segundo Matheus Alves Zanella, em 14 de julho de 2008 “tudo indica que a ministerial de Genebra será decisiva para a Rodada Doha. Os termos técnicos das modalidades já foram explorados de maneira profunda nos últimos meses e restam as decisões políticas sobre os níveis de ambição dos acordos (...) o Brasil após conseguir a última das grandes ambições em NAMA – o tratamento especial para o Mercosul em produtos sensíveis – também não possui justificativas de negar um possível acordo em Genebra. O espaço de manobra do Brasil é justamente tentar ampliar a ambição em pontos em aberto em agricultura, como o nível de apoio doméstico dos Estados Unidos e as flexibilidades como SSM, SSG, SPs, etc”. Nota Técnica no. 26 - CNA. Brasília, 14 de julho de 2008.

²⁴⁴ Referindo-se ao papel da instituição ou ator coordenador no processo decisório de política externa Farias (2009: 19) argumenta que “Usually the coordinator will be active in the decision unit when he disagrees with the position of other participants in key opportunities to act, especially when he saw a great gulf between the preferences of the decision unit and the necessities of the international multilateral process”.

²⁴⁵ “Argentina não se dobra a Amorim”. **O Estado de São Paulo**. 27/07/2008.

Brasil e no mundo, não foi priorizado pelos negociadores brasileiros, ao passo que se mostrou um tema central para estes parceiros chave do Brasil²⁴⁶.

Trabalho de Farias (2009) discute tema de importância para o estudo do processo decisório doméstico: o estágio da negociação. Ou seja, o nível de intensidade da participação dos atores domésticos e o grau de politização da discussão dos temas não são uniformes em todos os momentos da negociação. Varia de acordo com o momento da negociação. No caso do Brasil, em todos os momentos, o papel do Itamaraty é singular, em boa medida, pelos aspectos discutidos, no segundo capítulo da dissertação, mas, a forma como ocorre a interação com os outros atores domésticos sofre variações de acordo com o estágio da negociação. Os estágios iniciais, de pré-negociação e definição da agenda, são processos amplos. Esses momentos, em todas as Rodadas (STEINBERG, 2002), também, na Rodada Doha, são razoavelmente inclusivos, do ponto de vista das demandas que serão incorporadas na agenda. Não há uma discussão de detalhes dos acordos. Por conta disso, a mobilização doméstica tende a ser menor, já que há certo espaço para demandas específicas e os compromissos são genéricos. Os atores domésticos ainda não vêm de forma clara impactos (re)distributivos.

Na fase seguinte, no estágio intermediário da negociação, os acordos vão ficando mais específicos, os temas mais delimitados e o caminho da negociação, a definição das modalidades, já é efetivamente traçada. A trajetória é delimitada e os *frameworks*, fórmulas de cortes tarifários, e de acesso a mercados ficam mais complexos e técnicos. Nessa fase intermediária, há maior participação doméstica, na definição de aspectos técnicos das posições, e a busca de influência de setores e atores específicos. Por fim, na fase final da negociação, de estabelecimento dos compromissos efetivos de cada país, e do formato final do acordo, há forte mobilização doméstica, visando influenciar a posição oficial do governo.

Do ponto de vista do negociador oficial de um país em desenvolvimento, como no caso brasileiro, a tendência à variações de intensidade das pressões domésticas tem impacto na forma como este lida com os atores internos. Nos estágios intermediário e final da negociação, quando a busca por influência nas decisões é maior, vimos isso

²⁴⁶ REBRIP – Rede Brasileira Pela Integração dos Povos. 30 de julho de 2008. Fracasso da Rodada Doha da OMC. Movimentos sociais comemoram mais um fracasso da Rodada de Doha da OMC. <http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=2546>

claramente no aumento no número de cartas enviadas ao MRE e de declarações públicas de atores domésticos interessados, na questão das negociações, da OMC e do G-20, o Itamaraty já tinha traçado a estratégia de atuação do país, que certamente poderia sofrer modificações, mas que se operaria, a partir de uma margem previamente estabelecida. Essa margem é considerada, tendo em conta a estratégia do Brasil, no conjunto dos temas, e também a posição dos outros países. Dependendo do peso dos atores domésticos envolvidos na questão, e, da atenção presidencial, as posições poderiam mudar. Mas, no caso das posições brasileiras, no G-20, não houve mudanças significativas, entre outros fatores, por conta do papel singular do Itamaraty na formulação e, sobretudo, na implementação da posição do país. O papel “definidor²⁴⁷” do Itamaraty permaneceu constante em todos os estágios da negociação. Carvalho (2009:13), apesar não estar trabalhando com o mesmo tipo de argumento do presente trabalho, também oferece elementos importantes, para a corroboração da nossa hipótese, quando argumenta que as “propostas iniciais do G-20 não sofreram modificações durante o processo negociador”.

A diplomacia, por ser a instituição coordenadora, do GTI, que formulava a posição brasileira, buscou compor o processo decisório de modo que o mesmo corroborasse as suas posições, no sentido mais ou menos indicado pela literatura, quando analisa o papel dos coordenadores no processo decisório (DESTLER, 1980, FARNHAM, 2004, FARIAS, 2009). Essa composição incluía os principais atores interessados no tema. O fato de a participação do país na coalizão levar em consideração a composição de elites e o momento político nacional também é um fator a ser considerado, o que tem a ver com a noção que “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se” (FARIA, 2009: 85), o que não quer dizer que a instituição diplomática tenha deixado, em algum momento, de ter um papel central na definição das posições brasileiras na coalizão.

A atuação do Brasil, na OMC, por meio do G-20 possibilitava à diplomacia conjugar os elementos de tradição da ação externa brasileira, autonomia e desenvolvimento, com as necessidades políticas do momento e com as permissibilidades do sistema internacional, mantendo ou aumentando, com isso, a sua posição singular no aparato estatal brasileiro. Não parece haver, no caso da formulação das posições brasileiras, no G-20, progressiva influência da sociedade civil no processo decisório ou

²⁴⁷ Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 06/08/2009.

uma descentralização da formulação e/ou implementação da política externa do Itamaraty para outros órgãos do governo, nos termos sinalizados por Cason e Power (2006). Isso não quer dizer que a política externa ou as posições do Brasil, no G-20, desconsiderem totalmente os interesses domésticos.

A coalizão G-20 surgiu no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, quando, diante de uma dinâmica específica do contexto negociatório, sobretudo, a possibilidade de a Índia aderir às posições da União Européia e desequilibrar o jogo da rodada em favor dos interesses protecionistas, no tema agrícola, os negociadores oficiais definiram uma estratégia para o país atuar na Rodada. Em seguida, buscou-se uma composição doméstica, o GTI, onde os atores participantes, de certa forma, corroborassem com essas posições²⁴⁸. A partir de 2005, paralelamente às críticas dos setores mais ligados ao agronegócio (MAPA, CNA, ICONE), houve um aumento do peso dos setores ligados à agricultura familiar (MDA, CONTAG, CONSEA), no processo decisório, de forma a justificar as posições da diplomacia a partir de demandas de órgãos domésticos. A estratégia da diplomacia brasileira, no G-20, era um meio para atingir um ou vários fins e levava em consideração interesses domésticos importantes, algumas vezes antecipando-se às demandas dos atores de maior peso. Um dos objetivos do Brasil era conseguir um acordo agrícola, na OMC, mais razoável, onde houvesse diminuição dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos e maior acesso a mercados desses países. Buscava-se também contra-arrestar as proposta de “graduação” do país tal como pretendida pelos Estados Unidos e pela União Européia em diferentes momentos da negociação. A postura de demandante, nas negociações agrícolas, fortaleceria posições mais defensivas nos outros temas da negociação, como NAMA, serviços e propriedade intelectual. Além disso, a atuação do país, na coalizão, tinha relação com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são formadoras do padrão de respostas da diplomacia brasileira ao sistema internacional (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI e MARIANO 2006;

²⁴⁸ Por exemplo, antes da formação do G-20, quando o Brasil atuava, sobretudo, via Grupo de Cairns, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não participava do processo decisório de definição das posições do Brasil nas negociações agrícolas. Por exemplo, no processo de definição da posição do país nas negociações agrícolas na reunião mini-ministerial de Tóquio, de fevereiro de 2003, não houve participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no processo decisório. “País tem dúvidas sobre acordo agrícola na OMC”. **O Estado de S. Paulo**, 14/02/2003. Ver também: “Brasil quer negociação na ALCA ou na OMC”. **Valor Econômico**, 14/02/2003.

MARIANO, 2007) e fortalecia a instituição diplomática, enquanto ator doméstico que contribui para o fortalecimento das posições do país no sistema internacional.

Como vimos, no terceiro capítulo da dissertação, as coalizões são importantes, para os países em desenvolvimento aumentarem seu poder de barganha nas negociações, na OMC. Contudo, parece haver uma dificuldade estrutural, para a manutenção das coalizões nos estágios finais das negociações, de definição dos compromissos de cada país. As coalizões parecem ter maior efetividade, nos estágios iniciais da negociação e de estabelecimento dos *frameworks* intermediários. Ainda não é possível explicar totalmente a posição brasileira, na reunião mini-ministerial de julho de 2008, até porque a Rodada ainda não terminou, mas, pudemos verificar que, desde janeiro de 2003, a diplomacia brasileira formulou uma estratégia de negociação para a Rodada, buscando atuar em conjunto com a Índia, estimulada pela possibilidade de os indianos aderirem às posições da União Européia, nas negociações agrícolas. O surgimento da coalizão remete, sobretudo, à necessidade brasileira de reagir a uma situação, onde a discussão sobre agricultura caminhava para um sentido que era entendido como desfavorável ao interesse do país nas negociações. Não houve mudanças, e, esta estratégia de atuação conjunta com a Índia só foi alterada, no momento que se entendeu que havia uma chance real de encerramento da Rodada, em termos percebidos como favoráveis para o país. Essa continuidade e a própria estratégia brasileira no G-20 são elementos que caminham no sentido de corroborar a nossa hipótese.

No âmbito das negociações internacionais, as possibilidades oferecidas por algumas afinidades, entre os países, encontram limites lógicos, sobretudo nos momentos críticos ou decisivos, nos interesses políticos e econômicos de atores domésticos relevantes. As afinidades abrem alguns caminhos, promovem certa compreensão, mas no caso da política internacional, parecem não superar o papel dos interesses. A posição do Brasil, na reunião mini-ministerial, de julho de 2008, talvez possa ser contextualizada, a partir dessa perspectiva. Pinheiro (2004, p.8), aponta, que:

“na conjugação de idéias e interesses, o que se percebe na política externa brasileira é a hegemonia de uma visão realista das relações internacionais e do papel que o país deveria desempenhar no sistema”.

O conceito de autonomia, que seria um corolário dessa percepção realista do cenário internacional, constitui um atributo estrutural da política exterior do Brasil. Contudo, como foi discutido, no primeiro capítulo da dissertação, épocas distintas e contextos internacionais e domésticos diferentes resultam em diferentes interpretações do que seja a autonomia.

Do ponto de vista do Itamaraty, a formação e atuação do Brasil²⁴⁹, no G-20, um caso de sucesso no direcionamento das negociações, na OMC, que aumentou a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, nas negociações internacionais, é um indicador que, no âmbito do jogo das disputas interburocráticas, de definição das posições brasileiras, tende a fortalecer o Ministério das Relações Exteriores e a forma como lida com os temas externos. O peso do Itamaraty, historicamente, tem se fortalecido na medida que, em determinado período, haja uma forte correlação, entre o padrão econômico adotado internamente, um atendimento às demandas das elites dominantes, numa situação de razoável grau de coesão, e, também, que haja uma funcionalidade da política externa no que se refere à manutenção ou ampliação da capacidade de atuação autônoma, no sistema internacional. A questão da participação brasileira, no G-20, insere-se exatamente nessa perspectiva. É por conta dessa compreensão estrutural da política externa brasileira que entendemos que a manutenção do G-20 e seu sucesso relativo na Rodada Doha, contribuiu para o fortalecimento do Itamaraty, no processo decisório de definição das posições internacionais do Brasil. Corroborando nosso argumento do primeiro capítulo, que quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou tem forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementados pelo governo e seus principais grupos de sustentação, o Ministério das Relações Exteriores tende a se fortalecer enquanto instituição e a aumentar o seu peso, no processo decisório de definição das posições internacionais do país. Como afirma Amorim (1994: 15) “as realizações diplomáticas reforçam o papel da Chancelaria no processo mesmo de articulação de opções de política internacional”.

²⁴⁹ Na visão do Ministro Celso Amorim: “Todo mundo reconhece que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado - e diria que quase que cortejado - por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países”. **Gazeta Mercantil**, 19/10/2006.

O G-20, por ter uma conotação de busca de maior justiça²⁵⁰ das negociações na OMC, por ser uma coalizão de países em desenvolvimento, por conciliar demandas ofensivas em relação aos países desenvolvidos, nas negociações agrícolas, com posições que destacam a importância da agricultura familiar, e, por ter sido uma “escada para uma posição que o Brasil jamais tinha tido antes na OMC²⁵¹”, conta com apoio de diversos grupos e movimentos políticos e sociais que dão apoio importante ao governo Lula da Silva, o que não quer dizer que esses grupos tenham total influência, no processo decisório de definição dessas posições. A coalizão tem forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementadas internamente pelo governo e com a visão de mundo de parte significativa dos seus grupos de sustentação. Portanto, como vimos, no processo decisório de definição das posições brasileiras, no G-20, com o apoio ostensivo da Presidência, articulando-se estrategicamente com burocracias médias, aproveitando a situação de fragilidade institucional da CAMEX, a instabilidade de outros ministérios e, apoiando-se em uma coalizão política e social que, não deseja que o Brasil se envolva em negociações profundas com países desenvolvidos, o Itamaraty teve uma centralidade inquestionável na formulação das posições brasileiras no G-20. Este relativo descolamento doméstico foi importante para a manutenção do G-20, sobretudo, no período de 2005 a 2007. O processo decisório de definição da posição brasileira é uma variável que teve papel importante para garantir a manutenção do G-20.

²⁵⁰ Referindo-se à participação do Brasil, na Conferência de Paz de Paris, de 1919, na discussão sobre a formação da Liga das Nações, Garcia (2000:33) argumenta que “essa conduta aparentemente contraditória, ou seja, a defesa dos direitos das potências menores concomitante à aspiração de conquistar um status equivalente ao das grandes potências, iria permear toda a política brasileira na Conferência de Paz”.

²⁵¹ Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília 21/05/2009.

Considerações Finais

Buscamos ao longo do presente texto analisar o processo decisório de formulação da posição brasileira, na coalizão G-20, na Rodada Doha, da OMC. Do mesmo modo, abordamos a questão da origem da coalizão, as razões da sua manutenção e do seu sucesso, ao menos relativo, e a forma como a atuação na coalizão tinha relação com aspectos estruturais do comportamento externo brasileiro. Dinâmicas do processo decisório de definição da posição brasileira e da política doméstica do país tiveram papel importante, para a manutenção da coalizão. Como vimos, sendo o Brasil o principal formulador do G-20, a manutenção dessa coalizão internacional de países em desenvolvimento estava condicionada, em boa medida, por aspectos referentes à política doméstica, o que corrobora o argumento que elementos referentes à dinâmica interna dos Estados devem ser adicionados ao entendimento da razão pela qual os países atuam, mediante coalizões, na OMC, ou, especificamente, no caso das potências médias, por que estariam mais propensas a arcar com os custos de sua manutenção.

Contribuíram para o êxito do G-20, sobretudo, no estágio intermediário da negociação, a apresentação de propostas técnicas e substantivas, a tentativa de ter uma posição intermediária entre os diferentes interesses que constituíam a dinâmica negociatória, o aperfeiçoamento das estratégias de negociação dos países em desenvolvimento, movimentos próprios do sistema internacional, como o questionamento da centralidade norte-americana e a reestruturação dos eixos de desenvolvimento, com destaque para o papel da China e da Índia. Esses são fatores que inviabilizaram, ao menos por enquanto, o término da Rodada Doha, nos mesmos moldes como ocorrera o fechamento das Rodadas anteriores, que Steinberg (2002) chamou de “pactuação assimétrica”. Portanto, aspectos da política doméstica do Brasil e questões do sistema internacional ajudam a entender os sucessos do G-20.

Na percepção brasileira, o G-20 não era um fim em si mesmo, era um meio para atingir um ou vários objetivos, entre eles, concluir a Rodada Doha²⁵². No momento em

²⁵² Como argumenta o ministro Celso Amorim “esse grupo (o G-20) não era um fim em si mesmo. O objetivo é a conclusão da Rodada”. “Argentina não se dobra a Amorim”. Jornal **Estado de São Paulo**, 27/07/2008. Referindo-se às diferentes posições entre Brasil e Argentina, o presidente Lula da Silva indica que, “veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Européia ou da

que havia uma chance concreta de encerramento da Rodada, onde as ameaças aos interesses brasileiros que estimularam a formação da coalizão não estavam mais presentes, e o acordo que estava sobre a mesa era entendido como favorável aos interesses do país, tendo o Brasil e o G-20 contribuído, significativamente, na sua configuração, como vimos, no quarto capítulo, optou-se por ter uma posição que, para determinados analistas e observadores, foi entendida como de não solidariedade ao G-20. Ou seja, naquele momento, a percepção era que a atuação em conjunto, sobretudo, com a Índia, no caso das negociações agrícolas na OMC, importante para a manutenção do G-20, já teria cumprido o seu objetivo. O que não equivale a dizer que os esforços, buscando maior aproximação com o país asiático em outros temas e agendas da política externa, como no caso do acordo preferencial de comércio entre o Mercosul e a Índia, tenham se arrefecido. Além disso, como a Rodada Doha ainda não terminou, é possível que os países voltem a atuar em conjunto, no tema agrícola e, no G-20, tendo em conta, sobretudo, os sinais de retrocesso nas posições dos Estados Unidos em relação ao que estava na mesa, em julho de 2008.

O surgimento do G-20 remete a uma posição reativa do Brasil, diante de uma situação das negociações que contrariava seus interesses. A origem da coalizão, assim como de outras coalizões de países em desenvolvimento, na OMC, baseia-se na tentativa de reagir eficazmente a medidas que contrariam interesses. Nesse sentido, como vimos, ainda que a coalizão, posteriormente, tenha moldado, de forma substantiva, o andamento das negociações, a sua origem tem relação com determinadas posturas dos países desenvolvidos, sobretudo, da União Européia, e na Reunião de Cancún, da tentativa desta, junto com os Estados Unidos, de chegar a um entendimento, nos moldes do acordo de *Blair House* da Rodada Uruguai. O que sugere que, um estímulo importante, para a formação de coalizões de países em desenvolvimento, são fatores exógenos ao próprio grupo.

Muitas vezes, o caso do G-20 vai nessa direção, quando os países em desenvolvimento conseguem contra-arrestar os fatores externos que estimularam a

América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial”. **Clarín**, 7/9/2008.
<http://www.clarin.com/diario/2008/09/07/um/m-01755400.htm>

formação da coalizão, tendem a ter dificuldades para continuar agindo coletivamente. Parte da explicação disso, talvez tenha relação com os interesses domésticos dos países. A posição oficial brasileira, no G-20, durante um estágio da negociação, ao menos, de fevereiro 2003 até julho de 2008, buscava relativizar os interesses demandantes na negociação agrícola em prol da ação coletiva com a Índia. Essa lógica correspondia a fatores do jogo político doméstico e da estratégia de negociação traçada pelos formuladores oficiais. Quando houve uma oportunidade de ação, onde interesses efetivos do país, que já eram identificáveis antes da formação da coalizão, estavam mais ou menos incorporados, na mesa de negociação, as concessões que estavam sendo feitas estrategicamente, em prol da ação coletiva, foram parcialmente abandonadas. A ação coletiva dos países em desenvolvimento, na OMC, é mais determinante, no sentido de se buscar evitar uma perda, do que propriamente estimulada por uma posição inicial propositiva, tentando assegurar nichos de benefícios e posições comuns. Mais estudos nesse ponto, considerando outras coalizões, poderão complementar o entendimento apresentado neste trabalho, equacionando o estímulo geral e o impacto das coalizões de países em desenvolvimento na OMC.

Com relação às nossas hipóteses de pesquisa, verificamos, efetivamente, a participação de diversos atores domésticos, na dinâmica de formulação das posições brasileiras, no G-20. Confirma-se, assim, a hipótese central que indicava que, em casos onde temas externos têm forte interconexões com os interesses domésticos, a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva aos atores internos, como forma de fortalecer suas posições no âmbito das negociações comerciais internacionais. Isso foi comprovado, a partir da análise das reuniões do GTI, onde era oficialmente definida a posição que o Brasil teria na coalizão. Nesse sentido, com o decorrer das negociações, de 2003 a 2008, e os inerentes conflitos de interesses domésticos em relação à posição que o país deveria ter, uma derivação da nossa hipótese central era que, por conta dessas pressões domésticas, haveria alterações nas posições iniciais da diplomacia, diante de determinadas questões envolvidas na atuação do Brasil, no G-20. Contudo, não verificamos alterações importantes, nas posições iniciais da diplomacia brasileira, no decorrer do processo negociador. O que corrobora nossa hipótese secundária, indicando que a abertura do processo decisório a alguns dos atores domésticos interessados na

questão, não necessariamente significa um processo decisório mais descentralizado, denota, na verdade, uma dinâmica de absorção estratégica da participação de atores não – governamentais ou de agências governamentais que não participavam do processo de formulação da política externa brasileira, mas que, diante dos temas tratados, demonstram interesse em influenciar a posição do país. Verificamos um claro padrão de comportamento nas posições do Brasil, no G-20, delimitado pelo Ministério das Relações Exteriores, e que levava em consideração, tanto aspectos político-domésticos, quanto à dinâmica das negociações, na OMC. Nesse sentido, como identifica parte da literatura teórica de Análise de Política Externa, os *outputs* do processo decisório refletem as forças relativas dos atores envolvidos, de forma que a estabilidade numa estrutura de poder irá resultar numa certa continuidade da política.

Não identificamos, no processo decisório de definição da posição brasileira, no G-20, progressiva influência da sociedade civil ou perda significativa de poder no processo e/ou descentralização da formulação da política externa do Itamaraty, para outros órgãos do governo, tal como argumenta parte da literatura. Da mesma forma, a interação, entre formuladores oficiais de política externa e os agentes privados, parece ser mais guiada pelo Estado do que alguns trabalhos recentes têm considerado. Ampliar o exame a respeito das dinâmicas internas de decisão sobre política externa brasileira, em diferentes casos, comparando o processo decisório, em momentos distintos na linha do tempo, possibilitará um entendimento mais preciso, a partir de novos quadros de referência, do peso do Ministério das Relações Exteriores, na formulação das posições internacionais do Brasil. A questão da ascensão brasileira ao núcleo decisório da OMC, em boa medida, relacionada com a formação e atuação, no G-20, não está ligada a uma nova ou maior influência da sociedade civil e de outros setores do governo, na formulação da posição do país que não apenas do órgão “tradicionalmente” responsável. Conceitos distintos – participação e influência – precisam ser matizados, considerando, inclusive, o que Faria (2008) considera como “resposta adaptativa” do Itamaraty às pressões domésticas.

No processo decisório de definição da posição brasileira, no G-20, que é uma variável importante para a manutenção da coalizão, a participação do Ministério da Agricultura e de outros atores e agências governamentais interessadas na questão, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Confederação Nacional da Agricultura e o

ICONE, no âmbito do GTI, têm importância, sobretudo, na definição de alguns dos aspectos técnicos, crescentemente significativos nas negociações, em suas fases intermediárias e finais. Entretanto, cumpre considerar que, nas negociações internacionais, as questões técnicas e específicas dos acordos são operacionalizadas ou implementadas, a partir da definição de uma estratégia negociadora do país que, por definição, é política. Como vimos, no processo decisório de formulação das posições brasileiras, no G-20, o Itamaraty, com o apoio ostensivo da Presidência, articulando-se, em alguns momentos, com burocracias médias, aproveitando a situação de fragilidade relativa da CAMEX, a instabilidade de outros ministérios e, considerando uma coalizão social interna que, não desejava que o Brasil se inserisse em negociações profundas com países desenvolvidos, definiu uma estratégia de negociação e buscou configurar uma dinâmica doméstica de processo decisório que subsidiasse essa diretriz.

Nesse sentido, no que tange à discussão sobre processo decisório doméstico e negociações, na OMC, o caso brasileiro, no G-20, parece ir no sentido de relativizar os achados de algumas pesquisas (SHAFFER, 2001; ZAHRT, 2008) que indicam que disputas, entre os atores domésticos, podem impedir a elaboração de uma estratégia coerente de negociação ou que argumentam que a flexibilidade do negociador tende a diminuir à medida que um maior número de atores domésticos buscam intervir no processo decisório. Dependendo da forma como ocorre o processo decisório, *de jure*, e, *de facto*, do peso da burocracia ou da agência estatal que lida mais diretamente com o tema das negociações internacionais, na política doméstica, e do apoio presidencial, o negociador pode absorver, de forma estratégica, as pressões domésticas e tentar formatar o processo decisório num determinado sentido, onde a composição de forças dos atores participantes corrobore com a sua postura.

Mesmo num contexto em que há fortes disputas entre os atores domésticos em relação às posições que o Brasil deveria ter na OMC, particularmente, no G-20, o Itamaraty elaborou uma estratégia coerente²⁵³ de negociação e efetivou as flexibilidades necessárias que garantiram a manutenção desta estratégia. A operacionalização dessa dinâmica, entre outros fatores, relaciona-se com a questão da autorização e delegação de

²⁵³ Emprego esse termo de forma a retomar o argumento de Zahrt (2008).

poder do Presidente da República²⁵⁴, para o Ministério das Relações Exteriores (KRASNER, 1972; LIMA 1994), que ocorre no bojo de um processo de fortalecimento do Itamaraty, na definição das posições brasileiras, nas negociações comerciais internacionais, no período pós - Guerra Fria, tal como foi discutido, no segundo capítulo. O maior impacto e politização dos assuntos internacionais, bem como o aumento da participação dos atores domésticos, na formulação das posturas internacionais do Brasil, não necessariamente leva a mudanças no papel singular que o Itamaraty detém, na formulação e na implementação das posições externas do país.

Como discutimos acima, nas reuniões do GTI, de definição da posição brasileira, no G-20, estavam presentes representantes do MAPA e da CNA²⁵⁵ e, ao mesmo tempo, do MDA e da CONTAG, sendo o chefe da DPB do Itamaraty, o coordenador do grupo. Para o Ministério das Relações Exteriores, a questão da manutenção do G-20 e atuação conjunta com outros países em desenvolvimento, ao menos, até julho de 2008, era importante. O fato de haver, no processo decisório doméstico brasileiro, burocracias com interesses ofensivos e defensivos, nas negociações agrícolas, possibilitava que o Itamaraty justificasse as posições do Brasil e, durante algum tempo, a relativização das propostas demandantes em agricultura, com base em argumentos de órgãos domésticos. No processo decisório brasileiro de definição da posição brasileira, havia setores que defendiam posições próximas às da Índia e da China, e atores com posições similares às da Argentina e do Chile. Isso fez com que, no estágio intermediário da negociação, muitas vezes, as propostas apresentadas pelo Brasil fossem incorporadas, pelos outros membros, como propostas do G-20.

O papel do Itamaraty, no processo decisório de estruturação das posições brasileiras, deve ser visto como singular e não único ou exclusivo, na formulação da posição brasileira, no G-20. Isso não quer dizer que o processo decisório seja simples. Há

²⁵⁴ Referindo-se ao caso norte-americano, sinalizando a importância do apoio presidencial para a instituição que lida com as negociações internacionais, Destler (2005: 323) argumenta que “presidential support for the USTR, particularly important at times of trade policy crisis or major negotiations, has often been tenuous”.

²⁵⁵ O então chefe do Departamento de Comércio Exterior da Confederação da Agricultura e Pecuária, Antônio Donizeti Beraldo, comentando a carta que o G-20 havia mandado para o embaixador uruguaio Carlos Pérez del Castillo, declarou a um jornalista da **Folha de São Paulo**, em 2/09/2003: “o grau de ambição do agronegócio foi substancialmente reduzido na proposta do G-20, para possibilitar uma aliança política”.

uma série de discussões e reuniões com outros atores, governamentais e não governamentais. De qualquer forma, é possível identificar algum descolamento e margem de manobra do Itamaraty. Este relativo descolamento doméstico, cuja razão de sua manutenção buscamos analisar, foi importante para a manutenção do G-20, sobretudo, no período de 2005 a 2007. Paralelamente, os êxitos do G-20, na Rodada Doha, fortaleciam as posições do Ministério das Relações Exteriores, na definição da postura brasileira, pois atendiam às expectativas de grupos importantes que dão sustentação política e ideológica ao governo. As posições do Brasil, na coalizão, relacionavam-se, tanto com o processo interno de construção da posição negociadora, quanto com os limites que a lógica das negociações estabelecia.

O objetivo do Brasil, através da atuação mediante coalizões internacionais, consiste em gerar recursos de poder que possam ser utilizados, para fins de sua política exterior. No que se refere ao padrão de comportamento, de longo prazo, da diplomacia brasileira, vimos que os conceitos de autonomia e desenvolvimento são subjacentes à participação do país na coalizão. Como sinaliza a literatura de política externa do Brasil, as ações variam na história, de acordo com a avaliação sobre o método mais conveniente e eficiente, no sentido de não só atingir determinados objetivos, como também de manter certa margem de manobra e autonomia.

Referências Bibliográficas

ABDENUR, Roberto. A Política Externa Brasileira e o Sentimento de Exclusão. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; NABUCO, Sérgio C. **Temas de Política Externa Brasileira II**, v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ALMEIDA, Maria Hermínia B.T. Atores Estatais na Política Comercial Brasileira. **Mimeo**. 2008.

ALLISON, Graham T; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises**. New York, Longman, 1999.

ALVES, Vagner C. Dos Apeninos à Coréia: o processo decisório da participação militar brasileira em dois tempos. **Tese de Doutorado**. IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

AMORIM, Celso. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR, Gelson e NABUCO, Sérgio C. (Orgs) **Temas de Política Externa Brasileira II**, vol.1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, p. 337-385, 2000.

ARBIX, Daniel A. Contenciosos brasileiros na OMC: pauta comercial, política e instituições. **Contexto Internacional**, v. 30, p. 3, p. 655-699, 2008.

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

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.

BARBOSA, Rubens A. O lugar do Brasil no Mundo. **Política Externa**, vol. 5, nº 2, 1996.

- BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.42, no. 2, 1998.
- BUENO, Clodoaldo. **Política Externa da Primeira República: Os Anos do Apogeu – de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville, FL: University Press of Florida, 2009.
- CAMPOS, Taiane Las C. Domestic and International interaction: a case-study of Brazil and India's role in constructing the G-20. **Paper**. International Studies Association 49th Annual Convention, São Francisco, 2008.
- CARDIM, Carlos Henrique. **A raiz das coisas: Rui Barbosa, o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2007.
- CARVALHO, Maria Izabel V. O processo de formulação da agenda: Brasil e Estado Unidos na Rodada do Milênio da OMC. **Paper**: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2000.
- CARVALHO, Maria Izabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, vol. 25, nº2, 2003, pp. 363-401.
- CARVALHO, Maria Izabel V. International and Domestic Constraints: Brazil in a Three – Level Game in Doha Round? **Paper**: ISA/ABRI Conference, 2009.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula. **Paper**: German Institute of Global and Area Studies, GIGA, Hamburg, 2006.
- CASTRO NEVES, João A. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. In: LESSA, Antônio Carlos (org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CERQUEIRA, Rodrigo. Diários do Príncipe: Imprensa e Política Externa no governo Cardoso (1995 – 2002). **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Relações Internacionais – PUC- Rio, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado Luiz (org). **O Desafio Internacional a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

CEPALUNI, Gabriel. O Contencioso Brasil X Estados Unidos no Setor Farmacêutico e a Licença Compulsória para Medicamentos Contra HIV/AIDS: Regimes Internacionais, Atores “Transnacionais” e Política Doméstica. 2004. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós – Graduação de Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC-SP. São Paulo. 2004.

CEPALUNI, Gabriel. Revisão da literatura sobre ação coletiva internacional: propostas Para uma agenda de pesquisa emergente. **Paper**. 1º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. Brasília, 2007.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.28, nº1, 1985.

COOPER, Andrew; HIGGOT, Richard; NASSAL, Richard. **Relocating Middle Powers: Australia e Canada in a Changing World Order**. Vancouver: UBCPress, 1993.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, no.1, 1999.

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo. “Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations”. **The World Economy**, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

DANESE, Sérgio França. A Diplomacia no Processo de Formação Nacional do Brasil. **Política Externa**, Vol. 8, No. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DEESE, David A. World Trade Politics. **Power, Principles, and Leadership**. Routledge, New York, 2008.

DESTLER, I. M. **Presidents, bureaucrats, foreign policy: the politics organizational reform**. Princeton: Princeton University Press, 1974.

DESTLER, I. M. **Making Foreign Economic Policy**. Washington D.C.: The Brookings Institution: 1980.

DESTLER, I. M. **American trade politics**. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio de O. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, no. 1, 2008.

DRAHOS, Peter. When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the WTO. **International Negotiation**, vol. 8, nº 1, 2003.

DREZNER, Daniel. Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. **American Journal of Political Science**, no. 44, pp. 733-749, 2000.

EPSTEYN, Juan Cláudio. Evolução histórica de modelos institucionais de política comercial. Los casos de Estados Unidos e Brasil. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós – Graduação em Ciência Política e Sociologia – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 2, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. Processo Decisório e Política Externa Brasileira: o caso da busca do assento permanente na Organização Internacional do Comércio. **Cena Internacional**, vol. 8, no. 2, 2006.

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

FARIAS, Rogério de Souza. Who decides? The constitution of domestic decision units in

multilateral trade negotiations. **Paper:** ISA/ABRI - 2009

FARNHAM, Barbara. Impacto of the Political Contexto on Foreign Policy Decision – Making. **Political Psychology**, vol. 25, no. 3, 2004.

FAVERÃO, Gustavo de M. Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP-Marília, 2006.

FERNÁNDEZ, Mateo Diego. Trade negotiations make strange bedfellows. **World Trade Review**, vol. 7, no. 2, pp. 423-453, 2008.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANÇA, Cassio; SANCHEZ, Michelle Ratton. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24/04/2009.

FREEDMAN, Lawrence. Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model. **Internacional Affairs**, vol. 52, nº3, 1976.

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

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. 3.ed. Rio Grande do Sul: Contraponto, 1999.

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

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, Vol. 33, n° 4, 1989.

HERMANN, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. **Internacional Studies Review**, vol. 3, n°2, 2001.

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.

ISMAIL, Faizel. The G-20 and NAMA-11: The role of Developing Countries in the WTO and Doha Round. **Paper**. GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries. Oxford, 23/11/2007.

JALES, Mario. **Inserção do Brasil no Comércio Internacional Agrícola e Expansão dos Fluxos Comerciais Sul – Sul**. Disponível online em: [www.iconebrasil.org.br]. Acesso em 21/06/07.

KAHLER, Miles; ODELL, John. Developing Country Coalition-Building and International Trade Negotiations. In: WHALLEY, John., **Trade Policy and the Developing World**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.

KATZENSTEIN, Peter J. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. **International Organization**, vol. 30, no. 1, pp. 1-45, 1976.

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small states in international Politics. **International Organization**. v. 23, n° 2, 1969.

KEOHANE, Robert O. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José A. (org) **O Futuro do Brasil: a América Latina e o Fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KRASNER, Stephen D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). **Foreign Policy**, n°7, 1972.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, nº4, 1982.

KRASNER, Stephen D. (1983a) Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília**, vol 42, no. 2, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LESSA, Antônio C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 41 no. 1, 1998.

LANDAU, George D. The Decisionmaking Process in Foreign Policy: the case of Brazil. **Policy Papers on the Americas**, CSIS, vol XIX, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 25, nº 3, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu. **Tese de Doutorado**, Vanderbilt University, 1986.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**, nº12, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos Y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, nº 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol.22, no. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, nº52, 2001, pp. 121-149.

LIMA, Maria Regina Soares de .A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, nº1, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE-LATN)**, Rio de Janeiro, no. 82, janeiro-março de 2005 - b.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, vol 82, no. 1, 21-40, 2006.

LOPES, Dawisson B. A Plausibilidade de uma Gestão Democrática da Política Externa: Algumas Hipóteses (Insatisfatórias) sobre o caso Brasileiro. **Cena Internacional**: vol. 10, no. 2, 2008.

MANCINI, Claudia. O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado. **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciencia Política – Universidade de São Paulo, 2008.

MARCH, James G; OLSEN; Johan P. The new institucionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, vol. 78, no. 3, pp. 734-749, 1984.

MARCH, James G; OLSEN; Johan P. The Logic of Appropriateness. Center for European Studies – Universisty of Oslo. Arena. **Working Paper**, 2009.

MARCONINI, Mario. Trade Policy - Making Process in Brazil. **Mimeo**, 2005.

MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.

MARIANO, Marcelo P; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da Política Externa Brasileira. **Paper**: Latin American Studies Association – LASA – Rio de Janeiro, 2009.

MARIANO, Marcelo P; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Brazil's positions in the G-20: Foreign Policy and domestic pressures. **Paper**. Encontro Conjunto da International Studies Association (ISA) e da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ABRI. Rio de Janeiro, 2009-b.

MARQUES, Sylvia F. A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995 – 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média. **Dissertação de Mestrado**, Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MARQUES, Joseph C. Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: from corporatism to business diplomacy. **Tese de Doutorado**. Institut de Hautes Études Internationales et du Développement. Geneve, 2008.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. . **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. New York:Cambridge University Press, 1999.

MELLO, Flávia de Campos. Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. **Tese de Doutorado**, São

Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations.** New Jersey. Ed. Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics.** Los Angeles: University of California Press, 1993.

NARLIKAR, Amrita; WOODS, Ngaire. “International Trade and the emergence of new inter-state coalitions”. **LATN Working Paper**, 2001.

NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO.** London: Routledge, 2003.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions. **LATN Working Paper**, nº18, 2003.

NARLIKAR, Amrita; ODELL, John. The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization. **Paper.** Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

NASSIF, André Luiz Gomes. Política Industrial e Proteção no Brasil: o papel da CACEX. **Dissertação.** Programa de Pós – Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense, 1996.

ODELL, John S. Developing Countries and the Trade Negotiation Process. **Paper.** Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

ODELL, John; MENA, Antonio Ortiz. **How to Negotiate over Trade: A Summary of New Research for Developing Countries.** University of Southern California, 2004.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo F. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. **Contexto Internacional**, vol. 29, no. 2, p.7-38, 2007.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina.; OLIVEIRA, Emmanuel. N. “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. **Contexto Internacional**, vol. 28, nº 2, dez. 2006, pp. 465-504.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N.; PFEIFER, Alberto. Empresários e política externa brasileira. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina; PEREIRA NETO, Manoel G. “Modelos Espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: perspectivas e críticas”. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, vol. 61, nº 1, 2006.

OLSON JUNIOR., Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ONUKEI, Janina; PAULO, Cinthia K. Coalizões sul-sul: mapeamento, tipologia e estratégias. In: OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina. (Orgs). **Coalizões sul-sul e negociações multilaterais. Países intermediários e a coalizão IBSA**. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

PATEL, Mayur. New faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision – Making in the WTO. **Paper**. Global Trade Governance Project. Oxford. 2007.

PAULO, Cíntia K. **Coalizão de Países em Desenvolvimento na OMC**. Monografia de Conclusão de Curso, PUC-SP, 2005.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey, Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e política**. São Paulo:

- Annablume/NUPRI/USP, 2000.
- PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**, 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. How many can be third? IN: GLYN, Andrew (ORG). **Social Democracy in Neoliberal Times**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 1, p. 28-52, 2008.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: **International Organization**, v. 42, n° 3, 1988.
- QUERESHI, ASIF H. “Participation of Developing Countries in the WTO Dispute Settlement System”. **Journal Of African Law**, Vol. 47 No. 2 2003.
- RAMOS, Guilherme C.da C. Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e Atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na Condução das Políticas para o Setor. **Dissertação de Mestrado**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV – Rio de Janeiro, 2008.
- RIKER, William H. **Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1967.
- ROUQUIÉ, Alain. **Le Brésil au XXI. Siècle**. Paris: Fayard, 2006.
- RUSSETT, Bruce M.; SULLIVAN, John. Collective Goods and International Organization. **International Organization**, vol. 25, n°4, 1971,
- SANDLER, Todd. **Collective action : theory and applications**. The University of Michigan Press, 1992.
- SANTANA, Helton R. P. Grupos de Interesse e a política externa brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, vol. 23, no.1, p. 67-196, 2001.

SELCHER, Wayne. Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas. In: The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s. LINCOLN, Jennie K; FERRIS, Elizabeth G. (Editors). Ed. Westview Press, 1984.

SENNES, Ricardo U. Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: Um Estudo sobre os Países Intermediários. **Tese de Doutorado**, Departamento de Ciência Política, USP, 2001.

SENNES, Ricardo U. Países intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações. IN: ESTEVES, Paulo L. (Org.). **Instituições internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC/Minas, 2003.

SHAFFER, Gregory. The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters. **The Harvard Environment Law Review**, vol. 25, no.1, p. 1-93, 2001.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Wining at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. **Cornell International Law Journal**, vol. 41, no. 2, p.383-502, 2008.

SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories in the study of politics, or: what's wrong with political science and what to do about it. **Political Theory**, Vol. 30, No. 4, pp. 596-619, 2002.

SINGH, J.P. Wiggle rooms: new issues and North-South negotiations during the Uruguay Round. IN: ODELL, John S.; MENA, Antonio Ortiz L.N. **How to negotiate over trade: a summary of new research for developing countries**. University of Southern California, 2004.

SNYDER, Richard; BRUCK, H.W; SAPIN, Burton. La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional. In: HOFFMANN, Stanley. **Teorias Contemporâneas sobre las Relaciones Internacionales**. Editorial Tecnos, Madri, 1963.

SOUZA, Amaury. Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI**, Rio de Janeiro, 2002.

SRIVASTAVA, Sanjay. Negotiation Analysis: the Cancun Ministerial of the WTO. **International Studies**, vol. 45, no. 23, 2008.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, v. 56, nº2, 2002.

THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve**. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan. Cambridge University Press, 2004.

TUSSIE, Diana. Process Drivers in Trade Negotiations: the role of research in the path to grounding and contextualizing. **Latin American Trade Network (LATN)/Série BRIEF**, 2009.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

VIEIRA, Marco Antonio Muxagata de C. Idéias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90. **Contexto Internacional**, vol. 23 nº 2, 2001.

VIEIRA, Pedro de C. A. Autonomia pela Integração: O Discurso Diplomático Brasileiro em Tempo de Renovação de Credenciais (1995 – 2001). **Dissertação de Mestrado** Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, no. 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. Buenos Aires, **Nueva Sociedad**, no. 219, 2009.

ZARNT, Valentin. Domestic constituents and the formulation of WTO negotiation positions: what the delegates say. **World Trade Review**, vol. 7, no. 2, p. 393-421, 2008.

YU III, Vicente Paolo B. Unity in diversity: governance adaptation in multilateral trade institutions trough South – South coalition building. **Paper**. South Centre. Ginebra, 2008.

WHALLEY, J. Coalitions in the Uruguay Round: The Extent, Pros and Cons of Developing Country Participation. **Paper**. National Bureau of Economic Research, n° 2751, 1988.