

Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha*

Maria Izabel Valladão de Carvalho

Professora associada e pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <mabel@unb.br>

Em janeiro de 2004, alguns meses após a falência da V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún, Robert Zoellick enviou carta aos membros da OMC na qual propôs o reinício das negociações em novas bases. O tom da carta foi bem diferente daquele presente nas declarações do representante para Comércio Exterior dos Estados Unidos da América (EUA), em setembro de 2003, quando culpou o Brasil, a Índia e o G-20 pelo colapso das negociações em Cancún, dividiu os países em *won't do* e *can-do* e ameaçou realizar acordos comerciais com os últimos.

Nessa carta, Robert Zoellick defendeu uma rodada menos ambiciosa, em que temas como comércio e investimento e comércio e concorrência seriam abandonados, e reconheceu a importância de negociar regras para o setor agrícola. Em entrevista ao *Financial Times*, o representante norte-americano destacou que uma das áreas mais relevantes para

* Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), de 29 de julho a 1º de agosto de 2007, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em São Paulo, e em ISA-ABRI Joint International Meeting, de 22 a 24 de julho de 2009, no Rio de Janeiro (RJ). Agradeço os comentários de Alcides Costa Vaz e de John Odell feitos, respectivamente, nos dois eventos. Agradeço, ainda, à Luciana Goulart, que, como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic), em 2006, realizou as entrevistas utilizadas neste artigo. Também foram muito relevantes os comentários recebidos dos dois pareceristas anônimos da revista *DADOS*. Evidentemente, a responsabilidade do texto é toda minha.

deslançar o processo negociador seria avançar na eliminação dos subsídios à exportação na agricultura (Alden, 2004).

A nova postura de Zoellick resultou, por um lado, das pressões dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento que se opuseram de forma intensa à negociação dos temas de Cingapura em Cancún; e, por outro lado, da organização e da atuação do G-20, que, sob a liderança do Brasil e da Índia, defendeu proposta aprofundada em agricultura. As pressões do G-20 contribuíram para impedir que o ajuste entre os EUA e a União Europeia (UE), às vésperas da V Conferência Ministerial da OMC, se transformasse em um novo “Acordo Blair House”. Tal acordo proporcionou a base para a conclusão das negociações agrícolas durante a Rodada Uruguai, a qual foi objeto de críticas contundentes dos países em desenvolvimento (Trebilcock e Howse, 1999:247).

É inegável o apoio da diplomacia brasileira para a construção de uma nova dinâmica transacional, no contexto da Rodada Doha, ao articular com os membros do G-20 posição negociadora comum, o que permitiu a manutenção da aliança ao longo do tempo.

Em 26 de julho de 2008, porém, o Brasil aceitou proposta apresentada por Pascal Lamy como base para as negociações (WTO, 2008a) e se afastou do G-20. Nela constavam critérios aquém daqueles que a Índia defendera para a aplicação do Mecanismo de Salvaguarda Especial¹ (em inglês, Special Safeguard Mechanism – SSM). Além disso, os cortes tarifários para o acesso ao mercado de bens industriais presentes no texto encontraram forte oposição não só do ministro de Comércio da Índia, Kamal Nath, mas também dos representantes da China, da África do Sul e da Argentina. Dessa maneira, Brasil e Índia, que atuaram conjuntamente durante toda a rodada e lideraram a coalizão, viram-se em campos opostos.

Quais são os fatores que explicam o desempenho do Brasil nessas negociações? Por que o Brasil, que investiu tanto na constituição e na manutenção do G-20 ao longo do tempo, articulando propostas e dando respaldo técnico à atuação do grupo, se afastou dele no impasse de julho de 2008? Argumenta-se, neste artigo, que o desempenho do Brasil foi condicionado pelas pressões domésticas, resultado da organização e da mobilização dos grupos de interesse do agronegócio², e pela atuação com outros países em desenvolvimento no âmbito do G-20.

As pressões domésticas influenciaram o comportamento dos representantes brasileiros sob dois pontos de vista. Em primeiro lugar, os grupos de interesse do setor agrícola respaldaram o desempenho do Brasil e deram apoio técnico à formulação da posição brasileira. Assim, proporcionaram credibilidade ao Brasil junto ao G-20 e ao contexto negociador internacional mais amplo. Em segundo lugar, os grupos também manifestaram ressalvas sobre a evolução do processo negociador. As insatisfações se acentuaram a partir dos resultados da VI Ministerial da OMC, em 2005, e alcançaram o nível mais alto em julho de 2008. Por conseguinte, o apoio do agronegócio à estratégia negociadora também diminuiu no decorrer das negociações.

Ademais, para o Brasil fazer frente a um contexto internacional restritivo às demandas de maior liberalização do comércio agrícola, fez-se necessário agir no âmbito externo por meio de coalizões. O G-20 constituiu-se, dessa forma, em espaço relevante para a atuação internacional do Brasil e colaborou para aumentar o poder de barganha desse ator diante das pressões dos EUA e da UE.

A coalizão alia países exportadores agrícolas de graus diferentes, mas que no total se beneficiam da regulação do comércio em agricultura. Vários desses países possuem também interesses defensivos, já que são importadores líquidos de alimentos e têm um significativo setor de agricultura de subsistência, tais como Índia, China, Indonésia e Filipinas. Assim, a coalizão incluiu em suas propostas, desde sua origem em 2003, instrumentos de proteção do mercado interno, que provocaram resistências das organizações representativas do agronegócio brasileiras.

À medida que o processo negociador evoluiu e se tornou necessário acordar sobre os critérios de aplicação daqueles mecanismos, as divergências entre as preferências ofensivas e defensivas da coalizão – que expressavam as demandas dos ambientes domésticos de seus membros – se avolumaram e chegaram ao grau mais intenso durante as negociações de julho de 2008.

Dessa maneira, a posição do Brasil no impasse de julho de 2008 é explicada, neste artigo, pelas pressões domésticas dos grupos de interesse do agronegócio e pelas divergências que se instalaram no âmbito do G-20. A intensificação dos desacordos das organizações representativas do agronegócio e das divergências no âmbito do G-20 erodiram a capacidade do Brasil de continuar a negociar no nível internacional

por meio da coalizão, naquele momento, e contribuíram para que o país se afastasse do G-20 e aceitasse o pacote proposto pela OMC³.

A opção por se afastar do G-20 implicou custos de credibilidade para o Brasil junto à Índia, que atuou com o Brasil como líder e representante do G-20 e se opôs ao pacote de julho de 2008.

Neste artigo, faz-se uso das contribuições do modelo dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Milner, 1997) para ressaltar: o impacto dos limites domésticos no processo negociador externo; a relação entre respaldo interno e credibilidade do ator negociador no nível internacional; e a função do grupo de interesse como sinalizador das dificuldades que o Executivo poderá ter na aprovação doméstica do acordo concluído no contexto internacional.

O artigo compõe-se de quatro seções. Na primeira, discorre-se sobre os elementos do modelo dos jogos de dois níveis explorados neste texto. Em seguida, analisa-se o contexto transacional da Rodada Doha e busca-se demonstrar seu caráter restritivo para os interesses do Brasil. Dessa maneira, são destacadas as características quase imobilistas das preferências domésticas dos EUA e da UE, bem como a imbricação de tais preferências em instituições políticas com poder de decisão sobre os acordos negociados externamente.

A terceira seção abrange a investigação do modo como os interesses do agronegócio tornaram-se um elemento relevante da agenda de negociações internacionais do país. O processo negociador da Rodada Doha, com foco nos condicionantes internacionais e domésticos e tendo como pano de fundo o modelo do jogo de dois níveis, é abordado a seguir. Na conclusão, são desenvolvidas considerações sobre os principais resultados.

O MODELO DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS: RESTRIÇÕES DOMÉSTICAS, CREDIBILIDADE E GRUPOS DE INTERESSE

Desenvolvido por Robert Putnam em artigo seminal de 1988, o modelo dos jogos de dois níveis deu origem a vários estudos: Lehman e McCoy (1992), Evans, Jacobson e Putnam (1993), Milner (1997), Milner e Rosendorf (1997), Caporaso (1997), Hug e König (2002) e Mertha e Pahre (2005). Neste artigo, são utilizadas algumas das contribuições concebidas por Putnam (1988) e Milner (1997).

A abordagem inova na consideração dos estudos de negociações internacionais ao introduzir um segundo tabuleiro para a atuação do chefe do Executivo (ou o negociador-chefe, representante do Estado): o ambiente doméstico. Dessa maneira, os resultados do processo negociador decorrem da interação mútua entre transações que se desenvolvem na esfera internacional com o objetivo de alcançar um possível acordo (Nível I) e o contexto doméstico dos Estados em que as negociações são efetivadas junto aos atores afetados pelo acordo e cujo endosso é necessário para ratificá-lo (Nível II). A capacidade do negociador-chefe, representante do Estado, de avançar propostas no ambiente internacional depende do respaldo que ele recebe internamente.

O conceito de ratificação é central ao modelo, pois o acordo concluído precisa ser aprovado internamente. Além do mais, às vezes, é necessária a adequação da legislação doméstica ao que foi decidido no âmbito internacional para que o acordo seja implementado. Em consequência, leis precisam ser votadas pelos Paramentos, e o endosso interno se torna, nesses casos, também relevante.

Putnam (1988) defende uma concepção ampla de ratificação que inclui a aprovação formal no Parlamento e “qualquer processo decisório no Nível II que é necessário para aprovar ou implementar um acordo concluído no Nível I”. O autor ainda destaca que “os atores no Nível II podem representar agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais, ou mesmo ‘opinião pública’” (ibid.:436; tradução minha).

Helen Milner (1997:9) ressalta a lógica que se encontra por trás do impacto que as negociações internacionais produzem nos ambientes internos dos Estados. Segundo a autora, acordos internacionais produzem efeitos distributivos domésticos e geram ganhadores e perdedores, que se mobilizam para influenciar as decisões externas. A política doméstica se encontra, desse modo, vinculada à política internacional, e os atores que se mobilizam são múltiplos e variados, para além do Executivo e do Legislativo.

A concepção ampliada de ratificação implica que “a política doméstica influencia todos os aspectos da tentativa de se conseguir um acordo cooperativo, do seu início a sua negociação internacional e, claro, a sua ratificação doméstica” (ibid.:238). No caso de uma rodada multilateral, como a Rodada Doha, a dinâmica política doméstica permeia as resoluções referentes aos vários acordos parciais estabelecidos durante o processo negociador internacional.

De acordo, ainda, com Milner (ibid.:22), a concentração de informações sobre o processo negociador no Executivo tende a bloquear o processo de ratificação. Os parlamentares, por estarem inseguros quanto aos impactos do acordo em seus eleitorados, acabam por rejeitá-lo. Dessa maneira, para a autora, os grupos de interesse atuam como provedores de informação para os legisladores. Essa função, exercida paralelamente à função tradicional de grupos de pressão, contrabalança as ineficiências decisórias decorrentes do maior poder de informação do Executivo *vis-à-vis* ao Legislativo em política externa.

Dessa maneira, os grupos de interesse desempenham uma função importante ao endossar, junto ao Legislativo, o acordo concluído pelo Executivo. A ausência de endosso dos grupos de interesse dificulta o processo ratificador e pode levar, no limite, à rejeição do acordo. É, assim, possível relevar, como ocorre neste artigo, que, mesmo antes da conclusão do acordo e durante o processo negociador, seu papel é destacado. Eles atuam como sinalizadores do grau em que o acordo que está sendo negociado tem respaldo doméstico e dos óbices que o Executivo poderá enfrentar para aprová-lo.

Existem muitas dificuldades institucionais para que o Congresso brasileiro tenha um papel mais efetivo no jogo ratificador. Em primeiro lugar, não existe a figura de mandato negociador no contexto das negociações comerciais – o que permitiria ao Congresso participar do processo negociador desde o início, dividindo com o Executivo o poder de agenda no contexto da política externa. Emendas constitucionais e projetos de lei de mandatos negociadores foram propostos, mas nenhum deles chegou a ser votado.

Em segundo lugar, apesar de os congressistas entenderem que cabe ao Congresso também elaborar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas – o que ampliaria seu poder *ex post* de aprovar ou rejeitar o acordo concluído pelo Executivo, já que tais mecanismos poderiam forçar o Executivo a reabrir as negociações –, esse expediente dificilmente poderia ser exercido no caso de acordos multilaterais em comparação com os acordos bilaterais, já que “[...] são muito mais altos os custos de rejeição, e muito menores as chances de uma renegociação para os primeiros em relação aos segundos (Alexandre, 2006:132).

Contudo, apesar das dificuldades institucionais do Congresso para o exercício efetivo de seu poder no que diz respeito à rejeição e à aprovação de acordos comerciais multilaterais, seu papel não pode ser com-

pletamente descartado pelo Executivo. A bancada ruralista no Congresso, vinculada aos interesses do agronegócio, para o período 2007-2011, representava, no início da legislatura, 20% dos integrantes da Câmara dos Representantes e 15% do Senado – números esses não desprezíveis (Costa e Queiroz, 2007). Isso significa que existiriam custos políticos para aprovação de um acordo a respeito do qual as discordâncias do agronegócio fossem significativas.

O modelo ressalta ainda que as restrições domésticas dificultam a aprovação do acordo, pois reduzem o escopo das alternativas negociadoras no Nível I que podem receber aprovação em casa. Nesse sentido, a investigação considera os limites domésticos do Brasil para a atuação junto ao G-20 e ao processo transacional mais amplo.

No entanto, a abordagem também ressalta o efeito paradoxal das restrições domésticas no poder de barganha do negociador, isto é, na capacidade do negociador para obter um melhor acordo em relação à posição de seus adversários no nível internacional (Putnam, 1988:440). A hipótese explorada neste artigo é a de que o aumento do poder de barganha do Brasil no Nível I ocorreu por meio da participação e da construção de coalizões: primeiro, com o Grupo de Cairns, na IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha, em 2001; depois, com a instituição do G-20 na V Conferência Ministerial da OMC em Cancún.

Os vínculos entre as dinâmicas doméstica e internacional influenciam o grau de credibilidade do processo de negociação externa. Ao indicar que suas propostas possuem aprovação interna, o negociador tem sua credibilidade demonstrada – isto é, a de que ele efetivamente fará o que está dizendo⁴. Desse modo, o respaldo doméstico contribui para aumentar a credibilidade do negociador e aumenta a probabilidade de cooperação no contexto internacional, reduzindo a desconfiança e a probabilidade de deserção involuntária⁵.

Os grupos de interesse do agronegócio, ao respaldarem e proporcionarem apoio técnico para a posição defendida pelo representante brasileiro, contribuíram para aumentar a credibilidade do Brasil junto ao G-20 e ao processo negociador mais amplo. Quando as divergências dentro do G-20 se intensificaram e as insatisfações do agronegócio com os resultados do processo transacional se avolumaram, a credibilidade do Brasil no grupo também se reduziu e colaborou para dificultar a atuação do país no nível internacional por meio do G-20, levando-o a se afastar da coalizão e a aceitar a proposta da OMC em julho de 2008.

As Restrições do Contexto Internacional sobre Agricultura na Rodada Doha

O contexto internacional da Rodada Doha apresentou, desde seu começo, restrições significativas para as demandas de liberalização do comércio agrícola propugnada pelo Brasil e pelo Grupo de Cairns⁶, e, posteriormente, pelo G-20, ainda que os constrangimentos tenham variado ao longo do tempo. Tais limitações se encontram no modo como os interesses do setor agrícola se vinculam às instituições políticas dos EUA e da UE, por meio de políticas abrangentes, de difícil mudança significativa, que expressam preferências sociais e políticas consolidadas, aproximando-se do *status quo*.

Nesta parte do artigo, procura-se demonstrar como essas restrições se constituíram ao longo do tempo, enraizando-se nas instituições e nos interesses do ambiente doméstico dos EUA e da UE. Contribui, assim, para explicar as dificuldades enfrentadas pelo Brasil para a defesa de uma maior liberalização do comércio agrícola e para a constituição de coalizões a nível internacional como uma estratégia relevante para avançar os interesses do país.

As dificuldades para a liberalização do comércio agrícola estiveram presentes desde o início do processo de regulação multilateral do comércio internacional e foram condicionadas pelas preferências dos EUA.

Durante as negociações para o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), entre 1945 e 1947, os EUA pressionaram e conseguiram que a agricultura ficasse fora das regras acordadas. Em vista disso, consentiu-se que as importações agrícolas poderiam ser objeto de restrições quantitativas (art. 11 do GATT) e que “exportações agrícolas seriam consideradas exceção a qualquer demanda geral contra subsídios à exportação” (Goldstein, 1993:218; tradução minha). A posição dos EUA esteve diretamente relacionada aos interesses de seus produtores rurais, já que “quotas para importação e subsídios à exportação integram o sistema de apoio para agricultura americano [...] e nenhum tratado que atingisse o programa Agrícola dos EUA poderia obter a aprovação constitucional do Senado” (Trebilcock e Howse, 1999:247; tradução minha).

Além do mais, em 1954, diante de uma situação de superoferta na produção agrícola, os EUA obtiveram um *waiver*, sob a ameaça de desliga-

mento do GATT, que admitiu o uso de restrições quantitativas às importações agrícolas mesmo na ausência de um programa doméstico direcionado a reduzir a produção no setor, como exigido no art. 11 (Goldstein, 1993:220). A criação da Política Agrícola Comum (PAC), em 1962, e sua consolidação ao longo do tempo decorreram da existência das regras acordadas no GATT sob influência americana (id., *ibid.*).

A PAC mesclou metas econômicas e redistributivas. Mecanismos específicos foram criados para garantir um determinado nível de renda aos produtores rurais, para proteger o mercado da UE da competição e para facilitar a colocação de produtos europeus no mercado internacional (Fouilleux, 2003:247). Essa política se revelou altamente onerosa, e, em seu começo, o orçamento destinado a financiá-la consumia 80% dos recursos da entidade regional. Ademais, a PAC incentivou a superprodução e dificultou a entrada de produtos agrícolas em terceiros mercados. No entanto, em contrapartida, essa política se enraizou de modo profundo nos interesses dos grandes e pequenos produtores agrícolas dos países-membros da UE.

Na Rodada Uruguai, a resistência da UE à regulação multilateral do comércio agrícola foi minada por dois fatores. Por um lado, os gastos elevados em apoio a seu mercado agrícola pressionaram pela reforma da PAC (Patterson, 1997). A reforma MacSharry (1992) proporcionou as bases para que o entendimento agrícola se processasse no âmbito da rodada. Por outro lado, um possível fracasso das negociações ao atingir os diferentes e poderosos setores econômicos da UE, que se beneficiariam com os acordos em propriedade intelectual, investimentos e serviços, constituiu-se em um forte incentivo para que a posição desse ator fosse flexibilizada.

O Acordo Agrícola alcançado na Rodada Uruguai implicou a introdução da agricultura nas regras do GATT e representou a possibilidade de esse setor passar a ser regulado multilateralmente. O Acordo Agrícola, porém, determinou limites baixos para os gastos em subsídios domésticos e permitiu a utilização de montante elevado em subsídios à exportação, de modo que os EUA e a UE permaneceram com um amplo espaço para continuar a utilizar aqueles mecanismos.

No fim dos anos 1990 e no início dos anos 2000, novos desdobramentos do ambiente doméstico dos dois principais adversários do Brasil ocorreram.

Em 1999, os EUA e a UE possuíam pouco espaço em seus ambientes ratificadores⁷ para fazer recomendações efetivas nas negociações que se processaram na III Conferência Ministerial da OMC, em Seattle. Os EUA, além de não terem o *fast track* e de estarem às vésperas de uma eleição para a Presidência, defenderam propostas inaceitáveis para os países em desenvolvimento, tais como a inclusão das cláusulas sociais e ambientais no acordo comercial. Tal postura atendeu às demandas do eleitorado democrata trabalhista e defensor da proteção ao meio ambiente.

A UE, por sua vez, foi para Seattle tendo realizado uma reforma da PAC pouco abrangente, confirmada pelo Conselho Europeu⁸ em outubro de 1999, em Berlim, e integrada ao mandato negociador da Comissão Europeia (Carvalho, 2006).

Em 2001, mudanças nos ambientes ratificadores dos EUA e da UE proporcionaram espaço para que a agenda da rodada fosse decidida na Conferência da OMC, em Doha, mas com muita resistência por parte da UE e com um preço alto pago pelo governo republicano para a obtenção do Trade Promotion Authority (TPA – denominação do *fast track* adotada a partir de então). Na IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha, em 2001, quando a agenda da nova rodada foi decidida, as restrições presentes no nível comunitário da UE ainda permaneciam, já que o mandato negociador se baseou nas decisões tomadas pelo Conselho Europeu relativas à Agenda 2000, em 1999, e que haviam norteado a posição defendida pelo ator negociador europeu na Ministerial em Seattle.

No entanto, o processo de alargamento estava em curso e se fazia necessário debater a aplicação das regras da PAC aos novos e futuros membros. Além disso, os interesses mais amplos da UE em relação a uma nova rodada multilateral de comércio, as pressões internacionais e a percepção por parte da Comissão Europeia e dos Estados-membros da necessidade de adequar as regras da PAC a um contexto externo mais competitivo contribuíram para que a Comissão Europeia propusesse a Reforma de Meio Período da PAC (id., ibid.).

As discussões em relação a esses dois tópicos se desenvolveram durante 2001 e influenciaram a posição da UE na Ministerial em Doha.

Dessa maneira, a resistência desse ator em relação à demanda dos EUA e do Grupo de Cairns, integrado pelo Brasil, para a eliminação progres-

siva e total dos subsídios à exportação foi reduzida. A UE, porém, pressionou e conseguiu introduzir, na declaração final da Conferência de Doha, na parte referente à agricultura, a frase “sem prejudicar os resultados das negociações”, que em sua interpretação deixaria para o processo transacional a decisão sobre a eliminação total dos subsídios à exportação.

A administração republicana, por sua vez, comprometeu-se desde o início em conseguir o TPA, ao mesmo tempo que defendeu uma posição cautelosa referente à introdução de cláusula ambiental e social na regulamentação multilateral de comércio (Zoellick, 2001). Em consequência, os EUA chegaram à Doha com sua capacidade negociadora mais fortalecida do que ocorrera em Seattle.

Contudo, em troca do apoio do Congresso para aprovação do TPA, o governo Bush se comprometeu com influentes membros da Câmara dos Representantes, vinculados ao eleitorado agrícola, para aprovar o Farm Security and Rural Investment Act, cujo dispêndio em apoio aos produtores rurais foi estimado em 114,8 bilhões de dólares durante seis anos (Becker, 2007; Becker e Hanrahan, 2002). A nova legislação agrícola americana foi transformada em lei em 13 de maio de 2002, e a Lei do TPA instituída em 6 de agosto desse mesmo ano.

O TPA, por sua vez, determinou que o USTR (Escritório do Representante de Comércio dos EUA; em inglês, United States Trade Representative) deveria consultar o Congresso sobre reduções tarifárias de uma lista de mais de duzentos produtos, na qual se encontravam vários de interesse do Brasil, como açúcar, algodão e suco de laranja. Ademais, a preservação do programa de crédito agrícola foi incluída na agenda americana da rodada em franca oposição à postura defendida pela UE, que considerava esse programa uma forma de subsídio à exportação disfarçado. As novas restrições do ambiente doméstico dos EUA terão impacto nas transações que precederam à Conferência da OMC, em Cancún, em 2003, contribuindo para seu colapso.

As transações da Rodada Doha estiveram, dessa maneira, permeadas pelos movimentos dos dois principais adversários do Brasil, condicionados por mandatos negociadores restritivos, limitados por programas de apoio à agricultura que embutiam elevados subsídios domésticos e de apoio às exportações, distorcivos do comércio internacional, e que reduziam a margem de manobra do Brasil no cenário internacional. A interação desses fatores com as demandas brasileiras nas várias

fases do processo transacional será objeto de investigação da quarta seção deste trabalho.

O Fortalecimento Econômico e Organizacional do Agronegócio e a Agenda Externa de Negociações do Brasil

Nesta parte do artigo, argumenta-se que o fortalecimento econômico e organizacional do agronegócio e os mecanismos de intermediação de interesses entre o setor e os atores burocráticos e diplomáticos contribuíram para que os interesses do setor integrassem a agenda das negociações multilaterais de comércio do Brasil. Três fatores foram relevantes para isso: as reformas pró-mercado dos anos 1990, ao possibilitarem a expansão econômica do setor; o processo de organização político e técnico do agronegócio, visando influenciar as negociações internacionais do Brasil; e o processo de intermediação de interesse no interior do Executivo, em que as organizações representativas ou vinculadas ao agronegócio tiveram assento permanente.

No contexto da implementação do modelo desenvolvimentista, vários instrumentos de incentivo à produção e de proteção do mercado interno foram implementados, tais como: crédito rural subsidiado, política de preços mínimos, controles quantitativos na exportação e na importação e tarifas altas para parte significativa dos insumos agrícolas (Baer apud Farias, 2007:33). A redução progressiva, a partir de 1983, do crédito rural subsidiado, a liberalização das exportações agrícolas e as reduções tarifárias na importação dos insumos, bem como a elevação dos preços das *commodities* no cenário internacional, colaboraram de modo significativo para o crescimento econômico do setor (Dias e Amaral, 2000).

Dados a respeito da evolução da produção de grãos são expressivos: o país passou de 57,8 milhões de toneladas para 123,2 milhões de toneladas entre as safras 1990/1991 e 2002/2003. O saldo da balança comercial do agronegócio, por sua vez, evoluiu de 15 bilhões de dólares, em 1997, para 49 bilhões em 2007. Ademais, o setor foi responsável, em 2003, por 33% do PIB (Produto Interno Bruto), 42% das exportações totais e 37% dos empregos brasileiros (Mapa, 2007). No mesmo ano, o Brasil foi o quinto maior exportador mundial de vários produtos agrícolas específicos, atrás dos EUA, Holanda, França e Alemanha (FAO, 2007).

O Brasil participou das negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) em condições econômicas muito diferentes das apresentadas na Rodada Doha. Além de altas taxas inflacionárias, que alcançaram quatro dígitos no fim da década de 1980, o país enfrentou uma grave crise na capacidade de honrar com compromissos assumidos internacionalmente, o que levou o governo Sarney a decretar a moratória parcial de dívida externa em fevereiro de 1987 e suspender o pagamento dos juros de médio e longo prazos aos bancos comerciais. A crise fiscal e a consequente redução da capacidade de investir do Estado conduziram à revisão do modelo desenvolvimentista adotado desde os anos 1950. Tal modelo procurou estimular o crescimento industrial por meio do apoio do Estado, de incentivos para a substituição das importações e de expansão do mercado interno.

A questão da liberalização agrícola, portanto, não se mostrou, para os representantes brasileiros, relevante no início da Rodada Uruguai (1986-1989) (Farias, 2007). O que se destacou como atuação importante foi o movimento de impedir a inclusão dos novos temas (serviços, investimento e propriedade intelectual) junto com outros países em desenvolvimento na agenda da rodada; e, caso isso não fosse possível, minimizar os efeitos de sua inserção para os interesses do país, ainda percebidos dentro de uma ótica de uma economia protegida (Abreu, 1996; Cunha, 2008). Apenas a partir de 1990, e, portanto, após o início das reformas pró-mercado do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, a postura brasileira se modificou, e o Brasil passou a atuar como *demandeur* em agricultura.

Paralelamente à expansão econômica do setor na esteira das reformas pró-mercado, as organizações representativas do agronegócio trataram de se organizar visando influenciar a posição negociadora do Brasil. Desse modo, elas passaram a atuar como grupos de pressão e como sinalizadoras do grau em que as propostas encaminhadas pelos negociadores poderiam obter respaldo doméstico. Nesse sentido, três movimentos do setor foram relevantes: a criação de um fórum específico de articulação de suas demandas, independente da Coalizão Empresarial Brasileira⁹; a instituição de um órgão que reunisse *expertise* na área de negociações internacionais e que pudesse subsidiar o Mapa (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e o MRE (Ministério das Relações Exteriores), com propostas fundamentadas tecnicamente; e a participação direta na formulação de propostas que seriam enca-

minhadas ao governo para balizar a posição brasileira nas negociações em agricultura.

O Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (Fórum) foi criado pelas organizações Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), em 1999, com o objetivo de articular a posição do setor e de participar das negociações (Carvalho, 2003). A CNA assumiu a coordenação do Fórum.

As propostas contidas no documento do Fórum vieram a integrar a posição enviada pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) ao governo para a Conferência Ministerial de Seattle (Fórum, 1999). Tais propostas se mantiveram na Ministerial em Doha e balizaram as posições defendidas pelo Fórum em outras fases do processo negociador da rodada. O Fórum se consolidou como um importante instrumento de vocalização das demandas dos vários setores do agronegócio e de interlocução do setor junto ao Mapa.

Em 2003, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône) foi criado com o apoio de várias entidades representativas de setores do agronegócio. Integrado por especialistas em agricultura, política comercial e negociações internacionais, o instituto se transformou, em pouco tempo, em um interlocutor relevante do Mapa e do MRE para as negociações da Rodada Doha. Dessa maneira, passou a integrar órgãos consultivos no âmbito do Mapa e do Grupo Técnico sobre a agricultura que debatia e delineava propostas para serem encaminhadas pelo Brasil ao G-20.

O Mapa passou por extensa reformulação durante a gestão do ministro Roberto Rodrigues, claro defensor dos interesses do agronegócio, à frente do Ministério para tornar mais eficiente e eficaz o processo de decisão relativo às negociações internacionais. Desse modo, entre as várias medidas tomadas, incluindo a criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, constituiu-se a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais (Câmara) (Mapa, 2003).

Tinham assento permanente nas reuniões da Câmara, além de representantes das diversas burocracias envolvidas nas negociações, organizações representativas do agronegócio e o Icône. A coordenação da Câmara era exercida pela CNA. Apesar de exercer funções características informativas e consultivas, a Câmara foi uma arena relevante para

discutir e articular as posições do setor privado e do setor público no âmbito do Mapa¹⁰. A postura oficial do setor privado articulada com a do Mapa para a VI Ministerial da OMC, em Hong Kong, em 2005, encaminhada ao Itamaraty, foi produzida no âmbito da Câmara.

Os grupos de interesse do agronegócio, além de participar diretamente das discussões e decisões da Câmara, também integraram o Grupo Técnico (GT). O GT foi um grupo informal que se reuniu durante a rodada no Mapa, sendo coordenado pelo chefe do Departamento de Agricultura e Produtos de Base (DPB), integrante da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET), do MRE, e responsável pelas negociações no contexto da OMC (Epsteyn, 2009). Compunham o GT: a CNA, o Icone, o Mapa, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

As decisões sobre a posição brasileira a ser encaminhadas ao governo nas negociações internacionais ocorreram no GT. O grupo foi percebido por representantes do Mapa, do MRE e da CNA como uma esfera efetiva de discussão e de tomada de decisão¹¹. Além do mais, quase todas as propostas substantivas encaminhadas pelo G-20 foram feitas a partir das posições discutidas no GT, o que revela um expressivo poder de agenda do GT e a relevância do Brasil em influenciar as posições do G-20.

O fortalecimento econômico e organizacional do agronegócio mostrou-se significativo para a vocalização de seus interesses junto aos negociadores brasileiros. Como revelou o secretário executivo da CNA, “embora [...] a política do governo anterior (fosse) mais coerente, [...] a interlocução com o setor privado melhorou nesse governo [governo Lula] [...]. Embora {não haja concordância} com determinadas teses, com determinados atos, mas melhorou. O setor privado é mais consultado, há mais abertura para a participação”¹².

Um maior espaço para a expressão dos interesses do setor não significou que desacordos do agronegócio com os resultados do processo negociador e com a estratégia proposta pelo Brasil para avançar os interesses agroexportadores não se manifestassem; e eles se desenvolveram à medida que o processo transacional evoluiu, como será abordado na próxima seção deste artigo.

O contexto internacional, o G-20 e as preferências do agronegócio: da IV Conferência Ministerial da OMC em Doha, em 2001, ao impasse em julho de 2008

Nesta parte do artigo, as negociações da rodada são analisadas a partir da evolução dos constrangimentos externos e domésticos do Brasil. Procura-se mostrar que o respaldo interno do agronegócio foi relevante para dar credibilidade à atuação do Brasil junto ao G-20 e ao processo negociador mais amplo. No entanto, esse respaldo se reduziu com a evolução do processo negociador e alcançou o grau mais baixo às vésperas da Miniministerial de julho de 2008.

Além disso, as pressões domésticas não foram suficientes para que o Brasil aumentasse seu poder de barganha em face de um contexto internacional altamente limitador para avançar propostas de maior liberalização da agricultura. Em consequência, foi necessário que o Brasil construísse e/ou integrasse coalizões no nível internacional, como foi o caso do G-20.

O aumento das divergências entre interesses ofensivos e defensivos dentro do G-20 e as pressões do agronegócio erodiram a capacidade do Brasil de continuar a negociar a partir desse grupo e colaboraram para o afastamento do país do G-20 em julho de 2008, bem como para a aceitação da proposta da OMC.

O objetivo central da IV Conferência Ministerial da OMC foi estabelecer a agenda da nova rodada. A maior liberalização do comércio agrícola, por meio de melhor acesso a mercados, a regulação dos subsídios domésticos aplicados pelos países desenvolvidos e a eliminação dos subsídios à exportação integraram os elementos principais da agenda brasileira para a Conferência de Doha (Amorim e Thorstensen, 2002). O Brasil atuou por meio do Grupo de Cairns, e a pressão desse grupo foi relevante para que o documento levado para negociação na Conferência pelo presidente do Conselho da OMC, Stuart Harbinson, preservasse os interesses defendidos pelo Brasil.

Dessa maneira, a declaração final incluiu o compromisso de eliminar, progressivamente, todas as formas de subsídios à exportação, bem como a redução substancial nos apoios domésticos que distorcem o comércio e os avanços também substanciais em acesso a mercados. Ainda que amplos, tais objetivos definiram as bases do processo negociador

futuro em agricultura da nova rodada, correspondendo às demandas gerais do agronegócio de acordo com documento do Fórum (1999).

Os resultados da IV Ministerial não ocorreram sem intensa resistência por parte da UE, que conseguiu introduzir a frase “sem prejudicar os resultados das negociações” na parte sobre Agricultura da declaração final – a qual, em sua interpretação, atenuava o compromisso de eliminar os subsídios à exportação.

Dois aspectos do contexto internacional explicam a permeabilidade dos EUA e da UE às demandas do Grupo de Cairns. Em primeiro lugar, o compromisso da Administração Republicana com uma nova rodada, reforçada pelos efeitos negativos dos ataques do 11 de Setembro, em Nova York, no desenvolvimento da economia americana e mundial.

Em segundo lugar, as negociações já em curso para uma Reforma de Meio Período da PAC colaboraram para que a UE sinalizasse, em uma declaração conjunta com os EUA, em agosto de 2001, que poderia avançar no tema de agricultura.

Em 2003, diversamente do que ocorrera na Conferência em Doha, o ambiente negociador internacional se apresentou extremamente restritivo para avançar as propostas brasileiras.

A Lei Agrícola dos EUA, aprovada em 2002, aumentara o dispêndio com subsídios domésticos distorcivos. Ademais, mantivera vários programas de apoio à exportação dos EUA considerados pelo Brasil e pela UE subsídios disfarçados. O TPA, conseguido com dificuldade no Congresso Americano, era amplo e exigia que o USTR deveria consultar o Congresso sobre reduções tarifárias de uma lista de mais de 200 produtos, no qual se encontravam vários de interesse do Brasil, como açúcar, algodão e suco de laranja.

A aprovação da Reforma de Meio Período da PAC pelo Conselho de Agricultura da UE em 26 de julho, portanto, às vésperas da Conferência da OMC, reduzira seu possível impacto positivo na posição da UE. Além de ter sido limitada, ela permitira aos Estados-membros um período de até dois anos para se adaptarem às novas regras. Nesse quadro, a margem de manobra da UE no espaço internacional estava restringida pelos desdobramentos da reforma sobre os interesses domésticos de seus Estados-membros, ainda não absorvidos.

Dessa maneira, às vésperas da Ministerial de Cancún, EUA e a UE apresentaram proposta conjunta em que reduziam suas ambições negociadoras: os subsídios à exportação da UE e o programa dos EUA de créditos para exportação foram mantidos; conservaram-se limites altos para os dispêndios em subsídios domésticos com impacto negativo no comércio internacional; em acesso a mercados, estabeleceu-se a fórmula mista (*blended formula*), que não contemplava as demandas dos países em desenvolvimento; e propôs-se modificar a cláusula de Tratamento Especial e Diferenciado ao defender que “regras e disciplinas necessitarão ser ajustadas para os países exportadores líquidos de alimentos significativos” (WTO, 2003).

Por iniciativa do Brasil, e com apoio de um núcleo que incluiu a Índia, a África do Sul, a Argentina e a China, apresentou-se proposta alternativa que acabou sendo encampada por outros países em desenvolvimento (Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Paquistão, Peru, Filipinas, Tailândia e Venezuela) e enviada à OMC em 20 de agosto de 2003.

A reação dos EUA e da UE à posição defendida pelo Brasil e pelo G-20 foi muito dura. Os representantes daqueles dois atores culparam o Brasil pelo fracasso da conferência. Robert Zoellick chegou a afirmar, como já mencionado, que existiam dois tipos de países: *won't do e can-do*, e ameaçou realizar acordos comerciais com os últimos. Contudo, no fim de 2003, o representante para Comércio Exterior dos EUA, já tendo absorvido o desfecho de Cancún, defendeu a retomada das negociações, na qual a maior liberalização do comércio agrícola deveria se constituir em um dos temas principais.

A ação do G-20 contribuiu para que a rodada voltasse aos objetivos negociadores da Declaração de Doha e expressou significativo poder de barganha da coalizão diante das pressões dos EUA e da UE. Como veremos a seguir, o documento apresentado por esses dois atores em Cancún acabou abandonado.

Segundo Narlikar e Tussie (2004:953), o G-20 demonstrou, em seu começo, um perfil proativo e técnico. Essas características, entretanto, não se restringiram à fase de criação do grupo, mas se mantiveram presentes nas etapas negociadoras seguintes. Isso representou um intenso esforço de preparação no contexto doméstico e no contexto intragrupo. Entre o momento de criação do grupo em agosto de 2003 e a VI Confe-

rência Ministerial da OMC em Hong Kong, em 2005, por exemplo, realizaram-se oito Reuniões Ministeriais do G-20.

O Brasil desempenhou papel relevante nesse processo como um dos líderes da coalizão, junto com a Índia, ao proporcionar apoio técnico ao grupo. Outros membros do G-20, além do Brasil e da Índia, também apoiaram tecnicamente a coalizão, tais como a Argentina, a África do Sul e a Tailândia – o que contribuiu para a sustentação do grupo ao longo do tempo e para sua capacidade de interferir no processo negociador da rodada (Nassar e Tachinardi, 2005).

Várias das propostas encaminhadas pelo G-20 foram formuladas com a participação do governo (Mapa, MDIC e MRE) e do setor privado (Icône, CNA e Abag). As organizações representativas do agronegócio respaldaram o processo negociador, dando inclusive suporte técnico, por meio do Icône, à formulação da posição negociadora brasileira e junto ao G-20.

O G-20 contribuiu de modo significativo para avançar na mesa de negociação os interesses de maior liberalização e regulamentação do comércio agrícola. Proposições da coalizão compuseram documentos para as negociações no nível internacional da rodada, o que indica significativo poder de agenda do grupo. Várias propostas do G-20 foram incluídas em diferentes fases do processo negociador, bem como posições dos EUA e da UE foram modificadas, aproximando-se das posições defendidas pelo grupo. Dessa maneira, a atuação do G-20 contribuiu para aumentar o poder de barganha de seus membros, particularmente do Brasil.

O processo doméstico de formulação da posição negociadora brasileira, por sua vez, gerou respaldo interno relevante para o desempenho do Brasil no nível internacional. O endosso do agronegócio, incluindo o apoio técnico, aumentou a credibilidade do Brasil junto ao G-20 e fortaleceu a capacidade negociadora do grupo no âmbito internacional.

Contudo, insatisfações do agronegócio sobre os resultados das transações passaram a ser mais intensas a partir da Ministerial da OMC em 2005. Tais insatisfações não levaram ao rompimento do setor com o governo, e o agronegócio continuou a apresentar propostas e a dar apoio técnico à formulação da posição negociadora brasileira.

Alguns dados são relevantes para mostrar as convergências e divergências entre os membros da coalizão. Por um lado, países importado-

res líquidos de alimentos, como a China e o México, apresentam também um setor exportador agrícola muito significativo e se beneficiariam da regulação do mercado agrícola e das reduções em acesso a mercado nos países desenvolvidos. Segundo dados da FAO, em 2003, os valores das exportações agrícolas da China foram 16 bilhões e 884 milhões de dólares; do Brasil, 20 bilhões e 914 milhões de dólares; da Argentina, 13 bilhões e 896 milhões de dólares; e do México, 8 bilhões e 725 milhões de dólares¹³.

Por outro lado, enquanto 81,7% da população do Brasil¹⁴ vive em cidades, 70% da população da Índia e 60% da população da China moram em zonas rurais¹⁵.

Para atender aos interesses defensivos da coalizão, foram introduzidos, já no documento de constituição do G-20, em agosto de 2003, dois mecanismos: a categoria de produtos especiais (PEs), com cortes tarifários menores e cotas para a importação, e o Mecanismo de Salvaguarda Especial, que permitiria aos países importadores líquidos de alimentos e com amplo setor de agricultura de subsistência criar barreiras tarifárias e cotas a partir de um determinado limite de invasão de produtos agrícolas em seus mercados.

Apesar de apoiar a atuação brasileira a partir do G-20, a introdução dos mecanismos defensivos foi vista com cautela pelo setor do agronegócio, pois eles poderiam ser usados contra produtos que o Brasil exportava para os países em desenvolvimento.

A comparação, embora geral, entre as propostas presentes em documentos técnicos do G-20 e os resultados para a agricultura obtidos em duas etapas da Rodada Doha – no acordo sobre as diretrizes da rodada denominado Framework, em 1º de agosto de 2004¹⁶, e na VI Conferência Ministerial da OMC entre 13 e 18 de dezembro de 2005, em Hong Kong – encontra-se no Quadro I. Por meio dele é possível observar que: 1) as propostas iniciais do G-20 foram mantidas ao longo do tempo; 2) elas determinaram compromissos diferenciados para os países desenvolvidos (PDs) e para os países em desenvolvimento (PEDs); 3) parte significativa das proposições do grupo foram incluídas no Framework e na Declaração Ministerial de Hong Kong. Ademais, o documento originário do G-20 estabeleceu para os PDs compromissos com níveis mais altos de liberalização agrícola do que aqueles presentes no documento UE-EUA às vésperas da V Conferência em Cancún.

Quadro I
 Comparação entre as posições defendidas pelo G-20 e os resultados do Framework (2004) e da Ministerial em Hong Kong (2005)

Pilares das Negociações	Posição do G-20 Cancún (2003)	Posição do G-20 Framework (julho de 2004)	Resultados do Framework (julho de 2004)	Posição do G-20 Hong Kong (2005)	Resultados Hong Kong (2005)
Competição das Exportações	Data para eliminar subsídios à exportação; regulamento de programas que embutem subsídios.	Semelhante ao documento apresentado em Cancún.	Compromisso de estabelecer data para a eliminação em paralelo de todas as formas de subsídios à exportação.	Data proposta: 2010	Data: 2013 Eliminação progressiva e paralela; parte substancial eliminada até final da metade do período.
Apoio Doméstico	Redução substantiva das medidas distorcidas dos países desenvolvidos; reduções maiores em subsídios mais elevados.	Semelhante ao documento apresentado em Cancún.	Corte global no teto dos subsídios domésticos; níveis mais elevados de apoios internos, redução maior.	Sistema de bandas para corte global; PEDs: corte 2/3 inferiores aos propostos para os Pds. Redução do apoio doméstico ao algodão.	Reafirmam-se compromissos anteriores; sistema de bandas sem acordo sobre os cortes efetivos; cortes mais profundos nos subsídios para o algodão.
Acesso à Mercado	Redução escalada e picos tarifários; reduções maiores em tarifas mais elevadas. Para PEDs: reduções menores. PEs e SSM para PEDs.	Fórmula de bandas com diferenças entre PEDs e Pds; reduções maiores em tarifas mais elevadas, PEs e SSM para PEDs.	Semelhante às propostas do documento do G-20. Inclusão de Pds para PEDs e PEDs.	Sistema de bandas com limites e reduções diferentes para PEDs e Pds; PEDs reduzem menos do que 2/3 do corte dos Pds; 36 x 54 em média; PEs, PE e SSM para PEDs.	Aprovação do sistema de bandas; sem acordo sobre fórmula quantitativa; PEs seguindo indicadores; SSM com gatilho de quantidade e preço, mais acertos específicos a serem definidos à frente.

Fonte: Janik (2004); Icone (2006); WTO (2003; 2004; 2005); Delbragen (2003; 2004; 2005).

Legenda: Pds: países desenvolvidos; PEDs: países em desenvolvimento; PEs: produtos sensíveis; PEs: produtos especiais; SSM: Sistema de Salvaguarda Especial.

Contudo, no documento do Framework e na declaração final da VI Ministerial, as propostas defensivas já mencionadas foram incluídas e consolidadas, o que gerou discordâncias no setor do agronegócio. Essas discordâncias se intensificaram à medida que se tornou necessário definir sobre os critérios e as faixas para a aplicação daqueles mecanismos.

Além disso, também motivo de insatisfação para os interesses do agronegócio foi a instituição da categoria produtos sensíveis (PSs). Esse mecanismo admitia que os países desenvolvidos e em desenvolvimento retirassem dos cortes tarifários negociados em acesso a mercados uma lista de produtos agrícolas. Para o setor, produtos de interesse exportador do Brasil acabariam por entrar nessa categoria.

Entre os meses de maio e julho de 2004, o G-20 participou ativamente das negociações sobre as diretrizes da rodada. Brasil e Índia atuaram como representantes do G-20 junto ao G-5 – grupo responsável por compatibilizar as divergências de posições dos PDs e dos PEDs nas semanas que antecederam a aprovação do Framework e integrado também pelos EUA, pela UE e pela Austrália.

Dois documentos apresentados pelo G-20, em maio de 2004, deslançaram e balizaram o acordo sobre acesso a mercados no contexto das negociações do Framework. *The Blended Formula* expôs detalhadamente os problemas trazidos para os países em desenvolvimento pela fórmula de corte tarifário na proposta UE-EUA em Cancún. Após o lançamento daquele documento, em 7 de maio, EUA e UE sinalizaram a disposição de rever suas posturas e instaram o G-20 a apresentar uma alternativa (Delbragen, 2004). O Brasil liderou o processo de elaboração técnica de novo documento do G-20, o qual aprofundou várias das proposições indicadas anteriormente quando da criação do grupo em 2003.

Marcos Jank, presidente do Icone, instituto vinculado ao agronegócio, destacou de forma positiva o formato do processo negociador do Framework, o qual, segundo ele, consolidou uma nova dinâmica das negociações, em que o tradicional “consenso” do QUAD – EUA, UE, Canadá e Japão – fora substituído por um processo de harmonizações entre países-chave desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, relevou a atuação do Brasil “como um dos líderes incontestáveis do processo” (Jank, 2004).

Como ponto alto do Framework, o presidente do Icone ressaltou o compromisso dos Estados-membros com o estabelecimento de uma data para a eliminação dos subsídios para exportação. Também destacou como positivos: a instituição de um corte global nos subsídios domésticos distorcivos e o estabelecimento em acesso a mercado do conceito de progressividade (tarifas mais altas com cortes mais profundos).

Discordou, porém, da instituição das classes produtos sensíveis e produtos especiais – que surgiram para acomodar os interesses defensivos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento –, com tarifas menores e cotas para importação. Dessa forma, apesar de considerar que o acordo representou “um avanço nas negociações”, o Icone reconheceu que existiam ambiguidades e armadilhas no documento que poderiam comprometer os interesses do setor do agronegócio (id., *ibid*). Por conseguinte, até essa fase, o agronegócio apresentou uma posição favorável sobre o modo como as negociações se processavam e ao conteúdo do que estava sendo negociado, mas já indicavam que discordâncias poderiam se originar no futuro, como efetivamente vai ocorrer.

O processo transacional que precedeu a VI Ministerial, em Hong Kong, em 2005, foi conturbado e sinalizou a pouca disposição dos PDs em apresentar propostas que implicassem efetiva regulação de suas políticas de apoio à agricultura, bem como de acesso a seus mercados agrícolas.

Contudo, houve um avanço importante na Miniministerial em Paris, em maio de 2005, quando se chegou a um consenso sobre a fórmula para transformar tarifas específicas em tarifas *ad valorem*, passo necessário para posteriormente se determinar o sistema de corte das tarifas agrícolas.

A UE defendeu, como base para a transformação, os preços fixados internamente e bem superiores aos das cotações de mercado; e os PEDs, os preços de mercado. De acordo com a Delbragen (2005), a fórmula acordada representou

[...] pela primeira vez na história do Gatt/OMC [...], a possibilidade de se estabelecer processo negociador em agricultura com transparência sobre o nível de proteção em cada setor. [...] Em vez de um processo de tarifação decidido pelos dois *majors*, como ocorreu na Rodada Uruguai,

o processo de cálculo dos equivalentes colocará à luz os altos picos tarifários praticados pelos países desenvolvidos (Delbragen, 2005).

O Estado de S. Paulo, tradicional crítico da política externa do governo Lula e porta-voz do setor privado, em editorial, considerou o acordo um feito importante da diplomacia brasileira e chegou a afirmar que “o chanceler Celso Amorim pode incluir o acordo de Paris entre os bons resultados obtidos em sua gestão” (OESP, 2005).

O agronegócio, por intermédio de discussões e elaboração da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais – órgão que reuniu o setor privado e representantes da burocracia do Executivo no interior do Mapa – indicou para os negociadores brasileiros que as prioridades do setor se concentravam em subsídios domésticos e acesso a mercados, pois o tema subsídios à exportação já havia sido avançado no Framework.

Em relação ao apoio doméstico, o setor acompanhou a proposta do G-20 de corte geral de todos os subsídios distorcivos nos valores de 80% para a UE e 75% para os EUA, e com limite máximo de uso dos subsídios para cada produto.

Em acesso a mercados, o setor destacou que deveria ser dado um tratamento rigoroso à categoria de produtos sensíveis, pois seria nessa categoria que os países desenvolvidos e em desenvolvimento incluiriam os produtos de interesse do Brasil; eliminação total das Salvaguardas Especiais definidas na Rodada Uruguai (SSG), incorporando esse quesito às regras sobre salvaguardas da OMC. Em relação aos novos mecanismos introduzidos pelo G-20 – PEs e SSM –, a recomendação foi a de evitar que eles fossem utilizados como medidas protecionistas (CNA, 2005).

A VI Conferência Ministerial da OMC, em Hong Kong, foi palco de desacordos intensos entre os principais atores – EUA, CE e G-20 – quanto aos cortes efetivos em subsídios domésticos distorcivos e acesso a mercado em agricultura. Em consequência, pouco se avançou efetivamente nessa Ministerial, e os resultados indicaram as dificuldades futuras para um desfecho positivo da rodada.

Na declaração final, a data efetiva para a eliminação dos subsídios à exportação e a adoção de disciplinas em medidas com efeito equivalente¹⁷ foram determinadas, embora a data acordada não fora a defendida pelo G-20 e pelo agronegócio. Essa decisão atendeu sobretudo aos

interesses da UE, que já programara para 2013 uma reforma da PAC e o possível fim de seu programa de subsídios à exportação. Quanto aos mecanismos protecionistas, a Ministerial incluiu salvaguardas especiais e produtos especiais para os países em desenvolvimento na declaração final. A inclusão de PEs e SSM resultou de intensa pressão da Índia, liderando as demandas dos países importadores de produtos agrícolas e que possuíam um setor de agricultura de subsistência significativo. Não houve avanços sobre os níveis de corte tarifários e sobre os percentuais de redução dos subsídios domésticos.

Especificaram-se ainda critérios para aplicação dos dois mecanismos protecionistas para os países em desenvolvimento. A utilização de PEs deveria seguir indicadores baseados no critério de segurança alimentar, de garantia da viabilidade da vida no campo e de desenvolvimento rural. A aplicação do SSM estaria sujeita a gatilhos de quantidade e preço, cuja quantificação seria discutida em fase posterior.

A partir dos resultados da VI Ministerial, o descontentamento do agronegócio com o desenrolar das negociações se intensificou. O presidente do Icone lamentou os resultados da Ministerial de Hong Kong. Marcos Jank destacou a ausência de avanço nos dois temas de maior interesse do agronegócio – apoio doméstico e acesso a mercados – e o risco de retrocesso no acesso a mercados dos países em desenvolvimento, “que já representam mais da metade de nossas exportações”, pela consolidação do SSM e dos PEs (Jank, 2006).

O contexto internacional que presidiu as negociações da rodada a partir de 2006 até o impasse de 2008 se apresentou, novamente, bastante limitador para a atuação do Brasil e do G-20. Ademais, a margem do entendimento entre os EUA, a UE e o G-20 se estreitou, já que se tratava de decidir sobre questões que envolviam de modo mais direto os interesses de seus ambientes internos.

Desse modo, nesse período, as negociações foram formalmente suspensas, em 27 de julho de 2006, e só retomadas em princípio de 2008.

No caso dos EUA, a autorização negociadora, o TPA, expirou em 30 de junho de 2007 e ficou patente a oposição do Congresso à sua renovação. Além disso, aprovou-se uma nova Lei Agrícola, que elevou para 1,2 milhão de dólares o teto de renda anual para apoio doméstico e manteve os programas de apoio domésticos distorcivos praticamente intactos¹⁸.

A situação pouco cooperativa no contexto doméstico dos EUA afetou negativamente a credibilidade dos representantes americanos. O ministro de Comércio da Índia questionou a capacidade dos EUA de honrar seus compromissos internos, no fim de 2007, diante da oferta americana de possível redução do total de subsídios domésticos para a faixa entre 13 bilhões e 16,4 bilhões de dólares, proposta que se aproximava da demanda do G-20 (ver Quadro II). “Washington precisa apresentar um *road map*”, afirmou Kamal Nath, representando um grupo de 90 PEDs, “sobre como pretende obter a autorização para negociar para que possamos prosseguir. Se a atual situação continuar, estamos fadados ao impasse”¹⁹.

No caso da UE, as divergências entre seus membros, lideradas pela França²⁰, expressaram as pressões domésticas dos interesses protecionistas agrícolas e indicaram as dificuldades para que o acordo em negociação pudesse ser ratificado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas.

As eleições presidenciais francesas, em maio de 2007, e, posteriormente, a ascensão da França à presidência da UE em 1º de julho de 2008 propiciaram espaços para a intensa atuação de Nicolas Sarkozy. Não apenas o presidente francês buscou articular com outros países de perfil mais protecionista uma oposição significativa ao Comissário de Comércio Exterior da UE ao acusá-lo de extrapolar seu mandato negociador, quando este sinalizou, primeiro em 2007 e depois em 2008, que aceitaria a proposta do G-20 de corte médio tarifário de 54%, como também declarou, várias vezes, durante as negociações em julho de 2008, que não aprovaria o pacote em negociação por Peter Mandelson. Nessa fase, a estratégia de Sarkozy foi procurar extrair o máximo de seus opositores, isto é, Brasil, China e Índia, em acesso a mercado em bens industriais e agricultura, diante do *fait accomplis* dos 54%.

O Quadro II apresenta as principais questões que dividiram os EUA, a UE e o G-33, além do próprio G-20. As divergências iniciais entre os EUA, a UE e o G-20 para redução média das tarifas agrícolas da UE foram contornadas em 2008, com a aceitação por parte da UE de corte de 54%, mas com a opção de excluir 4% de seus produtos dessa redução, o que diz respeito à categoria de produtos sensíveis. Os EUA acenaram com a possibilidade de aceitar um teto entre 13 e 16,5 bilhões de dólares anuais para os subsídios domésticos e evoluíram da posição defendi-

Quadro II
As principais divergências entre EUA, UE, G-20 e G-33 em agricultura

Agricultura	2006	2007	2008
Acesso a Mercado	<p>Redução média das tarifas da UE: EUA: 60% G-20: 54% UE: 39% PEs e SSM para PEDs. G-33: pelo menos 20% dos produtos agrícolas como PE; destes 50% sem cortes tarifários; PEs elegíveis para SSM; níveis tarifários em SSM além das tarifas consolidadas na Rodada Uruguai. PEDs exportadores: PEs não elegíveis para SSM. Níveis tarifários em SSM abaixo das tarifas consolidadas na Rodada Uruguai.</p>	<p>Redução média das tarifas da UE: EUA: 60% G-20: 54% UE: 54% PEs e SSM para PEDs. G-33: 20% dos produtos agrícolas, como PE; destes, 50% sem cortes tarifários; PEs elegíveis para SSM; níveis tarifários em SSM além das tarifas consolidadas na Rodada Uruguai. PEDs exportadores: PEs não elegíveis para SSM; níveis tarifários em SSM abaixo das tarifas consolidadas na Rodada Uruguai.</p>	<p>Redução média das tarifas da UE: EUA, G-20 e UE: 54%, excetuando-se 4% das linhas tarifárias. PEs e SSM para PEDs. G-33: até 20% dos produtos agrícolas como PEs; corte tarifário de PEs para PD não menor do que para PE; SSM acionado com 10% de surto importador e com tarifa extra entre 30% e 45%. EUA: SSM acionado com 40% de surto importador e tarifa extra de 15%.</p>
Apoio Doméstico	<p>Redução do teto dos subsídios distorcivos dos EUA: UE e G-20: 12,9 bilhões anuais. EUA: 22 bilhões anuais.</p>	<p>Redução do teto dos subsídios distorcivos dos EUA: UE e G-20: 12,9 bilhões anuais. EUA: 16,4 bilhões anuais.</p>	<p>Redução do teto dos subsídios distorcivos dos EUA: UE e G-20: 12,9 bilhões anuais. EUA: 14,5 bilhões anuais.</p>

Fonte: Carta de Genebra (2007; 2008); Chade (2008a).

da, em 2006, de um teto anual de 22 bilhões de dólares. Desse modo, os EUA aproximaram sua oferta da demanda do G-20 e da UE (ver Quadro II).

Conflitos dentro do G-20 também se desenvolveram em 2006 e em 2007 ao redor dos critérios para aplicação dos instrumentos protecionistas, já que dez membros da coalizão integravam o G-33. Instituído na V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, em 1999, a coalizão é liderada pela Indonésia e pelas Filipinas. Dela fazem parte dez países do G-20 (China, Cuba, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue. Constituído por países importadores líquidos de alimentos e com um expressivo setor de agricultura de subsistência, o grupo defendeu o direito de impor fortes medidas de restrição às importações de produtos agrícolas que possam desestabilizar seu sistema produtivo.

Tais medidas poderiam elevar as tarifas para além dos compromissos acordados na Rodada Uruguai, além de sobrepor os dois mecanismos PE e SSM. Os países exportadores agrícolas, tais como Brasil e Argentina, se pronunciaram contra essas propostas (ver Quadro II). A Índia, por sua vez, expressou de forma bastante incisiva a posição dos PEDs importadores ao propugnar que o PE e o SSM representavam instrumentos de autodefesa para o setor de subsistência, e não de política comercial²¹.

Em 2006, o representante brasileiro nas negociações chegou a argumentar, em reunião na OMC, em Genebra, que o nível de ambição da proposta do G-33 em relação ao SSM poderia prejudicar a integração comercial entre os países do Sul que se beneficiassem de acordos de comércio agrícolas entre eles (Delbragen, 2006).

Ademais, outras desavenças eclodiram, à medida que as concessões dos EUA, em apoio doméstico, e da UE, em acesso a mercado, passaram a ser vinculadas à abertura dos mercados agrícolas e industriais dos PEDs.

Por conseguinte, a reunião da Miniministerial, em julho de 2008, foi marcada pelas pressões intensas dos EUA e da UE para a abertura dos mercados agrícolas e industriais dos países em desenvolvimento, sobretudo os mais dinâmicos, como a China, a Índia e o Brasil, em troca de suas concessões em agricultura (ver Quadro II). Os EUA e a UE demandaram a abertura de setores específicos, como eletrônico, químico,

automotivo e têxtil, bem como requereram uma provisão anticoncentração para impedir que setores industriais inteiros deixassem de ser liberalizados pelos países em desenvolvimento.

Os desacordos entre os EUA e a UE, por um lado, e a Índia, a China e o G-33, por outro, sobre os critérios para aplicação do SSM centraram-se no rompimento dos compromissos acordados na Rodada Uruguai para aplicação do SSM. Isto é, se a elevação de tarifas para compensar um surto importador poderia atingir os compromissos pré-Doha (WTO, 2008b). Enquanto os EUA e a UE reivindicavam que a aplicação do SSM, atingindo os compromissos pré-Doha, deveria ocorrer com um surto importador de 40% e elevação tarifária entre 10% e 15%, a Índia, a China e o G-33 defendiam que o SSM fosse acionado para um surto importador entre 10% e 15% e com um aumento tarifário entre 35% e 40% (id., *ibid.*).

Os descontentamentos das organizações representativas do agronegócio com as transações se tornaram mais incisivos às vésperas da Miniministerial. Além de discordarem dos mecanismos defensivos em negociação, os grupos de interesse do setor passaram a defender o afastamento do Brasil do G-20 e a reativação do Grupo de Cairns.

A CNA e o Fórum, em carta ao ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, nos dias que antecederam a Miniministerial, demonstraram insatisfação com o processo negociador. Apontaram como retrocessos para o esforço de liberalização da Rodada Doha a criação de novas cotas para produtos sensíveis e a permissão para que os países em desenvolvimento selecionassem até 6% de suas linhas tarifárias isentas de cortes em produtos especiais. Defenderam que a aplicação de SSM não poderia acarretar retrocesso em relação aos compromissos consolidados na Rodada Uruguai. Indicaram que o Brasil deveria realizar esforço adicional para reduzir o teto anual de subsídios domésticos para além das faixas defendidas pelo G-20 e propor redução substancial dos subsídios aplicados por produto, sobretudo do algodão (Meirelles e Rodrigues, 2008).

Em entrevista à imprensa, o presidente do Fórum, Gilman Viana Rodrigues, criticou a aliança com países defensivos no âmbito do G-20 e defendeu que a melhor opção seria a reativação e o fortalecimento do Grupo de Cairns – discordando, assim, publicamente da estratégia negociadora empreendida pelo Brasil e defendida pelo governo brasileiro. Propôs, ainda, o afastamento das posturas da Índia e da China.

“Uma posição mais corajosa do Brasil de se afastar da Índia e da China nas negociações é um diagnóstico nosso. Ao atender a Índia, nós inibimos as nossas ambições na Rodada” (Marin, 2008b).

Em 25 de julho, a OMC apresentou um pacote que resumiu os resultados das negociações até aquele momento. O pacote incluiu os tetos acordados para os subsídios domésticos concedidos pelos EUA e pela UE – 14,5 bilhões e 24 bilhões, respectivamente. Em acesso a mercados, manteve-se o corte tarifário médio para a UE de 54%, mas com a válvula de exceção para produtos sensíveis de 4%; os países importadores líquidos de alimentos poderiam estabelecer como PEs, 12% de seus produtos agrícolas. Os critérios para aplicação do SSM envolveram uma combinação entre valores pré-Doha e valores post-Doha. No entanto, a aplicação do SSM se daria a partir de um surto importador de 40% e elevação tarifária entre 10 e 15%, longe, portanto, da proposta defendida pela Índia, pela China e pelo G-33 (WTO, 2008b; Chade, 2008b).

O Brasil aceitou o pacote proposto pela OMC e também aprovado pela UE e pelos EUA em uma decisão tomada pelo presidente Lula junto com o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e se afastou, por conseguinte, do G-20. Segundo os representantes brasileiros, a proposta da OMC atendia aos interesses nacionais, e essa foi a principal razão que levou o país a aceitá-la. Para o presidente Lula, “o Brasil não quebrou nenhuma solidariedade”. Dentro do G-20, “[...] os interesses dos países não são os mesmos, embora tenhamos que encontrar um denominador comum. Agora temos de respeitar as diferenças que existem” (Nossa, 2008). O ministro Celso Amorim declarou de modo incisivo: “O Brasil não rompeu com ninguém”. O G-20, ainda segundo o ministro, “não era um fim em si mesmo”, e “o objetivo é a conclusão da Rodada” (Chade, 2007).

A intensificação das divergências dentro do G-20 e o aumento das pressões do agronegócio colaboraram para o Brasil se afastar do grupo e acatar o pacote proposto pela OMC. Esse pacote também foi aceito pelos EUA e pela UE e recusado pela Índia. Segundo o ministro de Comércio da Índia, o pacote não resolvia de forma adequada a questão do SSM e ao mesmo tempo mantinha os níveis de subsídios nos países desenvolvidos elevados. Como afirmou Kamal Nath, “você precisa de um mecanismo de salvaguarda especial [...] e mais ainda para se proteger de produtos subsidiados”. O ministro destacou ainda que o G-33, o grupo ACP (que reúne países da África, do Caribe e do Pacífico com in-

teresse nas negociações agrícolas), os países africanos (países da África com interesse nas negociações em geral) e as economias mais vulneráveis, totalizando mais de cem países, também se opuseram à proposta da OMC (TWN, 2008). Deplorando o resultado, o ministro da Índia afirmou: “É lamentável que, em uma rodada do desenvolvimento, a última milha que nós não podemos correr seja por causa de uma questão de segurança da subsistência. [...]. Estou muito desapontado de que este tenha sido o resultado final” (Beattie e Williams, 2008).

A decisão de aceitar a proposta da OMC implicou custos de credibilidade do Brasil junto à Índia, que dividira com o Brasil a liderança da coalizão. Em carta a Pascal Lamy, dois meses depois do término das negociações e quando se ensaiava uma retomada da rodada, o ministro Kamal Nath afirmou que o Brasil se inclinava a aceitar a oferta dos EUA e da UE nas transações sobre cotas para os produtos agrícolas exportados por emergentes “se lhes fossem dadas cotas substanciais para o etanol nos EUA e Europa” (Chade, 2008c). Isto é, o Brasil não era confiável para representar os países em desenvolvimento.

Aceitar o pacote não significou que as discordâncias com os grupos de interesse do agronegócio tenham sido superadas. Contudo, as divergências mais intensas em torno dos critérios para aplicação do SSM junto ao agronegócio foram, de certa maneira, atenuadas, já que o pacote de julho se afastou da proposta encabeçada pela Índia e pelo G-33 e aprovou a que havia sido acordada com os EUA e a UE.

Desse modo, para o presidente da Comissão de Comércio Exterior da CNA e do Fórum, Gilman Viana Rodrigues, as exceções presentes no texto, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento, “anestesiaram” a liberalização esperada no comércio mundial. Segundo o representante dos interesses do agronegócio, os tetos concedidos para os subsídios domésticos dos EUA e da UE ficaram muito além do que esses atores efetivamente despenderam nos últimos doze meses; a manutenção de 4% como produtos sensíveis para a UE e para o Japão e a preservação de proteção comercial para 12% dos produtos agrícolas da Índia e da China atingiriam os produtos mais competitivos do Brasil (Marin, 2008a).

Contudo, na visão do diretor-geral do Icone, André Nassar, “os erros cometidos pelo Brasil durante o processo negociador não atingiram os momentos finais das transações”. Para ele, caso o Brasil se tivesse man-

tido do lado da China e da Índia, teria sido “[...] obrigado a aceitar salvaguardas agrícolas altamente protecionistas” (Nassar, 2008).

A intensificação das divergências entre os interesses ofensivos e defensivos dentro do G-20 e as resistências domésticas ao desempenho do Brasil colaboraram para erodir a capacidade do Brasil de continuar a negociar no nível internacional por meio da coalizão e levaram o Brasil a aceitar a proposta da OMC, bem como expressaram os limites de seu contexto doméstico.

Conforme salienta Putnam (1988:439), o abandono de um processo transacional não significa, necessariamente, que o representante do Estado esteja trapaceando, como as abordagens realistas sugerem, mas pode – como é o caso da interpretação aqui desenvolvida em relação ao G-20 – expressar os limites de seu contexto doméstico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Negociações internacionais não procedem independentemente do contexto doméstico nem da distribuição de poder no ambiente internacional. Esses dois fatores afetam o comportamento do representante de um país em desenvolvimento como o Brasil e condicionam seu desempenho nas negociações externas. O respaldo interno aumenta a credibilidade do negociador e facilita o processo de cooperação internacional. Divergências internas expõem os limites para a ratificação doméstica do acordo e indicam os custos políticos para sua aprovação.

De acordo com o modelo dos jogos de dois níveis, restrições domésticas podem, paradoxalmente, aumentar o poder de barganha do negociador no âmbito internacional. Alguns estudos têm demonstrado que elas só são efetivas quando não são muito restritas, pois desse modo criam condições para a conclusão de um acordo internacional (Milner e Rosendorf, 1997).

Neste artigo, explorou-se a hipótese de que o aumento do poder de barganha do Brasil ocorreu por meio da criação e da participação em coalizões internacionais, particularmente o G-20.

A formulação da posição a ser negociada no nível internacional também é acompanhada pela definição da estratégia negociadora. Nem sempre interesses domésticos, estratégia e resultados negociadores convergem. O abandono de uma estratégia negociadora integrada por

um conjunto de países também envolve custos, estes de confiabilidade em relação aos parceiros que compõem a coalizão.

O G-20 foi relevante para o Brasil fazer frente às pressões dos EUA e da UE e avançar interesses do país para a maior liberalização do comércio agrícola, bem como para o estabelecimento de regras multilateralmente acordadas para políticas domésticas de apoio à agricultura.

As pressões do G-20 na V Ministerial em Cancún possibilitaram a retomada das negociações a partir dos objetivos definidos em 2001 na Ministerial em Doha. Nas negociações das diretrizes da rodada, em 2004, propostas do G-20 foram aceitas e incluídas no documento final.

A proposta de julho de 2008 se aproximou das propostas defendidas pelo G-20, incluindo, por exemplo, o nível tarifário médio da UE em acesso a mercados e o teto anual dos subsídios domésticos distorcivos dos EUA.

O G-20 reuniu países que, em maior ou menor grau, tinham interesse na regulamentação e na abertura do comércio agrícola dos países desenvolvidos. No entanto, o grupo contava também com dez membros, integrantes do G-33, possuidores de um setor de agricultura de subsistência importante e defensores de proteção especial para seus mercados internos. Dessa maneira, incluiu-se na pauta do grupo, desde sua criação, instrumento de proteção do mercado doméstico. Discordâncias dentro do G-20 eclodiram à medida que foi necessário definir as regras para aplicação daqueles instrumentos.

As organizações representativas do agronegócio apoiaram a constituição e a estratégia brasileira em negociar a partir do G-20. Contudo, o apoio se reduziu no decorrer da rodada e se intensificou às vésperas da Miniministerial, em julho de 2008. Nesse momento, além de discordarem da substância do acordo (sobretudo das propostas que contemplavam as demandas protecionistas dos países em desenvolvimento e desenvolvidos), os grupos de interesse do agronegócio também se manifestaram contra a estratégia negociadora brasileira por meio do G-20 e defenderam a reativação do Grupo de Cairns.

O aumento das discordâncias dentro do G-20 e os desacordos do agronegócio colaboraram para que o Brasil se afastasse do G-20 e acatasse o pacote de julho de 2008.

Se a opção por se afastar do G-20, por um lado, reduziu os desacordos com o agronegócio, por outro, gerou desconfianças no G-20 e afetou a credibilidade do Brasil como representante, junto com a Índia, dos países em desenvolvimento.

(Recebido para publicação em setembro de 2009)

(Versão reapresentada em março de 2010)

(Versão definitiva em junho de 2010)

NOTAS

1. O Mecanismo de Salvaguarda Especial estabelece que, quando as importações agrícolas aumentam de forma repentina, causando dano aos produtores locais, o governo pode estabelecer barreiras, incluindo aumento de tarifas e cotas, por um determinado período.
2. O agronegócio corresponde a toda a cadeia produtiva desse setor, incluindo produtos *in natura* e processados; por exemplo, o óleo de soja.
3. É relevante ressaltar que o pacote de 25 de julho foi abrangente e incluiu também acordo em bens industriais que o governo brasileiro considerou adequados às propostas domésticas e que teve o apoio da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Portanto, outros fatores, além dos que estão sendo aqui abordados, influenciaram a decisão do Brasil.
4. Ver, em Martin (2000), uma discussão interessante sobre os vários significados de credibilidade e seus vínculos com o papel do Legislativo no processo cooperativo internacional.
5. Deserção voluntária relaciona-se à trapaça; deserção involuntária, ao abandono de um acordo concluído pela ausência de respaldo em casa para ratificá-lo (Putnam, 1988).
6. O Grupo de Cairns foi criado durante a Rodada Uruguaí pelos países exportadores de produtos agrícolas. Integram a coalizão: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguaí.
7. No caso dos EUA, é o Congresso que, sob a legislação do *fast track*, aprova o acordo internacional concluído, enquanto na UE a instituição ratificadora é o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, órgão do Conselho da União Europeia, e que representa os Estados-membros.
8. O Conselho Europeu abrange as reuniões compostas pelos chefes de Estado e de Governo de todos os Estados-membros da UE.
9. Como salientaram Oliveira e Pfeifer (2006), a Coalizão Empresarial Brasileira é a primeira organização suprasetorial representativa dos interesses do setor privado bra-

sileiro. Criada em 1994, propôs-se a coordenar as posições dos diferentes setores empresariais em face das negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e da OMC, bem como de outros fóruns negociadores.

10. Os integrantes da Câmara debateram no fim de julho de 2003, às vésperas da V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, vários temas diretamente relacionados aos interesses brasileiros: a Reforma da Política Agrícola Comum da UE, o Relatório do Presidente do Comitê para Agricultura da OMC, Stuart Harbinson e seus impactos nos principais produtos de exportação do agronegócio brasileiro. Em 2005, a agenda da Câmara incluiu discussões sobre as posições negociadoras do G-20 na OMC e seu impacto na agropecuária nacional. CNA. Relatório de Atividades 2005. Disponível em <http://www.cna.org.br/relatorioatividades2005>. Acessado em 20 de abril de 2008.
11. Antônio Donizetti Beraldo, chefe do Departamento de Comércio Exterior da CNA; Flávio Soares Damico, chefe do Departamento de Agricultura e Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores; e Luís Cláudio Carmona, coordenador geral de Assuntos Multilaterais da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, do Mapa concederam entrevistas à Luciana Goulart (bolsista Pibic, 2006).
12. Antônio Donizetti Beraldo, chefe do Departamento de Comércio Exterior da CNA, em entrevista concedida à Luciana Goulart (bolsista Pibic, 2006).
13. Disponível em <http://www.g-20.mre.gov.br>. Acessado em 20 de abril de 2009.
14. Ainda que o Brasil também tivesse uma dimensão defensiva em sua agenda negociadora, presente na defesa por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário de medidas que protegesse a agricultura familiar, ela não apresentava o mesmo grau de abrangência que tinha em países como Índia e Indonésia.
15. Para dados sobre a Índia e a China, ver, respectivamente: <http://india.gov.in> e <http://english.gov.cn>. Acessados em 15 de maio de 2009.
16. O Framework estabeleceu as diretrizes para o processo negociador. Framework for Establishing Modalities. Decision adopted by the General Council, 1º de agosto de 2004 (WT/L/579-2, 2004). Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 20 de setembro de 2008.
17. Reivindicação da CE em relação aos programas de apoio dos Estados Unidos com efeito externo, como os créditos à exportação e o programa de ajuda alimentar.
18. O veto do presidente Bush foi rejeitado por larga margem no Congresso americano durante a Miniministerial em julho de 2008, quando se processavam negociações cruciais para o desenrolar da Rodada (Becker et alii, 2003).
19. "Brasil e outras 90 nações cobram definição dos EUA". *O Estado de S. Paulo*, 16 de novembro de 2007, p. B5.
20. A França é tradicionalmente o membro da UE que lidera a resistência para que a PAC seja reformada, bem como para decisões que envolvam maior liberalização do comércio agrícola. Seus produtores rurais estão muito bem organizados localmente e desempenham papel, ainda relevante, nas eleições presidenciais e parlamentares francesas.
21. *Pontes Quinzenal*, vol. 2, nº 1, 28 de março de 2007. Disponível em <http://ictsd.net/i/news/pontesquinzenal/5182/>. Acessado em 26 de fevereiro de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. (1996), "O Brasil e o GATT: 1947-1990", in A. G. Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo/Brasília, Nupri/Ipri.
- ALDEN, Edward. US adopts softer touch in trade negotiations. (2004), *Financial Times*, 11 de janeiro. Disponível em <http://news.ft.com>. Acessado em 12 de janeiro de 2006.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. (2006), O Congresso e a Política Externa Brasileira (1985-2005). Dissertação de mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro.
- AMORIM, Celso e THORSTENSEN, Vera. (2002), "Uma Avaliação Preliminar da Conferência de Doha: As Ambiguidades Construtivas da Agenda do Desenvolvimento". *Política Externa*, vol. 10, nº 4.
- BAER, Werner. (2002), *A Economia Brasileira* (2ª ed.). São Paulo, Nobel.
- BECKER, Geoffrey S. (2007), *The "Farmer Bill" in Brief*. Congressional Research Report, RS 22131. Disponível em <http://collinpeterhouse.house.gov/PDF/farmbill.pdf>.
- BECKER, Geoffrey S. e HANRAHAN, Charles E. (2002), *Agriculture and Fast Track or Trade Promotion Authority*. Congressional Research Report – CRS 97817. Disponível em <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-2264:1>.
- . Farm Bill Legislative Action in the 110th Congress, updated June 13, 2003. CRS Report for Congress, RL 33934. Disponível em <http://www.uky.edu/Ag/AgEcon/farmbill/links.html>. Acessado em 19 de março de 2009.
- BEATTIE, Alan e WILLIAMS, Frances. (2008), Doha trade talks collapse. *Financial Times FT.com*, 29 de julho. Disponível em <http://news.ft.com>. Acessado em 12 de março de 2009.
- CAPORASO, James A. (1997), "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics". *International Studies Quarterly*, vol. 41, nº 4, pp. 563-592.
- CARVALHO, Maria Izabel V. (2003), "Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle". *Contexto Internacional*, vol. 25, nº 2.
- CARVALHO, Maria Izabel V. (2006), "Condicionantes Institucionais e Políticos e Poder de Barganha nas Negociações Internacionais sobre Agricultura: O Caso da União Europeia". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, nº 2, pp. 99-118.
- CHADE, Jamil. (2008), "Argentina não se dobra a Amorim". *O Estado de S. Paulo*, 27 de julho, p. B10.
- . (2008a), "China e Índia Mantêm Racha na OMC". *O Estado de S. Paulo*, 29 de julho, p. B8.
- . (2008b), "Contra o Acordo, Argentina Racha o Bloco". *O Estado de S. Paulo*, 26 de julho, p. B4.
- . (2008c), "Índia Acusa o Brasil de 'Vender Posição' em Doha". *O Estado de S. Paulo*, 26 de setembro, p. B11.

- CNA (Confederação Nacional da Agricultura). (2005), "Conferência de Hong Kong Dirá o Futuro da Rodada Doha da OMC", nº 12. Disponível em <http://www.cna.org.br>. Acessado em 9 de junho de 2009.
- COSTA, Sylvio e QUEIROZ, Antonio A. (2007), *O Congresso em Foco*. Brasília, Diap.
- CUNHA, Raphael Coutinho. (2008), Preferências Domésticas e Diplomacia Comercial: A Posição Negociadora Brasileira em Serviços nas Rodadas Uruguai e Doha. Dissertação de mestrado, IREL, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- DELBRAGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2003), Carta de Genebra, ano 2, nº 6. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acessado em 10 de fevereiro de 2007.
- . (2004), Carta de Genebra, ano 3, nº 5, pp. 2-3. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acessado em 10 de fevereiro de 2009.
- . (2005), Carta de Genebra, ano 4, nº 3. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acessado em 10 de fevereiro de 2009.
- . (2006), Carta de Genebra, ano 5, nº 2, p. 10. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acessado em 10 de fevereiro de 2009.
- . (2007), Carta de Genebra, ano 6, nºs 1, 4 e 5. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acessado em 15 de abril de 2009.
- . (2008), Carta de Genebra, ano VII, nºs 1, 2, 3, 4. Acessado em 20 de maio de 2009.
- DIAS, Guilherme da Silva e AMARAL, Cicely Moitinho. (2000), "Mudanças Estruturais na Agricultura Brasileira, 1980-1998", in R. Baumann (org.), *Brasil: Uma Década em Transição*. Rio de Janeiro, Campus.
- EPSTEYN, Juan Carlos. (2009), *Evolución Histórica de Modelos Institucionales de Política Comercial: Los Casos de Estados Unidos y Brasil*. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.
- EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K. e PUTNAM Robert D. (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, University of California Press.
- FARIAS, Rogério de Souza. (2007), *O Brasil e as Negociações Agrícolas do GATT (1986-1990): Atores, Dinâmicas Decisórias e Forças Contingentes*. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri), Brasília.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (2007), "Principais Países Exportadores de Produtos Agrícolas". Disponível em <http://www.agricultura.gov.br>. Acessado em 1º de junho de 2008.
- FÓRUM PERMANENTE DE NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS. (1999), "Perspectivas da Próxima Rodada de Negociações Agrícolas na OMC". *Preços Agrícolas*, nº 156, pp. 11-15.
- FOUILLEUX, Eve. (2003), "The Common Agricultural Policy", in M. Cini (ed.), *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 246-263.
- GOLDSTEIN, Judith. (1993), "Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy". J. G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press.

- HUG, Simon e KÖNIG, Thomas. (2002), "In View of Ratification: Government Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference". *International Organization*, vol. 56, nº 2, pp. 447-476.
- ICONE (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais). (2006), "Por dentro da Agenda. 13/01/2006: Três Impasses Dificultam Negociações da Rodada de Doha em 2006". Disponível em <http://www.iconebrasil.org.br>.
- JANK, Marcos Sawaya. (2004), "Um Passo Fundamental na Rodada Doha". *O Estado de S. Paulo*, 3 de agosto.
- . (2006), "2006 – A Hora da Verdade na OMC". *Artigos na Imprensa*, 3 de janeiro. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. Disponível em <http://www.iconebrasil.org.br>. Acessado em 18 de março de 2008.
- LEHMAN, Howard P. e MCCOY, Jennifer. (1992), "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiation". *World Politics*, vol. 44, nº 4, pp. 600-644.
- MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). (2003), Gabinete do Ministro, Portaria nº 673, de 10 de julho de 2003. Diário Oficial da União – Seção 2, nº 133.
- . (2007), "Balança Comercial do Agronegócio 2007". Disponível em <http://www.agricultura.gov.br>. Acessado em 1º de junho de 2008.
- MARIN, Denise Crispin. (2008a), "Para CNA Acerto 'Vai Gerar Literatura e Não Comércio'". *O Estado de S. Paulo*, 26 de julho, p. B4.
- . (2008b), "Setor Agrícola Quer Rodada Doha Mais Ambiciosa". *Agronegociar.com*, 17 de julho. Disponível em <http://www.agronegociar.com>. Acessado em 21 de agosto de 2009.
- MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, Princeton University Press.
- MEIRELLES, Fábio e RODRIGUES, Gilman. (2008), Carta enviada ao Ministro das Relações Exteriores pelos Presidentes da CNA e do Fórum. Posicionamento do Setor Privado Agrícola sobre as Negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Ofício nº 231/2008-CNA, 16 de julho.
- MERTHA, Andrew e PAHRE, Robert. (2005), "Patently Misleading: Partial Implementation and Bargaining Leverage in Sino-American Negotiations on Intellectual Property Rights". *International Organization*, vol. 59, pp. 695-729.
- MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- MILNER, Helen V. e ROSENDORF B. Peter. (1997), "Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints in Trade Liberalization". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, nº 1, pp. 117-146.
- NARLIKAR, Amrita e TUSSIE, Diana. (2004), "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO". *World Economy*, vol. 27 nº 7, pp. 947-966.

- NASSAR, André M. (2008), "Reinterpretando o Valor do Fracasso de Doha". *O Estado de S. Paulo*, 22 de agosto.
- e TACHINARDI Maria Helena. (2005), "As Coalizões de Países em Desenvolvimento e sua Atuação na Rodada de Doha da OMC". *Comércio Exterior Informe BB*, nº 59.
- NATH, Kamal. (2007), "Brasil e Outras 90 Nações Cobram Definição dos EUA". *O Estado de S. Paulo*, 16 de novembro, p. B5.
- NOSSA, Leonencio. (2008a), "Brasil Não Quebrou Nenhuma Solidariedade". *O Estado de S. Paulo*, 27 de julho, p. B10.
- . (2008b), "Lula se Diz Aborrecido com o Fracasso de Doha". *O Estado de S. Paulo*, 31 de julho, p. B5.
- OESP (O ESTADO DE S. PAULO). (2005), "Avanço na Rodada". *O Estado de S. Paulo*, 8 de maio. Editorial, p. A3.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes e PFEIFER, Alberto. (2006), "Os Empresários e a Política Exterior do Brasil", in H. Altemani e A. C. Lessa (orgs.), *Relações Internacionais, Teorias e Agendas*. São Paulo, Saraiva, vol. 2.
- PATTERSON, Lee Ann. (1997), "Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis". *International Organization*, vol. 51, nº 1, pp. 136-165.
- PUTNAM, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.
- TREBILCOCK, Michael J. e HOWSE, Robert. (1999), *The Regulation of International Trade* (2ª ed.). London, Routledge.
- TWN (Third World Network). (2008), "Kamal Nath Explains How the Geneva Talks Failed". *TWN Info Service on Trade and WTO*. Disponível em <http://www.twinside.org.sg>. Acessado em 20 de abril de 2009.
- WTO (World Trade Organization). (2001), *Doha Ministerial Declaration*. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 9 de fevereiro de 2008.
- . (2003), *Agriculture-Framework Proposal*. WT/MIN(03)/W/6. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 23 de fevereiro de 2007.
- . (2003), JOINT EC-US PAPER, JOB(03)/157 Agriculture. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 20 de fevereiro de 2009.
- . (2004), *Text of the "July Package"*. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 18 de março de 2008.
- . (2005), *Hong Kong Ministerial Declaration*. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 15 de março de 2008.
- . (2008a), "Lamy Presents 'Package of Elements' from Consultations of Ministers". Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 10 de fevereiro de 2009.

———. (2008b), “An Unofficial Guide to Agricultural Safeguards”. World Trade Organization. Disponível em <http://www.wto.org>. Acessado em 10 de março de 2009.

ZOELLICK, Robert. (2001), “American Trade Leadership: What is at Stake”. The Institute for International Economics, Washington, DC. Disponível em <http://www.iie.com/publications/papers/zoellick1001.pdf>. Acessado em 20 de março de 2008.

ABSTRACT

International and Domestic Conditioning Factors: Brazil and the G-20 in the Agricultural Negotiations of the Doha Round

This article analyzes Brazil's performance during the agricultural negotiations in the Doha Round, considering the implications of domestic backing for the country's credibility vis-à-vis the G-20 and the coalition's contribution to increasing Brazil's bargaining power in relation to pressure from the United States and the European Union. The study investigated the positions of agribusiness interest groups, G-20, United States, and European Union in distinct negotiating phases. The theoretical framework used here was the two-level game model. The following observations emerged: domestic backing evolved over the course of the Doha Round; the G-20 helped increase Brazil's bargaining power; and the intensification of disagreements between agribusiness and the negotiations and clashes between agricultural exporting countries and net food importers inside the G-20 eroded Brazil's capacity to act via the coalition and shifted it away from the group in 2008. The study explores the consequences of Brazil's decision for the partnership between Brazil and India.

Key words: two-level games; multilateral trade negotiations; G-20

RÉSUMÉ

Contraintes Intérieures et Internationales: Le Brésil et le G-20 dans les Négociations Agricoles du Sommet de Doha

Dans cet article, on examine le rôle du Brésil dans les négociations agricoles de la Rencontre de Doha en considérant les conséquences du soutien intérieur à la crédibilité du pays auprès du G-20 et la contribution de la coalition en vue d'élargir le pouvoir de négociation du Brésil face aux pressions des États Unis et de l'Union Européenne. Dans ce but, on examine les positions des groupes d'intérêt de l'agrobusiness, du G-20, des USA et de l'UE dans différentes phases de négociation. Le modèle théorique choisi a été celui des jeux à deux niveaux. On a constaté que le soutien intérieur subissait une évolution tout au long du sommet; le G-20 a aidé le Brésil à augmenter son pouvoir de négociation; l'intensification des désaccords de l'agrobusiness dans les négociations et les divergences entre pays exportateurs agricoles et importateurs nets d'aliments à l'intérieur du G-20 ont diminué la possibilité du Brésil d'agir à travers la coalition, ce qui l'a amené à s'écarter du groupe en 2008. Les conséquences de la décision brésilienne sur le partenariat Brésil-Inde ont également été examinées.

Mots-clé: jeux à deux niveaux; négociations multilatérales de commerce; groupe G-20