

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

BRUNA SILVA DOS SANTOS

**AS COALIZÕES SUL-SUL E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
O CASO DO BRASIL NO G-20 COMERCIAL**

Porto Alegre

2011

BRUNA SILVA DOS SANTOS

**AS COALIZÕES SUL-SUL E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
O CASO DO BRASIL NO G-20 COMERCIAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Analucia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2011

BRUNA SILVA DOS SANTOS

**AS COALIZÕES SUL-SUL E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
O CASO DO BRASIL NO G-20 COMERCIAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2011.

Profa. Dra. Analucia Danilevicz Pereira

Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Analucia Danilevicz, pela orientação sempre atenta e dedicada durante a execução deste trabalho e pelo exemplo de rigor e aiosidade em tudo o que faz.

Agradeço também ao professor Paulo Visentini, que, ao longo da minha vida acadêmica, mostrou-se um legítimo mestre e conquistou meu absoluto respeito e lealdade. Agradeço pela inspiração e pelo aprendizado obtido ao longo dos anos de convívio.

Ao professor Luiz Dario Teixeira, pelo valioso aprendizado obtido através do convívio diário, ao longo de dois anos como bolsista no NERINT/Cesul.

Aos meus amigos e colegas, Lucas, Gustavo, Emiliano, Cláudio e Rafael, pela amizade, lealdade e por sempre tirarem o melhor de mim. Sem dúvidas, amigos para vida toda.

Agradeço a minha avó Ruth, com quem aprendi as paixões pelas viagens e pela literatura.

À minha avó Eva, pelo amor, carinho e cuidado recebidos desde o meu nascimento e pela inenarrável habilidade de tornar qualquer parte da minha vida mais doce e mais leve.

Meu eterno obrigado ao meu avô Elmo, o quixotesco alicerce das minhas convicções e o principal responsável pelo que hoje entendo como família.

Às minhas irmãs, Luísa e Luana, pela amizade e amor incondicional, pelo companheirismo e por serem irretocáveis em tudo o que fazem.

À minha mãe e melhor amiga, Cleuza, pelo apoio incondicional às minhas escolhas. Por ter sempre tido os braços abertos, cheios de vida, e o calor de sopro na ferida para me amparar.

Agradeço e dedico este trabalho ao meu pai, Luis Eugênio, que me ensinou que é apenas por meio do trabalho e da palavra que os Homens se tornam grandes. Sou grata pelo seu apoio e amor incondicional, por me ensinar a respeitar e transpor limites e, mais do que nunca, pelo exemplo diário de integridade e superação.

"Very true", said the duchess: "flamingoes and mustard both bite. And the moral of that is: birds of a feather flock together."

Lewis Carroll, *As Aventuras De Alice No País Das Maravilhas*.

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a atuação do Brasil no G-20 comercial, no âmbito da OMC, tendo como foco o entendimento da estratégia brasileira na coalizão. Com base no período de 2003 a 2008, procura-se compreender de que forma as diretrizes da política externa do governo Lula relacionam-se com a formação do G-20, bem como por que se pode considerar o Brasil como parte da dinâmica que fez com que o G-20 fosse uma coalizão Sul-Sul bem sucedida na Conferência de Cancun e na Rodada Doha. Argumenta-se que o Brasil conjugava elementos que foram cruciais para formação, coesão e manutenção da coalizão. A estratégia brasileira não só relaciona-se aos pressupostos da política externa de Lula, mas também com o seu papel enquanto país intermediário na coalizão. O Brasil representou para o G-20 um ator capaz de arcar com os custos da ação coletiva e disposto a assumir perdas por um objetivo maior. Ao formar o G-20, o país fez uma opção estratégica baseada em razões não utilitárias, visando objetivos e interesses substantivos brasileiros, sendo estes consolidados na sua política externa.

PALAVRAS - CHAVE: Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul, Coalizões Internacionais, G-20 Comercial, OMC.

ABSTRACT

This study analyzes the role of Brazil as a member of G-20 at Doha Round in the WTO, having as main focus the understanding of Brazilian strategy in the coalition. Covering the period from 2003 to 2008, the analysis seeks to examine how Brazilian foreign policy guidelines, during the Luis Inácio Lula da Silva's government, are related to G-20, as well as why Brazil should be considered as part of the dynamic that made G-20 a well succeeded coalition at the Cancun Conference and in the Doha Round. It is argued that Brazil combines elements which were crucial to G-20 constitution, cohesion and maintenance. Brazilian positions, in the G-20, are related not only to the assumptions of the Lula's foreign policy, but also to the role that Brazil has in the coalition as an intermediate country. Brazil represents for the G-20 an actor willing to assume much of the costs of the collective action. By taking part in the G-20, Brazil made a strategic choice, based on non-utilitarian reasons and seeking its national interests, which are consolidated in the Brazilian foreign policy.

KEY WORDS: Brazilian Foreign Policy, South-South Cooperation, International Coalitions, G-20, WTO.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Destino das Exportações Brasileiras.....	59
Gráfico 2: Intercâmbio Comercial Brasileiro - Totais Gerais.....	60

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 COALIZÕES SUL-SUL: O CASO DO G-20.....	16
2.1 A Cooperação Internacional no pós – Guerra Fria e o surgimento do G-20 como uma nova experiência de coalizão Sul-Sul.....	16
2.2 As Teorias de Coalizões e o G-20 como uma Coalizão Sul-Sul.....	25
2.3 Os países intermediários nas coalizões Sul-Sul: os desafios da ação coletiva e o relativo sucesso da coalizão G-20.....	31
3 O G-20 NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	37
3.1 A política externa do governo Lula.....	39
3.2 A Cooperação Sul-Sul e a atuação brasileira em coalizões internacionais.....	51
4 O BRASIL E G-20 no âmbito da OMC.....	61
4.1 A atuação brasileira na Conferência de Cancun e na Rodada Doha.....	62
4.2 O papel do Brasil como país intermediário na coalizão G-20.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90
APÊNDICES.....	97
Apêndice A: Tabela com as principais coalizões de países em desenvolvimento no âmbito do GATT/OMC.....	97

1. INTRODUÇÃO

As formas de contato entre os Estados foram motivadas, ao longo da história, pela divergência ou convergência de interesses e objetivos. As interações determinadas por divergências geram controvérsias, que podem ser decididas pela solução pacífica, normalmente negociada ou guiada pela dissuasão, ou pelo modo mais impetuoso, a via bélica. Quando a convergência de objetivos é o que define a interação interestatal, esta se dá principalmente pela sinergia econômica, com base na troca de bens e serviços para satisfação de necessidades mútuas. Trata-se do próprio comércio entre países. Como apontam os teóricos do sistema-mundo, Giovanni Arrighi (2008) e Immanuel Wallerstein (2001), as relações comerciais engendraram a internacionalização do capitalismo e tornaram possível o processo contínuo que hoje conhecemos como globalização.

No entanto, atualmente, a convergência de interesses tem motivado a formulação de diferentes arranjos de interação entre os Estados. A formação de coalizões entre países em desenvolvimento, no ambiente multilateral, é parte deste fenômeno. À interação crescente entre países em desenvolvimento convencionou-se chamar de Cooperação Sul-Sul.

As iniciativas coletivas, entre países em desenvolvimento, em busca de satisfazer seus interesses, remontam ao período da Guerra Fria. Diante da lógica bipolar de poder, os países em desenvolvimento compunham um eixo “não-alinhado”, que buscava adquirir voz ativa em meio aos interesses americanos e soviéticos que definiam os rumos das relações internacionais à época.

A emergência de novos centros de poder entre os países em desenvolvimento levou à reflexão sobre as novas opções estratégicas que estes países fazem. As discussões suscitadas, a partir de 1989, em torno das noções de multipolaridade e de neohegemonia americana dão lugar, recentemente, a discussões acerca do conteúdo “ético” que definirá os rumos do sistema internacional.

Nesse contexto de mudanças, a formação de coalizões internacionais passa a ter grande relevância. A ação coletiva institucionalizada foi o meio encontrado pelos países em desenvolvimento para alcançar seus objetivos. Outrora denominados “não alinhados”, esses países haviam instituído a cooperação Sul-Sul como meio para superar seus dilemas de desenvolvimento. As coalizões entre países em desenvolvimento são o instrumento da cooperação Sul-Sul e o cumprimento de seus objetivos. Entende-se, assim, por coalizão internacional qualquer grupo de tomadores de decisão que participam de uma negociação ou

que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um consenso (NARLIKAR, 2003).

No que tange às coalizões Sul-Sul, o Brasil tem se destacado como um dos grandes impulsionadores dessas iniciativas de ação coletiva. A assertiva participação brasileira, observada na consolidação da cooperação como um caminho para alcançar os interesses nacionais adquire destaque durante o governo Luis Inácio Lula da Silva. Ainda que estas não tenham se inaugurado ali, os dois mandatos de Lula foram marcados pela reestruturação da estratégia de inserção internacional do país. Além de mudanças internas, colaboraram para tanto a nova dinâmica internacional e a ampliação do espaço para atuação dos países do Sul. Assim, formação de coalizões com países em desenvolvimento, como instrumentalização da cooperação Sul-Sul, tornou-se um paradigma de inserção internacional idealizado pela política externa de Lula.

A preocupação desse governo em fortalecer a posição negociadora brasileira a partir de alianças Sul-Sul traduziu-se, já em agosto de 2003, no momento de preparação anterior à Reunião Ministerial de Cancun da OMC (Organização Mundial do Comércio). Nessa ocasião, o Brasil articulou a formação do G-20¹ comercial. A coalizão que nascia unia um grupo de países em desenvolvimento pelo fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e pelo maior acesso aos mercados norte-americano e europeu. Tratava-se de uma resposta imediata à proposta de negociação agrícola, estruturada e pré-determinada por Estados Unidos e União Européia durante a Conferência, e que ia de encontro aos interesses dos países em desenvolvimento.

O Brasil, juntamente com a Índia, fez, desde o início, parte do núcleo formulador do G-20². Nas palavras do então Ministro do Comércio e Indústria da Índia, Kamal Nath (2007):

A força do G-20 baseia-se em dois pilares: seu objetivo de integrar plenamente a agricultura em um sistema multilateral de comércio justo e fundado em regras; e sua capacidade de conciliar interesses agrícolas divergentes dentro do próprio grupo. Sob a coordenação competente do Ministro Celso Amorim, o G-20 tem defendido eficazmente suas posições em todas as áreas das negociações agrícolas³.

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

² Em artigo no **The Wall Street Journal**, em 25/09/2003 o Ministro Celso Amorim argumenta que “as coordinator of the Group of 22 developing countries that presented a united front on agriculture, I am convinced that Cancun will be remembered as the conference that signalled the emergence of a less autocratic multilateral trading system”.

³ Apresentação. In: **O G-20 e a OMC**. Textos, Comunicados e Documentos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores: FUNAG, 2007.

Em uma dimensão mais ampla, a formação do grupo representava o revigoramento da participação de países em desenvolvimento nas negociações da OMC. Desse modo, percebe-se que o aumento do peso do Brasil nas negociações da Organização, bem como seu papel de líder e formulador do G-20 estão relacionados a uma complexidade de fenômenos.

É o desafio de compreender esta conjunção complexa de fatores que perpassam a atuação brasileira na coalizão G-20, que motivou este estudo. Portanto, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a atuação do Brasil no G-20, no âmbito da OMC, tendo como foco o entendimento da estratégia brasileira na coalizão. Para tanto, questiona-se: De que forma as diretrizes da política externa do governo Lula relacionam-se com a formação do G-20? Por que se pode considerar o Brasil como parte da dinâmica que fez com que o G-20 fosse uma coalizão Sul-Sul bem sucedida na Conferência de Cancun e na Rodada Doha?

Para compreender como a estratégia brasileira no G-20 colabora para o entendimento do papel de países intermediários, que, como o Brasil, tem posição de destaque na formação de coalizões Sul-Sul no ambiente multilateral, em especial na OMC, esta meta foi estabelecida. Além disso, este objetivo auxilia na compreensão da política externa do governo Lula e de que forma a cooperação Sul-Sul consolidou-se como paradigma de inserção internacional, no âmbito da cooperação Sul-Sul, a serviço dos interesses nacionais. À medida que estes objetivos secundários vão sendo parcialmente alcançados, são também delineadas respostas às indagações acerca das motivações brasileiras ao optar pelas alianças estratégicas com os países do Sul. As indagações suscitadas dizem respeito às dúvidas sobre estas alianças serem parte de um projeto realista e pragmático de inserção internacional, ou apenas um artifício ideológico que resultaria em parcerias efêmeras entre os países em desenvolvimento.

O ponto de partida do trabalho é de que a estratégia brasileira no G-20 deve ser entendida com base em dois pressupostos. O primeiro tem a ver com as mudanças internacionais, que ampliavam o cenário de atuação para os países em desenvolvimento. O surgimento de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a OMC ofereceram, em certa medida, margem de manobra para eu esses países pudessem ampliar seu poder de barganha.

O segundo pressuposto relaciona-se à ideia de que a atuação brasileira no G-20 está ligada ao movimento mais amplo que a cooperação Sul-Sul adquiriu na política externa do país a partir de 2003. Esta atitude do governo Lula fez com que, ao formar coalizões com países em desenvolvimento no âmbito multilateral, o país fugisse de lógicas previamente arraigadas quanto à formação de alianças internacionais. Assim, a iniciativa brasileira ao

formar o G-20 conjuga elementos importantes da política externa brasileira, as noções de autonomia e desenvolvimento com as percepções políticas e estratégicas de parte das elites no poder no Brasil.

Parte-se da noção de que entender o G-20 e as razões de seu relativo sucesso, ao menos até a reunião de julho de 2008, significa, em boa medida, compreender a estratégia brasileira em relação à coalizão. Para tanto, são avaliados quais resultados das negociações podem ser relacionados ao exercício de influência do G-20 sobre a agenda negociadora, bem como a estratégia brasileira para defender os interesses nacionais.

Nesses termos, a hipótese adotada é de que o Brasil conjugava elementos que foram cruciais para formação, coesão e manutenção da coalizão G-20. A estratégia brasileira, tanto ao formar a coalizão, como ao longo da Rodada Doha, não só relaciona-se aos pressupostos da política externa de Lula, mas também com o seu papel enquanto país intermediário na coalizão. O Brasil representou para o G-20 um ator capaz de arcar com os custos da ação coletiva e disposto a assumir perdas por um objetivo maior. Este objetivo insere-se na noção de que ao formar o G-20 o Brasil fez uma opção estratégica baseada em razões não utilitárias, visando objetivos e interesses substantivos brasileiros, sendo estes consolidados na sua política externa.

Em vista do que foi exposto, este trabalho organiza-se com base em duas lógicas. Entender o contexto do G-20 na política externa do governo Lula e a atuação do Brasil na coalizão. Para tanto, acredita-se ser necessário um arcabouço analítico que permita a sistematização lógica destas ideias. Utiliza-se, para tanto, a teoria de coalizões internacionais como recurso à aplicação metodológica. Esta última corresponde ao método de *process-tracing*, ou seja, um rastreamento de processos causais. (GEORGE e BENNETT, 2005). A análise é feita a partir de conexões dentro das possíveis causas e dos prováveis resultados para estabelecer relação entre a teoria de coalizões, a política externa brasileira e o que foi observado sobre a atuação brasileira na Rodada de Doha (2001 – 2008).

Para analisar a estratégia brasileira na coalizão é necessário inseri-la no contexto histórico da formulação das ações externas do país naquele período. Desse modo, cabe destacar que, apesar do instrumental analítico baseado na teoria de coalizão, é imprescindível que o entendimento do papel do Brasil no G-20 parta, também, da análise de seus interesses nacionais, sendo estes os principais definidores de sua política externa.

Em vista disso, o trabalho está organizado da maneira que se segue. Num esforço sistemático, o segundo capítulo dedica-se a analisar o cenário de reestruturação de forças políticas no ambiente internacional em que as coalizões Sul-Sul surgem. A seguir, parte-se

para a revisão da literatura de coalizões internacionais e a análise do G-20 a partir das diversas variáveis explicativas que as distintas matrizes teóricas apresentam. Além disso, faz-se uso da tipologia de coalizões internacionais na OMC, elaborada por Amrita Narlikar (2003) para auxiliar neste esforço analítico acerca do G-20 enquanto coalizão Sul-Sul no âmbito desta instituição. A autora utiliza-se da análise empírica das coalizões internacionais no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio – sigla em inglês) e da OMC (Organização Mundial do Comércio), para propor uma tipologia alternativa sobre as coalizões internacionais. O trabalho representa um referencial no estudo recente de coalizões internacionais, já que além da classificação de tipos de agrupamentos, aponta as condições necessárias para formação de uma coalizão efetiva, avalia a relevância da manutenção de coalizões, com referência ao perfil dos países envolvidos, e identifica estratégias que podem ser usadas para incrementar a coesão interna e a influência externa das coalizões Sul-Sul.

Tendo em vista que a política externa trata da escolha entre as oportunidades e demandas no cenário internacional, adotando como base a defesa dos interesses nacionais, é fundamental a compreensão sobre o contexto da formação do G-20 na política externa brasileira. Por isso, o terceiro capítulo deste trabalho dedica-se à reflexão sobre as diretrizes históricas da política externa brasileira, bem como os eixos táticos e as opções estratégicas do país durante os dois governos do Presidente Lula, de 2003 a 2010. Além disso, a auto-percepção brasileira como país intermediário⁴ e as conceituações a este respeito são abordados como instrumento explicativo para a definição da posição negociadora do país em âmbito global.

O quarto capítulo é analítico e visa incorporar os instrumentos apresentados na segunda parte do trabalho e o observado até ali sobre a estratégia brasileira no G-20. Esta parte do estudo dedica-se à observação da ação brasileira no contexto do G-20, ao longo de sua evolução, e busca descrever a estratégia do país na coalizão. Para tanto, a participação brasileira é analisada desde a criação da coalizão, na fase final da preparação para a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, e durante a Rodada Doha, que inicia em 2001 e

⁴ Avaliações conceituais indicam inúmeras categorias para expressar a condição intermediária de países em desenvolvimento no sistema internacional – potências médias, países intermediários ou potências médias regionais (SENNES, 2001; HURREL e NARLIKAR, 2006; HIRST E LIMA, 2006; KEOHANE, 1969; LIMA, 2007). Para os fins deste trabalho e por concordância com o conceito utilizado na literatura sobre coalizões internacionais, será utilizada a denominação *país intermediário* (KEOHANE, 1969; LIMA, 2007, 2005) ao longo deste texto. O conceito de *potência média*, apresentado por Ricardo Sennes (2001), será abordado na segunda seção, a fim de enriquecer a revisão feita sobre a política externa brasileira. Esta denominação será utilizada apenas quando houver referência direta ao estudo de Sennes (2001). Desse modo, neste trabalho, quando se faz alusão aos países intermediários, refere-se a países que se fazem presentes no sistema internacional e ainda que não possuam características para enquadrarem-se na classificação de grandes potências, possuem certa projeção e poder de barganha.

ainda não foi concluída. Para os fins deste trabalho, no entanto, a atuação brasileira nessa rodada de negociações é observada até julho 2008 – ocasião da Reunião Ministerial no âmbito da OMC, convocada para decidir sobre os rumos da Rodada Doha.

2. Coalizões Sul-Sul: o caso do G-20 na OMC

Este capítulo dedica-se a análise do G-20 como uma coalizão Sul-Sul, a luz das teorias de coalizões internacionais. Após a retomada dos fundamentos da cooperação Sul-Sul e suas raízes históricas, a primeira seção contextualiza o ambiente de cooperação no período pós Guerra Fria em que se formaram as coalizões internacionais. A seguir, é apresentado o processo de surgimento das coalizões Sul-Sul como instrumento de barganha para os países em desenvolvimento nas negociações da OMC.

A segunda subseção dedica-se à revisão da literatura sobre coalizões internacionais, com o objetivo sistematizar as ideias dos principais analistas do tema, a fim de obter o instrumental analítico necessário para melhor entender o G-20 e a atuação brasileira na coalizão. Para análise do G-20 como coalizão Sul-Sul, toma-se como instrumento os estudos de Diana Tussie (2004) e Amrita Narlikar (2003, 2004), em que as autoras apresentam uma tipologia das coalizões na OMC. Acredita-se que a utilização desta tipologia auxilia para a compreensão da posição do G-20 no contexto multilateral e da cooperação Sul-Sul, bem como no entendimento sobre o papel que o Brasil desempenha na coalizão. Destarte, o intuito é poder relacionar esta análise aos marcos da política externa brasileira.

A terceira subseção aborda o papel dos países intermediários nas coalizões internacionais. Para tanto, faz-se a sistematização das ideias apontadas pelos autores trabalhados na segunda subseção quanto às dificuldades das coalizões Sul-Sul sobreviverem no ambiente multilateral, bem como sobre o relativo sucesso da coalizão G-20. As noções teóricas sobre coesão e manutenção de uma coalizão serão fundamentais para o entendimento da estratégia brasileira no G-20, que será o tema do terceiro capítulo deste estudo.

2.1 A Cooperação Internacional no pós Guerra Fria e o surgimento do G-20 como uma nova experiência de coalizão Sul-Sul.

Este capítulo dedica-se a análise da formação de coalizões Sul-Sul. Considera-se que estas surgem como instrumentalização de um movimento mais amplo conhecido como cooperação Sul-Sul, que remonta aos anos 1950. Atualmente o reordenamento de poder global é evidente, e inúmeros autores, sob diferentes perspectivas teóricas, reconhecem isso (ARRIGHI, 2008; VISENTINI e WIESEBRON, 2006; WALLERSTEIN, 2004; FIORI, 2010). Com o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, os países em desenvolvimento

adquiriram maior poder de barganha nas esferas de decisão e maior espaço para busca de seus interesses. Pode-se dizer que este movimento tem tornado o sistema internacional mais complexo e acelerado a transição de poder mundial.

Ainda que o tema das coalizões internacionais tenha ganhado relativo destaque recentemente, sobretudo com o fim da Guerra Fria - período marcado pela reconfiguração política, social e econômica do sistema internacional - observa-se casos de empreendimentos de ação coletiva anteriores a este período. Os objetivos que levam a formação de coalizões entre países do Sul surgem a partir da necessidade de desenvolverem-se estratégias e interesses conjuntos, especialmente em um ambiente interdependente e assimétrico.

A cooperação Sul-Sul começa a progredir a partir da segunda metade da década de 1950, com a rearticulação de forças no cenário internacional. Neste período, tornavam-se necessárias novas formas de relação interestatais para definir o convívio entre os Estados. A coordenação política intergovernamental, nesse período, deu-se através de regras institucionais. Após duas Guerras Mundiais, em que o contato entre os Estados deu-se pelo meio bélico, motivado pela dissonância de interesses entre os atores internacionais, deu-se início a reestruturação do comércio internacional. Naquele momento, sob a liderança da potência norte-americana, firmaram-se os acordos de Bretton Woods, assinados no ano de 1944. Estes acordos deram origem ao tripé da economia mundial contemporânea. Na ocasião, criaram-se três regimes⁵ internacionais, com o objetivo ulterior de consagrar a manutenção do equilíbrio econômico, como um dos meios para defender a paz internacional. Esse tripé fora constituído, em um primeiro momento, por três instituições, das quais uma sofreu reveses e mudanças ao longo de sua atuação.

O primeiro regime criado foi o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado primeiramente para auxiliar a reconstrução econômica de países da Europa Ocidental⁶. O segundo regime gestado em Bretton Woods foi o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo objetivo era manter o equilíbrio das reservas monetárias no sistema financeiro internacional⁷. Por fim, restava, a necessidade da criação de um sistema para o comércio internacional. Porém, a formação de um regime de comércio envolveu, desde

⁵ Adota-se neste trabalho a ideia de Krasner (1986) sobre os regimes internacionais. Segundo o autor os regimes definem-se como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais.

⁶ A criação do BIRD inseria-se na estratégia norte-americana de contenção do avanço do socialismo real sob espaços geopolíticos.

⁷ O FMI atuava por meio do saneamento de desequilíbrios no balanço de pagamentos países, em vista de evitar desequilíbrios e desvalorizações cambiais artificiais, as quais poderiam alterar o fluxo normal do comércio.

o início, ganhos, perdas e interesses estratégicos para a política e economia doméstica, engendrando, assim, uma arena de difícil diálogo, onde divergências tendiam superar convergências.

Como contraponto a esta conjuntura, os países em desenvolvimento defendiam que as relações internacionais deveriam ter uma via que valorizasse o desenvolvimento e não a ideológica. Tratava-se de uma alternativa à estruturação estratégico-militar Leste-Oeste. A partir disso, iniciativas coletivas entre países em desenvolvimento surgem nas décadas de 1950 e 1960. Destacam-se, nesse momento, o Movimento dos Não-Alinhados⁸ e o G-77⁹. Além disso, o processo de descolonização na África e na Ásia criava novos atores autônomos no sistema, que traziam para o debate uma agenda de desenvolvimento e modernização. Estes novos atores tinham interesses diferenciados dos das potências hegemônicas e possuíam capacidade de influência ideológica a nível regional (BERNAL-MEZA, 2007). Quanto aos objetivos dessas iniciativas, cabe destacar que elas baseavam-se na demanda por tratamento diferenciado para fazer face à competição desigual na ordem econômica internacional.

O Brasil é parte ativa desse processo. A emergência de novos atores, somados às demais nações em desenvolvimento, fazia emergir uma nova identidade no sistema internacional: a do Terceiro Mundo e do Movimento Não-Alinhado. Ao contrário do Movimento Não-alinhado, do qual o Brasil só participou como observador, a identidade terceiromundista conseguiu organizar a ação coletiva de países muito diferentes entre si. Sobre a dimensão brasileira desse processo, Visentini (1998) aponta que estas mudanças ampliaram o espaço de ação da política externa brasileira, combinando, ao tradicional eixo Norte-Sul, os eixos Sul - Leste e Sul-Sul.

Os países em desenvolvimento haviam percebido que a ação conjunta podia ser vantajosa na defesa de seus interesses e a cooperação Sul-Sul se impôs como uma prática na arena política internacional, mobilizando negociações e propostas de “uma nova ordem internacional”.

Observa-se, contudo, que o Sul tem mudado seu caráter e formas de inserção no sistema internacional. Devido a alterações na estrutura da ordem internacional, em diferentes momentos na história das relações internacionais, a cooperação Sul-Sul é favorecida ou rechaçada. Ao longo dos anos 1970, ocorreu uma ampliação das possibilidades de manobra

⁸ Surge na Conferência de Bandung em 1955. Neste encontro, dirigentes políticos de 29 Estados, a maioria recém saídos de processos de descolonização, se reuniram para discutir interesses comuns e coordenar posicionamentos no sistema internacional.

⁹ Grupo criado durante a Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1965, com o objetivo de ampliar a capacidade de negociação de seus membros junto a ONU. Informações retiradas do site oficial do Grupo: <www.g77.org>. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

dos países em desenvolvimento, concomitante a outras mudanças estruturais, principalmente econômicas, dando início a um ciclo de expansão das relações Sul-Sul. No entanto, a década de 1980 adiaria o projeto de fortalecimento das relações Sul-Sul. A crise da dívida¹⁰ e o aumento das políticas protecionistas dos países do Norte geraram um processo de erosão política e econômica nos países do Sul. Durante os anos 1990, somava-se a isso a crise decorrente da adoção do receituário do Consenso de Washington, que havia gerado pobreza e desigualdade na América Latina. Como afirma Rodrigues (2010, p. 47), embora haja um legado institucional que determina o “*teor* das coalizões entre países em desenvolvimento, o desempenho político das coalizões diferencia-se de um momento para outro, pelas mudanças estruturais no ambiente internacional”. É o que se observa com o surgimento de novos arranjos de cooperação Sul-Sul pós Guerra Fria.

Após o final da Guerra Fria, observa-se na arena internacional a reconfiguração política, social e econômica, ampliando o conceito e o modelo de cooperação interestatal. Foi este o cenário que possibilitou a existência de elementos de cooperação que fossem capazes de coordenar políticas entre indivíduos, organizações e Estados (KEOHANE, 1998). Tendo em vista as mudanças de ordem qualitativa surgidas com a emergência de novos atores nas relações internacionais, a inclusão destes em organizações e regimes internacionais¹¹ tornou-se premissa para a governabilidade e estabilidade do sistema internacional (ONUKEI et al, 2007). A coordenação política intergovernamental passaria a ocorrer através de regras institucionais, em grande parte, viabilizadas pelas Organizações Internacionais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial. Através de regras institucionais, as Organizações Internacionais proporcionavam um ambiente amplo para a ação política legitimada dos Estados que delas fazem parte. O incremento de diversas instituições deste tipo, no entanto, fez surgir um ideal de disputa, sobretudo no âmbito econômico, entre os países ricos do Norte e os países pobres ou em desenvolvimento do Sul. As diferenças entre perdas, ganhos e as divergências estratégicas permaneciam latentes no sistema de comércio internacional.

¹⁰ Na década de 1980 a crise da dívida externa surgiu a partir do aumento das taxas de juros norte-americanas para conter a inflação interna. Esta atitude fez com que os juros das dívidas externas dos países em desenvolvimento crescessem vertiginosamente e deu início a um ciclo de recessão nesses países.

¹¹ Quanto a sua formulação, as regras institucionais podem estar conjugadas em um contexto formal, como instituições de caráter específico e complexidade regulatória, ou informal, com regras interligadas, porém com menor complexidade. Entretanto, o caráter institucional, seja ele formal ou informal, envolve uma normativa que dita papéis de comportamento, constrange atitudes unilaterais e moldam as expectativas dos atores. É importante destacar, portanto, que neste trabalho as instituições internacionais são tomadas como fatores de incentivo à cooperação, pressupondo que estas promovem meios para a descoberta de interesses comuns por meio de diálogo e reduzindo os custos das negociações (KEOHANE, 2005).

Assim, diante da ampliação dos fluxos comerciais em nível mundial, e o aumento da interdependência e vínculos em níveis comerciais entre os países do Sul e do Norte fazia-se necessária a implementação de uma plataforma institucional que desse mais transparência às negociações comerciais, além de regras que gerassem um maior grau de eficiência na fiscalização pela prática comercial mais justa. O projeto para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), idealizado pela Carta de Havana de 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, não havia sido implementado¹². O que restara para definir o arcabouço normativo do comércio internacional era o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais conhecido por sua sigla em inglês, GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*). Juntamente com o BIRD e o FMI, o GATT era compunha o tripé organizacional para a economia mundial de 1944 a 1994. Entre 1947 e 1994, ocorreram oito rodadas de negociação no âmbito do GATT¹³.

No entanto, naquele contexto,urgia a necessidade da criação de uma Organização alicerçada sobre bases com alto grau de legitimidade e legalidade. Durante a oitava rodada de negociação, a Rodada Uruguai (1986 - 1994)¹⁴, criou-se então a Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁵. A carta constitucional da OMC foi assinada em Marrakesh, em 1994. Tratava-se de um avanço institucional inegável quando comparado à estrutura jurídica do regime de 1947. Ao contrário do GATT, a OMC não se tratava de uma “relação jurídica entre as partes contratantes”, como afirma Lafer (1998). O acordo havia sido ampliado em uma Organização Internacional, de caráter supranacional, com personalidade jurídica e com o propósito de regular o comércio internacional de bens e serviços, além de assegurar a liberalização e a igualdade de tratamento no comércio entre os países.

A criação da OMC representou um marco para as relações políticas e econômicas internacionais, pois possibilitou efetivamente que os países em desenvolvimento fizessem parte de um conjunto de regras comerciais multilaterais, que lhes dava a possibilidade de

¹² O projeto não foi nem mesmo submetido ao Congresso dos Estados Unidos e os esforços despendidos ao longo das negociações foram parcialmente perdidos, não fosse a “sobrevivência” do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT.

¹³ Das oito rodadas no âmbito do GATT, as cinco primeiras – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-1951; Genebra, 1055-56; Dillon, 1960-1961 – versaram apenas sobre a redução de tetos tarifários, em vista de alcançar o livre comércio. As rodadas seguintes incorporaram o tema das tarifas. A sexta rodada, a Kennedy (1964-1967), tratou de medidas antidumping. A sétima rodada, Tóquio (1973-1979), regulamentou o tema das barreiras não-tarifárias e a cláusula de habilitação, que reconhecia o direito de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências (NASSER, 2002; THORSTENSEN, 2001)

¹⁴ A Rodada Uruguai foi a mais longa até ali. Considerava, além dos pontos aventados nas outras Rodadas, aspectos de propriedade intelectual, agricultura, serviços, medidas de investimento e, o mais importante, um novo regime para o comércio internacional.

¹⁵ Desde sua criação, a OMC realizou oito Conferências Ministeriais: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003), Hong Kong (2005), Genebra (2009) e Genebra (2011). Nas Conferências, reúnem-se chefes de Estado e ministros para a negociação comercial.

satisfazer seus interesses por meio da negociação comercial. Com seu surgimento, inaugura-se um novo regime internacional¹⁶. Uma mudança relevante na transição do GATT para a OMC foi a efetividade obtida através da regra do pacote único¹⁷. Por esta regra, o ingresso de um Estado na OMC está condicionado à adesão de um conjunto de normas. Com o advento desse mecanismo, os Estados estavam impedidos de escolher os acordos que lhes era mais conveniente¹⁸. Além disso, a regra do consenso foi premissa para a credibilidade e aceitação das normas negociadas¹⁹ (ONUKEI et al, 2007).

Porém, a estrutura institucional da OMC, embora bastante aperfeiçoada, ainda permite fatores e meios de interferência de poder. O ambiente que deveria servir à negociação igualitária entre os estados, com o objetivo de mitigar as assimetrias de poder entre os que a compõe, pode acabar reproduzindo-as. As Organizações Internacionais podem ser um espaço em que, não raro, se vê refletida a distribuição de poder no contexto político-econômico internacional vigente em uma época.

Para entender melhor essa dinâmica, cabem algumas considerações sobre o processo de decisório da Organização. Onuki et al (2007), observa duas modalidades de negociação no âmbito da OMC: baseada na lei e baseada no poder. Além disso, a autora destaca que estas bases variam nas diferentes etapas do processo de negociação. Esse processo se dá em três etapas: lançamento de uma rodada; definição da agenda – e dos prazos para conclusão; e fechamento da rodada. Quanto a isso, Onuki et al (2007, p. 116) destaca que:

Empiricamente verifica-se que, no lançamento de rodadas no sistema GATT/OMC, houve a predominância de negociações baseadas na lei, enquanto que nas etapas seguintes, definição da agenda e fechamento da rodada, predominou a negociação baseada no poder.

A autora conclui que isso explicaria o fato de a maioria das rodadas terem sido dominadas pelos interesses dos países desenvolvidos. A estratégia que estes países adotam é de, no lançamento da rodada, aceitar grande parte das propostas dos países em desenvolvimento, obter informações sobre as preferências dos países ao longo da negociação e usar o peso invisível em acordos bilaterais para alcançar seus objetivos.

¹⁷ Em inglês: *single undertaking*.

¹⁸ Problema conhecido na época do GATT como “GATT à la carte”.

¹⁹ O consenso já era utilizado anteriormente, mas foi institucionalizado com o Acordo de Marrakesh, criador da OMC. Isso elevou a OMC ao *status* de modelo de Organização Internacional no momento após a Guerra Fria, em que se buscava a cooperação com base na racionalidade dos Estados e na negociação.

Em meio a este processo, atores com menos poder de barganha, podem optar por agir coletivamente em vista de aumentar seus ganhos relativos na negociação. É consensual nas análises sobre as coalizões internacionais (WHALLEY, 1988, HIGGOT, COOPER e NASSAL, 1994, NARLIKAR, 2003; NARLIKAR e TUSSIE, 2004; ODELL, 2003; ONUKI et al, 2007) a noção de que os países em desenvolvimento se fazem valer da ação coletiva como instrumento para alcançar seus interesses no resultado das negociações no ambiente multilateral. Cabe ressaltar que o sistema multilateral de comércio, e a sua organização reguladora máxima, a OMC, ao se basearem no consenso como procedimento na definição das negociações, possibilitam a formação de coalizões de geometria variável. Segundo Singh (2004), as negociações multilaterais oferecem uma “margem de manobra” para os países em desenvolvimento projetarem seus interesses. Para o autor, no ambiente multilateral, existe um espaço entre estruturas de poder e as negociações, e este é preenchido por estratégias e coalizões. Singh (2004) considera que nas negociações não só os atores com excedente de poder apresentam as condições necessárias para estabelecer agendas e construir coalizões, mas também os países com menor recurso de poder.

Dessa forma, para esses países, atuar mediante uma coalizão relativizaria os custos políticos de barrar um acordo, além de servir como escudo às eventuais represálias dos países desenvolvidos. Além disso, a possibilidade de diminuir custos de representação dentro da OMC e a troca de informações existente no seio de uma coalizão são também motivações importantes aos países em desenvolvimento.

Em 2006, eram contabilizadas vinte e seis coalizões de países em desenvolvimento na OMC²⁰ (PATEL, 2007). Apesar de ser difícil mensurar a participação dos países em desenvolvimento na Organização, há certo consenso quanto à importância que estas têm na dinâmica das negociações (PATEL, 2007; NARLIKAR, 2003; ONUKI e PAULO, 2007). É importante destacar que a atuação por meio de coalizões não existe apenas entre países em desenvolvimento. Países desenvolvidos também atuam nas negociações sobre determinados temas por meio de coalizões, ainda que sob uma lógica diferente. Diante disso, a atuação em grupos torna-se uma prática comum nas negociações. Como destaca Onuki et al (2007, p. 106), “o ambiente multilateral faz com que os Estados sejam incentivados a agir de forma coletiva”.

No entanto, como aponta Narlikar (2003), os países em desenvolvimento têm poder de barganha limitado e isso faz com que as coalizões se tornem um instrumento crucial para

²⁰ Tabela de coalizões de países em desenvolvimento na OMC no Apêndice A deste trabalho.

eficácia de suas diplomacias nas negociações internacionais²¹. Além disso, a entrada tardia dos países em desenvolvimento no sistema internacional é apontada por Narlikar (2003) como um fator que fez dos países em desenvolvimento “receptores de regras”. O crescente volume de comércio e a incapacidade de países em desenvolvimento atuarem como *Agenda Setters*, ou seja, definidores de políticas, são alguns dos fatores que leva a emergência das coalizões entre esses países nas Organizações Internacionais. A estes fatores, somam-se elementos técnicos que envolvem a dinâmica institucional de atuação desses países na Organização, bem como a credibilidade das propostas e a legitimidade nas decisões. Dessa maneira, para tentar driblar os constrangimentos derivados de normas que lhes são impostas, os países em desenvolvimento encontraram na formação de coalizões uma forma de influenciar nas negociações internacionais o obter mais ganhos.

Ainda quanto à formação de uma coalizão para atuar no ambiente multilateral, vale destacar os aspectos estruturais envolvidos. Estes aspectos se vinculam com a “interdependência complexa” (KEOHANE, 1992). Segundo Keohane (1992), diferentes níveis de vulnerabilidade ao regime e elementos de *hard power*²², determinam o poder de barganha dos Estados. Porém estes elementos não definem previamente o resultado da negociação.

Apesar disso, a interdependência e o multilateralismo não garantem resultados homogêneos entre os países e, é neste contexto de interdependência e assimetria que os países em desenvolvimento buscam se aproximar em uma forma de cooperação horizontal. Além de buscarem superar desigualdades internacionais dirigidas pelos países desenvolvidos do Norte, estes países buscam ações conjuntas em vista ao enfrentamento de problemas semelhantes (RODRIGUES, 2010).

Segundo Onuki, et al (2007), nos primeiros movimento da Rodada Doha, a atual Rodada²³ de negociações da OMC, iniciada em 2001 no Catar, já se pôde observar o papel

²¹ Na visão de Narlikar (2003), as diversas fraquezas dos países em desenvolvimento são traduzidas no nível internacional em dois fenômenos semelhantes: a “perifericidade” e a “esquizofrenia terceiro-mundista”. A autora utiliza estes dois conceitos para embasar seu argumento sobre o porquê os países em desenvolvimento optam pela ação coletiva e a formação de coalizões. Estes pressupostos não serão abordados como motivadores da ação concertada na OMC nesta monografia, mas para entender melhor os argumentos de Narlikar, sugere-se a leitura da obra NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003.

²² Entende-se por *hard power* a capacidade de alcançar certos objetivos por meio do uso efetivo ou potencial da força. Este conceito é próximo à noção realista “clássica” de poder. De acordo com Aron (apud CEPALUNI, 2005): “no campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”.

²³ Ao longo da Rodada Doha, foram realizados quatro conferências ministeriais: Cancun, em 2003; Genebra, em 2004; Hong Kong, em 2005; e Genebra, em 2008. Cancun marca o momento em que as coalizões Sul-Sul

central das coalizões Sul-Sul. Quanto ao papel atual desses grupos, Narlikar (2003) observa que, cada vez mais elas se tornam mais do que simples personagens na negociação multilateral, passando a agirem como verdadeiros protagonistas de embates comerciais em um sistema interligado por uma rede de interesses múltiplos.

Notadamente, a coalizão que mais se destaca no âmbito institucional da OMC, como uma coalizão de países em desenvolvimento, é o G-20. Criado em 2003, na V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, o grupo, através da coordenação política intergovernamental, conseguiu mobilizar, de forma consistente, diversos países para lutar em prol dos interesses dos seus membros. Como um exemplo claro de coalizão Sul-Sul, o G-20 busca implementar medidas efetivas acerca das disparidades observadas no comércio agrícola mundial, visando o combate do protecionismo dos países desenvolvidos, seus subsídios às exportações e o acesso aos mercados.

Ao observar as propostas do G-20, fica clara a ênfase que a coalizão dedica à defesa dos países em desenvolvimento e ao fortalecimento das relações Sul-Sul; à manutenção do multilateralismo na OMC e à sua posição de contraponto aos países desenvolvidos. Assim, tendo como uma de suas diretrizes o fortalecimento das relações entre os países do Sul, a coalizão atua no sentido de maximizar o poder de barganha de seus Estados membros em virtude de seu peso externo conjunto e da dependência que os países em desenvolvimento têm das suas exportações agrícolas agregadas.

A posição de contraponto aos países desenvolvidos nas negociações agrícolas da OMC é um fator que perpassa as propostas e os resultados das reuniões do Grupo desde seu início. Durante a V Conferência Ministerial esta ação consolidou-se como uma das diretrizes da coalizão. Na Conferência, o G-20 conseguiu bloquear as tentativas da União Européia e dos Estados Unidos de renegar as promessas feitas em Doha sobre a redução de subsídios agrícolas (FORMAN e SEGAAR, 2006). Estas diretrizes e o papel que o grupo teve ao barrar acordo proposto por Estados Unidos e União Europeia em 2003 ficam claras nas palavras de Celso Amorim (MRE, 2007, p. 66), durante a Reunião Ministerial do G-20 no Rio de Janeiro:

Todos sabemos que as distorções e restrições impostas pelos países ricos em agricultura são elemento central do impacto negativo que aflige o comércio internacional. Esta foi a razão do nascimento do G-20 e da continuidade de sua luta. No curso da Rodada, o G-20 vem atuando de modo relevante e eficaz, com legitimidade, solidez técnica e realismo, sobretudo em momentos críticos. Na Conferência Ministerial de Cancun, o G-20 se opôs a um acordo bisonho, incapaz de modificar a face do comércio agrícola mundial. No pós-Cancun, o Grupo foi co-

adquiriram importância no âmbito das negociações da OMC. Este tema será abordado mais detalhadamente na terceira parte deste trabalho.

artífice da movimentação que culminou no “Acordo Quadro de Julho” de 2004. Mais à frente, apresentou propostas que são hoje referência para a conclusão das negociações em agricultura.

Segundo Ramanzini (2009), após o seu surgimento oficial na Reunião de Cancun, o G-20 foi gradualmente recebendo reconhecimento internacional. Grande parte deste reconhecimento deve-se à capacidade que o grupo demonstrou de apresentar uma postura coesa em relação às negociações agrícolas. A estratégia do G-20 e a definição do papel do Brasil na coalizão serão abordadas de maneira mais ampla no terceiro capítulo dessa monografia. Para tanto, acredita-se ser necessário os instrumentos de análise que sairão da explicação teórica sobre a formação e coesão da coalizão G-20 – tema das próximas subseções deste segundo capítulo.

2.2 As Teorias de Coalizões e o G-20 como uma Coalizão Sul-Sul

A intensificação da cooperação internacional, no final do século XX e início do século XXI, criou espaço para o desenvolvimento de teorias que versam sobre os instrumentos de ação coletiva, surgindo assim teorias sobre as coalizões internacionais. O processo de formações de coalizões tem adquirido importância crescente em praticamente todos os campos das Relações Internacionais. Como esclarecem Oliveira et al. (2006a), com diferentes naturezas e objetivos, os esquemas de ação coletiva ganharam centralidade no âmbito do comércio, da segurança e dos esforços de constituição de regimes internacionais sobre novos temas e agendas, como meio ambiente e direitos humanos.

Na ótica de Amrita Narlikar (2003; 2001), coalizões são grupos que se formam com propósitos de barganha e negociações coletivas. Refere-se, portanto, a qualquer grupo de tomadores de decisão que participam de uma negociação ou que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um consenso. Kahler e Odell (*apud* Oliveira et al 2007), destacam que o objetivo da formação de uma coalizão é influenciar o processo de negociação e que esta forma de ação conjunta apresenta duas características básicas: a transitoriedade e a não exclusividade.

Inicialmente, as teorias de coalizões internacionais foram utilizadas para analisar a formação de governos nos sistemas parlamentaristas. Ao longo do tempo, estas teorias foram ampliadas e reconfiguradas para, assim, dar o aporte teórico e explicativo necessário para a análise dos agrupamentos políticos internacionais. Os primeiros estudos visavam explicar as

motivações para a ação coletiva. Vale lembrar que o conceito de ação coletiva tem estreita relação com a noção de coalizão, abordada neste trabalho²⁴ (NARLIKAR, 2003). Segundo Sandler (1992, p.01) a “ação coletiva surge quando os esforços de dois ou mais indivíduos são necessários para se atingir um resultado”. A motivação dos estudos sobre a ação coletiva é entender os motivos que levam os atores a coordenarem suas posições, seja para avançar seus interesses, seja para evitar que interesses contrários aos seus sejam efetivados.

Quanto a sua formação, pode-se dizer que as coalizões internacionais podem ser explicadas a partir de três perspectivas da teoria de relações internacionais: racionalista, neoliberal e construtivista. A perspectiva racionalista explica a formação de coalizões partindo dos interesses de cada Estado. A cooperação internacional, sob esta perspectiva, apresenta a interação estatal, permeada pelas instituições internacionais, como a principal fonte de ganhos absolutos para os Estados. Sobre a perspectiva neoliberal, Narlikar (2003, p. 18) explica que a formação de coalizões, pressupõe a ênfase de ação por meio da adesão a regimes e instituições. Além disso, são “conscientemente criadas através da alteração de estratégias, manutenção dos padrões de *pay-off* e *side payments*”, e baseiam a cooperação na reciprocidade interna. Ao explicar a formação de coalizões sob a perspectiva construtivista, Narlikar (2003) afirma que esta “vai além dos conceitos racionalistas na formação de coalizões²⁵”. Sob esta perspectiva, os interesses estatais pela cooperação são fruto da interação e do compartilhamento de idéias entre os Estados. Desse modo, o resultado de uma coalizão deve ser a formação de uma identidade coletiva e de uma agenda internacional.

Sob a perspectiva racionalista, Mancur Olson (1999), em *Lógica da Ação Coletiva*, de 1965, apresenta-se como o principal autor que discutiu o tema sob a ótica da escolha racional. Neste trabalho Olson rejeita a ideia de que os indivíduos teriam o “instinto” de agir coletivamente e aponta motivações racionais e utilitárias para a formação de coalizões. O argumento do autor é de que a motivação da ação coletiva se fundamenta em um cálculo dos custos e dos benefícios. Assim, a propensão dos agentes em cooperar pressupõe a existência de um líquido derivado da ação. Quanto a isso o autor defende que “mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais” (OLSON, 1999,

²⁴ Como já foi dito, conforme Narlikar (2003), coalizões são grupos que se formam com propósitos de barganha e negociações coletivas. Refere-se, portanto, a qualquer grupo de tomadores de decisão que participam de uma negociação ou que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um consenso

²⁵ NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: Bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge 2003. p. 27

p.14). Olson buscou fazer uma “Teoria Geral” das coalizões. A análise apresenta duas dimensões: o tamanho do grupo e a diferenciação entre benefícios coletivos e seletivos. Em relação à primeira dimensão, o autor defende uma relação inversamente proporcional entre a propensão em cooperar e o tamanho do mesmo. Segundo ele um grupo mais amplo inibe os atores a arcar com custos da ação coletiva. Quanto maior for o grupo, menor será a relevância das contribuições individuais e menor será parcela dos benefícios. Assim, a ação coletiva depende do provimento de benefícios seletivos aos membros dos grupos, sendo esta a segunda dimensão da análise de Olson. Sem estes benefícios não há motivação para a cooperação e este seria um dilema para a conclusão de iniciativas coletivistas.

Olson baseia-se em princípios apontados por William Riker (2003, *apud* OLIVEIRA, 2006b), um dos autores que marcaram a produção acadêmica acerca da formação de coalizões. Riker escreveu, em 1962, *The Theory of Political Coalitions*, em que desenvolve o princípio do tamanho das coalizões. Este princípio toma como base o fato de os participantes da coalizão evitarem sair desta, caso isto interfira na capacidade de vitória do grupo. Dessa forma, no momento em que a saída de um único membro da coalizão inviabiliza a capacidade de vitória desta, ocorre o que o autor chama de *minimum winning coalition*, cuja lógica está no fato de que os participantes tendem a evitar dispersão na divisão dos benefícios derivados da negociação. No entanto, a aplicabilidade do princípio de Riker para o estudo de coalizões internacionais em âmbito multilateral não foi direta e demonstrou limitações, principalmente pelo alto número de atores envolvidos e a diversidade de opções estratégicas. Theodore Caplow (1959, *apud* OLIVEIRA 2006b) aprimora a ideia de Riker e incorpora a noção de peso relativo dos atores envolvidos em uma coalizão e dá sua grande contribuição à teoria de coalizões ao considerar que as preferências para formar parcerias são relacionadas à assimetria de poder relativo dos membros. Para Caplow, os atores dão atenção ao jogo de forças intracoalizão e não só às forças intercoalizões. Com isso, o autor incorpora uma importante noção sobre as estratégias empreendidas pelos atores no sentido de controlar o jogo de forças interno, bem como, controlar os demais membros da aliança. O argumento de Caplow auxilia na explicação sobre o papel dos líderes das coalizões e o porquê o ator mais forte opta por aliar-se com um parceiro mais fraco, ao invés de aliar-se ao ator hegemônico do sistema. Já que aliar-se a este último implicaria ao intermediário a subordinação e a perda de liberdade.

A ideia levantada por Caplow é reiterada por Russell Hardin (1982), que também avança na teoria de Olson e introduz a noção de que se podem superar os dilemas da ação coletiva através da ação de um “empreendedor político”. Este seria um membro disposto a

arcar com os custos coalizão em troca de interesses próprios, como projeção e liderança. O papel do empreendedor político na coalizão G-20 é o tema a ser abordado na terceira parte desta monografia.

Atualmente, os estudos feitos sobre coalizões internacionais buscam focar nos tipos e comportamento das coalizões. As tipologias de coalizão não variam muito entre os autores, a maioria foca em dimensões como a abrangência (temática, setorial ou abrangente), o padrão estratégico (coalizões de veto, demandantes ou defensivas) e a origem. As tipologias que serão apresentadas aqui classificam as coalizões de acordo com sua natureza e sua atuação. Em uma tipologia simples, pode-se ter, portanto, coalizões de tipo temática, específica, abrangentes, Sul-Sul, Norte-Norte, entre outros. Na teoria de coalizões prevalecem os estudos que defendem a tese de que as coalizões temáticas ou setoriais são aquelas que reúnem as condições para apresentarem estratégias ofensivas ou demandantes (HIGGOT; COOPER, 1990). Apesar de consensual, esta tese terá no próprio G-20 sua contradição, pois se trata de uma coalizão temática, que agrega atores com interesses defensivos e ofensivos. Esta análise será feita na terceira parte deste trabalho.

Oliveira et al (2006b), a partir da revisão bibliográfica de teorias de coalizões, elabora sua própria tipologia quanto a formação desses grupos. Para os autores, as coalizões, sejam elas entre países em desenvolvimento, ou não, são criadas por razões de cunho endógeno, ou seja, por motivações internas à aliança, ou por razões exógenas, com objetivos externos. Quanto ao seu objetivo, elas podem ser de caráter defensivo, tendo como fim a contenção de uma determinada agenda, definida em uma rodada de negociações, ou ofensivo, com objetivos demandantes sobre uma determinada agenda ou pauta no plano internacional.

Em vista dessa definição, depreende-se a existência de quatro tipos de coalizões: exógeno-ofensivas, exógeno-defensivas, endógeno-ofensivas e endógeno-defensivas. Uma coalizão exógeno-ofensiva apresenta como pressuposto para o sucesso a mobilização de muitos atores em busca de um objetivo convergente, pois é mais raro o apelo mobilizador para ações demandantes. Um exemplo desse tipo de iniciativa é o G-4, formado por Brasil, Japão, Alemanha e Índia com o intuito de reformar o Conselho de Segurança da ONU.

Iniciativas de tipo exógeno-defensivas apresentam comportamento semelhante aos levantados pelos pressupostos racionalistas, e, tem como elemento motivador para sua formação a contrariedade a um tema comum. Segundo Oliveira et al. (2006b), esse tipo de coalizão tem apelo mobilizador mais forte que as ofensivas. Em larga medida isso se relaciona a ideia de que as ideias protecionistas são politicamente mais poderosas que as livre-cambistas. Este tipo de coalizão dispensa uma ação de liderança mais forte, apenas

instrumental, com a tarefa de diagnosticar riscos e incentivar a mobilização coletiva. Como exemplo, pode-se pensar no movimento antiglobalização.

As coalizões formadas por interesses internos à aliança (de tipo endógeno), ambas apresentam alto nível de interdependência. Desse modo, uma coalizão endógeno-ofensiva deve ser estruturada com base em um alto nível de interdependência e demandas. O esforço cooperativo é maior e a exigência dos membros por ganhos relativos é crescente. No entanto, os autores destacam que, uma vez vencidos os dilemas da ação coletiva, estas alianças tendem a ser mais estáveis. As coalizões de tipo endógeno-defensivas também demandam alto nível de interdependência, mas são muito raras e por isso recebem pouca atenção.

Simplificadamente, poderia se pensar no G-20 tentar inserir o G-20 como uma coalizão de tipo exógeno-defensiva, pois surge por motivos externos à aliança, já que a coalizão foi criada para barrar as intenções de Estados Unidos e União Europeia na Conferência de Cancun. No entanto, como será mais claramente analisado na terceira seção desta monografia, o G-20 agrega membros com interesses defensivos e ofensivos quanto a liberação do mercado agrícola e, acabou tornando-se, também uma coalizão chave nas determinações futuras sobre a ação dos países em desenvolvimento na OMC.

De maneira mais específica do que tipologia apresentada por Oliveira et al (2006b), Amrita Narlikar (2003; 2004), apresenta um estudo sobre coalizões que atuam especificamente na OMC. Em *International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT and WTO*, Narlikar apresenta uma análise empírica das coalizões internacionais no âmbito do GATT e da OMC. A autora analisa questões teóricas e sugere um quadro teórico alternativo para a abordagem das coalizões internacionais, apresentando uma tipologia de coalizões nas negociações interestatais. O trabalho representa um referencial no estudo recente de coalizões internacionais, já que aponta as condições necessárias para formação de uma coalizão efetiva, oferece uma tipologia das iniciativas de ação coletiva, avalia a relevância de cada método de formação e manutenção de coalizões com referência ao perfil dos países envolvidos e identifica estratégias que podem ser usadas para incrementar a coesão interna e a influencia externa das coalizões Sul-Sul.

Segundo a autora, os métodos para a formação de uma coalizão no âmbito da OMC baseiam-se nos pressupostos apontados anteriormente das vertentes racionalista, neoliberal e construtivista das relações internacionais. Com base na discussão destas vertentes, Narlikar (2003, p.31) delineou uma tipologia de coalizões. São apontados quatro tipos principais de coalizões na OMC: Aliança, Bloco, Combinação ou Sociabilização e Regionalista.

Em uma coalizão do tipo Aliança, a ação de todos os membros deve convergir para um elemento específico. Dessa forma, o alinhamento político ou ideológico fora da coalizão fica em segundo plano, contanto que haja empenho na busca do objetivo final do agrupamento. Sua estabilidade depende da satisfação desses interesses. Como exemplo, pode-se citar o grupo *Café au Lait*²⁶, que obteve sucesso na década de 1980 dentro do GATT.

Os fatores de formação de uma coalizão do tipo Bloco, ao contrário da Aliança, decorrem das similaridades político-ideológicas de seus membros. Esta formação não apresenta um objetivo específico e apresenta maior durabilidade no tempo do que a Aliança. Isso se dá, pois o ideal ou a identidade comum cimenta a estrutura do grupo, o que os torna mais aptos a lidar com o surgimento de questões novas ao longo do processo. Geralmente ela ocorre entre países que compartilham problemas econômicos ou sociais. Coalizões em bloco predominaram até o início dos anos 1980. O G-10, formado durante a Rodada Uruguai, foi um exemplo desse tipo de coalizão. O Brasil fez parte desse bloco de países que pretendia bloquear a introdução do Acordo de Serviços ao GATT.

O terceiro tipo apontado por Narlikar em sua tipologia é a Combinação ou Sociabilização, que receberam este nome por agregarem fatores referentes às Alianças e aos Blocos. Suas características principais são foco de atuação (issued-based) e defesa de um ideal comum. Os meios de atuação são definidos e a estrutura de atuação das coalizões desse tipo foca-se em uma questão por vez. O G-20 se insere nessa classificação.

O quarto da lista da tipologia apresentada por Narlikar são as iniciativas regionalistas, que a autora chama de “Coalizões Naturais”. Seus membros se apóiam em fatores históricos, geográficos e instituições regionais que possibilitam a cooperação mais eficaz entre eles. No entanto, a iniciativa cooperativa ocorre apenas em situações que exista convergência de interesses particulares. Estes interesses, então, passam a ser regionais e são operacionalizados em uma plataforma de barganha. Como exemplo para essa formação, pode-se citar o Comitê de Genebra da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático – sigla em inglês), criado em 1973 para coordenar as ações de seus membros no GATT (NARLIKAR, 2003. p. 169).

Os custos e desafios da ação coletiva, bem como o papel dos países intermediários nas coalizões Sul-Sul são o tema da próxima subseção, que, de maneira mais ampla, trata da visão teórica do papel do Brasil, como país intermediário, na atuação e manutenção da coalizão G-20.

²⁶ Como destacam Oliveira et al (2006b), a coalizão recebeu este nome por terem como líderes Colômbia e Suíça, importantes produtores de café e leite, respectivamente. Segundo os autores, a coalizão viabilizou a ampla negociação que houve na Rodada Uruguai.

2.3 Os países intermediários e seu papel nas coalizões Sul-Sul: os desafios da ação coletiva e o relativo sucesso da coalizão G-20

Ao considerar a eficácia, coesão e participação dos países intermediários²⁷ em uma coalizão Sul-Sul, acredita-se que é imprescindível levar em conta que fatores como coesão e sucesso, estão relacionados mais a estratégias adotadas, do que à características intrínsecas da coalizão. Existem estudos sobre coalizões, voltados para as negociações internacionais, que estabelecem correlações entre tipos de coalizões - levando em conta algumas dimensões como: abrangência, estratégia e origem - e comportamento de coalizões - estabilidade, estratégia e eficácia. Assim, estes estudos consideram que, ao formar coalizões para aumentar seu poder de barganha, os Estados podem optar por diferentes estratégias, ou mesmo, a coalizão pode apresentar um tipo específico de estratégia a ser adotada pelo grupo (NARLIKAR e ODELL, 2003; NARLIKAR, 2003; NARLIKAR e TUSSIE, 2004).

Quanto às coalizões entre países em desenvolvimento, pode-se dizer que estas são bem sucedidas na adoção de uma posição conjunta com seus homólogos no início de uma negociação. Frequentemente, no entanto, elas entram em colapso devido ao desvio de um, ou mais países, o que desencadeia a deserção de membros e o fim da coalizão (ODELL, 2003). Dentre as variáveis que fortalecem as posições dos países nas negociações da OMC, pode-se citar a capacidade de angariar apoio dos atores, estatais ou não, formar coalizões e ser notado por suas posturas construtivas.

O estudo de Narlikar e Tussie (2004) aponta que o relativo sucesso e a coesão do G-20 estão relacionados à experiência passada dos países em desenvolvimento com coalizões e processos de negociações, na esfera da OMC. A gênese do G-20, na percepção das autoras, estaria diretamente ligada a um processo de adaptação social dos países em desenvolvimento com os procedimentos e métodos das negociações no âmbito da Organização. Exemplos desse aprendizado seriam as propostas concretas e estruturadas apresentadas pelo Grupo, que em nada lembrariam as estratégias anteriores de negociação dos países em desenvolvimento, que eram pautadas, ora pelo imobilismo, ora pela tendência ao bloqueio. Desse modo, as autoras

²⁷ Para os fins deste trabalho e por concordância com o conceito utilizado na literatura sobre coalizões internacionais, será utilizada a denominação *país intermediário* (KEOHANE, 1969; LIMA, 2007, 2005) ao longo deste texto. No entanto, existem diversas avaliações conceituais indicam inúmeras categorias para expressar a condição intermediária de países em desenvolvimento no sistema internacional - potências médias, países intermediários ou potências médias regionais (SENNES, 2001; HURREL e NARLIKAR, 2006; HIRST E LIMA, 2006; KEOHANE, 1969; LIMA, 2007). O conceito de *potência média*, apresentado por Ricardo Sennes (2001), será abordado na segunda seção, a fim de enriquecer a revisão feita sobre a política externa brasileira. Esta denominação será utilizada apenas quando houver referência direta ao estudo de Sennes (2001).

sugerem que o G-20 decorre de quase duas décadas de aprendizado dos países em desenvolvimento.

No estudo feito por Narlikar e Odell (2003), os autores focam na estratégia de negociação empreendida pelos países em desenvolvimento para explicar a atuação destes países na Conferência de Cancun. A partir da análise das negociações, os autores classificam as estratégias possíveis em três categorias: distributiva, integrativa, e mista. Com uma estratégia distributiva, o negociador suporta as políticas e disposições do outro país negociador como responsável pelo conflito ou impasse e não faz qualquer concessão ao oponente, mantendo-se firme em suas propostas. Ao contrário, uma estratégia integrativa dá ênfase à acomodação até mesmo das mais profundas diferenças entre os grupos negociadores. Dessa forma, sob esta estratégia as partes adotam uma postura mais flexível e diplomática durante as negociações. Uma estratégia mista é a incorporação de ambas as estratégias, distributiva e integrativa, contendo elementos das duas.

A análise sobre as estratégias empreendidas pelas coalizões auxilia no entendimento da coesão necessária a uma coalizão Sul-Sul, pois estas três estratégias oferecem incentivos diferentes para que ocorram deserções entre os membros. Assim, a opção estratégica adotada pode interferir diretamente na coesão da coalizão. Narlikar e Tussie (2004) também fazem considerações sobre as estratégias. As autoras argumentam que coalizões que utilizam estritamente uma estratégia distributiva são mais propensas a sofrerem com táticas desertoras de atores de fora da coalizão²⁸. Se um dos membros adere a um dos acordos propostos pelos atores externos que desejam a deserção da coalizão em questão, pode vir a ocorrer o que as autoras denominam “efeito dominó”, que pode resultar no colapso do grupo.

Dessa forma, torna-se importante considerar que, muitas vezes, a opção estratégica e o objetivo de aumento no poder de barganha que motiva a formação de coalizões é acompanhado de alguns custos. Estes não podem deixar de ser considerado, uma vez que as posições da coalizão devem incorporar, em alguma medida, as preferências da maioria dos seus membros (RAMANZINI, 2008). Segundo Constantini e Crescenzi (*apud* RAMANZINI, 2008) os custos de formar uma coalizão serão tanto maiores, quanto forem as diferenças de preferências entre os principais membros da coalizão.

²⁸ As autoras usam a expressão *divide-and-rule tactics* (NARLIKAR e TUSSIE, 2004, p. 94) para exemplificar este tipo de tática que outros atores, na maioria das vezes com maior poder de barganha, utilizam e ameaçam a coesão das coalizões que adotam a estratégia distributiva nas negociações.

Em vista disso, Narlikar (2003) conclui que, para as coalizões de países em desenvolvimento funcionarem²⁹ dois pré-requisitos se fazem necessários. Em primeiro lugar, que haja coerência interna, em outros termos, interesses econômicos substantivos em comum. Em segundo, é necessário que tenham determinado peso externo. Coalizões formadas por países que tenham interesses divergentes e que dificilmente possam ser acomodados têm pouca possibilidade de sucesso. Se a base sobre a qual se estrutura a coalizão é frágil, os membros não conseguirão responder de maneira adequada às oportunidades e restrições do contexto. Quanto ao peso externo, Narlikar (2003) avalia que é preciso que haja certo número necessário de países que, juntos, imprimam densidade de vários níveis ao grupo, política, econômica e técnica. Ademais, a questão do peso externo, juntamente com as estratégias de negociação, são atributos importantes, para que a coalizão adquira certa respeitabilidade diante de outros agrupamentos coletivos e membros da OMC.

No caso do G-20, o poder de barganha e a possibilidade de sucesso da coalizão por seu peso externo relacionam-se com o argumento de Narlikar e Tussie (2004) sobre o “peso moral” da coalizão. A importância do tamanho de seu mercado agrícola atribuída ao Grupo não só credibilidade na ameaça da coalizão de bloquear as negociações, mas também maior legitimidade e “peso moral”. Estes elementos, Narlikar e Tussie (2004) destacam como imprescindíveis para o sucesso de uma coalizão de países em desenvolvimento. Nesse sentido torna-se importante notar que o G-20 representa 12,81% do PIB total da OMC. O G-20 contou, inicialmente, com 17 países em desenvolvimento³⁰. Além disso, o grupo representa quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais. Os 17 países representavam 63% dos produtores agrícolas do mundo. Além disso, os membros do grupo apresentavam, em 2005, participação significativa na produção mundial das dez principais commodities agrícolas: Em arroz, o G-20 respondia por 72% da produção mundial; em tabaco, 70%; em soja, 62%; em açúcar, detinha a participação de 61%. Ainda em 2005, o G-20 produzia 56% da carne suína, 43% da carne de frango e 40% da carne bovina no mundo; Em algodão, a participação era de 54% e era responsável por 47% do café produzido no planeta³¹.

²⁹ Funcionar, segundo Narlikar (2003), implica sobrevivência e efetividade.

³⁰ O G-20 contava inicialmente com 17 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia, e Venezuela. Outros membros entraram mais tarde e alguns acabaram desistindo da coalizão, representando uma variação do número de membros o que, contudo, não implicou na mudança do nome da coalizão.

³¹ Dados obtidos no Instituto de Comércio e Negociações Internacionais, ICONE, disponíveis online no site: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 16 de setembro de 2011.

Como foi visto na subseção anterior, o G-20 corresponde pela tipologia de Narlikar (2003) a uma coalizão de tipo Sociabilização ou Combinação. Segundo o argumento de Narlikar e Tussie (2004), a formação de uma coalizão deste tipo decorre das experiências frustradas de sucesso que antecederam o G-20. Até os anos 1980, os países em desenvolvimento formavam na maioria das vezes coalizões do tipo Bloco. Segundo as autoras, as coalizões deste tipo, nas quais os países com objetivos comuns se reúnem e adotam posições comuns em várias questões, são facilmente fragmentadas. Isto se deve a falta de flexibilidade e a estrutura desses grupos, o que os torna suscetíveis a dissensões, pois agregam países com prioridades distintas (NARLIKAR, 2003; NARLIKAR E TUSSIE, 2004).

A respeito do G-20, a explicação proposta por Narlikar e Tussie (2004) quanto à estrutura da coalizão e o fato de esta ter surgido por um processo de aprendizado apresenta um limite óbvio. Este argumento não explica porque os países em desenvolvimento criaram o G-20, como uma coalizão de tipo misto na classificação de Narlikar (2003), em Cancun e não antes. Desse modo, a coesão pode ser atribuída à estrutura da coalizão apenas em parte.

Acredita-se que outros fatores também devem ser levados em consideração para o entendimento da formação e coesão da coalizão G-20. O papel do contexto, anterior, inclusive, à reunião de Cancun, a política externa e as decisões estratégicas feitas pelos países que compõem o núcleo decisório da coalizão (como é o caso do Brasil), a conservadora proposta conjunta dos Estados Unidos e da União Europeia quanto ao mercado agrícola, devem ser conjugados a estas explicações. Segundo Axelrod e Keohane (1993) fatores contextuais importantes para explicar a cooperação internacional, e, mais especificamente, a formação de coalizões. Dessa forma, tendo em vista o papel de liderança desempenhado pelo Brasil na coalizão, o aumento do peso do país nas negociações na OMC e a manutenção do G-20 estão ligados a uma complexidade de fenômenos. Adquirem importância para tanto, a consideração sobre as mudanças, no equilíbrio de poder político e econômico internacional, que se acentuaram, a partir de 2001, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento com destaque para o papel de China e Índia (VELASCO, 2007). Soma-se a isto, o aperfeiçoamento das estratégias de negociação dos países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2003) como fatores que inviabilizaram o fechamento da Rodada Doha e, por conseguinte, a manutenção do G-20.

Segundo Willian Ganson (1961), citado por OLIVEIRA et al (2006b), o custo de formação de coalizões ideologicamente coesas é menor do que as formadas por interesses utilitários. Para Ganson, coalizões temáticas ou setoriais reúnem condições de terem

estratégias ofensivas ou demandantes e tem a tendência de ser mais estáveis e eficazes. O G-20 por ser uma coalizão dita temática pela tipologia de Narlikar (2003), com foco nos temas da agricultura, pode ser tido como um exemplo do que os autores dizem serem coalizões propensas a existirem e manterem a coesão interna.

Além dos elementos fundamentais para a existência e manutenção de uma coalizão, no caso especial dos países em desenvolvimento, existem outros empecilhos ao sucesso da ação coletiva. Hardin (1982) e Olson (1999), ao apresentarem suas considerações sobre a ação coletiva levantam hipóteses que auxiliam na compreensão sobre as dificuldades na manutenção das coalizões de países em desenvolvimento. Para Olson (1999), os agentes racionais não agem por meio de grupos caso não existisse coerção ou benefícios privados. Além dos benefícios privados (ou seletivos), Hardin (1982) aponta, como um elemento importante para a concretização de uma coalizão, a existência de um empreendedor político³², ou seja, um agente capaz de arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva. Segundo o autor, a ação coletiva pode ocorrer independente do tamanho do grupo, desde que exista um subgrupo, cuja fração do benefício exceda o ônus da provisão do bem coletivo. Dessa forma, infere-se a importância desempenhada por um ator que promova a ação coletiva, que seja o empreendedor político (HARDIN, 1982) ou *paymaster* (MATTLI, 1999) da coalizão, bem como a existência de incentivos seletivos que possam ser apropriados individualmente pelos membros.

A liderança é, portanto, importante para a sustentação das posições da coalizão durante um processo de negociação (HURREL e NARLIKAR, 2006). No caso do G-20, como será analisado de maneira mais sistemática na quarta parte deste trabalho, ao delinear-se a trajetória da ação brasileira na coalizão, a partir das evidências das primeiras seções, o papel de empreendedor político da coalizão coube claramente ao Brasil.

Uma vez observada a existência de um ator ou de um grupo menor que, dentro da coalizão, arque com o custo da provisão dos benefícios totais da ação coletiva, as dificuldades inerentes à cooperação podem ser relativizadas. Desse modo pode-se inferir que não bastam a existência de interesses comuns para que haja uma iniciativa de cooperação entre os países. Para tanto é necessário considerar as razões estratégicas que motivam os Estados a adotá-la como a melhor opção racional. As coalizões, Sul-Sul ou não, e, mais especificamente, as possibilidades de sucesso do G-20, devem ser analisadas no contexto dos benefícios seletivos e das lideranças políticas.

³² Tradução para *political entrepreneurs*.

Assim, no caso da coalizão G-20, que tem países como Brasil e Índia no seu seio, torna-se ainda mais importante contextualizar essa questão. No âmbito da OMC, a cooperação entre esses países acontece, ainda que os Estados não tenham interesses específicos comuns. Esta característica não diz respeito apenas a Brasil e Índia, mas também aos demais atores que formam o G-20.

3 O contexto do G-20 na Política Externa Brasileira

O presidente Luis Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002 para o seu primeiro mandato. Sua eleição se insere em um momento caracterizado como de uma “guinada à esquerda³³” nos países latino-americanos (MENDOZA, 2008). No contexto de fim da Guerra Fria e da bipolaridade, a ameaça que os partidos de esquerda representavam para as elites do hemisfério ocidental já não existia. Além disso, durante a década de 1990, a adoção do receituário do Consenso de Washington havia gerado pobreza e desigualdade no continente, abrindo espaço para governos com projetos social-democratas emergirem como alternativa para o desenvolvimento da região.

Eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Lula inicia seu governo, em 2003, com a aposta no desejo de mudança da sociedade brasileira. A chegada ao poder de uma esquerda pragmática fez com que o Brasil buscasse a correção de políticas prévias a partir de uma abordagem que revia alianças internacionais e reordenava os objetivos internos em um ambiente de cooperação e gradualismo. A percepção da importância da justiça social e a noção da importância do país no cenário internacional foram elementos constantes em seu governo. A política externa que se inaugura em seu primeiro mandato consolida a mudança na forma como o país via suas capacidades no âmbito internacional. A estratégia de inserção internacional adotada por Lula acentua formas autônomas, através da diversificação de parceiros e de opções estratégicas para alianças.

As relações com países da América do Sul tornaram-se prioridade e as relações com os países em desenvolvimento e emergentes, como Índia, África do Sul, China e Rússia adquiriram um novo patamar de importância para a diplomacia. As alianças de geometria variável foram amplamente adotadas na formulação de coalizões nas instituições internacionais que compõem o cenário multilateral. Doravante, a cooperação Sul-Sul foi adotada como instrumento para alcançar os objetivos de projeção internacional, valorização do multilateralismo e multipolaridade econômica.

A primeira seção deste capítulo busca apresentar como elementos e posturas que, de certa forma, são formadores do padrão de comportamento internacional do Brasil se relacionam com a atuação do país no G-20. Inicialmente faz-se uma análise das diretrizes da política externa de Lula, apontando seus objetivos e eixos de ação. Além de retomar elementos já consolidados na política externa brasileira, Lula priorizou a cooperação com os

³³ Neste trabalho, entende-se como governos de esquerda aqueles que foram eleitos a partir dos anos 2000 na América Latina, com um projetos de governos contrários ao liberalismo econômico.

países em desenvolvimento como instrumento de apoio aos objetivos mais amplos de sua política: o fortalecimento da multipolaridade política e econômica, através do fortalecimento do multilateralismo e do comércio internacional. A busca de um papel relevante no sistema internacional e a ênfase ao fortalecimento do multilateralismo compõe o principal eixo tático da política externa empreendida por Lula em seu governo. Para embasar a sistematização dessas ideias, propõe-se esta análise sob a perspectiva do Brasil como um país intermediário, ou potência média³⁴. Esta conceituação colabora com o argumento de que existe um padrão, certa continuidade, na linha conduta externa do país. Nenhum dos argumentos é excluyente, ao contrário, se complementam para o entendimento do contexto do G-20, como coalizão Sul-Sul, na política externa.

Cabe destacar que, no que diz respeito às características institucionais da política externa, acredita-se que estas, conjugadas com a natureza profissional da burocracia diplomática, têm garantido significativa autonomia decisória ao Ministério de Relações Exteriores (MRE) na formulação da política externa e uma relativa continuidade das orientações da mesma³⁵. Segundo Freedman (1976, p. 447) quando a política externa apresenta certa continuidade, isso reflete a habilidade de um grupo particular de direcionar os procedimentos do processo decisório. No caso da política externa do governo Lula, nas negociações internacionais, sobretudo no G-20, a Presidência tende a corroborar as posições do Itamaraty. (GARCIA, 2004). Para os objetivos desse trabalho é importante notar que, apesar da notável influência que uma ampla rede de atores domésticos apresentou na formulação de posições brasileiras na OMC³⁶, a questão da ascensão brasileira no núcleo decisório da Organização, em grande parte, ligada a formação e atuação no G-20, não está

³⁴ Ao longo deste trabalho utilizou-se a denominação *países intermediários* para referir aos países em desenvolvimento que formam coalizões no ambiente multilateral. No entanto, acredita-se que a análise acerca do desenvolvimento desses conceitos colabora para a interpretação do comportamento externo brasileiro e de sua estratégia no G-20. Conforme o que foi abordado na primeira parte desse trabalho, os países intermediários têm um papel importante para o entendimento da formação das coalizões sul-sul

³⁵ Cabe destacar quanto à formulação da política externa no Brasil, que esta é atribuída ao poder Executivo, cabendo ao Legislativo a função de implementação, (por ratificação ou veto) aos tratados internacionais *ex post facto*. Esta determinação consta no artigo 49, inciso I, e artigo 84, inciso VIII, da Constituição de 1988. O texto constitucional está em concordância com as avaliações dos estudos de Maria Regina Soares Lima (1994) em que a autora indica que a formulação da política externa brasileira nas negociações internacionais tem como principal *locus* as agências do Executivo, sobretudo, o Ministério das Relações Exteriores, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e a Presidência da República.

³⁶ A participação de *policy makers* e sociedade civil foi um elemento importante em contenciosos que o Brasil saiu vitorioso na OMC, como no caso das patentes farmacêuticas e do algodão. Segundo Oliveira (2007, p. 11) a “articulação virtuosa entre *policy makers* e sociedade garantiu tamanha legitimidade e credibilidade aos negociadores brasileiros na OMC, a ponto de o país ter uma participação ativa e decisiva na configuração de bens públicos globais essenciais para a defesa dos interesses da sociedade brasileira que afetam o cotidiano de cada cidadão bem como para a comunidade internacional”.

relacionada à maior influência da sociedade civil e de outros setores na formulação dessas posições³⁷.

A segunda parte deste capítulo aborda as iniciativas de cooperação Sul-Sul empreendidas pelo governo Lula no âmbito multilateral, com foco para as iniciativas ocorridas na OMC. Apresentam-se ainda outras iniciativas parecidas que foram elaboradas pela diplomacia brasileira ao longo de sua história. O objetivo desta seção é apresentar as iniciativas brasileiras de cooperação entre países em desenvolvimento. Além disso, busca-se contextualizar o surgimento do G-20 a fim de embasar a análise sobre o papel brasileiro na coalizão.

3.1 A Política Externa do Governo Lula

A afirmação da autonomia em relação às grandes potências e a ampliação dos laços com os países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais, foram traços marcantes da política externa do governo Lula durante os dois mandatos (2003-2010). No âmbito multilateral, as ações desse governo se deram na forma da contínua adaptação de uma estratégia voltada ao desenvolvimento (VISENTINI, 2006), que resultaram na iniciativa de coalizões de geometria variável nos foros e instituições internacionais. Segundo Pecequillo (2008), o governo Lula e sua equipe de política externa, liderada por Celso Amorim à frente do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e Samuel Pinheiro Guimarães na Secretaria-Geral do MRE, atualizaram a tradição global-multilateral na política externa brasileira. Esta atualização decorreu da mescla equilibrada dos eixos Norte – Sul e Sul – Sul para formação de alianças estratégicas.

No plano da diplomacia econômica multilateral, as orientações do governo Lula priorizaram a revitalização e ampliação do Mercosul; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com a África; “relações maduras” com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações

³⁷ Mais sobre os limites da aplicação das teorias que enfatizam que a política internacional dos Estados é influenciada pelos laços entre governo e sociedade ao caso brasileiro em VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 de setembro de 2011.

Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação entre Mercosul e União Européia –, assim como na participação assertiva no sentido de conformar as novas regras que irão reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento (LIMA, 2005a).

A busca de um papel relevante no sistema internacional e a ênfase ao fortalecimento do multilateralismo compõe o principal eixo tático da política externa de Lula. Orientada pelas noções de autonomia e desenvolvimento, essa política priorizou a cooperação com os países em desenvolvimento como instrumento de apoio aos seus objetivos mais amplos: o fortalecimento da multipolaridade política e econômica.

Considerada como indispensável para estabilizar o sistema internacional, a multipolaridade política, foi defendida através da defesa do fortalecimento do multilateralismo e suas instituições. A defesa assertiva pela democratização das relações internacionais e pela reforma no Conselho de Segurança da ONU se insere nesse contexto. A busca por ampliação da multipolaridade econômica deu-se através do incremento do comércio internacional e a busca pela defesa dos interesses nacionais com a participação mais ativa nas organizações que regulam este comércio.

Os formuladores da política externa do governo Lula acreditavam que o papel de liderança do país do âmbito internacional poderia ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e pragmática, bem como da continuidade da defesa de temas "universais". Como afirma Visentini (2005), a questão da "democratização das relações internacionais" encontra-se na raiz da formação da ação externa brasileira e agrega características a ela. O reforço do papel do Estado na negociação dos temas internacionais; a defesa soberana dos interesses nacionais; as alianças com países emergentes que possuam os mesmos objetivos na arena internacional; além do componente "moral" de compromisso com a democracia, com o combate a fome e à pobreza (CERVO, 2008) são traços concretos advindos da noção arraigada de compromisso com a "democratização das relações internacionais". Além disso, a solidariedade com os países africanos foi um elemento importante nessa política, pois associava princípios éticos ao interesse nacional. Visentini (2005, p. 390) destaca que:

A intenção de aprofundar as relações (e estabelecer uma "parceria estratégica") com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras, ao lado do estabelecimento de uma associação entre o Mercosul e a União Européia e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU), ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o

estabelecimento de um sistema internacional multipolar. Dessa forma, o princípio de democratização das relações internacionais foi invocado explicitamente.

Nesse sentido, Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Com ênfase na cooperação Sul-Sul, buscou maior equilíbrio com os países do Norte. Desde 2003, muitas das iniciativas do governo situaram-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, como Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também merecem atenção especial.

O continente sul-americano recebeu atenção renovada com a posse de Lula. Este governo incumbiu-se de assumir a “sul-americanidade” como herança histórica e buscou institucionalizar a ideia de América do Sul (no lugar de América Latina) por meio de seus discursos e ações (GALVÃO, 2009). Celso Amorim (2003b), ao assumir a pasta dos assuntos exteriores, destaca:

Nossa prioridade é indiscutivelmente a América do Sul. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

Dessa forma, percebe-se a intenção de criar condições em nível regional para sustentar um projeto de liderança política. Para este fim, o país utiliza diversos meios, que vão desde o aprofundamento dos projetos de integração regional na América do Sul, até a atuação mais ativa em crises políticas nos países vizinhos. Além disso, é evidente a elevação do perfil político da retórica de liderança regional brasileira. A criação da Subsecretaria - Geral para a América do Sul após a desarticulação da Subsecretaria – Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior deu o sinal da institucionalização empreendida para aprofundar as iniciativas de participação nas questões regionais.

Desde 2003, o Brasil tem uma participação ativa na mediação das crises políticas da região. O caso da Venezuela, Bolívia e Haiti merecem destaque. O Brasil atuou como líder e idealizador do “grupo de amigos da Venezuela³⁸”, criado em 2003 para atuar junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) com a intenção de ajudar a encontrar uma solução pacífica para o desentendimento entre o presidente venezuelano, Hugo Chávez, e os

³⁸ O grupo incluía, além de Brasil, Estados Unidos, México, Chile, Espanha e Portugal.

grupos opositores. A posição brasileira buscava solucionar pacificamente o problema na região, sem violação dos princípios democráticos. Na Bolívia, o país atuou na mediação da transição presidencial após a renúncia de Gonzalo Lozada, em que assumiu o vice-presidente Carlos Mesa. O papel estabilizador durante as rebeliões bolivianas ocorridas em 2005, que levaram a novas eleições, também foram de extrema importância para a região. Outro exemplo significativo é a liderança brasileira, desde 2002, na Minustah, a missão de paz da ONU no Haiti (LIMA e HIRST, 2006).

A atuação brasileira no caso do Haiti representa uma dimensão importante da diplomacia de Lula. Como afirma Celso Amorim (2005), é uma representação da importância da “não-indiferença”, que veio somar-se ao “princípio da não intervenção”, já tão importante na tradição diplomática brasileira. O posicionamento diante de questões que não dizem diretamente respeito aos interesses imediatos do país demonstra a capacidade que este tem de intervir em prol de bens públicos internacionalmente reconhecidos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Na visão dos formuladores da política externa de Lula, tornar-se um líder regional com aspiração de poder internacional requer a avaliação desses elementos. Segundo Amorim (2005), da mesma maneira que a diplomacia brasileira não acredita na intervenção no direito soberano de cada Estado como uma solução para seus problemas, é preciso que países com capacidades demonstrem disposição a ajudar e colaborar, sempre que chamados, sobretudo em situações de crise social e política.

Desse modo, com o interesse diplomático focado na projeção do papel do país em termos globais, a diplomacia brasileira colocou como foco fundamental a reafirmação da presença do Brasil nos temas na América do Sul. No que diz respeito à integração econômica regional, pode-se dizer que este projeto se insere em um plano maior da política externa brasileira. O aprofundamento do Mercosul e a consolidação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) são partes desse processo. Segundo Amorim (2007, p.7), uma “política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo”.

Mesmo que o tema da liderança, seja ela no âmbito regional ou multilateral, não apareça de maneira abusiva nos discursos, a sua verbalização era corrente. Nas palavras de Celso Amorim (2003, p. 77):

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la.

A aproximação com os países sul-americanos, tanto no âmbito do Mercosul, como no da Unasul, se inserem na noção de que a integração regional é necessária como um poder estabilizador, necessário ao desenvolvimento da região. Para a diplomacia de Lula, a opção pela América do Sul não se trata apenas da tentativa de corrigir a fenda existente entre os países do Sul e os Estados Unidos com base na indignação contra a pobreza. Ao contrário, o que está em pauta é a criação de condições objetivas para a superação das desigualdades por meio do desenvolvimento e da inserção internacional mais conveniente à região.

A busca desses meios para fortalecer a ação externa brasileira corrobora com a ideia de que a administração de Lula não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia brasileira, o de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país. Cabe destacar que, no caso brasileiro, autonomia está ligada à ampliação das margens de atuação do Estado³⁹ em vista das limitações impostas pelo sistema internacional em um determinado período histórico.

Pode-se inferir que as noções de autonomia e desenvolvimento garantiram a formação de um padrão de comportamento na ação externa do país. A ideia de que as noções de autonomia⁴⁰ e desenvolvimento compõem os principais eixos de articulação para a implementação da política externa brasileira já foi tema do estudo de diversos autores. Comungam desta ideia Amado Cervo e Antonio Carlos Lessa. Cervo (1994) afirma que o grau de previsibilidade da política exterior brasileira constitui-se, através do tempo, em um conjunto de valores e princípios de conduta que perpassaram as modificações e inflexões ocorridas na política. Para Lessa (1998, p. 29) “o universalismo que, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constituem a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira”. No mesmo sentido, Pinheiro (2004, p. 07) aponta que “no plano das ideias, valores e doutrinas que orientam a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia”. A continuidade observada tem a ver com o fato de, ao longo do tempo, terem se consolidado princípios ou tradições que indicariam os parâmetros para inserção internacional do país (LESSA, 1998; LAFER, 2001; OLIVEIRA, 2005; PINHEIRO, 2004).

³⁹ Autonomia é considerada um elemento que se relaciona às questões do Estado. O desenvolvimento, ao contrário, relaciona-se com os governos (MARIANO e RAMANZINI, 2009).

⁴⁰ É importante destacar que elemento autonomia não é exclusivo da política externa brasileira, mas da política externa de qualquer Estado. O que diferencia é a forma como a autonomia será operacionalizada em circunstâncias específicas (FONSECA, 1998).

Como foi dito, já está consolidada a ideia de que a política externa é um importante instrumento para os propósitos de desenvolvimento do país. Este forte componente desenvolvimentista é analisado por Lima (2005a) como uma característica diretamente relacionada à inserção geopolítica do Brasil. Compreender este aspecto da inserção externa é imprescindível para o entendimento da definição dos interesses nacionais, sendo estes os definidores das orientações das políticas internacionais. Lima (2005a, p.3) sustenta que o Brasil teve como um dos principais vetores da inserção internacional a “sua localização no Hemisfério Ocidental, historicamente uma área da projeção de poder e influência econômica e cultural dos Estados Unidos”. Em vista disso, a autora avalia que o fato de o Brasil situar-se no “quintal” da área de influência norte-americana e constituir-se como potência econômica regional em um contexto geopolítico estável gerou nas elites brasileiras a percepção de que as vulnerabilidades econômicas, e não as ligadas à segurança, são as que representam a verdadeira ameaça externa. No entanto, deve-se notar que, de maneira concreta, o significado atribuído ao desenvolvimento está associado às concepções correntes de uma época.

As diferentes fases do desenvolvimento econômico brasileiro demonstram isso. Durante o período Rio Branco, a noção de desenvolvimento esteve relacionada ao poder oligárquico agroexportador baseado no café e outros produtos agrícolas (BUENO, 2003). Por conseguinte, a atuação externa brasileira, nesse período, visava a defesa desses interesses. Ao contrário, durante o período de industrialização por substituição de importações, entre a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o fim da década de 1980, o desenvolvimento esteve relacionado aos objetivos do seu núcleo central decisório, que desejava criar uma política econômica baseada na industrialização. Na fase de implementação da política externa desse período, o Itamaraty buscou atender às demandas do modelo de desenvolvimento corrente e contribuir para a diversificação de mercados para os produtos brasileiros e garantir novos fornecedores de matérias-primas e energia. Nas décadas de 1960 e 1970 um componente exportador foi adicionado a esta estratégia de desenvolvimento (LIMA, 2005a). A política externa foi um instrumento importante deste modelo, não apenas demandando tratamento diferencial no âmbito do regime de comércio e da constituição de um Sistema Geral de Preferências⁴¹ nos países desenvolvidos, mas também abrindo novos mercados e

⁴¹ “O Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGP) consiste na concessão, pelos países industrializados, de tratamento comercial preferencial ou privilegiado aos países menos desenvolvidos, tendo em vista a necessidade de reduzir as diferenças nos graus de desenvolvimento” (NASSER, 2002. p. 252). Em junho de 1979 as partes contratantes tornaram possível a aplicação do SGP. Em 13 de abril de 1988, vários países em desenvolvimento, membros do chamado Grupo dos 77, incluindo o Brasil, assinaram, em Belgrado, Iugoslávia, um acordo constituindo o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Nessa data, vários países

oportunidades de cooperação econômica com os países do Sul. Nesse movimento foi que se estruturou a noção de universalização das parcerias estratégicas, para além dos países desenvolvidos ocidentais. Buscou-se, para tanto, maior aproximação com os países da África, Ásia, América Latina e o Leste Europeu.

A década de 1990 sinaliza uma inflexão na trajetória que vinha sendo feita pelo Brasil até então. Graves restrições econômicas e políticas, além crise fiscal do Estado levaram a uma mudança no padrão de desenvolvimento. Mas como afirma Lima (2005a, p.5), muitas vezes “as condições internacionais que induziram uma determinada trajetória podem se modificar sem que se modifiquem as instituições, interesses e ideias vinculados à trajetória prévia”. Nesse sentido, cabe destacar que, a partir dos anos 1990, transformações organizacionais ocorreram no Itamaraty para a adequação da política externa à nova situação nacional e internacional. Putigliano (2008) aponta que o Ministério de Relações Exteriores reestruturou sua organização interna, com a criação de secretarias e departamentos especializados visando aumentar a capacidade brasileira nas discussões multilaterais. O fortalecimento do Itamaraty refletiu diretamente no processo de implementação e formulação da política comercial externa brasileira. Ainda que o Ministério de Relações Exteriores não tenha sido uma das instituições criadas pelo padrão de desenvolvimento orientado para dentro, esta agência foi crucial na sustentação e consolidação externa daquele modelo. Dessa forma, apesar da inflexão na trajetória, o legado desenvolvimentista permaneceu na memória institucional do Ministério, mesmo depois da crise e término daquele modelo (LIMA, 2005a).

Assim como o desenvolvimento, a questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a busca pela aproximação com a potência do continente, os Estados Unidos, assim como a elaboração de uma estratégia de "autonomia pela participação" para a política externa, são marcas que remetem às "escolas diplomáticas" de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943) (BUENO, 2003; OLIVEIRA, 2005). Segundo Vigevani e Cepaluni (2008), a política externa de FHC, no que diz respeito à estratégia de inserção internacional para o país, defendia a ideia da "autonomia pela participação" no sistema internacional, ou seja, a manutenção da ‘margem de manobra’ com a ampliação da interdependência econômica (VIGEVANI e CEPALUNI, 2008, p.2).

em desenvolvimento, membros do chamado Grupo dos 77, incluindo o Brasil, assinaram, em Belgrado, Iugoslávia, um acordo constituindo o SGPC, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Este acordo passou a vigorar em 19 de abril de 1989, tendo sido assinado em definitivo por 40 países. Atualmente conta com 43 países participantes outorgantes. (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Sistema Geral de Preferências. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=407>>. Acesso em 14 de outubro de 2011.

Lula, ao contrário, procurou inserir o país internacionalmente através da acentuação da diversificação de parcerias e ampliação das opções estratégicas. A esta estratégia, Vigevani e Cepaluni (2008) chamam "autonomia pela diversificação", que nada mais é que a ênfase à cooperação Sul-Sul na busca autonomia e equilíbrio com os países do Norte. Dessa forma, observa-se uma retomada da noção de que se deve defender a soberania e os interesses nacionais, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos. Um elemento claramente vinculado à tradição da "política externa independente", de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira (1974-1978) (CERVO; BUENO, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2008).

Durante a transição do governo de FHC para o governo Lula, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa de paradigmas históricos da política externa do Brasil, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções já abertas anteriormente à política externa brasileira. Como destacam Vigevani e Cepaluni (2007), Lula deu continuidade a algumas diretrizes, desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC⁴², visto que mudanças na atuação externa brasileira haviam sido timidamente ensaiadas no final do seu governo. Essa modificação, ainda que tímida, deu-se, em grande parte, em razão do aumento do viés unilateralista que a política externa americana adotou após os atentados de 11 de setembro de 2001. Além disso, constrangimentos sistêmicos levaram a uma reformulação das atitudes que vinham sendo adotadas internacionalmente (PECEQUILLO, 2008). O discurso da "globalização assimétrica" e das assimetrias de poder entre o Norte e o Sul passou a ser empregado de maneira mais direta por FHC e pela sua equipe diplomática. Como afirma Visentini (2005), em vista do aumento do unilateralismo dos Estados Unidos, inicia-se a busca pela ampliação de parcerias com a China, Índia, Rússia e África do Sul, bem como a ampliação dos esforços regionais, ampliando a integração do Cone Sul como um instrumento de ajuda ao Mercosul.

Quanto às já discutidas proximidades e diferenças das políticas adotadas por FHC e Lula, deve-se destacar o fato de que, mesmo que se trate de governos de tradições diplomáticas distintas, com diferentes ações, preferências e crenças, ambos buscaram não se afastar de um objetivo sempre perseguido pela política externa nacional: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (LIMA,

⁴² No curso final do governo FHC, choques externos colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos a ação externa do país e adiantando elementos de mudança que só ficariam claros na administração Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2008)

2005; LAFER, 2001). O que complementa o argumento citado anteriormente, de que estes eixos garantem um grau de continuidade à ação externa brasileira.

Segundo Maria Regina Soares Lima (2005a), a diferença entre as administrações Lula e FHC reside nas distintas interpretações e ideologias destes líderes, bem como dos funcionários que os acompanharam, a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente. Quanto às suas estratégias de inserção internacional, Lima (2005b) aponta que enquanto FHC seguiu a “estratégia da credibilidade”, Lula optou pelo “modelo autonomista”. No primeiro caso, a autonomia nacional advém da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições internacionais. Nesta percepção, os compromissos internacionais assumidos pelo país devem ajustar-se às suas capacidades reais, de forma que a política externa está vinculada à política econômica interna. Além disso, a “estratégia da credibilidade” pressupõe que o país não possui “excedente de poder”. Na prática, essa estratégia orientou-se pela adesão aos regimes internacionais, pela preferência ao diálogo em detrimento das articulações políticas com os países do Terceiro Mundo e pela recomposição do diálogo com os Estados Unidos e com as demais potências. (LIMA, 2003; 2005b).

O modelo autonomista, ao contrário, combina o objetivo de projeção internacional com um maior grau de autonomia da política externa. Esta estratégia, empreendida pela diplomacia de Lula para inserção externa do país, preconizava uma política ativa de desenvolvimento e uma inserção assertiva no ambiente internacional. Esta inserção deveria ser feita através da ação conjunta com países que tivessem interesses semelhantes e que se dispusessem a resistir às imposições das potências dominantes. Esta visão autonomista de inserção internacional critica a tese da insuficiência de poder e a postura defensiva que decorre desta constatação. Cabe destacar que somente em uma ordem internacional com tendência à multipolaridade é que se tornaria possível uma estratégia internacional como a de Lula. Com ênfase na dimensão do protagonismo político e no fortalecimento do plano multilateral para as discussões das questões globais.

Por conta dessas distintas percepções e estratégias é que esses governos tiveram diferentes formas de atuação nas negociações comerciais multilaterais. Apesar de ambos terem dado relativa importância a essa arena de negociação, articularam-se seguindo uma lógica de ação e formação de parcerias diferentes. A política externa de Lula destacou-se pela coordenação institucionalizada com os países do Sul, ao passo que traçou um grande arco de alianças, destacando-se a formação do G-20 e do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Já no governo de FHC, enquanto Celso Lafer esteve à frente do MRE, priorizou-se o diálogo e a

negociação direta com países centrais, sem a busca prévia de alianças do Sul (LAFER, 2001). As estratégias específicas empreendidas pelo Brasil para a formação de iniciativas institucionalizadas de cooperação Sul-Sul e coalizões serão abordadas mais detalhadamente na próxima seção deste capítulo.

Desse modo, para os fins deste trabalho, que se dispõe a discutir o papel que o Brasil, como país intermediário, desempenha no G-20, torna-se importante analisar a formulação das ideias em torno da atuação de países intermediários no sistema internacional. A noção de que o Brasil é uma potência média ajuda na construção de um arcabouço analítico que auxilia na compreensão da inserção internacional do país. Além disso, corrobora com o argumento de que a busca por maior autonomia e a promoção do desenvolvimento constituem elementos de continuidade na ação externa brasileira que orientam os eixos táticos da política externa de Lula.

Avaliações conceituais indicam inúmeras categorias para expressar a condição intermediária de países em desenvolvimento no sistema internacional – potências médias, países intermediários, mercados emergentes ou potências regionais (SENNES, 2001; HURRELL e NARLIKAR, 2006; HIRST E LIMA, 2006; KEOHANE, 1969; LIMA, 2005a, 2005b, 2007).

As primeiras análises sobre as especificidades dos países de porte médio surgem a partir da década de 1970, devido ao aparecimento de polos de poder no Terceiro Mundo da época. Nesse período, os grandes países em desenvolvimento adotavam políticas assertivas no plano internacional e apresentavam interesses diferentes daqueles da potência hegemônica. Além disso, se destacavam pela influência econômica, política e ideológica em nível regional (BERNAL-MEZA, 2007), o que resultou na emergência de novos centros regionais de desenvolvimento econômico e poder político.

Ricardo Sennes (2003), ao analisar o papel dos países de médio porte no ambiente regional e multilateral, refere-se a estes como potências médias. Sobre as características das potências médias, Sennes (2003, p. 111) destaca que:

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

Ao avaliar as características das potências médias, o autor retoma estudos que discorreram sobre o papel destes países no sistema internacional a partir da análise de dados

quantitativos. Nesse caso, o autor cita Ronald Schneider e Wayne Selcher, que identificaram e avaliaram as potências médias pela análise de suas capacidades econômicas e militares. No entanto, ao avaliar apenas dados estatísticos, os elementos intangíveis formadores da capacidade internacional desses países são perdidos. Fatores históricos, alinhamentos políticos e parcerias estratégicas acabam sendo colocadas em segundo plano. Além disso, nem todos os países com capacidades econômica, militar e política, que apresentam um nível médio de desenvolvimento e que possuem algum recurso estratégico podem ser classificados como potência média. Estes fatores não garantem que será desenvolvida de maneira consistente um comportamento internacional ativo, característica comum às potências médias (GONZÁLES *apud* BERNAL-MEZA, 2007). Como foi observado sobre os eixos da política externa brasileira, esses elementos têm papel importante na formação do comportamento internacional ativo que o Brasil apresenta no governo Lula.

Quanto aos objetivos, Sennes (2001) assume que as potências médias articulam suas políticas externas em torno de dois eixos: desenvolvimento econômico e autonomia política. Observa-se que a continuidade no padrão de ação externa manifesta-se através dos objetivos centrais de manutenção da autonomia e suporte ao desenvolvimento (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI e MARIANO, 2005). Na mesma linha argumentativa, Lafer (2004) aponta que a auto-percepção brasileira como potência média tem relação com a “identidade internacional do país”, que assume a mediação entre fortes e fracos como a contribuição brasileira para a estabilidade internacional. Dessa forma, segundo o autor, a percepção brasileira sobre seu papel como uma potência média garantiu ao país um determinado padrão de atuação externa e atribuiu características à sua política externa.

Ao analisar os países intermediários, Lima (2007) argumenta que os conceitos de países emergentes, ou de potências médias, são utilizados com pelo menos três significados diferentes: objetivo, subjetivo e social. Para tanto, a autora leva em conta as diferentes dimensões clássicas de poder: a posse de recursos tangíveis, o poder de influência e o poder sobre os resultados.

A definição dita objetiva relaciona-se com as capacidades convencionais do país, que se traduz em indicadores econômicos, militares e de desenvolvimento tecnológico; a subjetiva diz respeito à aspiração ou auto percepção do país em relação ao cenário internacional; e por fim, a definição social sugere o reconhecimento de determinado país como potência média pelos demais países do sistema. Pode-se citar como estratégia para alcançar este reconhecimento, a capacidade que os países intermediários demonstram para mediar ações entre o Norte e o Sul, já que esse papel atribui a esses países status diferenciado frente aos

seus semelhantes. Além das capacidades, do reconhecimento internacional e dos recursos de poder, a autora acrescenta que para expansão dos interesses internacionais de um país, é necessário que as elites governamentais consigam mobilizar as instituições e grupos de interesse nacionais, em torno das diversas agências burocráticas, para a inserção internacional. Dessa forma, não basta a ação externa, a coordenação interna também é necessária (LIMA, 2007).

Na visão de Maria Regina Soares Lima (2005b), os países intermediários podem ser analisados representando dois perfis internacionais particulares, que resultam de duas identidades internacionais distintas, uma política e outra econômica.

A primeira delas refere-se ao mundo da política e retoma a definição de Keohane (1969) sobre os países médios, que, ao pensar em identidades políticas, define estes países como *system-affecting states*. Nesta categoria, o autor inclui os Estados que não conseguem definir rumos no ordenamento internacional, mas que podem fazê-lo por meio de alianças ou articulações coletivas. Nas palavras de Keohane (1969, p. 296), *system-affecting states* são Estados cujos líderes assumem que eles “não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar algum impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional”. Assim, como alternativa para diminuir o poder relativo das grandes potências, as potências médias buscam as coalizões nas arenas multilaterais. Segundo Lima (2005b), nos anos 1960 e 1970 países como a Índia, o Brasil e o México eram considerados *system-affecting states*, pois tinham atuação internacional multifacetada, com participação ativa em foros de negociação comercial e de segurança no GATT e na ONU.

A segunda identidade refere-se à economia global e diz respeito à noção de “grande mercado emergente”. Esta denominação foi criada pelo *US Trade Representative* para designar os principais países da chamada periferia que implementaram reformas econômicas baseadas no receituário do Consenso de Washington. Índia, Indonésia, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México foram definidas como pertencentes a esta categoria (SENNES, 2001 *apud* LIMA, 2005b).

O argumento da análise de Lima (2005a, 2005b) é de que o Brasil busca conciliar estas duas identidades – *system-affecting state* e grande mercado emergente – ainda que em um contexto de graves restrições sistêmicas, econômicas e políticas. Ao aproximar essas duas identidades aos modelos de inserção internacional dos governos FHC e Lula, Lima (2005b) conclui que no governo FHC fez-se a opção pela estratégia da “credibilidade”, enquanto que no governo Lula foi adotada uma estratégia de inserção externa dita “autonomista”. Segundo a autora, a estratégia empreendida por Lula relaciona-se com a noção de *system-affecting*

states, enquanto que a “estratégia da credibilidade” de FHC aproxima-se da noção de mercados emergentes.

A partir dessa análise, pode-se inferir que a diplomacia de Lula atribui novo sentido às premissas da política externa brasileira e encaixa a atuação externa do país nas características de uma potência média. Durante o governo Lula, o multilateralismo é visto como um amplo movimento de desconcentração e de novas formas de distribuição de poder no sistema internacional, de modo a ser mais favorável aos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005). A meta de criar uma “nova geografia comercial” surge como alternativa de inserção dos países em desenvolvimento no mercado global. É nesse sentido que se adota a cooperação Sul-Sul como instrumento para alcançar objetivos mais amplos de democratização e ampliação do ambiente multilateral. A atenção às iniciativas coletivas entre países do Sul que se traduziu, pouco antes da reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, na formação oficial do G-20, representa essa dinâmica.

3.2 A Cooperação Sul-Sul e a Atuação Brasileira em Coalizões Internacionais.

Como foi observado na seção anterior, o Brasil tem demonstrado uma clara intenção de expandir seu papel e suas responsabilidades, não só no nível regional, mas também nas instituições multilaterais. Nos dois mandatos de Lula, o multilateralismo passou uma importante revisão conceitual, afastando-se da utopia e tornando-se mais realista, com a elaboração de alianças estratégicas com os países em desenvolvimento. Além disso, passou a ser considerado como um mecanismo de desconcentração e de novas regulamentações de poder, tornando-se um ambiente ideal para o exercício da diplomacia brasileira. Segundo Oliveira (2005), a ideia que prevaleceu ao longo dos mandatos de Lula é a de que a política externa deve ser eficaz ao defender as condições mais adequadas aos países em desenvolvimento, para que estes elaborem políticas públicas que possibilitem o crescimento econômico, a consolidação da democracia e, por conseguinte, o combate a pobreza e a fome. Dessa forma, a cooperação Sul-Sul destacou-se como um meio para modificar a lógica da distribuição de poder no sistema internacional e alcançar objetivos mais amplos da política externa.

A estratégia direcionada à cooperação com países do Sul no sistema internacional ocorre através de acordos bilaterais ou multilaterais, da formação de coalizões e também

através de mecanismos regionais como as Cúpulas⁴³. A cooperação Sul-Sul teve suas origens nas décadas de 1950 e 1960, tendo expressão clara com o Movimento dos Não-Alinhados, na Conferência de Bandung em 1955. O período era marcado pela percepção por parte dos países em desenvolvimento de que suas chances eram maiores se eles agissem de maneira conjunta, em vez de alinhados às potências da época.

Apesar da participação assertiva nas alianças e coalizões Sul-Sul no sistema internacional serem datadas desse período, a participação brasileira em fóruns multilaterais remete ao início do século XX, com a atuação de Rui Barbosa na II Conferência de Paz de Haia em 1907. Sobre a participação do país em Haia, Amorim (2007, p.6) afirma:

A participação do Brasil na Conferência da Haia representava simbolicamente o ingresso do País na cena internacional. Era o primeiro encontro verdadeiramente universal com a presença do Brasil. Até então, a experiência multilateral brasileira se restringia às conferências pan-americanas.

A busca de um assento permanente no Conselho da Liga das Nações em 1926 e também no Conselho de Segurança da ONU, nos anos 1940, 1990 e 2000, são outros casos em que o Brasil busca participar das grandes questões internacionais por meio de um lugar de destaque nos organismos multilaterais.

No cenário do pós-guerra, o Brasil também esteve presente nas principais conferências que instituíram a estrutura de governança da ordem internacional daquele período. Esteve entre os 23 “países fundadores” do GATT, foi membro fundador da ONU e figura como um dos 56 países representados nas negociações da ITO (Organização de Comércio Internacional) em Havana (ABREU, 1999 *apud* LIMA, 2005). De modo geral, a participação de países como a o Brasil⁴⁴ nas instituições que surgiam no pós-1945 foi pautada pelos objetivos de desenvolvimento econômico e autonomia política.

Quanto à postura de atuação brasileira nos fóruns multilaterais Lima (2005a) aponta que, desde os primeiros esforços de coordenação multilateral, esta foi impulsionada pela aspiração e pela crença de que o Brasil era destinado ao reconhecimento internacional. Quanto à estratégia brasileira nas coalizões Sul-Sul, observa-se que a atuação do país é definida basicamente em três dimensões: política, estratégica e econômica⁴⁵. Pensar a

⁴³ Como importantes exemplos de cúpulas realizadas estão as cúpulas da América do Sul com países Árabes (ASPA) e a América do Sul - África (ASA).

⁴⁴ A Índia também teve papel ativo na constituição dessas instituições de regulação da ordem pós-guerra.

⁴⁵ O objetivo de analisar as principais coalizões das quais o Brasil participou ao longo do governo Lula a partir dessas diferentes dimensões não significa estancar cada uma dessas iniciativas dentro de um desses níveis de análise. A enumeração dessas três dimensões é feita apenas para uma melhor sistematização das ideias e dos argumentos do texto.

estratégia brasileira dentro destas dimensões auxilia no entendimento dos diferentes momentos em que o Brasil se fez presente nas negociações internacionais. Houve momentos em que o interesse brasileiro em formular uma política terceiromundista se configurou como apenas uma bandeira de interesse econômico e houve outros em que a conotação dada à opção Sul-Sul foi no sentido de fazer frente e desvincular-se da lógica vertical das relações Norte-Sul.

Na dimensão político-estratégica a aproximação de objetivos entre os países do Sul diz respeito a uma reivindicação permanente desses países, desde o fim da Guerra Fria, pela reforma de Organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e, principalmente, o Conselho de Segurança da ONU (CSONU). No entanto, como argumenta Pecequillo (2008), nesta dimensão, a dinâmica para alianças e coalizões é complexa e envolve não só o eixo vertical como o horizontal. Nesse sentido, insere-se a iniciativa brasileira de formar o G-4, juntamente com Alemanha, Japão e Índia, para angariar apoio para sua proposta de membro permanente no CSONU.

No aspecto econômico, a participação brasileira tem sido constante e ativa no âmbito das negociações da reforma do regime de comércio e de desenvolvimento. Juntamente com países como a Índia, o papel do Brasil foi de relativo destaque na coordenação das coalizões terceiro-mundistas nos anos que seguiram a Segunda Guerra Mundial.

No âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), regime precursor da OMC, criado em 1947 para regular o comércio internacional as ações brasileiras passaram por diferentes estágios. Nos primeiros vinte anos do GATT, ou seja, até o final da Rodada Kennedy (1963-1967), os interesses brasileiros foram essencialmente defensivos, já que eram, em larga medida, constrangidos por dificuldades recorrentes da sua dependência econômica externa. Nesse momento, as demandas brasileiras poderiam possibilitar a aplicação de restrições às importações através de restrições quantitativas, requerimentos de conteúdo nacional na produção e taxaço das importações. O Brasil aplicava controle às importações desde 1947, ou seja, nessa época, as restrições quantitativas no Brasil eram recorrentes.

Quanto à evolução da atuação brasileira na definição de regimes de comércio, Lima (2005a) destaca que, entre as décadas de 1960 e o início da de 1980, o Brasil ainda não apresentava uma postura demandante, sua participação era centrada na defesa de certos princípios e não na negociação de questões específicas. Nesse período, as posições brasileiras eram no sentido de defender o regime de comércio baseado nos princípios de cooperação e

desenvolvimento, em oposição ao que era previsto pelos mercados livres. A coalizão G-77⁴⁶, criada em 1964, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, foi um evento paradigmático nesse processo. O Brasil fez parte, junto com Índia e México, da coordenação dessa coalizão terceiro-mundista, cuja bandeira era a observância do princípio de justiça distributiva, em busca de tratamento preferencial aos países em desenvolvimento. A iniciativa nada mais era do que o reflexo diplomático da nova discussão sobre desenvolvimento no plano internacional, que ganhava força no contexto do pós-guerra, a partir das teorias sobre a deterioração secular dos termos de intercâmbio e o sistema centro/periferia.

Até os anos 1980, a ação brasileira se limitava ao G-77 e à defesa dos princípios do GATT. Durante a Rodada Tóquio⁴⁷, entre 1973 e 1979, o país teve como objetivo negociador prioritário o fortalecimento do sistema multilateral, em especial do princípio da Nação Mais Favorecida (MFN) no caso da instituição dos diversos Códigos Não-tarifários (NTB), alguns de grande interesse para o Brasil como os de Anti-Dumping; Subsídios e Medidas Compensatórias; e Salvaguardas. (LIMA, 1986).

As crises do petróleo na década de 1970 e a alta taxa dos juros internacionais levaram os países em desenvolvimento a entrarem a década de 1980 com altas taxas de inflação e uma grande dívida externa. Esse contexto fez com que a postura brasileira fosse em vista de limitar danos, ou seja, retardar ou impedir a imposição de normas ou procedimentos que diferenciasssem os países em desenvolvimento e enfraquecessem as normas multilaterais (LIMA, 2005a). A crise da dívida reduziu significativamente as iniciativas de cooperação entre os países em desenvolvimento, pois cada país voltou-se aos seus problemas internos. Segundo afirma Lima (2005a), a partir daí as coalizões terão que ter como elemento de coesão não apenas princípios, mas também interesses concretos. Até aqui, as alianças estratégicas e a lógica adotada pelo Brasil na formação de coalizões tinham sido definidas dentro de uma dimensão econômica. Não se configuraram até esse momento iniciativas que representassem uma alternativa de desvinculação da órbita capitalista e ocidental. A conotação principal da bandeira terceiro-mundista foi o interesse econômico.

⁴⁶ Quanto aos objetivos, Lima (2005a) aponta que o G-77 surge a partir do interesse destes países na constituição de um sistema de comércio e desenvolvimento que, levando em conta os interesses específicos daquele conjunto de economias, instituísse mecanismos especiais para fazer face à situação de desigualdade entre os países no sistema de comércio global.

⁴⁷ A Rodada Tóquio foi a sétima Rodada de negociações no âmbito do GATT desde o seu lançamento em 1947. Representou um aumento expressivo no número de atores (102 ao total) e nas cifras do comércio afetado (US\$ 155 bilhões). O tema predominante foram as barreiras não-tarifárias. (THORSTENSEN, 2001)

Com o fim da bipolaridade, a partir do término da Guerra Fria, a postura brasileira começa a configurar sinais de mudança na sua lógica de formação de parcerias e, conseqüentemente, nos critérios definidores da formação de coalizões. Durante a Rodada Uruguai⁴⁸, que inicia em 1986 e se prolonga até 1994, observa-se a configuração de novas iniciativas envolvendo países em desenvolvimento e países desenvolvidos, como a formação do Grupo de Cairns⁴⁹. O Grupo era o resultado da união de um conjunto de países centrais e periféricos, exportadores líquidos de produtos agrícolas, cujo principal objetivo nas negociações era a liberalização do comércio agrícola, concentrando suas demandas no acesso aos mercados dos Estados Unidos e da União Européia. A participação do Brasil na Rodada Uruguai deu-se no âmbito deste grupo, criado pouco antes da abertura da Rodada, com o compromisso de buscar a liberalização comércio agrícola. A modernização do agronegócio brasileiro, iniciada nos anos 1990, impulsionou a internacionalização do setor agrícola e transformou o Brasil em um importante exportado. Dessa forma, o setor adquiriu importância na definição das posições brasileiras no regime internacional de comércio. Além disso, a maior internacionalização da economia aumentou os potenciais efeitos distributivos advindos de acordos internacionais.

Em 1995 a OMC substituiu o GATT e amplia a agenda, com a introdução de acordos referentes ao comércio de serviços e propriedade intelectual. Mesmo assim, como afirma Visentini (2006), durante os anos 1990, a atuação brasileira na Organização apresenta uma postura moderada, que oscilava entre os dois protagonistas, Estados Unidos e União Européia, e aproximava-se de um deles, de acordo com os interesses na questão em pauta.

No âmbito da Rodada Doha, que teve início em 2001 e ainda não foi concluída, a posição brasileira já é a de um demandante na questão agrícola. A mudança na postura brasileira é em larga medida atribuída à alta competitividade das exportações agrícolas brasileiras. De grande importância para mudança na postura do país está a ascensão da corrente mais autonomista do Itamaraty, o que forneceu um novo impulso à cooperação Sul-Sul. Além disso, as mudanças que ocorriam em âmbito internacional e que refletiam na forma como as decisões eram tomadas na OMC colaboraram para a formação de um novo papel dos países em desenvolvimento nas discussões da liberalização do comércio internacional,

⁴⁸ Quanto à agenda, a Rodada Uruguai tem como pauta fundamental a pressão dos Estados Unidos na reforma do GATT e pela inclusão dos novos temas. Entre estes estão a preservação das patentes sobre propriedade intelectual incidindo de forma direta nas indústrias farmacêuticas, de biotecnologia e cultural (THORSTENSEN, 2001).

⁴⁹ O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento cujo objetivo era a liberalização agrícola. A coalizão foi fundada na cidade de Cairns, Austrália, um de seus líderes.

especialmente o agrícola (CERVO e BUENO, 2002). Em larga medida, a formação da coalizão G-20 durante a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun representou uma retomada das motivações terceiro-mundistas no sentido de defender os interesses agrícolas dos países em desenvolvimento.

O G-20 é, sem dúvidas, a coalizão de países em desenvolvimento que obteve maior destaque em Doha. Lançado oficialmente na V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, o grupo agregava países em desenvolvimento interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e no maior acesso aos mercados norte-americano e europeu.

No contexto da política externa de Lula, a criação do G-20 se insere no interesse em promover a coordenação entre países do Sul. Ainda que estas não substituíssem as relações com os países do capitalismo avançado, representavam para aquele governo uma oportunidade de ampliar o comércio exterior brasileiro, assinalando os elementos novos e pragmáticos, contidos nesse tipo de iniciativa. Nesse sentido, a criação desta aliança se insere no contexto de preocupação do governo em fortalecer a própria posição negociadora a partir de coalizões Sul-Sul, dando um sinal da tentativa mais ampla de alterar a geografia do poder mundial para um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul e da “democratização das relações internacionais” (VISENTINI, 2005).

O argumento de Lima (2005a) colabora com esta ideia. Segundo a autora, a posse do presidente Lula e o reforço da corrente autonomista em seu governo deram uma nova direção à política externa brasileira, com vistas a construir uma nova estratégia de inserção internacional do país, mais adequada tanto ao seu papel no mundo quanto aos constrangimentos próprios à “inserção periférica dos países em desenvolvimento”.

Quanto aos interesses brasileiros na coalizão, a administração Lula parece acreditar que essa coalizão possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais. Sua formação perpassa uma identidade comum compartilhada pelos países formadores do Grupo, que se direciona na busca de uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. A crença na existência de interesses comuns entre os membros são visíveis, ao menos em alguns temas da agenda. Nas palavras de Celso Amorim (2003b, p. 161):

No plano das ações diplomáticas, ressalta-se o forte componente de uma típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias, dentro e fora do espaço regional sul-americano. Seguindo o mesmo espírito [do IBAS], estamos coordenando um grupo de 20 exportadores agrícolas do mundo em desenvolvimento – o G-20 –, que surgiu na Conferência

Ministerial de Cancun, como uma voz favorável a uma maior liberalização do comércio para a agricultura, e contrária aos bilhões gastos em subsídios agrícolas que distorcem o mercado.

Além disso, é importante ter em mente que a liberalização do comércio agrícola é do máximo interesse do país⁵⁰, devido à alta competitividade neste setor. Contudo, nem todos os países integrantes do G-20 se beneficiariam inteiramente da liberalização dos mercados agrícolas. Mas, apesar disso, eles aceitaram se unir com o objetivo comum de ir contra a estratégia da União Européia e dos Estados Unidos de protelarem a liberalização de seus setores agrícolas.

No que diz respeito à articulação de alianças estratégicas feitas pelo Brasil para formação do G-20, é importante destacar o papel das relações bilaterais do país com a Índia e a África do Sul. Os três países compõem o núcleo de liderança da coalizão. Além disso, um esboço do entrelaçamento entre esses três países na busca de objetivos comuns já havia sido esboçado em 1997, com o contencioso das patentes farmacêuticas, na OMC⁵¹.

A relação entre estes três países intermediários, democráticos e importantes líderes regionais, é importante para o entendimento do G-20 e da cooperação Sul-Sul. Em uma dimensão que pode ser dita como mais diplomática e estratégica, fora do âmbito da OMC, Brasil, Índia e África do Sul compõem o Fórum de Diálogo IBAS. Criado em junho de 2003, com a Declaração de Brasília, o Fórum, também conhecido como G-3 apresenta como propósito central a consolidação de uma parceria estratégica entre países em desenvolvimento. O IBAS pode ser dito como um importante antecessor na formalização do G-20, já que foi criado meses antes da Conferência de Cancun e seus membros são parte do *core group* da coalizão. Os objetivos principais são: o compromisso com instituições e valores democráticos; o empenho em vincular a luta contra a pobreza a políticas de desenvolvimento; e a convicção de que instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos em contextos de instabilidades econômicas, políticas e relativa a questões de segurança. No Comunicado de Nova Iorque, lançado em setembro de 2003 pelos chefes de governo dos três Estados as intenções da coalizão são ratificadas e é reafirmada a união desses países para: o fortalecimento do multilateralismo – destacando a reforma da ONU –, o sucesso das

⁵⁰ Tanto no governo FHC, como no governo de Lula o tema das negociações agrícolas teve importância e centralidade na agenda das negociações internacionais do Brasil, especialmente na OMC e nas negociações com os Estados Unidos e União Européia. Porém, não se adota, neste trabalho a certeza sobre a importância que a questão agrícola tem na definição da estratégia brasileira de negociações internacionais, como causa direta da participação do setor do agronegócio na definição das posições brasileiras.

⁵¹ Referente ao caso WT/DS/199/3. Documentos sobre o caso disponíveis em: <http://docsonline.wto.org>

demandas dos países em desenvolvimento na OMC – através G-20 – e o comprometimento com os Objetivos do Milênio e com a erradicação da pobreza e da fome.

O IBAS possui 16 Grupos de Trabalho (GTs) que atualmente trabalham com uma ampla gama de assuntos. Desde 2004, os chanceleres dos três países fazem encontros anuais em reunião da Comissão Trilateral. Além disso, os presidentes da África do Sul e do Brasil e o primeiro-ministro da Índia realizam reuniões anuais desde 2006. O fórum tem promovido a ampliação das arenas de cooperação científica, tecnológica e política. Ademais, obteve avanços em parcerias na área nuclear, produção de medicamentos genéricos e de combate a Aids, além de programas sociais (combate à fome, assistência médica, inclusão e educação). Merecem destaque a formulação de acordos quadro entre o fórum e o Mercosul e outros mecanismos de integração como a União Aduaneira da África Austral (Sacu), a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (Saarc) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Sadc) (VISENTINI, 2006).

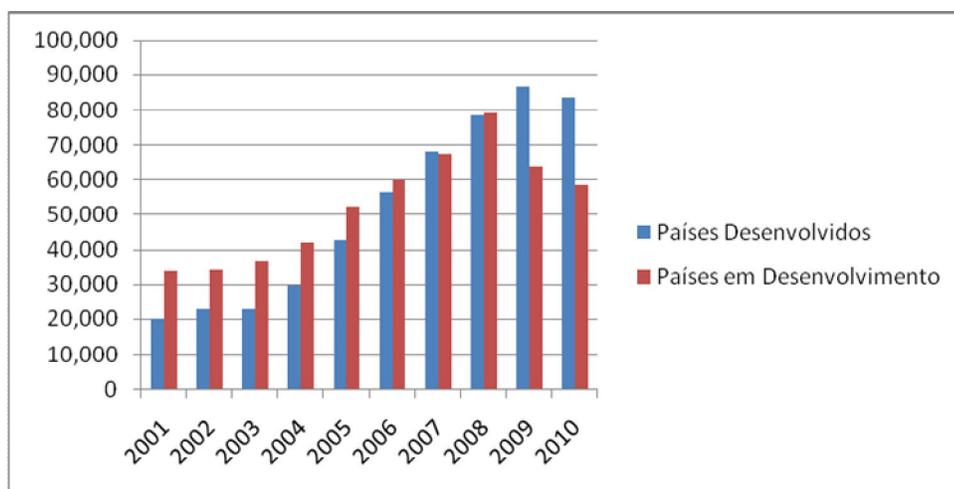
A criação do G-3 constituiu uma iniciativa oportuna, no momento em que os países do Sul necessitam se mobilizar em defesa dos seus interesses e para alterar a atual agenda mundial. Nesse sentido, a criação do G-20 retoma a coordenação entre Brasil, Índia e a África do Sul como líderes de uma coalizão envolvendo países em desenvolvimento. A iniciativa do IBAS é destacada por Lima (2005a, p. 20) como “uma oportunidade de mais uma vez (O Brasil) desempenhar o papel de “intermediário indispensável” entre os “fracos” e os “fortes”.

A partir da análise histórica feita ao longo desse capítulo, pode-se inferir que as iniciativas de cooperação Sul-Sul são resultado de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema mundial. Representam uma forma de contínua adaptação de uma estratégia voltada ao apoio ao desenvolvimento e, mais discretamente, de ampliação do poder nacional. A formulação de coalizões com países em desenvolvimento se insere nesse contexto.

A formação de alianças institucionalizadas com outros países em desenvolvimento, visando o aumento do peso de suas reivindicações nos foros multilaterais, demonstra a retomada de uma posição de barganha em relação aos países centrais. Segundo Pecequillo (2008), o governo Lula busca reforçar as dimensões verticais e horizontais da lógica de formação de alianças e coalizões, tanto no bi, como no multilateralismo. A autora salienta que o governo petista tem prioridades que retomam as ações de FHC e introduz novos tópicos, havendo a mudança tática do “bom comportamento” pela “barganha de alto perfil”. Como afirma Visentini (2006, p. 189), visando ampliar sua capacidade de negociação, Lula desenvolveu “uma agenda internacional intensa como porta voz de (...) uma política externa de desalinhamento em relação ao consenso do “Atlântico Norte”.

Para ilustrar esta análise cabe destacar o aumento observado na corrente de comércio brasileiro com os países em desenvolvimento, demonstrando um resultado concreto do incremento da cooperação Sul-Sul. Os esforços na criação de uma “nova geografia comercial”, que resultaram nas diversas alianças e coalizões citadas a cima, resultaram na modificação da lista dos principais parceiros comerciais brasileiros. De acordo com a OMC⁵², a participação do comércio Sul-Sul nas exportações agrícolas de países em desenvolvimento aumentou de 32% para 46% entre 1990 e 2003. Como se observa na tabela a baixo, o destino das exportações brasileiras deslocou-se dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. No ano de 2006, as exportações para países em desenvolvimento superaram as vendas aos países desenvolvidos.

Gráfico 1: Destino das Exportações Brasileiras⁵³



Elaboração Própria

Fonte: MDIC - SISCOMEX/ALICE

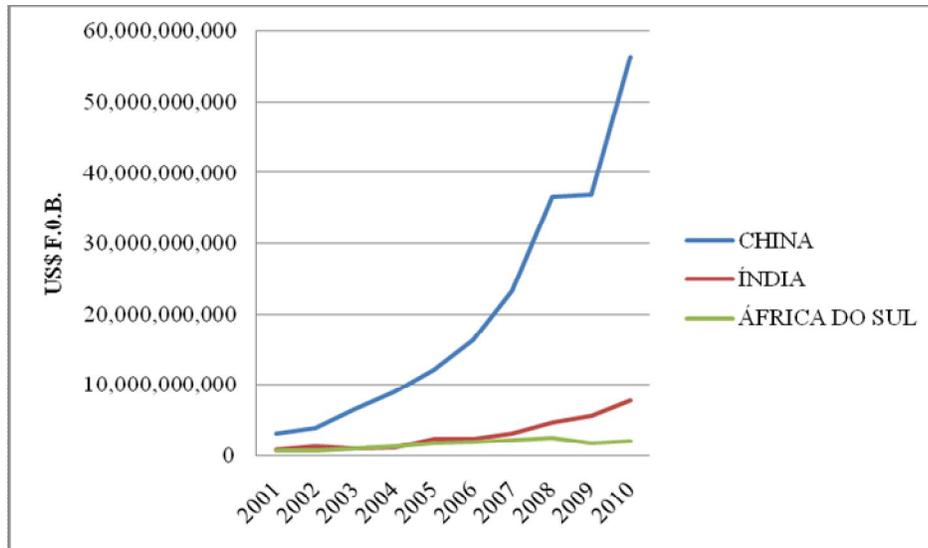
Entre 2006 e 2009, a Ásia ultrapassou os Estados Unidos, a União Europeia e a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), como principal destino das exportações brasileiras. A China é atualmente o principal parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para o país asiático passaram de US\$ 4, 533 bilhões no primeiro ano de governo Lula para US\$ 29, 050 bilhões no acumulado dos oito primeiros meses de 2011. A

⁵² Dados disponíveis no site oficial da Organização Mundial do Comércio. Disponíveis em < <http://www.wto.org>>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

⁵³ Valores em bilhões de dólares. Os dados de 2010 são valores agregados até o mês de setembro.

corrente de comércio entre Brasil e China aumentou significativamente, como se pode observar na tabela a baixo:

Gráfico 2: Intercâmbio Comercial Brasileiro - Totais Gerais:



Elaboração Própria

Fonte: MDIC - SISCOMEX/ALICE

A cooperação Sul-Sul e a formação de coalizões entre países em desenvolvimento mostraram-se um caminho para o alcance dos objetivos mais amplos da política externa de Lula. A formação de uma nova geografia comercial internacional e a aspiração de uma posição de prestígio no cenário internacional foram premissas orientadoras nesse processo. O próximo capítulo aborda o Brasil no contexto do G-20, onde se buscará delinear as estratégias utilizadas pelo país dentro dessa coalizão na Conferência de Cancun e na Rodada Doha.

4 O Brasil no Contexto do G-20

A criação do G-20 durante a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, em 2003, não só marca um ponto de inflexão na participação brasileira nas negociações multilaterais ao permitir que o país alcançasse um papel de protagonismo que nunca antes tinha sido assumido, como também representa uma novidade em termos da participação dos países em desenvolvimento na OMC (VEIGA, 2005). Como aponta Srivastava (2008), embora a Conferência em Cancun não tenha chegado a um consenso sobre todas as questões envolvendo a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, ela destaca-se não só pela chegada dos países em desenvolvimento ao final do jogo diplomático com uma posição coesa, mas também pela não aceitação das modestas propostas apresentadas pelos países desenvolvidos. Segundo o autor, a atuação do G-20 está diretamente relacionada a isto, pois a coalizão adotou uma abordagem pró-ativa que se estendeu à formulação de alternativas concretas durante as negociações.

Além disso, cabe destacar a formação de coalizões como fórmula que estes países encontraram para aumentar o seu poder de barganha. O que torna a formação de coalizões na Conferência de Cancun um evento sem precedentes é o fato de que, ao longo da história das coalizões Sul-Sul sobre comércio internacional, desde a criação do GATT, em muitos casos estas coalizões falhavam no sentido de manterem posicionamentos coesos até o fim das negociações.

Como foi destacado anteriormente, o Brasil é um dos membros fundadores do GATT, regime criado em 1947 e precursor da OMC. Observou-se no terceiro capítulo, a atuação brasileira no âmbito do GATT, desde a sua criação, esteve relacionada à noção de que a diplomacia brasileira tem tradicionalmente adotado o multilateralismo como uma alternativa para o Brasil, enquanto país intermediário, aumentar o seu poder de barganha na arena internacional e promover o desenvolvimento. Além disso, observou-se que esta atitude esteve relacionada à aspiração tradicional de alcançar um papel relevante no cenário internacional.

No entanto, apesar de atuante no regime do GATT desde seu início, as contribuições concretas que o Brasil obteve nas negociações multilaterais foram marginais até os anos 2000. Diz-se isso, pois, como discutido anteriormente, o Brasil adotava uma postura complacente com as grandes potências, além de pouco demandante no que diz respeito ao regime de comércio internacional ancorado pelo GATT. Nos anos 2000, no entanto, a retomada da cooperação Sul-Sul e a adoção de uma postura ativa e demandante nas negociações

multilaterais levaram o Brasil a uma posição mais assertiva nos fóruns e instituições multilaterais que regulam o comércio.

Em vista do que foi analisado até aqui, este capítulo dedica-se a observação da ação brasileira no contexto do G-20, ao longo de sua evolução, e busca descrever a estratégia do país na coalizão. Na seção anterior foram analisadas as diretrizes da política externa do governo Lula e de que forma a coalizão G-20 se inseriu nesse processo de fortalecimento das coalizões Sul-Sul no cenário internacional. A discussão proposta nesse capítulo, no entanto, é analítica e visa incorporar os instrumentos apresentados no segundo capítulo deste trabalho para auxiliar no entendimento da estratégia brasileira no G-20.

Para tanto, a participação brasileira no G-20 é analisada desde sua criação, na fase final da preparação para a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, e durante a Rodada Doha, que inicia em 2001 e ainda não foi concluída. Para os fins deste trabalho, no entanto, a atuação brasileira nessa rodada de negociações é observada até julho 2008 – ocasião da Reunião Ministerial no âmbito da OMC, convocada para decidir sobre os rumos da Rodada Doha. Parte-se da noção de que entender o G-20 e as razões de seu relativo sucesso, ao menos até a reunião de julho de 2008, significa, em boa medida, compreender a estratégia brasileira em relação à coalizão. Para tanto, são avaliados quais resultados das negociações podem ser relacionados ao exercício de influência do G-20 sobre a agenda negociadora, bem como a estratégia brasileira para defender os interesses nacionais.

4.1 A atuação brasileira na Conferência de Cancun e na Rodada Doha

A Rodada Doha foi lançada em 2001 com o “Mandato do Desenvolvimento” como eixo das negociações. Seu mandato identificava o tema da liberalização agrícola como prioritário e reconhecia que isto teria um efeito importante na redução das desigualdades e na aceleração do desenvolvimento dos países mais pobres. Após o fracasso da última reunião ministerial ocorrida em Seattle⁵⁴, em 1999, havia necessidade de enviar uma mensagem política sobre a continuidade das negociações e da relevância da OMC como instituição capaz de auxiliar na luta para a redução das desigualdades econômicas internacionais.

O mandato de Doha havia sido acordado na Conferência Ministerial de Catar, em 2001, e representava o compromisso prévio estabelecido pelos países membros da OMC no

⁵⁴ Segundo Delgado e Soares (2004), os problemas que afetavam o setor agrícola da União Europeia constituíram em uma das principais causas do esvaziamento da Conferência Ministerial da OMC em Seattle. Segundo os autores, a Política Agrícola Comum europeia foi responsável não só pelo fracasso de Seattle, como pela lentidão que tem caracterizado o diálogo a nível inter-regional.

sentido de orientar as negociações da V Conferência Ministerial em Cancun em 2003. Segundo Delgado e Soares (2005), o mandato subscrevia a necessidade de melhorias substanciais no acesso aos mercados e reduções significativas dos subsídios domésticos que causam distorções no comércio internacional. Além disso, destacava o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento como parte integrante das negociações tendo em vista os objetivos de assegurar a segurança alimentar e de desenvolvimento rural desses países.

A V Conferência Ministerial da OMC ocorreu entre os dias 10 e 14 de setembro de 2003 em Cancun no México. A reunião contou com representantes de 146 países, na perspectiva de discutir dois temas principais. Um do interesse dos países em desenvolvimento - o comércio de produtos agrícolas, agendado na Rodada de Doha de 2001 - e outro do interesse dos países ricos - a sujeição de investimentos, concorrência, compras governamentais e facilitações das trocas às regras do próprio comércio internacional, agendado na Rodada de Cingapura de 1996. Além disso, o encontro tinha como objetivo estabelecer as modalidades para as negociações agrícolas e também as referentes ao de acesso a mercados não agrícolas (NAMA). As modalidades dizem respeito aos parâmetros que definem as fórmulas e os prazos para os cortes das tarifas e dos subsídios sob negociação. Concomitantemente, estava previsto que no encontro fosse feita a deliberação sobre a inclusão dos “temas de Cingapura⁵⁵” (investimento, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio) na agenda negociadora. No entanto, as tentativas de formular essas modalidades antes da Conferência de Cancun fracassaram no sentido de construir um acordo.

O mandato de Doha⁵⁶ determinava que os países deveriam apresentar um acordo a respeito das modalidades de negociação até 31 de março de 2003. O embaixador brasileiro Clodoaldo Hugueney, no Comitê de Agricultura, profere um discurso, em 31 de março de 2003, em que demonstra claramente o significado deste fracasso para os países em desenvolvimento (CARTA DE GENEVRA, 2003):

Sr. Presidente, seus repetidos alertas, feitos nos últimos meses, sobre a necessidade de as delegações se empenharem e negociarem com vistas a observar o prazo final de 31 de março, foram ignorados. Por conseguinte, não estamos hoje em condições de estabelecer as modalidades agrícolas preconizadas pelo mandato de Doha. Trata-se de um problema sério, que terá conseqüências. Não é uma questão de rotina. Esta é a quarta vez que se perde o prazo final no Programa de Trabalho de Doha. E tudo

⁵⁵ Estes temas receberam essa denominação porque foram sugeridos pela primeira vez na OMC na Conferência Ministerial realizada em Cingapura em 1996.

⁵⁶ O argumento dos críticos era de que o texto conjunto de Estados Unidos e União Europeia mantinha intocados os elementos mais protecionistas de cada um. Pois permitia que os EUA continuassem com os programas de apoio doméstico, ao mesmo tempo em que a União Europeia resguardava significativas barreiras às importações.

tem a ver com temas de grande importância para os países em desenvolvimento: tratamento especial e diferenciado, implementação, Trips⁵⁷ e saúde e, agora, agricultura. Esses temas estão no cerne da dimensão desenvolvimentista dessas negociações e, no entanto, sistematicamente o acordo nos escapa. A mensagem é clara. O Brasil não pode simplesmente registrar esse fato e prosseguir os trabalhos como se nada tivesse acontecido.

O descontentamento com a falha na definição das modalidades foi enorme, tanto por parte dos países desenvolvidos, como em desenvolvimento, pois demonstrava o esvaziamento dos pontos essenciais da agenda de Doha. O fracasso no estabelecimento dessas modalidades levou as negociações a concentrarem-se na elaboração de um acordo quadro⁵⁸ que pudesse servir de ponto de partida para as negociações agrícolas (DELGADO e SOARES, 2004). Em junho de 2003, articularam-se negociações formais e informais em Genebra. Na mesma época, aconteceu a Mini-Ministerial em Sharm-El-Sheik, no Egito, em 21 e 22 de junho, em que os objetivos dos países em desenvolvimento foram novamente frustrados diante do adiamento do anúncio da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) europeia. Com isso, aumentaram as expectativas quanto à reunião Mini-Ministerial, que ocorreria em julho, em Montreal, no Canadá.

Em vista disso, vários países, inclusive o Brasil, solicitaram durante a reunião de Montreal que a União Europeia e os Estados Unidos buscassem uma posição comum sobre o tema da agricultura. Assim, em 13 de agosto de 2003, Estados Unidos e União Europeia formularam a proposta conjunta de um acordo quadro para orientar as negociações na Conferência Ministerial. Porém, essa proposta visava harmonizar os interesses americanos e europeus a partir do respeito mútuo às suas sensibilidades. A proposta conjunta tinha uma limitada ambição no que diz respeito ao acesso a mercados, devido à sensibilidade europeia neste aspecto. A redução dos subsídios domésticos também era limitada, pois se tratava de uma questão sensível aos Estados Unidos. Além disso, a eliminação dos subsídios à exportação era uma questão sensível para ambos, o que arruinou a possibilidade de acordo. Ao contrário das modalidades plenas, a criação de um acordo quadro não incluiria metas numéricas ou prazos definidos para os compromissos de liberalização⁵⁹.

Segundo Delgado e Soares (2004), o documento de 13 de agosto deixou claro que, não obstante a retórica desenvolvimentista do mandato de Doha, a real agenda dos Estados Unidos e da União Europeia para Cancun era uma agenda anti-desenvolvimentista. O que fica claro é

⁵⁷ Sigla em inglês do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, que obriga todos os países-membros a proporcionarem proteção para patentes que sejam aceitáveis e programáveis no plano internacional.

⁵⁸ Tradução para *framework*.

⁵⁹ Estas definições seriam indicadas posteriormente, permanecendo em aberto para deliberação posterior, até que houvesse consenso para defini-las.

que os interesses defensivos destas duas potências acabariam por travar as negociações na Rodada Doha. A relutância americana em aceitar reduções em apoio doméstico, que viessem a afetar suas políticas para grãos e a resistência europeia em ampliar acesso ao seu mercado com a expansão de cotas tarifárias foram os interesses que entravam em choque com os países em desenvolvimento.

Diante disso, em 20 de agosto de 2003, um grupo de 17 países apresentou nova proposta sobre o acordo agrícola, a qual, logo depois, receberia o apoio de outros três países. África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela elaboraram uma proposta comum da formação de um grupo que viria a ser chamado de G-20. A proposta desses países assumiu também a forma de um acordo quadro e, com isso, passaram a existir duas propostas antagônicas para os rumos das negociações sobre agricultura. Ao formar a coalizão, esses países buscavam angariar forças, fazer frente à proposta apresentada pelos dois grandes *players* e retomar os objetivos contidos no mandato de Doha.

O projeto inicial de declaração ministerial de Cancun foi elaborado pelo embaixador uruguaio Carlos Pérez del Castillo, então Presidente do Conselho Geral da OMC, e foi levado à Genebra em agosto de 2003. A intenção do embaixador era superar o impasse criado pelas duas propostas de acordo quadro. O documento de Castillo foi duramente criticado pelo G-20. Em reunião no dia 9 de setembro, os ministros do G-20 publicaram uma crítica à minuta do embaixador uruguaio, em que defendiam que esta não servia como base para as discussões sobre agricultura na Conferência. Segundo o grupo de países em desenvolvimento, ela reinterpretava o mandato de Doha (G-20, 2003):

(...) com um nível mais baixo de ambição e falha ao não oferecer cortes substanciais ao apoio doméstico causador de distorções no comércio, aumento substancial no acesso ao mercado e eliminação dos subsídios à exportação.

A reação americana e europeia a proposta defendida pelo Brasil e pelo G-20 foi veemente. Os representantes das duas potências culpavam o Brasil pelo fracasso da conferência. Robert Zoellick, representante americano, chegou a afirmar, que existiam naquela ocasião dois tipos de países: *won't do* e *can-do*, e ameaçou realizar acordos comerciais com os últimos. No entanto, o bloqueio das negociações em Cancun foi uma vitória para o G-20. Após a falta de resultados concretos no encontro, o Grupo dedicou-se a diversas consultas técnicas e políticas, com o objetivo de imprimir dinamismo nas negociações (VISENTINI, 2006).

Após a Conferência de Cancun, havia sido firmado o compromisso de construir, até agosto de 2004, um novo acordo quadro de modalidades para orientar a continuidade da Rodada Doha. Em julho de 2004, após negociações no Conselho Geral da OMC em Genebra, os países membros da Organização chegaram a um acordo sobre o texto. O acordo quadro de julho de 2004 serviria de base para a obtenção de um texto de modalidades agrícolas para orientar as negociações na Conferência de Hong Kong, em dezembro do ano seguinte.

A elaboração deste documento foi considerada uma vitória pelo governo brasileiro. O Brasil, junto com a Índia, muito por conta da formação do G-20, passou a integrar o G-5, um grupo de cinco atores – juntamente com Estados Unidos, União Europeia e Austrália – que desempenharam um papel importante, no estabelecimento das bases sobre as quais se assentou a decisão final do “Pacote de Julho de 2004”. (RAMANZINI, 2009).

Durante as negociações que antecederam a Conferência em Hong Kong, a fórmula sobre a liberalização dos mercados agrícolas que havia sido defendida por Estados Unidos e União Europeia parecia que dava lugar ao que era proposto pelo G-20. O que seguia os interesses brasileiros e colocava os compromissos de abertura dos mercados agrícolas em consonância com o mandato de Doha. Em maio de 2004, o G-20 formalmente formula um documento para desqualificar a proposta americana e europeia. O texto formal do grupo argumentava que a proposta das potências, além de não abrir mercados em países desenvolvidos, produzia cortes discriminatórios nas tarifas dos países em desenvolvimento, resultado incompatível com os objetivos da Rodada Doha e os princípios do tratamento especial e diferenciado. Desse modo, a formulação do “Pacote de Julho,” foi uma vitória tanto para o Brasil, como para o G-20, pois desqualificou o que havia sido proposto e ofereceu uma alternativa às negociações de Doha.

Quanto à interpretação brasileira sobre o acordo quadro firmado em 2004, Amorim (2004) destaca que:

Com o acordo quadro firmado, a Rodada Doha parece estar no caminho para tornar-se uma verdadeira “agenda desenvolvimentista”. Obviamente, os países em desenvolvimento não alcançaram tudo o que desejavam em Genebra. Mas o direcionamento geral está claro: Este é o começo do fim dos subsídios agrícolas, o cenário está projetado para uma diminuição substantiva em todos os tipos de distorções no comércio internacional ocasionadas pelo apoio interno; as negociações sobre acesso a mercados abrirão novas oportunidades para o comércio, sem discriminar as necessidades dos países em desenvolvimento. Os casos recentes levados ao Mecanismo de Solução de Controvérsias fomentarão a tendência geral em favor de disciplinas igualitárias para o comércio agrícola mundial⁶⁰.

⁶⁰ **Financial Times**. “The new dynamic in world trade is multipolar”. 04/08/2004. Tradução minha. Original em inglês: “. with the framework agreed, the Doha round seems to be on track to become a real “development

A proposta do G-20 criou o chamado *tiered approach* como proposta para as definições de Estados Unidos e União Europeia. Segundo a representação brasileira em Genebra o *tiered approach* caracterizava-se por “taxas de redução tarifária maior para as tarifas mais elevadas, bandas pré-definidas e devidas exceções (*escape clauses*) para atender às diversas sensibilidades” (CARTA DE GENEBRA, 2004). A proposta foi discutida em sessão especial no início de junho. Embora não tenha havido acordo, começou a existir maior clareza sobre os pontos em que havia necessidade maior de consenso político.

A contribuição do G-20 ao acordo quadro de julho de 2004 foi significativa nos três pilares da negociação agrícola. O acordo previa provável eliminação de subsídios à exportação, mas não determinava prazos, nem valores das reduções. Na questão de acesso a mercados, substituiu-se a proposta de Estados Unidos e União Europeia, por uma redução tarifária com enfoque em bandas, algo defendido principalmente pelo G-20. No que diz respeito ao apoio interno, prevaleceu que o alcance do objetivo do mandato negociador de “redução substancial do apoio interno”. Quanto aos subsídios à exportação, predominou a idéia de definição de uma data, para eliminação de todas as formas de subsídios à exportação⁶¹.

Depois de definido o acordo quadro das negociações, o processo seguiu em ritmo mais lento, especialmente em razão da relutância da União Europeia, na questão de acesso a mercados. O desafio negociador consistia agora em transformar o acordo em modalidades, o que se esperava que fosse acordado até a Conferência Ministerial, de dezembro de 2005, em Hong Kong. Desse modo, o prazo para a conclusão da Rodada Doha, que inicialmente era em 2003, foi adiado para o final de 2005, em Hong Kong.

Durante a Conferência Ministerial em Hong Kong ficou decidido que os subsídios às exportações deveriam acabar em 2013, mas com “substancial” queda em 2010, como queria o Brasil. Além disso, a Conferência Ministerial de Hong Kong de 2005 marca a discussão sobre a dimensão socioeconômica da agricultura. Durante a reunião decidiu-se que os países em desenvolvimento teriam flexibilidade para designar um número determinado de linhas tarifárias como produtos especiais, com base em critérios de segurança alimentar, meios de

agenda”. Obviously, developing nations did not get everything they asked for in Geneva. But the overall direction is clear: This is the beginning of the end to export subsidies; the stage is set for a substantial reduction in all types of trade-distorting domestic support; market access negotiations will open up new opportunities for trade, without prejudice to the needs of developing countries. Recent dispute settlement cases will fuel the general trend toward more equitable disciplines for world trade in agriculture”

⁶¹ Texto original do acordo quadro de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/internacional/organizacao-mundial-do-comercio-omc/negociacoes-agricolas-da-rodada-doha>>. Acesso em 01 de novembro de 2011.

subsistência e desenvolvimento rural. Os Membros da OMC, contudo, não entraram em consenso sobre o número adequado de tais produtos e se existem indicadores válidos para todos os países (EQUIPE PONTES, 2007).

Durante a Mini-Ministerial de Dalian, na China, em junho de 2005, consolidou-se a noção de que os parâmetros estruturais, para as fórmulas de redução em apoio interno e em acesso a mercados, sugeridos pelo G-20, constituíam uma posição intermediária, ou seja, de consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa conclusão decorria, dentre outros fatores, do fato de o grupo englobar países com interesses ofensivos e defensivos nas negociações agrícolas (RAMANZINI, 2009).

No entanto, o prazo para conclusão da Rodada Doha não foi novamente cumprido em Hong Kong, já que nenhuma das partes estava disposta a ceder. Conforme aponta Heydon (2006), a Conferência Ministerial de Hong Kong representou um cenário complexo de atores envolvidos nas negociações agrícolas. Esta complexidade deve-se, em parte, ao fato de países em desenvolvimento e economias em transição estarem, naquela ocasião, surgindo como participantes mais ativos no processo negociador. O autor destaca o papel do G-20 como crucial para a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento na OMC.

As negociações nos comitês em Genebra, onde fica a sede da OMC, continuaram durante o ano de 2006. No entanto, em julho daquele ano, o impasse chegou a tal ponto que o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, declarou que a Rodada Doha estava suspensa. A suspensão da rodada não era favorável a nenhuma das partes. Estados Unidos e União Europeia já haviam auferido ganhos ao avançar nos temas de Cingapura e o G-20 mantinha seu interesse pela liberalização no comércio agrícola para ter maiores ganhos de sua competitividade.

A estratégia brasileira e do G-20, para os momentos seguintes à suspensão da Rodada e aos resultados de Hong Kong, seguiram durante os anos de 2006 e 2007, anos que tiveram poucos avanços nas negociações, no sentido de defender os interesses no cumprimento do mandato de Doha:

(...) a agricultura continua a ser o motor da Rodada; a ambição em acesso a mercados deve ser mantida para evitar a convergência de EUA e CE em torno de um resultado minimalista, indesejável, para os países em desenvolvimento, a negociação deve continuar a buscar a formulação de modalidades, sem desvirtuar-se para entendimentos bilaterais produto – a- produto; o eventual *trade – off* entre nível de ambição e calendário das negociações é inaceitável para o Grupo⁶².

⁶² Telegrama 133. Delbrasgen para Exteriores, em 20/01/2006. OMC. Agricultura. Sessão Especial. Reunião do G-20. Coordenação com outros grupos. Disponível em RAMANZINI (2009, p. 85)

Em março de 2006, no âmbito das negociações do NAMA (sigla em inglês de acesso a mercados para produtos não agrícolas), os países colocaram algumas propostas e deram início à formulação de suas articulações para barganha. No entanto, o que chama a atenção nessa reunião é a ampliação do G-3, que era formado por África do Sul, Brasil e Índia, e que agora passará a ser conhecido como G-5, com a adesão de Argentina e China. Esse grupo, que naquele momento estava sendo ampliado, é considerado como o porta-voz do G-20. Esse pode ser dito o núcleo sólido do G-20, que tem como objetivo principal unificar as propostas dentro da coalizão para se ter uma posição negociadora mais firme e coerente. O que se observa é que, mesmo quando as negociações estavam em dificuldade, o Brasil continuou a proximidade com os países da coalizão, nas reuniões ministeriais do grupo e nos contatos com outras coalizões de países em desenvolvimento, buscando manter o grupo coeso.

O G-20 havia se consolidado como coalizão Sul-Sul durante a Rodada Doha e tornara-se um ator que fazia a diferença até mesmo fora do âmbito da OMC. Por ocasião da XI Conferência Ministerial da Unctad, em São Paulo, em 2004, os ministros do G-20 se reuniram para negociar temas pendentes e, reunidos em 12 de junho daquele ano, reiteraram algumas de suas áreas de preocupação sobre os caminhos da Rodada Doha. Além disso, vários órgãos negociadores se reuniram, incluindo uma Sessão Especial de Agricultura. A sugestão brasileira de que se buscasse a interação direta entre os diferentes membros foi adotada. O G-20 reuniu-se com Estados Unidos, União Europeia, G-33⁶³, G-10⁶⁴, Cairns e o Grupo Africano. Destaca-se nesse momento também a reunião feita entre os ministros do G-20 e o Ministro da Cooperação e do Comércio da Guiana, Clement Rohee, que era o coordenador do G-90⁶⁵.

A aproximação com este grupo de noventa países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, que temem perder as preferências concedidas pelas grandes potências, fortaleceu o G-20 no sentido de dar legitimidade a sua intenção de traduzir em realidade o Mandato de Doha para o Desenvolvimento. Em 2006, Celso Amorim (MRE, 2007, p. 66) retoma a capacidade negociadora da coalizão em seu discurso na Reunião de Alto-Nível dos ministros do G-20:

⁶³ Grupo formado em defesa de produtos especiais e mecanismos de salvaguarda. Os membros do Grupo e seus objetivos estão nos apêndices deste trabalho.

⁶⁴ Grupo de países importadores de alimentos. Os membros do Grupo e seus objetivos estão nos apêndices deste trabalho.

⁶⁵ Como aponta Visentini (2006), o ministro guianês retribuía ali a participação do Ministro Amorim na Conferência Ministerial de Georgetown do G-90, realizada no dia 3 de junho daquele ano.

Partimos de uma situação em que éramos demonizados como o grande obstáculo que impedia um acordo que obviamente não nos convinha, para outra em que somos vistos por todos como interlocutor indispensável e, mesmo, como o único grupo capaz de oferecer um ponto de equilíbrio entre posições conflitantes. Por isso mesmo, somos procurados pelas grandes potências comerciais que, hoje, vêm no diálogo com o G-20 e os outros grupos de países em desenvolvimento uma condição *sine qua non* para a conclusão exitosa das negociações. Os Senhores representam, aqui, a quase totalidade do mundo em desenvolvimento. Ainda hoje, teremos conosco o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy. Amanhã, nos visitarão Ministros dos EUA, da União Europeia e do Japão. Trata-se de demonstração muito bem-vinda de interesse pelo sistema multilateral de comércio e pela Rodada de Doha, uma Rodada que deve fazer jus a sua denominação de "Rodada do Desenvolvimento".

Além disso, em meio a este processo de retomada das negociações e reuniões entre coalizões de interesses distintos, a aproximação do G-20 ao diálogo com o G-33, grupo que reúne mais de 40 países na defesa dos interesses dos pequenos agricultores pela liberalização dos mercados agrícolas, adquire especial importância. O G-33 tem como líder a Indonésia, e teve papel fundamental ao enfatizar a necessidade dos países em desenvolvimento de obter flexibilidades para poupar certos produtos da redução tarifária e para proteger os agricultores do intenso incremento das importações. O alcance da proteção de certos produtos é, tradicionalmente, um tema controverso nas negociações. As salvaguardas para países em desenvolvimento representavam o divisor de águas entre exportadores e importadores. O diálogo demonstra o interesse em discutir soluções para negociação entre estes interesses específicos e os interesses do G-20 – que também tem membros que apresentam interesses defensivos quanto ao uso do mecanismo de salvaguardas, como a Índia e a China.

Em meio as negociações, foi confirmada a vitória brasileira contra os subsídios dos Estados Unidos ao algodão. O painel de arbitragem da OMC considerou que o Brasil tinha razão em todas as queixas apresentadas (MRE, 2004; 2005). A demanda brasileira havia sido feita no final 2002 e, juntamente com o painel do açúcar contra a União Europeia (que o Brasil também venceria em 04 de agosto de 2004), questionava a coerência de vários mecanismos das políticas agrícolas norte-americanas e europeias com os acordos da OMC. A decisão do painel teve importância política substancial para legitimar as posições brasileiras, uma vez que justificou os argumentos que o país vinha apresentando nas negociações em Genebra.

Em 2006, na Conferência de Imprensa da Primeira Reunião de Alto Nível do G-20, Celso Amorim retoma a atuação brasileira no âmbito do G-20 e o papel da coalizão nas negociações:

(...) talvez um dos momentos mais importantes da reunião de Hong Kong tenha sido quando todos os países em desenvolvimento, ou sua grande maioria, se juntaram numa declaração exigindo a eliminação dos subsídios à exportação em 2010. Não conseguimos a eliminação em 2010, mas conseguimos em 2013, com uma parte substancial no meio do período, que na prática quer dizer 2010. (...) Quem se lembra de Cancun há de se lembrar que naquela época não se falava em eliminação total dos subsídios à exportação, muito menos em data para isso. Que não se falava em cortes efetivos em subsídios domésticos e que as propostas que se faziam em acesso a mercados por parte dos países desenvolvidos eram propostas que ficavam aquém daquilo que havia sido feito na Rodada Uruguaí. (...) Queremos desenvolver uma posição comum para batalharmos juntos uma posição realmente comum, não apenas em termos genéricos, mas comum sobre questões de produtos especiais, de salvaguardas especiais⁶⁶.

Desse modo, pode-se observar que, ao longo dos anos que se seguiram ao lançamento da Rodada Doha, pouco foi concretizado no sentido de alcançar uma maior liberalização agrícola. Na verdade, a ausência de vontade política por parte dos dois maiores atores envolvidos - Estados Unidos e União Europeia - no que diz respeito à intenção de liberalizar a agricultura determinou este resultado limitado em Doha⁶⁷. Como afirma Costa (2008), os subsídios impostos por Estados Unidos e União Europeia exercem efeitos fundamentais para a ordem política nessas regiões. Segundo o autor, os subsídios ao setor agropecuário satisfazem um grupo de pressão política relevante, tanto nos países-membros da União Europeia, como nos Estados Unidos. Além disso, os investimentos no setor primário retêm o fluxo emigratório do campo para as cidades. Esse aspecto ganha notoriedade quando se insere na análise a atual situação demográfica na região europeia.

Em 2007, as negociações da Rodada Doha foram retomadas. Além dos motivos óbvios para se retomar as negociações, como o risco da perda de credibilidade da Organização enquanto fórum de negociação, a retomada também decorre do fato de que venceria, em julho de 2007, a *Trade Promotion Authority* (TPA), mecanismo da política americana que autoriza o presidente estadunidense a negociar acordos de comércio sem submetê-los à aprovação do Congresso, o que dava maior agilidade às negociações comerciais. Tanto Pascal Lamy, quanto representantes de alguns dos membros mais ativos, afirmavam a importância de se chegar a um acordo enquanto a TPA ainda estava em vigor (BADARÓ, 2007). Não obstante, o Brasil destacou o fato das discussões técnicas possuírem seus limites. Como representante do G-20,

⁶⁶ Primeira Conferência de Imprensa da Reunião de Alto Nível do G-20 – Palavras iniciais do Ministro Celso Amorim. Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/palavras-iniciais-do-ministro-das-relacoes/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

⁶⁷ Medidas desses governos demonstram isso. Em 2002, os Estados Unidos aumentaram em 80% os subsídios domésticos para a agricultura e a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, realizada em junho de 2003, manteve o nível de subsídios ainda elevados (DELGADO e SOARES, 2008).

o país afirmava que os países desenvolvidos deveriam sinalizar de que maneira as negociações deveriam continuar (EQUIPE PONTES, 2007).

O ano de 2008 foi mais complexo para as negociações e para a tentativa de consenso para a conclusão da Rodada Doha. A crise dos preços dos alimentos intensificou a necessidade de conclusão das negociações. Apesar da impossibilidade de a OMC prover ajuda imediata para solução da crise, ela poderia - por meio das negociações da Rodada Doha - fornecer soluções de médio e longo prazo⁶⁸.

No encontro de Doha em Genebra, em julho de 2008, os grandes temas em pauta foram as demandas dos dois blocos que lideram o processo negociador, isto é, abertura de mercados dos países desenvolvidos para os produtos agropecuários dos países menos desenvolvidos, e por complementação da barganha, a abertura de mercado de Estados não desenvolvidos para exportações de manufaturados e serviços de países desenvolvidos. Segundo Costa (2008), desde Cancun, o cenário usual das negociações da agenda Doha refletia a bipolaridade comercial entre o G-20 de um lado e Estados Unidos, União Europeia do outro. Desse *status quo* foram gerados avanços e retrocessos, que, segundo o autor, em Genebra, encerraram por diminuir o protecionismo nos três setores econômicos. Os principais resultados foram a desgravação tarifária⁶⁹ para manufaturados e serviços e a queda nos tetos de subsídios agropecuários.

No encontro, em 2008, um grupo de sete atores destacou-se quanto à questão das salvaguardas: Estados Unidos, União Européia, Japão, Austrália, Brasil, China e Índia. Esse grupo de sete países (que também se convencionou chamar de G-7) dividiu-se em torno do princípio de ativação do mecanismo especial de salvaguardas (SSM, sigla em inglês para *special safeguard mechanism*), o que levou a uma suposta dissensão entre Brasil e o G-20 (COSTA, 2008).

Como já foi dito, o tema das salvaguardas é um tema sensível para a coalizão. No que diz respeito aos processos de defesa comercial, o instituto da salvaguarda visa à proteção para indústrias nacionais contra surtos imprevisíveis de importações. As salvaguardas permitem que o Estado alvejado pela alta acentuada de importações aumente os direitos aduaneiros ou as restrições quantitativas. Um surto de importações pode ocorrer por três variáveis: forte valorização da taxa de câmbio do importador; queda vigorosa do preço internacional do

⁶⁸ Declaração de Pascal Lamy em *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, Vol. 12, No. 16, 7 maio de 2008. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/11154/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2011.

⁶⁹ Desgravação tarifária é a progressiva diminuição das tarifas de um país em vista dos compromissos que tenha assumido nas negociações comerciais internacionais.

produto importado, em razão de aumento de competitividade ou melhoria tecnológica da produção; ou por quedas em barreiras protecionistas.

Nesse ínterim, pode-se imaginar por que o Brasil teria interesses divergentes daqueles de Índia e China, também líderes no G-20. No caso brasileiro, as salvaguardas são vistas como um meio de garantir o caminho à liberalização reduzindo custos políticos em países menos competitivos no setor agrícola. Ao contrário, países como Índia e China defendem que o SSM deve ser invocado de forma livre e menos burocrática⁷⁰ e que a salvaguarda pode implicar aumento de tarifas de importação superior aos tetos pré-Doha.

Nesse aspecto, Costa (2008) afirma que o impasse observado em 2008 refletia a geografia e a economia política dos atores envolvidos. Segundo o autor, os negociadores que desejam uso livre do SSM o fazem porque percebem um potencial considerável de danos nacionais com a rápida liberalização comercial no setor agrícola, utilizando o mecanismo como meio de ganhar margem para adaptarem-se ao nível de competitividade internacional; caso esse dos chineses e indianos. Quanto aos fatores geográficos que levam a esta divergência de posições, Costa (2008) destaca que a participação do setor agrícola é alta na produção de riqueza na China e na Índia, e se a população rural dos dois países compõe a maioria da população total, pode-se supor que eles contam com produção agrícola de baixa competitividade e pressão social. Além disso, levando-se em consideração que a produção agrícola nesses dois países ainda depende muito da mão-de-obra humana, sendo pouco intensivo em capital, e originário de produção familiar, um surto nas importações de produtos agrícolas – em razão de liberalização comercial para concorrentes mais competitivos – pode ocasionar sérios danos sociais para essas comunidades. Além de gerar uma questão fundiária de proporções desestabilizantes para a política doméstica da China e da Índia. Ao contrário desse cenário, estão os países restantes desse G-7, que já possuem uma produção agrícola competitiva e automatizada, e detêm um número pequeno de população rural em relação às suas populações totais, não implicando um setor social ameaçador à estabilidade e à ordem política doméstica.

Destarte, pode-se verificar que os países que compõem o eixo central do G-20, bem como os que formaram esse grupo de sete países na questão das SSM, apresentam distintas estruturas de produção agrícola. Tendo em vista que as coalizões transitam e se formam em razão de convergências de interesses, que são reflexos das demandas das estruturas agrícolas dos países, isso também reflete a heterogeneidade do G-20 - que reúne países de diferenciados

⁷⁰ Estes países argumentam que não precisaria para invocar o SSM, por exemplo, provar nexos causais entre o prejuízo do setor agrícola nacional e o surto de importações (COSTA, 2008).

níveis de industrialização do setor agrícola. Posto que os Estados-membros desse grupo desejam acesso de mercado para suas produções agrícolas, suas economias possuem graus dissonantes de competitividade, que implicam diferentes capacidades de ganhos e perdas.

Para analisar a posição desses países nas negociações da Rodada Doha, deve-se levar em conta, além dos fatores estruturais, que dizem respeito à influência dos modos de produção e a população rural dos países como Brasil, China e Índia, o papel do Estado e sua relação com os setores privados nacionais, tratando-se, portanto, da própria economia política interna e externa de cada país. No caso brasileiro, esses fatores foram abordados no terceiro capítulo deste trabalho e corroboram com o argumento de que Lula buscou para o Brasil uma posição de destaque nas negociações agrícolas internacionais, em defesa dos interesses do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, tornou-se ponto focal da política externa brasileira alcançar um acordo comercial benéfico para a economia brasileira no âmbito da OMC. Neste caso específico, a figura do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e da tradição desta pasta, que possui um histórico singular em negociações comerciais, merece destaque (COSTA, 2008).

O tema das negociações na OMC foi tomado como uma das prioridades da diplomacia brasileira enquanto Amorim esteve à frente dos assuntos internacionais do país. A partir da percepção de que um sucesso de Doha poderia trazer ao Brasil externalidades positivas, com a geração de maior nível de renda e emprego nos três setores econômicos, a conclusão da Rodada Doha foi uma das metas da ação externa brasileira nos oito anos de governo Lula.

Para dimensionar as perdas que os impasses das negociações em Doha geraram, cabe destacar o anunciado por Pascal Lamy, ao final da reunião de Genebra. Segundo Diretor-Geral da OMC, os países-membros deixaram de ganhar um pacote de US\$130 bilhões em redução de tarifas agrícolas e industriais ao longo de dez anos. Desse total, US\$35 bilhões seriam ganhos com reduções tarifárias no comércio agrícola, e os US\$95 bilhões restantes seriam gerados com reduções de direitos nas trocas de manufaturados e serviços. Quanto ao Brasil, desses números, o país estaria perdendo US\$4 bilhões ao ano com a não conclusão de Doha⁷¹.

No entanto, Costa (2008) destaca um aspecto importante a ser considerado. Segundo o autor, devem-se dissociar as perdas econômicas das sociais. Tendo em vista que o Brasil é um dos líderes no comércio agropecuário, com grande destaque nos comércios de laranja, milho,

⁷¹ O Brasil é, em vista da alta competitividade de seu setor agrícola, um dos países que mais tem a perder com o contínuo protecionismo internacional nesse setor.

soja, algodão, etanol – proveniente da cana-de-açúcar -, carne bovina, suína e na avicultura, as perdas com Rodada inconclusa geram demandas desses setores. No entanto, o autor argumenta que esta demanda de produtores do setor agropecuário por uma reação do governo brasileiro, não chega a se tornar uma questão social ampla, a ponto de gerar instabilidade política doméstica, dada a pequena população rural. Além disso, levando em conta o nível de competitividade da produção brasileira, é possível no médio prazo responder à problemática do protecionismo no mercado internacional. Para Costa (2008), o Brasil perde economicamente com o impasse em Doha, mas possui uma estrutura produtiva com margem de adaptação à concorrência internacional, o que mitiga o protecionismo e elimina possibilidade de convulsões sociais no campo. Ao contrário da situação brasileira, países como Índia e China possuem estruturas agrárias bem menos competitivas, e grandes contingentes populacionais que dependem da economia rural.

A partir do que foi aqui analisado, observa-se um processo de inflexão na postura que o Brasil adota nas negociações da OMC. Nos anos abordados, do início da Rodada Doha, em 2001, passa pela atuação em Cancun e estende-se até 2008, o que se observa é a ascensão do Brasil ao grupo dos principais negociadores agrícolas da OMC. Ao demonstrar capacidade política para criar, manter e liderar o G-20, o Brasil teve sua habilidade negociadora reconhecida. A participação do Brasil no G-5 concretiza, talvez, um novo papel político do país na OMC, com possíveis impactos em outros fóruns de negociação. Marcou-se em Cancun e com a formação do G-20 a mudança na postura de um ator tímido, diluído no Grupo de Cairns, no qual se destacava a liderança da Austrália, para uma postura de liderança ativa no G-20. (DELGADO E SOARES, 2008).

4.2 O Papel do Brasil como País Intermediário na Coalizão G-20

O aumento do peso do Brasil nas negociações e a manutenção do G-20 estão ligados a uma complexidade de fenômenos. Estes dizem respeito não só às mudanças no equilíbrio de poder político mundial – como foi contextualizado na primeira parte deste trabalho – mas também à definição das prioridades e diretrizes na política externa do governo brasileiro iniciado em 2003 com Lula – tema da seção deste trabalho – e o papel que o país adquire na dinâmica interna da OMC, ao formar o G-20, e definir a articulação desse grupo com os demais atores do regime internacional de comércio. Até aqui, buscou-se apresentar estas três dimensões que fazem parte do entendimento do papel do Brasil na coalizão G-20. Torna-se

necessário, para os fins deste trabalho, avaliar o que foi descrito até agora com o instrumental analítico proposto pela teoria de coalizões internacionais e as diretrizes da política externa brasileira - apresentados nos primeiros capítulos.

O momento do surgimento do G-20, antes da Conferência de Cancun, representou um momento inaugural da proposta de adensamento do diálogo com os países em desenvolvimento e das parcerias Sul-Sul em busca de uma nova geografia comercial. No que diz respeito à estratégia brasileira na Conferência de Cancun, cabe destacar a inflexão na posição do país. De tradicional participante do Grupo de Cairns, o país passa à protagonista e líder na criação do G-20. O Grupo de Cairns⁷², como foi mencionado no capítulo anterior, balizou as ações brasileiras durante a Rodada Uruguai, que se estende de 1986 a 1994. As demandas deste grupo concentravam-se no acesso aos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia. Ao contrário, a mudança da postura brasileira em direção a uma ação conjunta pelos interesses dos países em desenvolvimento demonstra a adoção de uma estratégia de diversificação de parcerias, orientada para o Sul. A posição brasileira, que até então, centrava-se na abertura dos mercados americano e europeu, flexibilizou-se e permitiu a ampliação da agenda de negociações internacionais (DELGADO e SOARES, 2004).

A atuação brasileira em Cancun significou, nesse contexto, para o Brasil, a reorientação de suas alianças, que passaram a priorizar um grupo de países em desenvolvimento, com ênfase em líderes regionais como Índia, África do Sul e China, mais do que os agroexportadores (desenvolvidos e em desenvolvimento) quem compunham o Grupo de Cairns. Na visão de Delgado e Soares (2004), o Brasil opta, aparentemente, por sair de uma aliança temática de super-liberais agrícolas para uma aliança de caráter mais político com os países em desenvolvimento.

Na visão de Celso Amorim, Cancun marcou um ponto de inflexão na dinâmica das negociações na OMC, “onde, tradicionalmente, o que era decidido pelas grandes potências comerciais era visto como o consenso inevitável”. O chanceler afirmou que a partir daquele momento as negociações se processariam de forma mais equilibrada e “menos unilateral” (AMORIM, 2003). Em convergência com o argumento do então Ministro brasileiro, Arun Jaitley, Ministro do Comércio e Indústria da Índia, declarou:

⁷² Dos integrantes do Grupo de Cairns - Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai – nove aderiram explicitamente ao G-20. Os membros originais do G-20 em Cancun eram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela.

A Índia não venceu em nenhuma questão em Cancun, mas engajou-se de maneira pró-ativa nas negociações. O fato de termos levado as questões relativas às preocupações dos países em desenvolvimento ao centro das negociações já reflete o sucesso da Conferência⁷³.

Além disso, na perspectiva dos países em desenvolvimento, um dos resultados fundamentais da Conferência foi o surgimento de dois blocos de países em desenvolvimento – G-20 e a Coalizão Africana⁷⁴ – que influenciaram decisivamente o andamento e os resultados da rodada. Segundo Delgado e Soares (2004), embora a negociação agrícola tenha sido o foco para a formação do grupo, a experiência de Cancun abriu a possibilidade de ampliação da agenda política do G-20 numa direção mais centrada nos temas do comércio e do desenvolvimento.

Muitos analistas de política comercial expressaram certo ceticismo com relação à viabilidade do G-20, visto que a coalizão incluía países que até então tinham adotado estratégias diferentes no âmbito das negociações agrícolas da OMC. O G-20, estranhamente agregava países importadores e exportadores de produtos, e estes últimos compunham anteriormente o Grupo de Cairns. A existência de interesses divergentes entre seus membros tornava o G-20 uma coalizão desacreditada pelos que viam as preferências com relação às negociações agrícolas o foco para a formação de uma agenda comum.

Como foi visto na segunda parte deste trabalho, no desenvolvimento dos estudos sobre coalizões internacionais, Higgot e Cooper (1990) levantaram a tese de que as coalizões temáticas ou setoriais são aquelas que reúnem as condições para apresentarem estratégias ofensivas ou demandantes. No entanto, o G-20 representa uma contradição a esta tese, pois se trata de uma coalizão temática, que agrega atores com interesses defensivos e ofensivos, e que “sobreviveu” até o final das negociações em Cancun e ainda manteve postura ativa nas demais reuniões no âmbito da Rodada Doha. A tese de Higgot e Cooper serve apenas para explicar a ação coesa do Grupo de Cairns, durante a Rodada Uruguai. No jogo de barganha desta Rodada, a coesão e eficácia do Grupo derivaram de sua convergência de interesses, pois agregava países exportadores de *commodities* agrícolas.

Ainda sobre os elementos que tornavam o G-20 uma coalizão desacreditada, cabe citar que, durante a Conferência de Cancun, diante da dinâmica específica do contexto das negociações, havia a possibilidade de a Índia aderir às posições da União Europeia e

⁷³ INDIA INFOLINE NEWS. “India didn’t yield to any pressure: Jaitley”. 15/09/2003. Disponível em: <<http://www.indiaonline.com/news/news.asp?dat=26409>>. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

⁷⁴ Coalizão formada pelos integrantes da União Africana, da ACP (África, Caribe e Pacífico) e dos LDCs (Sigla em inglês para Países Menos Desenvolvidos). Essa coalizão acabou vigorando no final da Conferência e apresentou papel significativo sobre seu desfecho.

desequilibrar a rodada em favor dos interesses protecionistas, no tema agrícola. A proposta das potências contava com certa aceitabilidade por parte da Índia e de outros países em desenvolvimento. Além disso, a questão das salvaguardas foi elemento de impasse entre os membros do G-20, especialmente nas reuniões de 2008, quando a crise dos preços dos alimentos também entrou na pauta. Segundo Ramanzini (2009), em sua proposta de acordo quadro, a União Europeia buscava dividir os países em desenvolvimento mediante a segmentação das negociações em produtos, pois oferecia concessões parciais através de subsídios à exportação, além de acesso pontual ao mercado europeu.

As posições da Índia nas negociações buscavam demonstrar o papel da agricultura de subsistência para a sociedade indiana, o que os aproximava dos interesses europeus, que argumentavam a respeito do papel multifuncional da agricultura. A Índia possui interesses defensivos no que diz respeito ao comércio agrícola. Segundo Ramanzini (2009), por conta disso, no G-20, o Brasil buscou aproximar-se da perspectiva original da Índia, que solicitava atenção especial para a questão da segurança alimentar e tratamento especial e diferenciado. A preocupação brasileira era de que o eventual apoio da Índia e de outros países em desenvolvimento viabilizasse a estratégia européia.

Desse modo, torna-se importante no entendimento da origem do G-20, a estratégia brasileira ao buscar maior aproximação com a Índia no tema agrícola. Afora o tema específico do comércio agrícola, estes dois países já vinham atuando de maneira articulada⁷⁵. A aproximação entre os dois países remonta a janeiro de 2003, ou seja, sete meses antes da Conferência Ministerial em Cancun. Segundo Ramanzini (2009), em janeiro de 2003, o embaixador brasileiro em Genebra sugeriu oficialmente, através de um telegrama interno, a aproximação do Brasil com a Índia, nas negociações agrícolas, além de alertar para o problema de a Índia aderir à fórmula protecionista europeia.

Ao delinear a articulação entre os países em desenvolvimento, para a elaboração de uma proposta de acordo quadro como contraponto a proposta de Estados Unidos e União Europeia, o Brasil deu início a formação do G-20. A partir da aproximação primeiramente com a Índia e a Argentina, com o objetivo de discutir a elaboração de uma proposta alternativa, o Brasil articulou os países em desenvolvimento em torno de um eixo central, para a formação de uma coalizão em defesa dos interesses desses países. A inclusão da Índia decorria de seu importante papel tradicionalmente exercido na OMC como representante dos

⁷⁵ Como foi mencionado na segunda parte deste trabalho, ao abordar as principais iniciativas de cooperação Sul-Sul durante o governo Lula, além dos temas agrícolas na OMC, o Brasil buscou fortalecer suas relações com a Índia em outros fóruns, como no caso da implementação do acordo IBAS, em junho de 2003.

países em desenvolvimento, enquanto que a inclusão da Argentina se justificava não só pela importância da relação bilateral no contexto maior da política externa brasileira, como também pelo fato de seu apoio ser visto como essencial para adquirir credibilidade frente aos demais países liberalizantes que compunham o Grupo de Cairns (DELGADO e SOARES, 2008).

A formação do G-20 se insere, portanto, no contexto da definição, por parte dos negociadores oficiais brasileiros, de uma estratégia para o país atuar na Rodada Doha. Esta estratégia mantinha como parâmetros os dispositivos que estavam no mandato de Doha. Como afirma Amorim (2010), na perspectiva brasileira, a coalizão não era um fim em si mesmo, mas um meio para atingir vários fins. Dessa forma, seu surgimento remete à necessidade brasileira de reagir frente a uma circunstância, onde a discussão sobre agricultura, na OMC, caminhava para um sentido que era entendido como desfavorável ao interesse do país nas negociações. Em vista da manutenção da coalizão G-20, tornou-se necessária a defesa de instrumentos, como salvaguardas e a definição de produtos especiais, para países em desenvolvimento. Nas palavras de Celso Amorim (MRE, 2007, p. 66):

Concordamos que os subsídios internos devem ser objeto de cortes efetivos - e não apenas nominais. Acordamos que deve haver proporcionalidade entre as concessões em produtos industriais pelos países em desenvolvimento e em produtos agrícolas pelos países desenvolvidos. Reconhecemos a especificidade dos produtos especiais e a necessidade de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento.

Como aponta Visentini (2006), tendo em vista que o G-20 foi articulado pelo Brasil, a discussão sobre a viabilidade das propostas dessa coalizão passou a ser em torno da capacidade brasileira, junto com Argentina, China, Índia e África do Sul, ao enfrentar as maiores potências do planeta. Cabe destacar a respeito disso que a importância dos membros do G-20 na produção e comércio agrícolas é significativa. Em conjunto, os países representam quase 60% da população mundial e 70% da população rural em todo o mundo.

Para Visentini (2006), a resposta para a viabilidade das propostas e o sucesso da iniciativa do G-20, no contexto das negociações em Cancun, reside, parcialmente, na definição do número de participantes do Grupo. A coalizão era composta inicialmente de cinco membros e, sob a liderança do Brasil chegou a vinte na reunião de Cancun. Entretanto, houve desistências na participação do grupo. As dissidências começaram em decorrência da pressão direta dos Estados Unidos que ofereceram tratados bilaterais vantajosos para diversos parceiros, principalmente das Américas. Colômbia, Peru, Uruguai e Guatemala declinaram da participação no Grupo.

A manutenção das coalizões de países em desenvolvimento enfrenta muitos desafios. Talvez o maior deles se dê por conta dos países desenvolvidos oferecerem benefícios relativos a alguns membros, o que pode resultar na dissolução da coalizão.

Narlikar e Tussie (2004) argumentam que os países em desenvolvimento, que formaram o G-20, durante a Conferência de Cancun, fizeram uso de uma estratégia estritamente distributiva. A estratégia adotada não oferecia nenhuma concessão aos Estados Unidos, nem a União Europeia⁷⁶. No entanto, a adoção de uma estratégia distributiva não foi fonte de forte coesão para o G-20. Como foi observado na segunda seção deste trabalho, a adoção deste tipo de estratégia pode atrair riscos para a coesão do grupo. Um dos riscos apontados por Narlikar e Tussie (2004) é a possibilidade de deserção decorrente da pressão externa dos países desenvolvidos.

Desse modo, pode-se considerar que a pressão americana para saída de alguns países da coalizão G-20 era gerar o chamado efeito dominó, mencionado por Narlikar e Tussie (2004) como um risco possível para as coalizões que adotam uma estratégia distributiva estritamente. O risco era vigente, de modo que, quando um país se afasta da coalizão, aumenta o risco de outros ficarem isolados no grupo (RAMANZINI, 2009). Cabe destacar que os países menos desenvolvidos são considerados mais suscetíveis e esse tipo de pressão. Em grande parte pelo fato de não apresentarem preocupações com questões sistêmicas e por terem interesses específicos e maior vulnerabilidade econômica. Narlikar e Tussie (2004, p. 964) ao avaliarem a atuação do G-20 assumem que a adoção de uma estratégia distributiva não representou no caso deste Grupo um risco tão sério, pois souberam acomodar os interesses divergentes e vencer a deserção.

Pelas proposições de Narlikar e Tussie (2004), além do comportamento das lideranças políticas do G-20, foi de especial importância para a formação deste grupo o “aprendizado” adquirido com os fracassos anteriores de outras coalizões Sul-Sul na OMC. Retomando a tipologia apresentada no trabalho de Narlikar (2003), e apresentada no segundo capítulo, infere-se que, até o surgimento do G-20, os agrupamentos entre países em desenvolvimento eram estruturados em torno de ideais de Bloco, mais abrangentes, ou de tipo Aliança, com um objetivo específico. O G-20 representaria, portanto, uma nova dinâmica estrutural, encaixando-se, de acordo com a tipologia de Narlikar (2003), como uma coalizão de tipo Sociabilização. A dinâmica desta coalizão baseia-se em uma estratégia distributiva e na

⁷⁶ Hurrell e Narlikar (2006, p.423) concordam com este argumento. Segundo os autores “*The group adopted a strict distributive strategy outside. The coalition threatened to hold the other parties’ issues hostage, offered no negotiating gain in return, and made no attempt to prioritize their demands or come up with fallback positions*”.

resistência focada no tema da agricultura. No entanto, as propostas são fundamentadas em intensas análises no intuito de acomodar os interesses divergentes dos membros e flexibilizar a agenda das negociações. Esta opção garante, segundo a autora, o máximo de coesão interna e potencializa a legitimidade externa do grupo.

Quanto ao papel do Brasil para manutenção e coesão do grupo, deve-se retomar o argumento de Narlikar e Tussie (2004) a este respeito. As autoras entendem que a coerência do G-20 está relacionada ao comportamento do seu núcleo, especialmente do Brasil e da Índia. Se esses países tivessem demonstrado diferenças entre si, teriam provocado uma cadeia de desistências por parte dos países de menor desenvolvimento, entre os países em desenvolvimento, pois não poderiam correr o risco de comprometerem-se com uma coalizão estruturalmente dividida. Desse modo, os esforços brasileiros para integrar-se às demandas indianas podem ser entendidos como colaboradores para a manutenção da coalizão.

O G-20 sofria intensa pressão externa, pois os países em desenvolvimento apostavam que a questão do acesso a mercados representava uma linha de fratura perceptível, que acabaria por dissolver o grupo. Como afirma Ramanzini (2009), ao formar o G-20, a fim de compatibilizar os diferentes interesses, os países exportadores de produtos agrícolas, Brasil e a Argentina tiveram que reduzir parte das suas demandas de acesso a mercados de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. Estas atitudes direcionaram os esforços da coalizão na tentativa de contribuir para a eliminação de práticas que distorcem o comércio agrícola, como, por exemplo, na redução substancial das medidas de apoio interno dos países desenvolvidos. Ao entender que os países em desenvolvimento deveriam ser poupados de demandas em acesso a mercados, o Brasil incorporava ao seu argumento as sensibilidades de seus aliados na coalizão e, para isso, acomodava parte de suas demandas.

Ramanzini (2009), a partir de entrevista com um diplomata brasileiro em Genebra, destaca que, devido às dissidências ocorridas após a Conferência de Cancun, optou-se por reforçar sua institucionalização do G-20, num plano mais técnico, que determinou a criação de um *core group* – África do Sul, Argentina, Brasil, China e Índia – que se reunia com regularidade em Genebra para o tratamento mais detalhado de temas negociadores. Além disso, o reforço na esfera política também foi implementado, com a convocação de uma reunião ministerial em Brasília⁷⁷, antes do acontecimento da reunião do Conselho Geral da OMC. A realização de reuniões ministeriais, entre os membros da própria coalizão, é um aspecto importante para intercâmbio de informações e criação de confiança. Segundo o autor,

⁷⁷ Esta Reunião Ministerial pode ser dita a segunda entre os ministros do G-20, visto que a primeira ocorreu em Cancun, no momento da formação da coalizão.

o diálogo e a atuação com outras coalizões, bem como a interlocução com funcionários da OMC são elementos que contribuem para o maior reconhecimento do grupo (RAMANZINI, 2009).

Além disso, Narlikar e Hurrell (2005) consideram que a postura de liderança em coalizões do Brasil e da Índia tem um importante papel, para que outros países em desenvolvimento possam aproveitar a plataforma institucional, bem como os nichos normativos das negociações da Rodada Doha. Nesse sentido, cabe destacar a atuação do Brasil na OMC em relação aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Observa-se que, como líder do G-20 e, sobretudo, como participante do núcleo decisório da negociação em Doha, ao participar do G-5, ao lado ao lado dos Estados Unidos e da União Europeia, o Brasil adotou uma postura clara sobre o tema. O país defendeu a criação de um regime brasileiro de preferências tarifárias para os PMDRs, o que contribuía com aquilo que era defendido pela Agenda do Desenvolvimento de Doha e, ao mesmo tempo, assegurava a convergência política necessária para reforçar a posição negociadora do país, especialmente, no que diz respeito ao capítulo agrícola. A dependência dos PMDRs em relação às preferências unilaterais concedidas por países desenvolvidos, em especial, pela União Europeia, fez deles potenciais defensores da estrutura de proteção vigente no comércio agrícola, isto é, da manutenção do *status quo* de forma a evitar a “erosão” de suas preferências. Isso ameaçava os interesses do Brasil e do G-20 e o Brasil, ao reunir-se com o G-90 e adotar estas medidas, define uma estratégia que busca colocar em prática o poder de barganha que a coalizão representava.

Dessa forma, no caso do Brasil, a apresentação de propostas técnicas e substantivas, que incorporavam os fundamentos do mandato institucional, no caso do G-20 o Mandato de Doha, foram importantes no fortalecimento das demandas na coalizão, com importância também para a garantia de sua coesão e manutenção. As propostas estabeleciam que as negociações deveriam ser abrangentes em acesso a mercados, além de priorizar a busca da redução, visando a eliminação, de todas as formas de subsídios às exportações e a redução substancial do apoio interno que distorcem o comércio, também tende a fortalecer as demandas de um país ou coalizão.

O papel de liderança do Brasil na coalizão G-20 ganha destaque a partir deste argumento. O país avalia que depende do apoio de outros países em desenvolvimento se quiser obter um acordo mais equilibrado do ponto de vista das regras sistêmicas. Além disso, formação deste sub-grupo, corrobora com o argumento de Hardin (1982) de que a ação coletiva pode ocorrer, independente do tamanho do grupo, dependendo da existência de um

grupo interno, cuja fração do benefício exceda o ônus da provisão do bem coletivo. Como foi discutido na segunda parte deste trabalho, Hardin aponta como pressuposto para a concretização de uma coalizão a existência de um empreendedor político, ou seja, um ator disposto a arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva.

Ademais, sobre a importância de um ator que promova a ação coletiva, ou seja, que haja como um *paymaster* (MATTLI, 1999) da mesma, Oliveira et. al (2006), aponta que a existência de uma potência média disposta a exercer o papel de empreendedor político, bem como a existência de incentivos seletivos (positivos ou negativos) que possam ser apropriados individualmente pelos membros, são elementos importantes na superação das dificuldades para a atuação conjunta. Desse modo, dado que a ação não se concretizaria de forma espontânea, a constituição das coalizões Sul-Sul é altamente dependente da presença de um empreendedor político (OLIVEIRA et. al, 2006). (OLIVEIRA et. al, 2006).

Ao observar os argumentos de Caplow (1959, *apud* OLIVEIRA 2006b) apontados no segundo capítulo, nota-se que é possível que em coalizões que apresentam um líder, este é propenso a aliar-se a parceiros mais fracos, ao invés de aliar-se ao ator hegemônico do sistema. Ainda mais em se tratando da situação em que um país intermediário tem o papel de líder. Aliar-se a um ator hegemônico implicaria ao intermediário a subordinação e a perda de liberdade. O caso do Brasil no G-20 corrobora com esta visão e ainda, tomando-se o G-20 de maneira mais ampla, observa-se que os atores intermediários tendem a renegar alianças com grandes potências, como se dispõem a arcar com os custos da liderança de coalizões contra-hegemônica. Assim observa-se que os países intermediários apresentam tanto o interesse diferenciado, quanto os recursos necessários para deflagrar e organizar a ação coletiva Sul-Sul.

Os interesses nacionais, definidores da inserção externa dos países intermediários, colaboram para o entendimento da importância desse ator na coalizão. Dessa forma, retomando o objetivo central deste trabalho, quanto à definição da estratégia brasileira no G-20 e as diretrizes da política externa brasileira, pode-se dizer que o papel do empreendedor político no G-20 é desempenhado pelo Brasil e relaciona-se estreitamente com a posição intermediária do país no cenário internacional. Como foi observado, o Brasil se auto - afirma como uma potência média durante o governo Lula. Soma-se a isto, os objetivos definidores da ação externa brasileira, a busca de um papel relevante no sistema internacional, elemento este presente no ideário das elites e da diplomacia brasileira em diferentes momentos históricos.

A visão de Sennes (2003) quanto ao comportamento internacional das potências médias colabora para o entendimento deste argumento. Como mencionado no segundo

capítulo deste trabalho, o autor analisa que esses países buscam na formação de coalizões nas arenas multilaterais uma forma de diminuir o poder relativo das grandes potências. Segundo Sennes (2003, p. 111), “o que caracterizaria a condição intermediária seria a presença heterogênea nessas diversas arenas, onde o papel de destaque e influência em algumas convive com grandes vulnerabilidades ou baixa influência em outras”.

Assim, tendo em vista que os países intermediários, ou potências médias, buscam certo papel de liderança procedimental, nas negociações multilaterais de comércio, visando aumentar o seu papel internacional e tornar o sistema mais permeável aos seus interesses, a estratégia de formação de coalizões com atores estatais, bem como a participação nos diversos comitês de negociação e o discurso multilateralista, de fortalecimento das organizações e regimes internacionais, são elementos que podem ser ditos como constitutivos do comportamento das potências médias.

Quanto à estratégia empreendida por estes países, cabe destacar que a utilização de mecanismos institucionais, para fortalecer suas posições relativas, é um elemento que vem sendo usado pelos países em desenvolvimento, particularmente pelo Brasil. Nas negociações sobre subsídios à exportação, durante o contencioso do algodão esta atitude de respeito e utilização dos limites institucionais da OMC teve papel importante, principalmente para impulsionar a necessidade de disciplinas mais estritas (ODELL, 2003). No momento da resolução do painel em 2004, o Brasil defendia a retomada das negociações e a retomada dos fundamentos contidos no Mandato de Doha. Assim, uma demanda ou proposta que, fundamentada no Mandato, tinha uma decisão positiva do Mecanismo de Solução de Controvérsia, ou seja, em elementos institucionais, tendem a fortalecer e legitimar a ação do país dentro da organização.

Desse modo, o entendimento da estratégia brasileira na coalizão G-20 perpassa e contribui para o entendimento mais amplo da estratégia, para os países em desenvolvimento, nas negociações, na OMC, e sobre o relativo êxito do G-20. A importância do empreendedor político para a manutenção da coalizão é um papel que normalmente cabe a um país intermediário e mostrou-se importante no caso do G-20. Soma-se ao contexto de sua estrutura e *modus operandi* do G-20, o fato de que as diretrizes fundamentais que definem a lógica da política externa de um Estado relacionam-se com a definição do papel destes nas coalizões internacionais. Os interesses nacionais, sendo estes os definidores da ação externa, são elementos que devem ser adicionados ao entendimento de porque os países atuam por meio de coalizões ou, especificamente, no caso das potências médias, porque seriam mais propensas a arcar com os custos de sua manutenção.

O processo de definição da posição brasileira na coalizão e alguns aspectos da política doméstica são variáveis importantes para garantir a manutenção do G-20. (OLIVEIRA. et al., 2006b). Como está sendo argumentado neste trabalho, ao estudar o caso brasileiro no G-20, acredita-se que as diretrizes políticas que definem a ação externa de um Estado é uma variável importante no entendimento da definição da posição dos países intermediários em fóruns multilaterais, sobretudo, nas negociações na OMC. Além disso, cabe destacar que, no caso do G-20, não bastou o provimento de um determinado benefício seletivo para que a coalizão se concluísse. Percebe-se que esta proposição, elaborada nos moldes apresentados por Olson (1999), é necessária, porém, não suficiente. Fatores relacionados ao papel das lideranças políticas tornam-se imprescindíveis, portanto, para que uma coalizão deixe de ser latente e passe a atuar ativamente no âmbito internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As coalizões Sul-Sul consolidaram-se como um instrumento para os países em desenvolvimento buscarem alternativas de inserção em meio ao cenário interdependente surgido com o fim da Guerra Fria. Com o fim da bipolaridade, conjuntos de países passaram a se reunir em torno de objetivos comuns, no intuito de negociar e promover a maximização de seus interesses comerciais e políticos. O estudo sobre coalizões no âmbito da OMC permitiu constatar que estas podem agir em prol da manutenção do *status quo* institucional ou como meio de reivindicação e reforma de alguns pressupostos estruturais contrários ao desenvolvimento social e econômico de todos.

O G-20 foi paradigmático neste processo de ampliação do escopo de ação dos países em desenvolvimento nas organizações do sistema multilateral. Formulado no âmbito da OMC, o grupo conseguiu barrar as propostas que iam de encontro aos objetivos de seus membros e permaneceu relativamente coeso até 2008, na Rodada Doha. Cabe destacar que, apesar de não ter sido alcançado o consenso ao final da Conferência de Cancun e da Rodada Doha permanecer paralisada, pode-se considerar estes fatos como sendo antes um sinal de transformação da dinâmica das negociações da OMC do que uma derrota do G-20.

Além disso, a atuação do grupo representou o abandono da postura de uma agenda de veto, antes adotada por parte dos países em desenvolvimento, o que lhes prejudicava durante as negociações. Os documentos apresentados, ao menos durante parte do processo negociador, sugerem a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e de uma categoria de produtos sensíveis. Estes poderiam ser usados pelos países em desenvolvimento, em caso de surto de importações. A coalizão defende que os países de menor desenvolvimento relativo não deveriam assumir compromissos maiores que já assumidos sobre a questão de acesso a mercados, pois, em muitos desses países, predominariam ainda as formas de agricultura não comerciais. Dessa forma, o fato de terem apresentado uma agenda pró-ativa, com capacidade técnica substantiva, alicerçada em informações bem embasadas, permitiu que houvesse propostas e alternativas aos impasses ocorridos na Conferência de Cancun. O acordo quadro de julho de 2008 foi a demonstração disso.

Retomando a tipologia proposta por Narlikar (2003), o G-20 combinou a tática das coalizões de bloco com a lógica de formação das coalizões temáticas (*issue-based*). Com isso, pode-se afirmar que, ao configurar uma coalizão “híbrida” o G-20 inovou estratégias através da sociabilização como base para implementar uma agenda demandante nas negociações da OMC.

Como foi visto na quarta parte deste estudo, o G-20 agrega países com interesses defensivos e ofensivos. Isso fez com que a coalizão ganhasse legitimidade e espaço dentro daquele “teatro de operações” que leva em consideração diferentes interesses, o que torna o consenso um objetivo, por vezes, remoto. Dessa forma, o interesse objetivo de aumentar o poder de barganha e contrabalançar o poder dos países desenvolvidos adquiriu um papel importante nas opções estratégicas dos países em desenvolvimento na OMC. Por outro lado, a coalizão, ao ser composta apenas por países em desenvolvimento, ressaltava a contestação à lógica do comércio agrícola Norte-Sul. Esta postura ressoava com a noção de desenvolvimento intrínseca ao Mandato de Doha, fazendo a coalizão ter maior legitimidade nas propostas ao tornar a identidade Sul-Sul compartilhada um fator adicional à coesão do grupo.

O G-20 é uma coalizão setorial (*specific-issue coalition*), focada no tema de agricultura. No entanto, ao considerar apenas os interesses decorrentes da sinergia econômica e a convergência de posições desses países na OMC, torna-se um contrasenso a possibilidade de uma aliança entre Brasil e Índia. Sabidamente, estes dois países têm interesses substantivamente diferentes quanto à agenda multilateral de agricultura. Enquanto o Brasil tem uma posição marcadamente demandante e ofensiva – isto é, dispõe-se a liberalizar seu mercado doméstico no jogo de barganha –, a Índia apresenta uma posição defensiva, protecionista, em relação ao acesso a mercados para bens agrícolas. Com base nisso e nos demais dilemas enfrentados pela coalizão ao longo do processo negociador da Rodada Doha é que se pode inferir que os objetivos formadores da coalizão G-20 não se restringem a interesses utilitários, mas que, de maneira mais ampla, insere-se nas opções estratégicas de seus membros, especialmente, dos países ditos “empreendedores” na coalizão, como o caso de Brasil e Índia.

Desse modo, as formulações analíticas feitas sobre o papel dos países intermediários como empreendedores políticos (HARIDIN, 1982 e MATTLI, 1999) e as considerações sobre a assimetria de poder relativa entre os membros de uma coalizão, como aborda Caplow (1959, *apud* OLIVEIRA 2006b), auxiliam no entendimento do papel do Brasil no G-20. Por esta ótica, o Brasil, enquanto país intermediário, não só tende a rechaçar alinhamentos com as grandes potências, mas também se dispõem a arcar com os custos da liderança em coalizões contra-hegemônicas.

O risco da deserção provocada pelas vantagens oferecidas pelos países desenvolvidos, através de acordos bilaterais com os membros menores do grupo, também ameaçou os rumos da coalizão. Porém, como se observou ao analisar a trajetória do G-20, foram superados,

ainda que parcialmente, estes e outros dilemas decorrentes da ação coletiva. Desse modo, destaca-se a importância de que, para que haja coesão em um grupo os interesses divergentes sejam de alguma forma acomodáveis, seja por razões estratégicas, de médio e longo prazo, seja por motivações políticas, ditas até ideológicas. Ao pensar assim, o que se tem é um grupo surgido a partir da parceria entre países em desenvolvimento, com base no pressuposto de que a sinergia de posicionamento não é causa exclusiva para o sucesso de uma coalizão.

Conforme a hipótese sugerida neste trabalho, confirma-se que o Brasil, enquanto país intermediário e líder do G-20, teve papel crucial nesta dinâmica. Sob diversas formas, o país angariou esforços e reformulou, a partir das diretrizes da política externa brasileira, uma nova estratégia de inserção externa para o país. A este respeito, é importante observar a mudança estratégica do Brasil nas negociações da OMC, como foi observado na terceira parte deste trabalho, quanto à inflexão ocorrida entre a postura adotada pelo país no Grupo de Cairns e a postura adotada a partir da Conferência de Cancun. Esta inflexão relaciona-se não só à dinâmica interna das negociações agrícolas na OMC, mas também à mudança na estratégia brasileira nas negociações comerciais. O eixo Sul-Sul adquiriu relevância, em detrimento da prioridade das relações Norte-Sul.

O terceiro capítulo deste trabalho avaliou o G-20 como uma nova iniciativa brasileira de formar coalizões no âmbito multilateral. Conforme observado, esta fórmula já havia sido aplicada em outros momentos, em diferentes conjunturas e com diferentes resultados, para ampliar a margem de ação do país no sistema internacional. No entanto, como destaca Paulo Visentini (2006), no governo Lula, as iniciativas de “geometria variável” do Itamaraty, como o IBAS e o G-20, foram resultado de uma leitura “realista das mudanças em curso no sistema internacional”, além de demonstrarem uma “contínua adaptação de uma estratégia voltada ao apoio ao desenvolvimento e, mais discretamente, de ampliação do poder nacional” (VISENTINI, 2006, p. 159). Segundo o autor, com Lula, ocorre o “desalinhamento da política externa em relação ao ‘consenso’ liberal norte-atlântico como forma de recuperar a capacidade de negociação”. Este padrão de atuação externa relaciona-se à perspectiva analítica de Maria Regina Soares Lima (2005a) sobre o fato de o Brasil ter optado por um instrumento institucionalista de transformação, ou seja, a atuação em grupos nos fóruns multilaterais. Segundo a autora, isto deve-se a um diagnóstico realista acerca das assimetrias de poder político e econômico e as oportunidades viáveis para o país angariar maior ativismo internacional.

O papel brasileiro no G-20 e a opção pelas coalizões Sul-Sul que a política externa brasileira apresentou ao longo do governo Lula foram avaliadas como resultados de

alternativas táticas e estratégicas, ou mesmo políticas, que comportaram a divergência de interesses entre os membros do G-20 e viabilizam a ação coletiva apesar de não observar-se claramente ganhos objetivos a partir da interação. A constatação do Brasil como empreendedor político da coalizão, em conformidade com os argumentos de Hardin (1989) e Mattli (1999), deu estabilidade estrutural à parceria do G-20, resultando na coesão e na manutenção do grupo após a Conferência de Cancun. Além disso, verificou-se que a opção estratégica brasileira de arcar com os custos da ação coletiva, ao ser o líder e empreendedor político do G-20, está vinculada à auto-percepção e afirmação brasileira como potência média no âmbito internacional (SENNES, 2001).

Porém apenas a ideia de que o Brasil, enquanto potência média teria seu comportamento externo propenso às opções multilaterais e à cooperação com países de mesmo porte, se mostra insuficiente para explicar a sua atuação no G-20. Como já foi dito na hipótese deste estudo, trata-se de uma conjunção de fatores que explicam a ação brasileira no G-20. Deve-se destacar, também, o nível de desenvolvimento brasileiro e a competitividade de seu setor agrícola. Dessa forma, as diretrizes da política externa brasileira e a reorientação desenvolvimentista dada pelo governo Lula somam-se a este agregado de capacidades que levaram o Brasil à liderança do G-20, porta-voz dos países em desenvolvimento e ator indispensável para a existência da coalizão.

Desse modo percebe-se que a motivação brasileira e a definição da opção estratégica do país ao formar e defender o G-20 consolidou os objetivos gerais do grupo. Conforme foi apresentado, o G-20 foi o resultado da combinação entre interesses no tema da liberalização dos mercados agrícolas nos países desenvolvidos e preocupações quanto ao equilíbrio de poder extra-aliança.

Este trabalho não procurou esgotar este tema tão novo nas relações internacionais-coalizões entre países em desenvolvimento. A partir da pesquisa feita, observou-se a necessidade de estudos aprofundados sobre o papel dos países intermediários nas coalizões internacionais no ambiente multilateral e a mensuração da suas capacidades dentro desse cenário. Do mesmo modo que o Brasil, Índia, China e África do Sul, despontam como líderes regionais e confirmam o surgimento de novos polos de poder mundial. Assim, é latente a necessidade de estudos que, para além dos números, sistematizem e tragam explicações acerca da real motivação estratégica que leva os países a interagirem e formarem coalizões. Pois, como se pôde concluir neste trabalho, nem sempre divergência de interesses inviabiliza a formação de coalizões. Assim como nem sempre a sinergia econômica pode ser adotada como explicação plausível para a coordenação de ações no âmbito da OMC.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.** 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240.

_____. A Diplomacia Multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa. Brasília: IPRI/Funag, 2007.

_____. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003a.

_____. **Discurso de posse Ministro das Relações Exteriores**. Brasília, 2003b. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 16 de setembro de 2011.

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim – origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. In: BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate**. New York, Columbia University Press, 1993.

BADARÓ, Celeste. C. M. OMC Reabre a Rodada de Doha. **Conjuntura Internacional**. Minas Gerais: PUC Minas, 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20070418121747.pdf?PHPSESSID=91635700244a989b3fb6154c456fffb6>. Acesso em 02 de novembro de 2011.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, Junho de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 de novembro de 2011.

BUENO, Clodoaldo. Política Externa da Primeira República: Os Anos do Apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CAMPOS, Taiane; LAS CASAS, Luciana. Similar roles, different strategies: Brazil, India and South Africa trade policies. **Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th annual convention "exploring the past, anticipating the future**, New York Marriott Marquis. Feb 15, 2009. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p313872_index.html>. Acesso em: 10 de novembro de 2011.

CARTA DE GENEBRA. **Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha**. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 2, nº 34, Março, 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5_0pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2011.

_____. **Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha**. Missão Permanente do Brasil em Genebra, ano 3. – Junho, 2004. Disponível em: <www.mre.gov.br/carta_genebra/cartagenebra3_04.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

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

_____. Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____. A ascensão do Brasil no cenário internacional: o Brasil e o mundo, **Rev. Bras. Polít. Int.** vol. 53 (edição especial), pp. 7-32, 2010.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: UnB, 2002.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e os Contenciosos das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol. 27, n° 1, janeiro/junho, pp. 51-99, 2005.

COSTA, Carlos Nogueira Junior. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra 2008. **Mundorama.** 26 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://mundorama.net/2008/08/26/agenda-doha-o-que-esteve-em-jogo-na-genebra-de-2008-por-carlos-nogueira-da-costa-junior/>>. Acesso em: 28 de outubro de 2011.

DELGADO, Giordano Nelson e SOARES, Adriano. G 20: origem, evolução, significado e perspectivas. **Latin American Trade Network**, Working Paper No. 89, Flacso, 2008.

_____. A V Conferência Ministerial da OMC em Cancun: conflitos e impasses nas negociações comerciais sobre agricultura . In: ActionAid Brasil (org), **Negociações Comerciais Internacionais na Era Lula. Criação do G 20 e Embates entre o Agronegócio e a Agricultura Familiar.** Rio de Janeiro: ActionAid Brasil-REBRIP, novembro, pp. 7-24. 2004. Disponível em: <http://www.boell-latinoamerica.org/download_pt/G_20_1105.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2011.

EQUIPE PONTES. Pascal Lamy afirma ainda ser possível finalizar a Rodada Doha. **Pontes.** Fevereiro de 2007. Vol 3. n°1. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/pontes/pontes3-1.pdf>>. Acesso em 02 de novembro de 2011.

_____. Comércio Sul-Sul de produtos especiais: existe espaço para consenso? **Pontes.** Abril de 2007. Vol 3. n° 2. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/12486/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

FIORI, José. Sistema mundial, América do Sul, África e “potências emergentes”. In: **RECIIS.** Rio de Janeiro, vol. 4, n° 1, pp. 3-18, 2010.

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

_____. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy, **Global Governance,** Vol. 17, No. 3, pp. 375-397, Julho-Setembro, 2011.

FORMAN, Shepard; SEGAAR, Derk. “New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism”, **Global Governance,** Vol. 12, n°2, pp. 205-25, 2006.

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

GALVÃO, Thiago G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 52, nº 2, pp. 63-80, 2009.

G-20. **Draft ministerial communiqué**. Cancun, 14 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/wto/4588/>> Acesso em: 01 de novembro de 2011.

GANSON, Willian. An Experimental Test of a Theory of Coalition Formation. **American Sociological Review**, vol. 26, nº4, pp. 565-573, 1961.

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

HEYDON, Ken. After the Hong Kong Ministerial Meeting: What is at Stake? **OECD Trade Directorate**. OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade>>. Acesso em: 06 de novembro de 2011.

HIGGOT, Richard; COOPER, Andrew. Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations. **International Organization**, vol. 44, nº4, pp. 589-632, 1990.

HUGUENEY, Clodoaldo. The G-20: Passing Phenomenon or Here to Stay? **FES Briefing Paper**, março de 2004. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02021.pdf> >. Acesso em: 06 de novembro de 2011.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. **Global Society**, v. 20, nº 4, p. 415- 433, 2006.

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small states in international Politics. **International Organization**. v. 23, nº 2, 1969.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. In: **International Studies Quarterly**, Vol.32, nº 4, Dec., 1998.

KEOHANE, Robert. "International Institutions: can interdependence work?" In: ART, R. J.; JERVIS, Robert. (Org.). **International Politics: enduring concepts and contemporary issues**. Nova York: Pearson Education, Inc, pp. 119-136, 2005.

KRASNER, Stephen. **International Regimes**. London: Cornell University Press, 1986.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

_____. **A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacioanal: uma regulação brasileira**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.

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

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da Cidadania. **Relatório do Social Watch**, pp. 94-100, 2003.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, nº1, pp. 24-59, 2005a.

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

_____. Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: J.G. Tokatilán (comp.), **India, Brasil y Sudafrica. El impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires, Libros Del Zorzal, p. 169 – 190, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, vol 82, nº1, p. 21-40, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 4, nº1, 1998.

_____. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, vol.53, nºspe, p. 115-131, 2010.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI, Haroldo Jr. Uma análise das limitações estruturais do MERCOSUL a partir das posições da Política Externa Brasileira. **Latin American Studies Association (LASA)**, Rio de Janeiro, 2009.

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

MENDOZA, Jesus. A esquerda no poder na América Latina: três correntes e um dilema. **Revista Política Externa**, vol.16, nº 4, p. 9 – 18, 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____. **Subsídios norte-americanos ao algodão**. Nota nº 248. Junho de 2004. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>> Acesso em: 01 de novembro de 2011.

_____. **Contencioso Brasil – EUA sobre o algodão**. Nota nº 110. Março de 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>> Acesso em: 01 de novembro de 2011.

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

NARLIKAR, Amrita.; TUSSIE, Diana. The G-20 and the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO. **The World Economy. Oxford, Blackwell Publishing**, v. 27, nº 7, pp. 947-966, Julho de 2004.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os Países em Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

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

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

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

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina.; PEREIRA NETO, Manoel Galdino. Modelos Espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: perspectivas e críticas. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, vol. 61, nº 1, pp. 71-89, 2006a.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul.” **Contexto Internacional**. Vol. 28, nº 2, 2006b, p. 465-504.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de.; ONUKI, Janina. (Orgs). **Coalizões sul-sul e negociações multilaterais. Países intermediários e a coalizão IBSA**. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

PATEL, Mayur. New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making in the WTO. **Working Paper**, University College, Oxford: Global Economic Governance Programme, 2007.

PAUTASSO, Diego. A África no Comércio Internacional do Grupo BRIC. **Meridiano 47**. Ago 2010. Disponível em: <http://meridiano47.info/2010/08/16/a-africa-no-comercio-internacional-do-grupo-bric-por-diego-pautasso/>. Acesso em 18 de setembro de 2011.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, nº 1, p. 28-52, 2008.

RAMANZINI, Haroldo Junior. Desafios da Rodada Doha e as posições dos EUA. **Revista Autor**, vol. 1, 2009, pp. 147-150.

_____. Estratégias para o aumento da influência das Potências Médias na OMC: uma análise da atuação do Brasil e da Índia. Paper. **V Simpósio de Pós Graduandos em Ciência**

Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/com_int/Junior.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2011.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Rev. bras. polít. int.** Vol.53, n°.1, pp. 45-66, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de outubro de 2011.

SANDLER, Todd. **Collective action: theory and applications.** The University of Michigan Press, 1992.

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

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

SOUZA, A. A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa. Rio de Janeiro: CEBRI. 2002

SRIVASTAVA, Sanjay. Negotiation Analysis: The Cancun Ministerial of the WTO. **International Studies,** pp. 45- 23, 2008.

THORSTENSEN, Vera Helena. **OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.** 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001

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

VEIGA, Pedro da Mota. Brazil and the G-20 Group of Developing Countries. In: **Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies.** WTO, 2005. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm>. Acesso em: 9 de outubro de 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, Vol. 29, n°. Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de outubro de 2011.

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

LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo, Editora Saraiva 2006.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes e SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.** Vol.53, n°spe, pp. 54-72, 2010.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais” in LTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.** Vol. 2. São Paulo: Saraiva, pp. 159-193, 2006.

_____. e WIESEBRON, Marianne (Org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade?** Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas.** Vol. 5, n°2, Porto Alegre, jul.-dez. pp. 381-39, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A: Principais coalizões⁷⁸ de países em desenvolvimento no âmbito do GATT/OMC:

Ano/Rodada	Coalizão	Descrição	Membros
1973-1979/Rodada Tóquio	ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN – sigla em inglês). O grupo é coordenado sobre algumas questões, mas tem limitada troca de informação e não apresentam muitas propostas conjuntas.	Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Malásia, Mianmar, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietnã.
1983: Preparação da Rodada Uruguai	Café au Lait	A coalizão recebeu este nome por terem como líderes Colômbia e Suíça, importantes produtores de café e leite, respectivamente.	
1986/Rodada Uruguai	Grupo de Cains	Coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento, exportadores, cujo objetivo é a liberalização agrícola. Liderado pela Austrália.	Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.
1998/ Preparação para Seattle	Grupo Africano		Angola, Benin, Botsuana, Burquina Faso, Burundi, Camarões, República Centro Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia,

⁷⁸ Fazem parte desta lista apenas as coalizões ainda ativas no âmbito da OMC.

			Zimbábue.
2001/ Preparação para Rodada Doha	Grupo ACP	É formado pelos coordenadores do Grupo Africano. O foco central da coalizão é garantir o cumprimento do Acordo de Cotonou, assinado em 23 de junho de 2000. A coalizão negocia também é parte de uma plataforma de negociadores que busca defender a erosão dos acordos preferenciais, que muitos membros possuem com a União Europeia.	Os membros do Grupo Africano (exceto Egito, Marrocos, África do Sul e Tunísia), além de Antigua & Barbuda, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Rep. Dominicana, Fiji, Guiana, Haiti, Jamaica, Papua Nova Guiné, Sta. Lucia, São Vicente, Ilhas Salomão, Suriname, Trinidad e Tobago.
2003	G-10	Os membros são importadores de alimentos. Apóiam a multifuncionalidade da agricultura, os múltiplos papeis que a agricultura desempenha incluindo a manutenção da herança cultural, a conservação da terra e a preservação natural. Assim contesta a necessidade de altos níveis de apoio doméstico e proteção.	Islândia, Israel, Japão, República da Coréia, Ilhas Maurício, Noruega, Suíça,
2003/Preparação para Conferência de Cancun	G-20	Busca a eliminação dos subsidies a exportação e apoio domésticos, além da liberalização do acesso aos mercados agrícola americano e europeu.	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue (Colômbia, Costa Rica e El Salvador eram membros do G-20 e foram signatários originais durante a conferência em Cancun.
2003/Preparação para Conferência de Cancun	G-33	Os membros do Grupo e seus objetivos estão nos apêndices deste trabalho. Surgiu em favor da aplicação das provisões do Sistema de Produtos Especiais e o Mecanismo Especial de Salvaguardas (SSM – sigla em inglês). O grupo visa tornar operacional e efetivo o que é previsto pelo tratamento especial e as salvaguardas, através da permissão aos países em desenvolvimento ao direito de proteger produtos com base na defesa da segurança alimentar e necessidades referentes ao	Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, China, Costa do Marfim, Congo, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Coréia do Sul,

		desenvolvimento.	Madagascar, Ilhas Maurício, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, Santa Lúcia, São Vicente e Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue
2003 / Conferência de Cancun	G-90	A aliança surgiu em Cancun como oposição aos temas de Cingapura que reapareciam na agenda de negociações em Cancun. O grupo foi remobilizado em Hong Kong, a fim de harmonizar as posições de seus membros. Parte do ímpeto de formar o G-90 tem sido as dificuldades técnicas que estes pequenos países tem em enviar delegações à Genebra.	Aliança entre o Grupo Africano e o ACP.