

4.

O G-20: Uma coalizão improvável

A criação do G-20 durante a reunião ministerial da OMC em Cancún, em 2003, não só marca um ponto de inflexão na participação do Brasil nas negociações multilaterais ao permitir que o país alcançasse um papel de protagonismo no fórum multilateral nunca antes assumido, como também apresenta uma novidade em termos da participação dos PEDs na OMC. Este capítulo, assim, analisa as pressões internacionais e as pressões domésticas que incentivaram o Brasil a realizar a articulação política necessária para a criação do G-20. A coalizão é, então, analisada em termos da sua composição estrutural e da sua estratégia negociadora utilizada durante a ministerial de Cancún, bem como são avaliados quais resultados das negociações podem ser relacionados ao exercício de influência do G-20 sobre a agenda negociadora.

4.1.

Antecedentes da estratégia brasileira na OMC

O Brasil é um dos membros fundadores do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), regime criado em 1947 e precursor da Organização Mundial de Comércio (OMC). A atuação do Brasil neste fórum desde a sua criação pode ser explicada pelo fato de que a diplomacia brasileira tem tradicionalmente entendido o multilateralismo como uma maneira de um país de perfil como o Brasil aumentar o seu poder de barganha na arena internacional. Esta atitude está relacionada também à aspiração tradicional do país de se constituir como uma potência mundial¹. De fato, a influência do país nas negociações internacionais de comércio é muito maior do que poderia sugerir a sua participação no comércio mundial: nos 24 anos entre 1985 e 1998, a taxa de expansão das exportações brasileiras tem sido menor que a expansão do comércio mundial, sendo que, a participação brasileira no comércio mundial caiu para 1,25% em 2008 em comparação ao nível de 1,37% em 1985².

¹ Lima, 2004 *apud* Motta Veiga e Rios, op. cit.

² Riberio, op. cit.

Apesar de atuante no regime GATT desde seu início, as contribuições concretas do Brasil às negociações multilaterais foram marginais³. Nos primeiros vinte anos do GATT, ou seja, até o final da Rodada Kennedy (1963-1967), os interesses do Brasil foram essencialmente defensivos, já que eram, em grande parte, constrangidos por dificuldades recorrentes no balanço de pagamentos. Neste sentido, demandas importantes do Brasil eram a possibilidade de aplicar restrições às importações através de restrições quantitativas, requerimentos de conteúdo nacional na produção e taxaço das importações. De fato, o Brasil aplicava controle às importações desde 1947 e efetuava leilões de câmbio ainda em 1953. Assim, Abreu descreve que, na época, restrições quantitativas no Brasil eram a norma e não a exceção⁴.

A estratégia do Brasil no GATT entre 1960 e 1980 se limitava a defender certos princípios que se alinhavam com o G-77, coalizão de países em desenvolvimento, como a cláusula de nação-mais-favorecida, tratamento especial e diferenciado e preferência por um regime baseado em cooperação e desenvolvimento, como a UNCTAD, em vez do regime liberal do GATT. A partir dos anos 1980, o Brasil se concentrou em evitar medidas de gradação entre PEDs e em fortalecer o sistema multilateral para constranger ações unilaterais⁵.

A modernização do agronegócio brasileiro, iniciada nos anos 1990, impulsionou a internacionalização do setor e transformou o Brasil em um importante exportador agrícola. Desde então, o setor privado agrícola tem tido um maior envolvimento na elaboração da posição brasileira para as negociações multilaterais, visto que a maior internacionalização da economia aumentou os potenciais efeitos distributivos advindos de acordos internacionais⁶. Durante os anos 1990, a estratégia negociadora do Brasil nas negociações agrícolas foi caracterizada pela hegemonia das preferências do agronegócio, o que se refletia em uma atuação do Brasil no Grupo de Cairns, coalizão de países com interesses ofensivos em agricultura anteriormente analisada.

³ Abreu, op. cit, 1998, p. 23.

⁴ Ibid, p.4.

⁵ Motta Veiga e Rios, op. cit., p. 6.

⁶ Frieden, Rogowski, op. cit.

4.1.1.

O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (URAA)

O setor agrícola tem sido um dos setores menos regidos por regras multilaterais de comércio. O tema agrícola foi incluído pela primeira vez, no âmbito multilateral, em 1986 como resultado de uma iniciativa dos EUA que procuravam então resolver a guerra de subsídios entre os EUA e a UE. O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (URAA), assinado em 1995, é considerado uma das principais razões pela extensão da Rodada Uruguai muito além do seu prazo original estimado. O URAA representou, na prática, poucas mudanças significativas por parte dos EUA e da UE⁷. Contudo, para Josling, o URAA garantiu ao menos uma maior transparência no comércio agrícola ao introduzir regras no tripé representado pelo acesso a mercados, por subsídios a exportação e pelo apoio doméstico.

Em relação ao acesso a mercados, o URAA converteu todas as tarifas e medidas não-tarifárias em tarifas consolidadas, o que significa que estas não podem ser mudadas sem ser negociadas com os demais países. O acordo também reduziu as tarifas agrícolas em 36% na média, sendo que as únicas exceções a esta regra eram a Cláusula do Arroz (que adiava a liberalização deste setor a pedido do Japão e da Coreia do Sul) e a Salvaguarda Especial, que permitia a aplicação de maiores tarifas no caso de um aumento excessivo das importações ou de queda de preços, embora ainda exigisse que o país afetado garantisse uma quota mínima de acesso de 5% da demanda doméstica⁸.

No caso dos subsídios à exportação, o URAA limitou a proporção do valor e da quantidade das exportações que poderia ser subsidiada. No caso do apoio doméstico, o acordo o categorizou em três “caixas”: a “Caixa Verde”, que representava os subsídios minimamente distorcivos ao comércio (como apoio referente à pesquisa e ao desenvolvimento rural); a “Caixa Azul”, que representava as políticas de pagamentos de forma a limitar a produção, e os de

⁷ Josling, Tim. An overview of the WTO agricultural negotiations. In: McCalla, Alex e Nash, John (eds.) Reforming Agricultural trade for Developing countries. Volume 1. World Bank, Washington DC, pp. 20-73, 2007.

⁸ Josling, op. cit.; Campolina de O. Soares, Adriano. G-20: Origem, significados e implicações para a política comercial brasileira. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2004.

“Caixa Amarela”, que englobava as políticas distorcivas ao comércio. O URAA também permitia a execução de qualquer política de apoio doméstico contanto que essa não excedesse os 5% do valor de produção – o chamado *de minimis*. Finalmente, o URAA também criou uma medida global de apoio doméstico denominada “Medida Global de Ajuda” (MGA) e estipulou que os países deveriam reduzi-la em 20% até 2000⁹.

A criação da Cláusula da Paz, que estipulava que medidas de Caixa Verde não poderiam ser objeto de acionamento do mecanismo de solução de controvérsias por um período de nove anos, tinha como objetivo limitar o número de conflitos na área agrícola. O estabelecimento do Comitê de Agricultura representava um fórum no qual os países podiam contestar as políticas dos demais e, assim, tinha o efeito de aumentar a transparência no regime internacional de comércio. O URAA também continha diferentes regras para os PEDs. Estas regras determinavam que os PEDs estariam sujeitos a dois terços dos cortes tarifários dos países desenvolvidos a serem implementados em um período de 10 anos, enquanto o prazo para os PDs seria de seis anos¹⁰.

Josling argumenta que, como resultado do URAA, houve um aumento dos fluxos de comércio agrícola internacionais. Contudo, as tarifas aplicadas sobre os produtos agrícolas pós-URAA ainda continuavam muito altas, sendo que a média global em 2001 apresentava-se em 62%, com picos tarifários que afetavam produtos específicos, geralmente de interesse exportador dos PEDs. Os signatários do URAA reconheciam que as reformas negociadas até então constituíam apenas o primeiro passo em um processo maior de reforma e previa a continuação das negociações a partir de 1999, isto é, o último ano de implementação dos compromissos do acordo¹¹. As negociações foram iniciadas no começo de 2000 e a reunião Ministerial de Doha, realizada em 2001, inaugurou oficialmente uma nova rodada de negociações (conhecida como a “Rodada do Desenvolvimento”), incluindo a agricultura no *single undertaking*, confirmando e detalhando as metas do futuro acordo agrícola e estabelecendo o prazo de janeiro de 2005 para a finalização das negociações.

⁹ Josling, op. cit.; Soares, op. cit.

¹⁰ Josling, op. cit.

¹¹ Ibid.

Na avaliação do MRE, de acordo com Damico, o URAA era um acordo gradualista, incompleto, com amplas válvulas de escape em subsídios – como a manutenção de subsídios de Caixa Azul e *de minimis* – levando a uma legalização dos mesmos através da Cláusula da Paz e permitindo a consolidação de níveis elevados de tarifas. Portanto, o URAA, embora representasse um avanço, apresentava-se enquanto uma situação insatisfatória para os interesses do Brasil.¹²

4.1.2.

O Mandato de Desenvolvimento de Doha

A Rodada Doha foi lançada em 2001 em um contexto político marcado pelos ataques terroristas do 11 de setembro nos Estados Unidos. Seu mandato identificou a liberalização agrícola como tema prioritário, reconhecendo que isto teria um efeito importante na redução das desigualdades mundiais e na aceleração do desenvolvimento dos países mais pobres e, conseqüentemente, na diminuição do movimento terrorista. Nesse sentido, após o fracasso da última reunião ministerial em Seattle, havia necessidade de mandar 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.

Nos dois anos que se seguiram ao lançamento da Rodada Doha, a despeito do “Mandato de Desenvolvimento”, pouco havia se concretizado na direção de uma maior liberalização agrícola. Giordano Delgado e Campolina de O. Soares argumentam que havia pouca vontade política por parte dos dois maiores países em liberalizar a agricultura, como demonstrado pelo fato de que, em 2002, os Estados Unidos aumentaram em 80% os subsídios domésticos para a agricultura e também pelo fato de que a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, realizada em junho de 2003, ter mantido o nível de subsídios ainda elevados¹³.

¹² Damico, Flávio. OMC – Evolução e perspectivas. A negociação agrícola e a proposta brasileira em Doha. Apresentação de PPT. Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2005.

¹³ Giordano Delgado, Nelson e Campolina de O. Soares, Adriano. G 20: origem, evolução, significado e perspectivas. Latin American Trade Network Working Paper n. 89. Flacso, fevereiro de 2008.

4.2.

A Ministerial em Cancún, 2003

O objetivo da quinta reunião Ministerial da OMC, que aconteceu em Cancún, México, entre os dias 10 a 14 de setembro de 2003, era o de estabelecer as modalidades para as negociações agrícolas e aquelas de acesso a mercados não agrícolas (NAMA). As modalidades são os parâmetros que governam as fórmulas e os prazos para os cortes das tarifas e dos subsídios sob negociação. Paralelamente, estava prevista a deliberação sobre a inclusão ou não dos chamados “temas de Cingapura” (investimento, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio) na agenda negociadora.

Nas semanas que antecederam a ministerial de Cancún, as negociações agrícolas se encontravam em um impasse. A primeira proposta de modalidades agrícolas, conhecida como “texto Harbinson”, circulada em fevereiro de 2003, tinha resultado em posições polarizadas: por um lado, os Estados Unidos e os países do Grupo de Cairns criticavam a proposta por ser pouco ambiciosa no que tange ao acesso a mercados e corte nos subsídios, enquanto a União Europeia (UE)¹⁴, junto com o Japão, a Suíça e a Noruega, rejeitava o que percebia como metas “irreais” de acesso a mercados. Já os PEDs se disseram satisfeitos com o texto Harbinson, pois consideravam que este previa suficientes “flexibilidades de tratamento especial e diferenciado” para os países em desenvolvimento¹⁵.

Perante a constatação de que não seria possível cumprir o prazo estabelecido para a definição das modalidades¹⁶, foi abandonada a proposta de se estabelecer modalidades plenas e decidiu-se, então, pelo caminho alternativo de procurar em Cancún consenso suficiente para a elaboração de um “acordo-quadro” (*framework*). Ao contrário das modalidades plenas, um acordo-quadro não

¹⁴ Até 30 de novembro de 2009, a União Europeia utilizava o nome oficial de Comunidade Europeia (CE) na OMC. Desde 1 de dezembro de 2009, o bloco começou a utilizar a nomenclatura de União Europeia (UE). Neste trabalho, convencionamos de se referir ao bloco como União Europeia, mesmo ao tratar do período antes da mudança de nomenclatura oficial.

¹⁵ ICTSD. Agriculture: WTO members prepare for extended modalities phase. Bridges Weekly Trade News Digest vol. 7, n. 8, 05/03/03; ICTSD. Agriculture: Harbison’s modalities draft receives mixed reactions. Bridges Weekly Trade News Digest vol. 7, n. 6, 19/02/03; ICTSD. Agriculture: Members still far apart on key elements of negotiation modalities. Bridges Weekly Trade News Digest vol. 7, n. 25, 10/07/03.

¹⁶ O prazo previsto no programa de trabalho original acertado na reunião ministerial de Doha para o estabelecimento das modalidades era 31 de março de 2003.

incluiria metas numéricas ou prazos definidos para os compromissos de liberalização, pois estas informações estariam indicadas no texto negociador através de colchetes para preenchimento posterior, sendo formulados da seguinte maneira: “redução de [] %” ou “durante o período [...]”. Isto permitiria que os termos da liberalização almejada pelo acordo final de Doha ficassem em aberto até que houvesse consenso político suficiente para definir as metas e prazos.

Para tentar desenterrar as negociações, vários países, dentre eles o Brasil, pediram que os EUA e a UE, por se tratarem dos *major players*, procurassem chegar a uma posição comum para possibilitar o prosseguimento das negociações¹⁷. Conseqüentemente, os EUA e a UE iniciaram uma série de reuniões bilaterais e apresentaram, em agosto de 2003, uma proposta de acordo-quadro que ficou conhecida como o “texto conjunto EUA-UE”.

4.2.1.

A tentativa pelo texto conjunto EUA-UE de manter o *status-quo*

Os Estados Unidos e a União Européia representam, tradicionalmente, posições antagônicas nas negociações agrícolas. Assim, enquanto os EUA favorecem a abertura de mercados e o corte nos programas de apoio doméstico e apoio às exportações, a UE resiste em acabar com os programas de apoio doméstico e de exportações, especialmente por acreditarem que os EUA se utilizavam de outras formas de apoio à exportação que seriam permitidas pelas regras vigentes da OMC, se constituindo em uma vantagem competitiva injusta¹⁸.

O texto conjunto EUA-UE foi criticado tanto por PDs e PEDs, que argumentavam que o mesmo mantinha intactos os elementos mais protecionistas de cada país, permitindo que os EUA continuassem com os programas de apoio doméstico, ao mesmo tempo em que a UE resguardava significativas barreiras às importações. Por isso, muitos países viram o texto conjunto EUA-UE como uma ameaça da repetição do acordo de Blair House de 1992, no qual os EUA e a UE acomodaram as suas diferenças agrícolas e, conseqüentemente, diluíram

¹⁷ Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, op. cit.

¹⁸ ICTSD. Cancun Ministerial: Setting the stage. Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 10 de setembro de 2003.

significativamente o grau de liberalização agrícola alcançada na Rodada Uruguai¹⁹.

O texto conjunto ameaçava também os interesses do Brasil, pois resultaria em poucas mudanças na estrutura de apoio doméstico dos EUA e da UE, uma vez que o mesmo previa a manutenção de subsídios de Caixa Azul e não definia regras para o uso de subsídios de Caixa Verde (o que podia abrir espaço para que a Caixa Verde fosse comprometida ao ser utilizada para compensar a diminuição dos subsídios distorcivos). Na avaliação da delegação brasileira, o texto também resultaria em acesso limitado a mercados, já que previa a continuação do mecanismo *Special Agricultural Safeguard* (SSG) pelo qual os PDs poderiam impor barreiras ao comércio em caso de surtos de importação. Contudo, é possível que os pontos do texto conjunto com maior potencial de prejudicar o Brasil fossem: a criação de uma categoria especial de países exportadores líquidos de alimentos que não teriam direito às flexibilidades dos PEDs e a continuação dos subsídios à exportação.²⁰

Outros agrupamentos de países se organizaram para lançar versões próprias de propostas de acordo-quadro para servir de alternativa ao texto EUA-UE, por exemplo, aquele redigido pelo grupo conhecido como *Six like-minded countries* (República Dominicana, Honduras, Quênia, Nicarágua, Panamá e Sri Lanka), cuja proposta seguiu em grande parte o texto conjunto EUA-UE, embora pedisse a inclusão de maiores flexibilidades para os PEDs. Outra proposta mais crítica do texto EUA-UE foi lançada por uma coalizão de nove PEDs do Grupo de Cairns em conjunto com outros onze países – grupo que viria a ficar conhecido posteriormente como o G-20²¹.

¹⁹ Hoekman, Bernard e Newfarmer, Richard. After Cancún: Continuation or Collapse? From Doha (and before) to Cancún: Antecedents to Failure. Trade Note 13. The World Bank Group. Dezembro 17, 2003; ICTSD. Agriculture: Real Negotiations Start As EC, US Table Joint Modalities Text Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 7, n. 28, 21/08/03; Narlikar e Tussie, op. cit.

²⁰ Missão do Brasil em Genebra. Carta de Genebra. Ministério das Relações Exteriores. Ano 2, No. 6, setembro de 2003b.

²¹ Os membros originais do G-20 em Cancún 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.

4.2.2.

A criação do G-20

A Austrália, líder do Grupo de Cairns, não se pronunciou contra o acordo conjunto EUA-UE. Esta postura pode ter estado relacionada ao fato de que, na mesma época, a Austrália estava negociando uma área de livre comércio com os EUA. Nesse sentido, os termos do acordo dos EUA e da UE e a reação conservadora da Austrália foram citados como os principais motivos que levaram a delegação brasileira a procurar uma solução alternativa de aproximação com outros países fora do Grupo de Cairns²². Assim, um diplomata brasileiro entrevistado por Motta Veiga explica que “Cairns was paralyzed and Brazil seized the opportunity created by this “leadership vacuum” to gather support to its paper in Geneva”²³.

De acordo com diplomatas entrevistados por Campolina de O. Soares, a delegação brasileira encabeçou uma articulação política que levou à criação do G-20, aproximando-se primeiramente da Índia e da Argentina para discutir a elaboração de uma proposta de acordo-quadro em comum como contraponto à proposta conjunta²⁴. A inclusão da Índia nesse novo agrupamento decorria de seu importante papel tradicionalmente exercido na OMC de representante dos PEDs, enquanto 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 de Cairns. Logo após a elaboração *draft* inicial, a Índia convidou a China e o Brasil, os países exportadores latino-americanos. Assim, o G-20²⁵ contou inicialmente com 17 países em desenvolvimento quando da assinatura de sua primeira proposta em conjunto²⁶. Nesse momento, os 17 países representavam 63% dos produtores agrícolas do mundo, o que significava não só

²² Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, 2008, p. 6; Motta Veiga, op. cit., 2005b, p.4.

²³ Motta Veiga, op. cit., 2005b, p.4.

²⁴ Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, op. cit., 2008.

²⁵ 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.

²⁶ Campolina de O. Soares, op. cit., 2004.

maior credibilidade na ameaça da coalizão de bloquear as negociações, bem como emprestava ao G-20 maior legitimidade e “peso moral”²⁷.

Nesta época, muitos analistas de política comercial expressaram certo ceticismo com relação à viabilidade do G-20, pois a coalizão incluía países que até então tinham adotado estratégias negociadoras diferentes, e às vezes antagônicas, no âmbito das negociações agrícolas da OMC²⁸. Em específico, alguns previam uma possível rixa entre os países importadores de produtos agrícolas e os exportadores do Grupo de Cairns. A existência de interesses divergentes entre os membros do G-20 era vista como uma fonte de fraqueza da coalizão, já que esta grande dispersão de preferências com relação às negociações agrícolas dificultaria a elaboração de uma agenda comum.

Para facilitar uma primeira aproximação, podemos classificar os países pelo tipo de posicionamento adotado nas negociações agrícolas em um contínuo entre dois pólos, um ofensivo (liberalizante) e outro defensivo (protecionista)²⁹. Do lado ofensivo estão os países que são grandes produtores e exportadores de produtos agrícolas e que favorecem a liberalização dos mercados agrícolas, pois os benefícios da liberalização seriam indiscutíveis para as suas exportações. Já os países importadores de alimentos demonstraram maior incerteza acerca dos benefícios da liberalização agrícola, pois um resultado possível do desmantelamento dos subsídios em escala global seria o aumento dos preços de alimentos³⁰. Estes países também queriam resguardar seu direito de impor barreiras às importações de alimentos para garantir sua “segurança alimentar” e agricultura doméstica. Nesse sentido, o G-20 incorporou países que tradicionalmente se situavam em pólos opostos, uns marcadamente ofensivos e outros defensivos.

Contudo, na opinião do então embaixador Clodoaldo Hugueney, chefe da Missão Permanente do Brasil em Genebra nesse momento, era possível sim reunir países exportadores e importadores em uma mesma coalizão, pois, ao mesmo

²⁷ Narlikar e Tussie, op. cit.

²⁸ Motta Veiga, op. cit., 2005b, pp.1-2.

²⁹ Kaukab, Rashid S. Coalitions and alliance strategies for developing countries in the Doha Round of Agricultural Negotiations. In: McCalla, Alex F.; Nash, John D. Reforming agricultural trade for developing countries. World Bank Publications, 2006.

³⁰ Hamilton e Whalley, op. cit., p. 26.

tempo, o G-20 atendia às demandas liberalizantes do Grupo de Cairns e respeitava as preocupações dos países importadores. Nas palavras do embaixador:

The G20 tries to strike a balance between the interests of trade liberalization and the development objectives of its members. Cairns is more focused on trade liberalization. Their respective agendas and interests coincide as regards the need for the end of trade distorting policies in agriculture and for the opening of developed countries markets. **The difference lies in the definition of special and differential treatment for developing countries, especially in the area of market access.**³¹

No caso dos PDs, a UE defendia a criação do mecanismo e os EUA não se opunham à criação de um mecanismo de salvaguardas especiais, argumentando apenas que primeiro deveriam ser estabelecidos os critérios que o mecanismo deveria observar para garantir que este não viesse a ser utilizado de forma protecionista. Estes critérios incluíam: (i) limitação, (ii) transitoriedade, (iii) gatilhos coerentes e (iv) implementação sem excessos.³²

Antes mesmo da criação do G-20, a diferença no posicionamento entre importadores e exportadores agrícolas na questão do acesso a mercados de países em desenvolvimento já se fazia presente. O MRE descreve as discussões sobre tratamento especial e diferenciado durante a primeira das reuniões de consultas técnicas convocadas pelo presidente da Sessão Especial de Agricultura durante o mês de maio de 2003, ou seja, quatro meses antes do lançamento da proposta conjunta EUA-UE e da criação do G-20. São salientadas nesta descrição as posições antagônicas dos PEDs exportadores e importadores sobre a criação de uma categoria de “produtos especiais” (SP) e do “mecanismo de salvaguardas especial” (SSM).³³

Em uma postura que o Itamaraty descreveu como um “enfoque protecionista (...) bem consolidado”, os PEDs pediram que fosse criada uma categoria de produtos especiais que receberia tratamento diferenciado com relação aos

³¹ Hugueney Filho, C. The G20: Passing phenomenon or here to stay? Focus on Trade. Bangkok, Focus on the Global South, n. 98, abr. 2004. Disponível em: <<http://focusweb.org/publications/FOT%20pdf/fot98.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2009, p. 12, **negrito** nosso.

³² Missão do Brasil em Genebra. Carta de Genebra. Ministério das Relações Exteriores. Ano 2, No. 5, Maio/Junho de 2003a.

³³ Ibid.

compromissos de redução tarifária e prazos de desgravação. Questões técnicas em discussão durante a Sessão Especial de Agricultura incluíam o valor do corte tarifário e os critérios para definir a sua abrangência em termos de produtos – os PEDs defendiam neste ponto que os produtos especiais fossem auto-declarados e sujeitos a um número máximo de produtos³⁴. Por outro lado, os países do Grupo de Cairns argumentavam que os produtos deveriam ser escolhidos com base em critérios objetivos que demonstrassem o impacto do produto na segurança alimentar e no desenvolvimento rural de cada um dos países. Ademais, os PEDs defendiam a criação de um mecanismo de salvaguarda especial para se proteger de possíveis quedas de preços e de surtos de importação que pudessem ameaçar os seus produtores domésticos, em sua maioria, pequenos agricultores familiares. Assim, as características do mecanismo de salvaguardas especial, que ainda estavam em aberto e que precisariam ser negociadas, incluíam o escopo dos produtos abrangidos, a cobertura em termos de linhas tarifárias, as condições gerais de implementação e a escolha do período base para definir o nível habitual de importações.³⁵

Durante as negociações, os PEDs exportadores sugeriram que o mecanismo de salvaguardas fosse aplicado somente sobre importações originárias dos países desenvolvidos, eximindo os PEDs dos efeitos da sua aplicação. Contudo, esta proposta obteve oposição dos PEDs importadores e dos demais PDs, pois estes argumentavam que isto levaria a um “desvio de comércio” em prol dos PEDs países exportadores³⁶. Já nessa época, o MRE demonstrava preocupação de que as flexibilidades de tratamento de especial e diferenciado para os PEDs pudessem vir a ameaçar a expansão das exportações brasileiras, que crescentemente se dirigiam para os países em desenvolvimento:

Neste particular, deve-se considerar que as exportações brasileiras para os PEDs, em 2001 e em 2002, representaram, respectivamente, 31,1% (US\$ 7,42 bilhões) e 32,9% (US\$ 8,17 bilhões) do total das exportações brasileiras. O crescimento do valor das exportações para PEDs (10,1%) pode ser tomado

³⁴ Com base nas importações da China, Índia, Marrocos, Egito e Coréia, um estudo preparado pela Austrália aponta que uma lista de 20 produtos especiais definidos a um nível de seis dígitos na nomenclatura tarifária abrangeria 76% das importações agrícolas dos países em desenvolvimento, enquanto que uma lista de 10 produtos cobriria 64% das importações e a de 5 produtos alcançariam 42% das importações agrícolas. (Missão do Brasil em Genebra, op. cit., 2003a, p. 6)

³⁵ Ibid.

³⁶ Missão do Brasil em Genebra, op. cit., 2003a.

como indicando tendência para um direcionamento crescente do comércio exterior agrícola do país para mercados do Sul. Assim, ainda que, de imediato, não haja perda de acesso corrente, o conceito de produtos especiais deve merecer acompanhamento cuidado, de modo a não constriar o potencial de ampliação e de diversificação de destinos das exportações brasileiras.³⁷

Mesmo assim, o Itamaraty reconheceu a centralidade da demanda por parte dos PEDs importadores por produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas especial, de forma a proteger o seu mercado interno e seus produtores domésticos de possíveis surtos de importação, para o prosseguimento das negociações ao afirmar que

o debate sobre os produtos especiais e o mecanismo de salvaguarda especial adquire relevância, tendo-se tornado um ponto vital do processo negociador (*dealbreaker*) para os PEDs.³⁸

Alguns dias antes da constituição do G-20 foi anunciada a criação da Aliança por Produtos Estratégicos e Mecanismo de Salvaguarda Especial, agrupamento de PEDs sob a liderança inicial das Filipinas seguida pela Indonésia, cuja agenda se restringia ao estabelecimento de um acordo-quadro nos temas de Produtos Estratégicos (depois denominados Produtos Especiais) e de um Mecanismo de Salvaguardas para PEDs. A Aliança muda de nome em setembro de 2003 para G-33³⁹ ao publicar seu primeiro pronunciamento, no qual define como seu objetivo

to ensure that the issue of food security, rural livelihood and rural development becomes an integral part of the agricultural negotiations (...) by vigorously promoting Special and Differential Treatment through the concept of Special Products and Special Safeguard Mechanism for all developing countries.⁴⁰

Outros grupos de PEDs apoiaram a agenda do G-33, inclusive a União Africana (UA), os Países da África, Caribe e o Pacífico (ACP) e os Países de

³⁷ Missão do Brasil em Genebra, op. cit., 2003a.

³⁸ Ibid., p. 6.

³⁹ São 46 membros do G33: Antiga & Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, China, Costa de Marfim, Congo, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Coreia, Madagascar, Mauritânia, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sirilanka, Suriname, Tanzânia, Trinidad & Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia, Zimbábue.

⁴⁰ G-33. G-33 Press Statement. Genebra, outubro de 11 de 2005, p. 3.

Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs). Ao publicar a sua proposta, o G-20 teve que ter o cuidado de cortejar o apoio destes grupos para garantir que as várias coalizões de PEDs não se contradizessem, o que, na visão de Narlikar e Tussie, contribuiu para a legitimidade do G-20 frente aos demais PEDs⁴¹.

4.2.3.

A proposta do G-20 enfatizava a redução dos subsídios agrícolas

A despeito das dificuldades sugeridas pela composição heterogênea da coalizão, em apenas uma semana o G-20 conseguiu preparar e apresentar uma proposta de acordo-quadro que, em comparação com a proposta EUA-UE, propunha regras mais ambiciosas para a diminuição dos subsídios mais distorcivos ao comércio, isto é, de Caixa Amarela, a eliminação por completo dos subsídios de Caixa Azul, uma maior redução do nível de *de minimis*⁴² e o estabelecimento de regras estritas para regular o uso de subsídios de Caixa Verde. O G-20 também exigia que as negociações pós-Cancún estabelecessem um prazo para a eliminação completa de todos os subsídios à exportação. Nesse sentido, Giordano Delgado e Campolina de O. Soares afirmam que a ênfase do texto conjunto do G-20 na redução dos subsídios era a sua característica mais marcante⁴³.

O texto também continha várias flexibilidades de tratamento especial e diferenciado para os PEDs. Em relação ao acesso a mercados, o texto do G-20 previa o uso, por um lado, de uma “fórmula Uruguai” para os PEDs e, por outro, de uma “fórmula suíça” para os PDs⁴⁴. Já em relação ao apoio doméstico, o texto previa o tratamento diferenciado dos programas de apoio doméstico para o desenvolvimento agrícola e a manutenção dos níveis de *de minimis* atuais para os PEDs, ao mesmo tempo em que estabelecia a criação de uma categoria de

⁴¹ Narlikar e Tussie, op. cit.

⁴² Apoio *de minimis* é um montante mínimo de qualquer tipo de apoio permitido pelas regras da OMC, até quando este apoio tem efeito distorcivo sobre o comércio ou produção. O *de minimis* é limitado a 5% do valor da produção doméstica no caso dos PDs e 10% no caso dos PEDs.

⁴³ Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, op. cit.

⁴⁴ Uma fórmula suíça leva a reduções tarifárias maiores do que uma fórmula do tipo Uruguai e tem efeito homogeneizador sobre as estruturas tarifárias dos membros, o que significa que leva a maiores reduções sobre as tarifas mais altas, o que, na visão dos PEDs, contraria o princípio de reciprocidade menos do que plena.

produtos especiais para os PEDS que receberiam tratamento diferenciado, isto é, com cortes tarifários menores e prazos maiores, e a criação do mecanismo de salvaguardas especial. Contudo, as cláusulas que versavam sobre os produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas eram vagas e não incluíam informações acerca de como e sob quais condições estes seriam implementados, deixando isto para determinação futura, como fica claro nos trechos a seguir:

Under conditions to be determined in the negotiations, a special safeguard mechanism (SSM) shall be established for use by developing countries, the scope of which would depend on the impact of tariff cuts as per 2.6 above.

Having regard to their rural development and food security needs, developing countries shall benefit from special and differential treatment, including lower tariff reductions and longer implementation periods, as well as from the establishment of Special Products (SP), **under conditions to be determined in the negotiations.**⁴⁵

Por último, o texto proposto pelo G-20 não criava distinções entre os PEDs para a aplicação das cláusulas de tratamento especial e diferenciado. Este ponto era de extrema importância para o Brasil, uma vez que, no texto conjunto dos EUA-UE, os PDs estabeleciam uma categoria para classificar os PEDs enquanto exportadores líquidos de alimentos que teriam menor acesso as flexibilidades de tratamento especial e diferenciado. Neste caso, o Itamaraty se opunha à idéia de criação de uma gradação entre os PEDs, o que, em sua visão, poderia enfraquecer a identidade compartilhada entre os membros do G-20.⁴⁶

4.2.4.

O G-20 demonstra pouca influência sobre os *drafts* sucessivos de modalidades

Após considerar as contribuições dos EUA, da UE e do G-20, o *chair* da reunião ministerial de Cancún lançou o segundo *draft* da declaração ministerial conhecido como “texto Pérez del Castillo”. Na avaliação de Campolina de O. Soares, o G-20 não conseguiu exercer uma influência determinante sobre este *draft*, pois o mesmo se aproximou mais da proposta conjunta EUA-UE do que da

⁴⁵ Organização Mundial do Comércio. JOB(03)/162. Agriculture – Framework Proposal. Genebra, 20/08/2003, negrito nosso.

⁴⁶ Missão de Brasil em Genebra, op. cit., 2003b

proposta do G-20⁴⁷. O então embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa classificou o texto como “fundamentally flawed” pois, “apesar do amplo apoio estendido à proposta do G-20, a seção do texto do presidente sobre agricultura reflete, basicamente, o conteúdo do documento EUA-UE”⁴⁸. De acordo com o International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), o texto del Castillo não ofereceu uma saída ao impasse, pois afirma que “in their reaction to Chair Pérez del Castillo’s draft framework text, members more or less reiterated their already well know positions”⁴⁹.

Já em Cancún, uma terceira tentativa de formular uma declaração ministerial foi preparada pelo então ministro de Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez, que presidia a reunião. Novamente de acordo com o ICTSD, “reactions to the revised draft Ministerial Text (...) showed members more determinedly apart than at any time in recent weeks”⁵⁰. Nesse cenário, os temas mais disputados continuavam sendo a agricultura e os temas de Cingapura, sendo que, com relação à primeira, o instituto avaliou que o texto não diferia muito da versão inicial da declaração ministerial. Entretanto, não houve oportunidade de discutir a fundo o *draft* de Derbez, pois o ministro Derbez decretou o encerramento precoce da reunião. O seu colapso, ocorrido no dia 14 de setembro, a princípio foi atribuído às divergências sobre os temas de Cingapura, mas, uma análise mais detalhada, demonstra que o fracasso das negociações estava intimamente ligado à falta de avanço nas negociações agrícolas, principalmente no que tange à eliminação dos subsídios ao algodão.

4.2.5. O colapso das negociações

Os principais *demandeurs* para a inclusão dos temas de Cingapura (investimento, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio) na agenda negociadora eram a União Européia e o Japão, enquanto que a Índia liderava um grupo de 70 países que argumentava que era prematuro negociar estes temas. Durante as negociações em Cancún, houve certa

⁴⁷ Campolina O. Soares, op. cit. 2004.

⁴⁸ Missão de Brasil em Genebra, op. cit., 2003b, p. 24.

⁴⁹ ICTSD. Agriculture: Draft Framework Released, Members Voice ‘Balanced’ Criticism. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 7, n. 29, 28 de agosto de 2003.

⁵⁰ Ibid.

flexibilização nas posições defendidas tanto por parte dos EUA quanto da UE, que aceitariam negociar apenas compras governamentais e facilitação do comércio, e da Índia, que aceitou negociar a facilitação de comércio. Ao contrário, o Japão e a Coreia e os mais de 70 países do grupo de Países Africanos, do Caribe e do Pacífico (ACP) e da União Africana (UA) se mantiveram inflexíveis, pois os asiáticos não aceitavam negociar nenhum tema em separado, enquanto o grupo ACP/UA não aceitaria negociar acordo algum. Frente a esta situação, o ministro Derbez encerrou a ministerial no quinto dia de negociações ao perceber que nenhum consenso poderia ser alcançado.⁵¹

Para além da crítica de que o ministro Derbez encerrou a reunião prematuramente sem ter dado uma oportunidade para que os países procurassem chegar a uma solução do impasse, na avaliação de Hoekman e Newfarmer, a intransigência da ACP/UA perante os temas de Cingapura foi o estopim para o fracasso da reunião⁵². Entretanto, a postura do ACP/UA precisa ser entendida no contexto maior da falta de avanço nas outras áreas de negociações, especialmente nas áreas agrícola e de algodão. De acordo com os autores, o cronograma original definido em Doha previa uma seqüência de negociações na qual seriam negociados, primeiramente, os temas de interesse dos PEDs para que eles tivessem clareza dos ganhos nas áreas de seu interesse no momento de decidir a sua posição sobre os temas de Cingapura. Porém, como os prazos foram todos estourados sem a devida reorganização da agenda, os PEDs se viram forçados a aceitarem compromissos em temas de Cingapura sem saber qual seria o *quid pro quo* em outras áreas como agricultura e algodão. Da mesma forma, a seqüência das negociações possibilitou que os países mais resistentes à liberalização agrícola, como o Japão e a Coreia, mantivessem as negociações agrícolas reféns de uma decisão sobre os temas de Cingapura⁵³.

A eliminação de subsídios ao algodão era uma proposta introduzida pelos quatro países africanos produtores dessa mercadoria – Benin, Mali, Chad e Burkina Faso – e desfrutava de amplo apoio dos demais PEDs, embora enfrentasse a resistência dos EUA. A Argentina e o Brasil, por sua vez, já tinham

⁵¹ ICTSD. New ministerial text to be issued today. Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 13 de setembro de 2003.

⁵² Hoekman e Newfarmer, op. cit.

⁵³ Ibid.

pedido que fosse aberto um painel contra o programa de subsídios ao algodão dos EUA em setembro de 2002, sendo, portanto, favoráveis à iniciativa, assim como a Índia⁵⁴. Contudo, o parágrafo do *draft* Derbez que tratava sobre a questão de algodão refletiu, em sua integridade, a posição americana⁵⁵. Isto teria sido a razão pela qual os países africanos se recusaram a negociar qualquer tema de Cingapura. Hoekman e Newfarmer também criticam a estratégia negociadora intransigente da ACP/UA e argumentam que, frente à flexibilidade demonstrada pelos EUA e pela UE em aceitar abrir mão de dois dos quatro temas de Cingapura, se a ACP/UA tivesse aceitado ao menos negociar a facilitação de comércio, talvez isto pudesse ter facilitado o avanço das negociações nas demais áreas⁵⁶. Nesse sentido, negociadores entrevistados por Campolina de O. Soares também avaliaram que era possível que a posição dos países africanos, na verdade, fosse uma reação à falta de resultado da negociação sobre algodão⁵⁷.

4.2.6. Nenhum avanço nas negociações de NAMA

As negociações de acesso a mercados não-agrícolas (NAMA)⁵⁸ também tinham como data prevista para a definição das modalidades o dia 31 de maio de 2003. Entretanto, a falta de avanço nas negociações agrícolas se refletiu no pouco avanço com relação a NAMA durante a ministerial de Cancún – nas palavras o então embaixador Henry Tang Ying-yen de Hong Kong, o facilitador de NAMA em Cancún, a convergência nas posições em NAMA entre os membros da OMC constituía uma “missão impossível”⁵⁹. O texto final de NAMA contido na declaração ministerial destacava que todos os pontos do texto permaneciam em aberto devido à falta de convergência entre os membros⁶⁰.

Assim como no âmbito da agricultura, as negociações de acesso a mercado não-agrícolas também eram caracterizadas por um forte embate Norte-Sul nos

⁵⁴ ICTSD. Cotton: The ‘Trips and Health’ of Cancun? Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 11 de setembro de 2003.

⁵⁵ ICTSD. A the eleventh hour, divergence all over again. Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 14 de setembro de 2003.

⁵⁶ Hoekman e Newfarmer, op. cit.

⁵⁷ Campolina de O. Soares, op. cit.

⁵⁸ Para a lista de textos negociadores em NAMA até a realização da ministerial de Cancún, em 2003, ver Tabela A.1 no Anexo.

⁵⁹ ICTSD. New ministerial text to be issued today. Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 13 de setembro de 2003.

⁶⁰ OMC. Declaração Ministerial de Cancún. WT/MIN(03)/20.

principais pontos sob discussão: a fórmula de redução tarifária a ser utilizada, a participação nas negociações setoriais e as flexibilidades para os PEDs. Para a redução das tarifas, os PDs defendiam uma fórmula suíça ambiciosa de redução linear com efeito harmonizador⁶¹, o que implicava em reduções maiores sobre tarifas mais altas, enquanto os PEDs defendiam o uso de fórmulas com coeficientes diferenciados para PEDs e PDs sob o argumento de que aqueles não deviam diminuir as suas tarifas mais do que proporcionalmente do que os países desenvolvidos, apesar de partirem de níveis mais altos. Os países desenvolvidos, por sua vez, argumentavam que os PEDs pediam muita flexibilidade em troca de poucos compromissos⁶².

Outro ponto de discórdia Norte-Sul eram as negociações setoriais⁶³. Os PDs defendiam que alguns setores tivessem a sua completa liberalização – chamada de proposta de liberalização “zero por zero” – para PDs em três anos e em um prazo maior para os PEDs. Nesse sentido, os PDs argumentavam que a participação nas iniciativas setoriais deveria ser obrigatória, enquanto que os PEDs defendiam que a participação deveria ser voluntária⁶⁴. No caso do Brasil, a participação obrigatória nas iniciativas setoriais foi avaliada como “unacceptable” pela delegação brasileira⁶⁵.

Por último, a definição das flexibilidades de tratamento especial e diferenciado aos quais os PEDs teriam direito também dividia os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Dentre as propostas de flexibilidades, encontravam-se prazos de desgravação mais extensos e acesso livre para os produtos de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs), para os quais estava previsto a dispensa da redução de tarifas em troca do compromisso de maior consolidação tarifária. Uma das propostas mais disputadas era aquela defendida pelos EUA, pela UE e pelo Canadá, em que se afirmava que o recurso às flexibilidades se tornasse condicional à magnitude do corte tarifário

⁶¹ Ver proposta dos EUA, da UE e do Canadá de fórmula não-linear (JOB(03)/163).

⁶² ICTSD. Cancun Ministerial: Setting the stage. Bridges Daily Update on the Fifth WTO Ministerial Conference, 10 de setembro de 2003.

⁶³ Os setores para os quais iniciativas setoriais estavam previstas incluíam: automotivo, peixe e produtos da pesca, têxteis, produtos químicos e farmacêuticos, material esportivo, pedras, jóias e metais preciosos, bicicletas e produtos esportivos, produtos florestais.

⁶⁴ ICTSD. WTO Market Access Group deliberates negotiating approach. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 7, n. 26, 17 de julho de 2003.

⁶⁵ Missão do Brasil em Genebra, op. cit., 2003b.

empreendido pela fórmula ou ao compromisso de consolidação tarifária adotado. A proposta dos EUA-UE-Canadá enfrentava resistências por parte dos PEDs, que argumentavam que as flexibilidades não deveriam ser utilizadas como “prêmio” para incentivar o aprofundamento do processo de liberalização.⁶⁶

4.2.7.

A dimensão doméstica da criação do G-20

Motta Veiga argumenta que a criação do G-20 não foi resultado apenas das dinâmicas de negociações na OMC, mas também fruto de importantes mudanças na economia política doméstica do Brasil. Em particular, o autor identifica o amadurecimento do setor agrícola brasileiro e a nova “southern stance” de política externa do então recém empossado governo Lula como importantes variáveis explicativas.⁶⁷

Como já mencionado anteriormente, desde os anos 1990 a estratégia negociadora do Brasil nas negociações agrícolas teria sido caracterizada pela hegemonia do agronegócio na definição das preferências, o que ficava claro na atuação brasileira em coalizão de países com interesses ofensivos em agricultura – como o Grupo de Cairns. Em 2003, o amadurecimento da postura ofensiva do setor agrícola levou o Ministério da Agricultura, considerado como porta-voz do agronegócio no âmbito do governo, a exigir do governo Lula uma postura mais autônoma nas negociações multilaterais e a expressar descontentamento com a postura moderada da Austrália, líder do Grupo de Cairns, o que teria incentivado ao MRE a elaborar uma estratégia alternativa⁶⁸. No mesmo ano, o agronegócio também instituiu um centro de pesquisas para dar suporte técnico à posição brasileira nas negociações agrícolas – o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) – nos moldes do instituto australiano que fornecia o apoio técnico a Austrália para coordenar o Grupo de Cairns.

Na ocasião da criação do G-20, houve oposição inicial do agronegócio de se unir à coalizão, pois a sua criação pelo Brasil significou um novo alinhamento com os países que assumiam, tradicionalmente, posturas defensivas. No entanto,

⁶⁶ ICTSD. North-south divide persists as WTO market access talks move towards Cancún. Bridges Weekly Trade Digest, vol 7, n. 28, 21/08/2003.

⁶⁷ Motta Veiga, op. cit., 2007.

⁶⁸ Ibid, p. 3.

uma vez que a única alternativa no momento era de colusão entre os Estados Unidos e a União Européia, com conseqüente diluição da ambição do escopo liberalizante do acordo agrícola, houve uma rápida aceitação da estratégia proposta pelo governo por parte do agronegócio⁶⁹. Nesse sentido, para Motta Veiga, a criação do G-20 pelo Brasil significou que os interesses defensivos da agricultura familiar e do Ministério de Desenvolvimento Agrícola ganharam mais representatividade frente ao Executivo e que a agenda negociadora passou a incorporar algumas das suas reivindicações⁷⁰.

Contudo, deve ser relativizada a influência do *lobby* da agricultura familiar sobre a formulação da estratégia negociadora do Brasil. Como foi analisado no capítulo 3, a ausência de mecanismos formais de consulta entre o Executivo e os grupos de interesse permite que o acesso destes aos formuladores de política comercial continue sendo definido pelas preferências dos tomadores de decisão e que seja instrumentalizado pelo Executivo com o intuito de legitimar decisões previamente tomadas⁷¹. Desta forma, a inclusão do *lobby* da agricultura familiar no processo de formulação da estratégia brasileira para a OMC poderia servir a uma estratégia de dois níveis no sentido de convencer os demais PEDs importadores de que um país com o histórico de defesa da liberalização agrícola como o Brasil poderia ser encarregado de defender os seus interesses como um dos líderes da nova coalizão.

A segunda variável doméstica indicada por Motta Veiga para explicar a decisão de o Brasil encabeçar a liderança do G-20 é a nova ênfase da política externa do governo Lula na dimensão da cooperação Sul-Sul. Neste sentido, o G-20 teria um forte componente político de contestação à hegemonia por se tratar de uma coalizão composta por países em desenvolvimento com o objetivo de se contrapor à posição assumida pelos EUA e pela UE no processo de liberalização agrícola. Em julho de 2003, o fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi criado, sendo que esta aproximação anterior entre Brasil e Índia teria facilitado a criação do G-20.⁷²

⁶⁹ Sandra Rios, em entrevista concedida a autora. Rio de Janeiro, 01/12/2009.

⁷⁰ Motta Veiga, op. cit., 2007.

⁷¹ Carvalho, op. cit.; Motta Veiga, op. cit., 2005a.

⁷² Motta Veiga, op. cit., 2007.

De acordo com Almeida, a posse do Presidente Lula teve reflexos sobre a política externa brasileira no sentido de que houve uma mudança no que diz respeito à hierarquia dos objetivos da mesma e uma politização da agenda comercial. Nesse sentido, durante este governo, a clivagem Norte-Sul passou a orientar as decisões de política externa e a formação de alianças estratégicas “Sul-Sul” com países em desenvolvimento realizadas através de acordos de comércio e de cooperação, uma vez que estas passam a ser vistas como uma forma de aumentar a liberdade de ação do país no cenário internacional. Assim, se comparamos com a lógica que orientou a política comercial do governo FHC, acordos de livre comércio passaram a assumir uma lógica política e não seriam mais entendidos estritamente como objetos de natureza comercial.⁷³

Ainda de acordo com Almeida, a política externa heterodoxa do governo Lula teria um forte componente de legitimação política perante a sua base eleitoral, pois esta também cumpriria o objetivo de servir como mecanismo de compensação ideológica uma vez que a sua base eleitoral havia ficado órfã de políticas macroeconômicas heterodoxas⁷⁴. Ao se encontrar no meio de uma crise de confiança que se refletiu na queda dos fluxos de capital externos e na turbulência observada no mercado de ações, o governo eleito em 2002 se viu forçado a adotar medidas de política econômica ortodoxas para restaurar a confiança, se afastando da agenda econômica tradicionalmente defendida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Da mesma forma, na condução das políticas públicas microeconômicas e sociais, também teria sido difícil adotar diretrizes muito diferentes àquelas já em curso no governo FHC. Além da contenção fiscal resultante da política macroeconômica ortodoxa, os constrangimentos burocráticos e orçamentários impossibilitaram que diretrizes diametralmente opostas fossem assumidas⁷⁵. Portanto, segundo Almeida, teria restado ao governo satisfazer o apelo por mudanças e cumprir as promessas eleitorais através da definição de uma política externa que, apesar das limitações decorrentes da necessidade de respeitar os compromissos já assumidos com parceiros internacionais, apresentava maior grau de liberdade. Assim, a política externa

⁷³ Almeida, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. Bras. Polít. Int.* 47 (1): 162-184, 2004b.

⁷⁴ Almeida, op. cit., 2004b; Motta Veiga, op. cit., 2005a, p. 7.

⁷⁵ Lima, op. cit., abril/junho de 2005.

constituiria o único campo no qual o governo poderia manter-se fiel à sua herança esquerdista⁷⁶. A criação do G-20 seria, portanto, o “exemplo mais acabado” da conjunção de uma estratégia ofensiva em agricultura com a orientação Norte-Sul da política externa brasileira⁷⁷.

4.3. Conclusões

4.3.1. A criação do G-20 em dois níveis

De acordo com o que acabamos de analisar podemos concluir, portanto, que, no plano externo, a ameaça de colusão entre os EUA e a UE somada à recusa por parte da Austrália de liderar o Grupo de Cairns em um movimento de oposição representaram as principais motivações que levaram o Brasil a procurar uma aproximação com os demais países em desenvolvimento e a criar o G-20 como estratégia negociadora alternativa. Por outro lado, no plano doméstico, foram fundamentais a necessidade de justificar politicamente o caráter de esquerda do novo governo através da formulação de uma política externa que enfatizasse a cooperação Sul-Sul e o movimento de contestação anti-hegemônico, assim como foi essencial o amadurecimento da competitividade do setor do agronegócio, uma vez que este passou a pressionar o Executivo para que assumisse uma atitude mais autônoma do Brasil frente às negociações comerciais.

Contudo, esses fatores por si só não conseguem explicar como foi possível formar o G-20 no tempo recorde de uma semana. Nesse sentido, para explicar essa ocorrência poderíamos citar o fato de o Brasil possuir uma experiência anterior com o Grupo de Cairns, portanto, resultando no acúmulo de maior *know-how* técnico por parte do Itamaraty. Assim, o G-20 também ficou conhecido por apresentar uma estratégia negociadora sofisticada com ênfase na elaboração de propostas construtivas e fundamentadas em análises técnicas, o que concedia maior legitimidade perante as demais delegações durante o curso das negociações. Além disso, como já foi mencionado, outros elementos que podem explicar a rápida formação da coalizão seriam a aproximação política já ensejada entre o

⁷⁶ Almeida, op. cit., 2004b.

⁷⁷ Motta Veiga, op. cit., 2007.

Brasil e a Índia no início de 2003 a partir da criação do fórum IBAS e a maior identificação política com a Argentina, uma vez que os dois países tiveram governos de esquerda que assumiram o poder ao mesmo tempo⁷⁸.

4.3.2.

Uma coalizão híbrida e com baixa coerência interna

De acordo com a literatura revisada no capítulo 2, podemos então afirmar que o G-20 configurou-se como uma coalizão “híbrida”, ou seja, como um agrupamento que apresentava características dos dois tipos ideais de coalizões definidos por Narlikar – as coalizões *issue-based* e de bloco⁷⁹. Assim, por um lado, o G-20 tratava-se de uma coalizão com abrangência reduzida que se propunha a negociar conjuntamente apenas nas negociações agrícolas, permitindo aos países membros a adoção de posições individuais nos demais assuntos sob negociação. Dessa forma, a coalizão procurava emular a eficiência negociadora do Grupo de Cairns, pois uma agenda limitada representava menores custos de ação conjunta e limitava as oportunidades de que os adversários pudessem oferecer *side-payments*, levando os membros a abandonarem a coalizão em prol dos seus interesses particulares. Por outro lado, a coalizão, ao ser composta apenas por países em desenvolvimento, ressaltava a dimensão de contestação Norte-Sul das negociações agrícolas. Esta postura de contestação, por sua vez, ressoava dentro do discurso de desenvolvimento do Mandato de Doha, o que emprestou à coalizão uma maior legitimidade, fazendo com que a identidade compartilhada enquanto países em desenvolvimento também servisse como um fator adicional de coesão. Por tanto, o G-20 tem uma importante dimensão política⁸⁰.

Esta coalizão híbrida sugere ainda que tenha havido um processo de aprendizagem com as experiências anteriores⁸¹. Ao reunir países que participavam ao mesmo tempo do Grupo de Cairns e do G-33, o G-20 aproximou grupos que até então tinham perseguido estratégias negociadoras diferentes e mesmo contraditórias. As agendas dos dois grupos se encontravam na oposição à manutenção dos programas de subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, o que se refletiu na ênfase sobre a diminuição dos subsídios no conjunto das propostas

⁷⁸ Giordano Delgado e Campolina de O. Soares, op. cit.

⁷⁹ Narlikar, op. cit.

⁸⁰ Narlikar e Tussie, op. cit.

⁸¹ Ibid.

do G-20. Porém, no caso dos importadores agrícolas, nem sempre a diminuição dos subsídios agrícolas era considerada benéfica, dada a apreensão de que o fim dos mesmos causasse um aumento nos preços agrícolas internacionais. Isto que sugere que mesmo esse ponto inicial de consenso não era tão bem fundamentado quanto poderia inicialmente parecer.

Nesse sentido, há que se observar que, as agendas das duas coalizões incluíam um ponto potencialmente antagônico: a questão de acesso a mercados. Enquanto o G-33 defendia a criação de uma lista de produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas para os PEDs, os demais países agroexportadores, inclusive os PEDs, expressavam a preocupação de que este mecanismo pudesse bloquear o acesso das suas exportações nos principais mercados agrícolas em expansão, especialmente os da Índia e da China. Assim, podemos afirmar que a existência de interesses divergentes e, no caso de acesso a mercados, até mesmo contraditórios, entre os membros significa que o G-20 apresentava enquanto coalizão um baixo grau de coerência interna.

Apesar da proposta do G-20 prever a criação do mecanismo de salvaguardas especiais e da categoria de produtos especiais, o estágio incipiente das negociações na OMC permitiu que o impacto da baixa coerência interna da coalizão fosse diluído, já que não se fez mister então discutir números concretos de níveis de importação ou de queda de preços necessários para a ativação do mecanismo, além da magnitude das tarifas adicionais impostas para efeitos de correção, nem sequer precisou ser decidido se seriam adotados gatilhos de preços ou de volume. Com certeza, esta discussão teria exigido um maior esforço de coordenação entre os membros do G-20 e teria aumentado as chances de dissolução da coalizão em Cancun devido à existência de interesses divergentes entre os membros da coalizão sobre assuntos cruciais.

4.3.3.

O G-20 representou uma moderação da ambição liberalizante do Brasil

Na avaliação de Rios, a liderança do G-20 implicou em uma moderação do escopo do projeto de liberalização do Brasil com respeito ao acesso a mercados se o compararmos à posição defendida pelo governo brasileiro durante sua

participação no Grupo de Cairns⁸². Embora a criação do G-20 não tenha levado o Brasil a se retirar do Grupo de Cairns, a sua participação neste grupo começou a diminuir à medida que o governo brasileiro agia em nome do G-20. Assim, não é surpreendente que um diplomata entrevistado por Motta Veiga tenha afirmado que, para viabilizar uma postura em comum entre os países do G-20,

Brazil had to reduce its ambition in the market access issues to gather the support of India and China to its demands against developed countries' domestic and export subsidies. It had also to emphasize the idea of proportionality of concessions to be made during the negotiations: developing countries were supposed to pay less than the developed ones in the agricultural negotiations.⁸³

Esta moderação da agenda parece ser um dos custos associados à decisão brasileira de assumir o papel de liderança intelectual e de força promotora da coalizão. Porém, ao analisarmos as considerações relacionadas à decisão de encabeçar um movimento de articulação política, devemos destacar não apenas seus custos e benefícios tangíveis, mas também os benefícios intangíveis que seriam concedidos ao Brasil enquanto porta-voz dos PEDs em agricultura, pois, assim como na dimensão doméstica, a participação brasileira no G-20 teria um importante corolário de aquisição de maior prestígio político internacionalmente.

⁸² Rios, Sandra P. The impact of the G-20 on EU-Mercosur relations and the future of bilateral relations. In: Valladão, Alfredo e Guerrieri, Paolo (eds.). EU-Mercosur Relations and the WTO Round. Common Sectorial Interests and conflicts. Chaire Mercosur de Science-Po, pp. 173-196, 2006.

⁸³ Motta Veiga, op. cit., 2005, p. 5.