



**Ana Carolina Areias**

## **OS LIMITES DA COOPERAÇÃO**

**O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da  
Organização Mundial de Comércio**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Letícia de Abreu Pinheiro

Co-orientador: Prof. Marcelo de Paiva Abreu

Rio de Janeiro,  
Novembro de 2010



**Ana Carolina Areias**

## **OS LIMITES DA COOPERAÇÃO**

### **O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial de Comércio**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profa. Letícia Pinheiro**

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio

**Prof. Marcelo de Paiva Abreu**

Co-orientador

Departamento de Economia/PUC-Rio

**Profa. Janina Onuki**

Instituto de Relações Internacionais/USP

**Prof. Luís Manuel Rebelo Fernandes**

Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2010

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Ana Carolina Areias**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2007). Foi bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) durante o mestrado em Relações Internacionais, também pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de macroeconomia, economia política internacional e políticas públicas. Foi assistente de pesquisa da Universidade de Oxford, do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e consultora do Banco Mundial.

### Ficha Catalográfica

Areias, Ana Carolina

Os limites da cooperação: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial de Comércio / Ana Carolina Areias ; orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro ; co-orientador: Marcelo de Paiva Abreu. – 2010.

194 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Política comercial brasileira. 3. Coalizões internacionais. 4. Organização Mundial de Comércio. I. Pinheiro, Letícia de Abreu. II. Abreu, Marcelo de Paiva. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. IV. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer à Professora Letícia Pinheiro pela sua paciência com o meu economicismo arraigado.

Ao Professor Marcelo de Paiva Abreu por ser um refúgio liberal-positivista em um mar de heterodoxia pós-moderna.

Aos membros da banca, que elegantemente concordaram em discordar da minha tese.

À minha família, que me apoiou incondicionalmente até quando não aprovava o caminho que eu tinha escolhido (que é mais ou menos a sua reação por *default*).

E aos meus queridos amigos que, ao me proporcionarem tanta diversão, garantiram que a conclusão da dissertação demorasse mais alguns meses. Vocês sabem quem são.

## Resumo

Areias, Ana Carolina; Pinheiro, Letícia de Abreu; Abreu, M. P. **Os limites da cooperação: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial de Comércio.** Rio de Janeiro, 2010. 194 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação analisa a participação brasileira no G-20, uma coalizão de países em desenvolvimento (PEDs) criada pelo Brasil e a Índia durante a reunião Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC), em Cancún, no México, em 2003. A coalizão tinha o objetivo de avançar a agenda de liberalização agrícola na Rodada Doha. Na época, analistas de política comercial se mostraram céticos sobre as chances de sobrevivência da coalizão, devido ao fato de que esta reunia países com interesses comerciais divergentes em agricultura. Apesar disso, o G-20 se estabeleceu como membro *sine qua non* das negociações e modificou o processo decisório da OMC, com a inclusão do Brasil e da Índia ao núcleo duro das negociações ao lado dos Estados Unidos e da União Europeia. Porém, semelhante aumento de influência não se traduziu em uma conclusão da Rodada Doha, o que seria de sumo interesse para o Brasil. Argumento que esta dificuldade está relacionada ao fato de o G-20 ser uma coalizão com baixa coerência interna, cujas características estruturais constroem as possíveis estratégias negociadoras ao alcance da coalizão, dificultando assim a adoção de uma estratégia distributiva que aumente as chances de que a negociação seja concluída com sucesso. O Brasil desempenhou um papel importante nessa coalizão pagando os custos da ação coletiva para garantir a coesão desta, mesmo quando isto significou abrir mão dos seus interesses comerciais. Contudo, a análise mostra que esta atitude teve limites, como ficou aparente durante a reunião da OMC realizada em Genebra em julho de 2008, quando o Brasil decidiu defender os seus próprios interesses em detrimento da cooperação com os membros do G-20.

## Palavras-chave

Política comercial brasileira; coalizões internacionais; Organização Mundial de Comércio

## Abstract

Areias, Ana Carolina; Pinheiro, Letícia Abreu (Advisor); Abreu, M. P. (Co-advisor). **The limits of cooperation: Brazil and the G-20 in the World Trade Organization agricultural negotiations.** Rio de Janeiro, 2010. 194 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation analyzes the Brazilian participation in the G-20, a coalition of developing countries created by Brazil and India during the World Trade Organization (WTO) Ministerial Conference held in Cancún, Mexico, in 2003. The goal of the coalition was advancing an agenda of agricultural liberalization in the Doha Round. At the time, trade policy experts were skeptical as to the chances of survival of the coalition, due to the fact that it brought together countries with divergent commercial interests in agriculture. In spite of this, the G-20 established itself as a *sine qua non* member of the negotiations and changed the decision-making process of the WTO, with the inclusion of Brazil and India in the core of the negotiations together with the United States and the European Union. However, this increase in influence has not translated into a conclusion of the Doha Round, of extreme interest for Brazil. We argue that this difficulty is related to the fact that the G-20 is a coalition with low internal coherence and that its structural characteristics constrain its negotiating strategies, making it difficult for the coalition to adopt a distributive strategy that increases the probability that the negotiation is concluded successfully. Brazil played an important role paying the collective action costs in order to maintain the cohesion of the coalition, even when this meant going against its own commercial interests. However, this attitude had its limits, as was made apparent during the WTO meeting in Geneva, in July 2008, when Brazil decided to defend its own interests in detriment of cooperating with the members of the G-20.

## Key-words

Brazilian trade policy; international bargaining coalitions; World Trade Organization

## Sumário

1.Introdução.....	13
2.As negociações comerciais multilaterais e o papel das coalizões internacionais.....	16
2.1.As negociações comerciais como um “jogo de dois níveis”.....	16
2.2.O nível doméstico .....	18
2.2.1.Os grupos de interesse .....	18
2.2.2.Os atores públicos .....	24
2.2.3.As instituições políticas domésticas .....	26
2.2.4.As idéias e a política comercial .....	28
2.3.O ‘nível’ internacional .....	29
2.3.1.A teoria da tarifa ótima .....	30
2.3.2.O protecionismo como resultado de um jogo de Dilema do Prisioneiro.....	33
2.3.3.A OMC e o princípio da reciprocidade.....	34
2.4.Porque fazer parte de uma coalizão internacional?.....	35
2.4.1.O G-10: um novo padrão de atuação dos PEDs no GATT/OMC.....	39
2.4.2.O Grupo de Cairns: “uma coalizão modelo” .....	42
2.4.3.Fatores relacionados ao sucesso de uma coalizão .....	47
2.5.Conclusões .....	52
3.Interesses, instituições e idéias de política comercial no Brasil.....	57
3.1.O desempenho recente do comércio exterior e a importância do setor agroexportador.....	57
3.2.A estrutura atual da proteção.....	62
3.3.A centralidade das negociações na OMC para a política comercial brasileira.....	64
3.4.A evolução das instituições de política comercial no Brasil.....	66
3.4.1.A relação entre o Executivo e o Legislativo na formulação da política comercial .....	70
3.5.Os grupos de interesse domésticos.....	71
3.5.1.A estrutura de representação de interesses do empresariado.....	71
3.5.2.A participação do setor empresarial na formulação da posição brasileira nas negociações comerciais .....	73
3.5.3.O Legislativo e os grupos de interesse.....	77
3.6.A política comercial no Governo Lula.....	79
3.6.1.O paradigma de política externa .....	79
3.6.2.O debate de política comercial do Governo Lula .....	82
3.6.3.Centralização decisória e polarização doméstica.....	85
3.7.Conclusões .....	86
4.O G-20: Uma coalizão “improvável” .....	88
4.1.Antecedentes da estratégia brasileira na OMC .....	88
4.1.1.O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (URAA) .....	90
4.1.2.O Mandato de Desenvolvimento de Doha.....	92
4.2.A Ministerial em Cancún, 2003 .....	93
4.2.1.A tentativa pelo texto conjunto EUA-UE de manter o status-quo.....	94
4.2.2.A criação do G-20.....	96
4.2.3.A proposta do G-20 enfatizava a redução dos subsídios agrícolas.....	101

4.2.4.O G-20 demonstra pouca influência sobre os drafts sucessivos de modalidades .....	102
4.2.5.O colapso das negociações .....	103
4.2.6.Nenhum avanço nas negociações de NAMA .....	105
4.2.7.A dimensão doméstica da criação do G-20 .....	107
4.3.Conclusões .....	110
4.3.1.A criação do G-20 em dois níveis.....	110
4.3.2.Uma coalizão híbrida e com baixa coerência interna .....	111
4.3.3.O G-20 representou uma moderação da ambição liberalizante do Brasil .....	112
5.A evolução das negociações e a atuação conjunta do G-20 .....	114
5.1.O acordo-quadro de Julho de 2004 .....	114
5.1.1.A criação da fórmula em bandas pelo G-20 .....	114
5.1.2.Uma nova “geometria decisória” .....	117
5.1.3.Poucos ganhos advêm do acordo final.....	118
5.2.A Ministerial de Hong Kong – Dezembro de 2005 .....	120
5.2.1.A agenda comum do G-20 concentrada na promoção de redução de subsídios .....	121
5.2.2.A consolidação da posição do G-33 sobre produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas.....	121
5.2.3.Propostas de modalidades agrícolas: primeiros números concretos.....	124
5.2.4.Proposta Índia-Brasil-Argentina em NAMA.....	130
5.2.5.A Ministerial de Hong Kong: nenhum resultado concreto .....	133
5.3.As negociações em 2006 e 2007 .....	136
5.3.1.Divergências sobre Produtos Especiais e o mecanismo de Salvaguardas para PEDs .....	137
5.3.2.A reunião do G-4 em Potsdam - Junho de 2007 .....	140
5.3.3.O ponto mais disputado em NAMA: flexibilidades para os PEDs.....	143
5.4.A mini-ministerial de Genebra de julho de 2008 .....	145
5.4.1.Principais pontos do Pacote Lamy .....	145
5.4.2.Desavenças no G-20 .....	148
5.4.3.A Argentina e sua postura negociadora ‘claramente negativa’ .....	149
5.4.4.A Índia tem pouco a ganhar com a conclusão exitosa da Rodada Doha.....	152
5.4.5.O Brasil se distancia do perfil de país em desenvolvimento mediano... ..	157
5.4.6.As reações domésticas ao Pacote Lamy .....	157
5.5.Conclusões .....	161
5.5.1.Consolidação do G-20 como ator relevante das negociações agrícolas .....	161
5.5.2.Limites da influência do G-20 .....	163
5.5.3.Emergência do G-33 como bloco com poder de negociação.....	163
6.Conclusões.....	165
6.1. A lógica econômica e política do G-20.....	167
6.1.1.Criação do G-20: Altos ganhos políticos e baixo custo econômicos .....	168
6.1.2.Evolução das negociações: Ganhos políticos decrescentes, custos econômicos crescentes .....	171
6.1.3. G-20 como uma negotiating coalition: Alguns ganhos políticos, embora com altos custos econômicos .....	173
6.2. Últimas considerações.....	178

Bibliografia.....	180
Noticias de jornal.....	188
Anexos.....	193

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: acesso a mercados .....	127
Tabela 2 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: apoio doméstico .....	129
Tabela 3 - Comparação de pontos selecionados das propostas de modalidades agrícolas: concorrência .....	129
Tabela 4 – Proposta de mecanismo de salvaguardas especial do G-33.....	138
Tabela 5 – Comparação dos resultados em NAMA com os coeficientes propostos pelos EUA e a UE em Postdam (2007).....	142
Tabela 6 - Sliding scale em NAMA entre coeficientes de redução tarifária e flexibilidades para países em desenvolvimento.....	144
Tabela 7 - Pontos principais do Pacote Lamy - Agricultura.....	147
Tabela 8 - Principais pontos do Pacote Lamy – NAMA .....	148
Tabela 9 - Ganhos estimados de um acordo da Rodada Doha .....	154
Tabela 10 – A lógica política e econômica da participação brasileira no G-20 em três momentos.....	168

## Lista de figuras

Figura 1 – Comparando o efeito de uma tarifa no bem-estar de um país ‘pequeno’ e ‘grande’ em um modelo de equilíbrio parcial .....	32
Figura 2 – Relação entre uma tarifa e bem-estar nacional de um país grande .....	32
Figura 3 – O protecionismo como um jogo de Dilema dos Prisioneiros.....	34
Figura 4 – Comparação das estruturas tarifárias do Brasil e Índia .....	156
Figura 5 – A estrutura das negociações em Doha .....	178

For economists trained in the conventional neoclassical tradition, the subject of international trade is inherently frustrating. On the one hand, we have our theory, descended from Adam Smith and David Ricardo, which stresses all the benefits of open markets and unrestricted exchange between nations based on underlying differences of comparative advantage. On the other hand, we have the real world, where forces of mercantilism and protection always seem rampant if not wholly dominant. Rarely in the economics profession do we encounter greater dissonance between what we are taught in principle and what we observe in practice. And try as we might to find logical reasons for all this in the tenets of our own discipline, ultimately we are tempted to simply throw up our hand and proclaim: "It's all politics!".

Cohen (1990) - The political economy of international trade.