

2. As negociações comerciais multilaterais e o papel das coalizões internacionais

Neste capítulo, procuro entender que fatores: (a) explicam a postura negociadora de um país em uma negociação multilateral de comércio; (b) levam um país participar de uma coalizão internacional e (c) afetam o comportamento e eficácia desta coalizão.

2.1. As negociações comerciais como um “jogo de dois níveis”

Qualquer análise a respeito de uma negociação internacional fará menção à metáfora do “jogo de dois níveis” de Putnam¹. Putnam constatou o fato de que o negociador de um acordo internacional precisa equilibrar simultaneamente demandas domésticas e internacionais, uma vez que um acordo internacional deve ser, ao mesmo tempo, aceito pela sua contrapartida negociadora e ratificado domesticamente (formalmente pelo Legislativo ou informalmente, por exemplo, através da reação de eleitores, grupos de interesse e da opinião pública). No modelo de Putnam, as preferências dos atores sociais e políticos domésticos determinam o *win-set* do negociador desse país, ou seja, as opções de acordos que são aceitáveis para a sua *constituency* doméstica. Dessa forma, um acordo internacional é assinado, com perspectiva de ratificação, quando há sobreposição dos *win-sets* domésticos de cada negociador.

O resultado de uma negociação internacional também pode ser avaliado, além da possibilidade de se chegar a um acordo aceito por todos os integrantes da negociação, pela distribuição de ganhos e perdas entre os participantes da negociação. A distribuição de ganhos na negociação está relacionada com os *win-sets* domésticos dos negociadores. Por um lado, um país pode desequilibrar os ganhos a seu favor quando tiver um *win-set* mais constrangido, pois a ameaça de não ratificação pode servir para aumentar o seu poder de barganha frente a seu oponente e assim extrair maiores concessões deste. Por outro, a incerteza sobre a

¹ Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. International Organization, Massachusetts, MIT Press, vol. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

ratificação do acordo no país A, devido ao seu menor *win-set*, pode levar o país B a demandar maiores concessões para compensar o maior risco decorrente desta situação.

Contrariando as teorias sistêmicas, nas quais o negociador responde passivamente às pressões do sistema internacional, ou mesmo as teorias centradas na sociedade (*society-centered*), nas quais o negociador funciona apenas como corrente de transmissão de demandas societárias, o modelo de Putnam prevê uma zona de autonomia na medida em que as dinâmicas internacionais e domésticas não correspondem, permitindo ao negociador uma margem de manobra ao decidir como conciliá-las. Assim, esta autonomia relativa enfatiza a relação de principal-agente entre o negociador e os demais atores domésticos e abre espaço para que a estratégia negociadora utilizada por este seja um fator determinante do resultado da negociação.²

O modelo de Putnam permite entendermos a atuação dos negociadores por meio de “estratégias de dois níveis”. O negociador pode manipular o seu próprio *win-set* doméstico, por exemplo, através do controle da informação sobre o andamento das negociações e de seu poder sobre a definição da agenda (*agenda setting*). O negociador pode também tentar afetar o *win-set* do seu oponente através do uso de lobby junto a grupos de pressão ou de propaganda destinada à população.³ Os negociadores podem ainda tentar convencer o seu oponente de que seu *win-set* é menor do que realmente é e, assim, aumentar o seu poder de barganha. Dessa forma, o controle da informação pelo negociador pode, por um lado, funcionar tanto como um instrumento de barganha ou como um obstáculo à cooperação ao determinar o nível de incerteza percebido pelo oponente e, por outro lado, pode permitir ao negociador certo grau de autonomia em determinar a estratégia negociadora dentro dos limites do *win-set* doméstico.⁴

² Moravcsik, A. Introduction: Integrating international and domestic theories of international bargaining. In: Evans, P.; Jacobson, H.K. e Putnam, R.D. (eds.) Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics. Califórnia, University of California Press, 1993.

³ Ibid.

⁴ Ibid; Putnam, R. D. op. cit.

2.2. O nível doméstico

Economistas e cientistas políticos têm considerado útil pensar o processo de determinação da política comercial através de um modelo de demanda e oferta por protecionismo. A literatura de tarifa endógena entende que o nível de proteção adotado por um país reflete o equilíbrio entre as forças políticas domésticas a favor da liberalização comercial e aquelas a favor do protecionismo. Nesta visão economicista da esfera política, a política comercial adotada é a condição de equilíbrio do mercado político⁵.

Do lado da demanda, encontram-se os eleitores e os grupos de interesse que pressionam os políticos através da prática do *lobby*, de contribuições financeiras e da promessa de votos para a adoção de sua política pública de preferência. Supondo que os eleitores e grupos de interesses têm como premissa fundamental a maximização da sua renda monetária, estes apoiarão políticas comerciais que contribuam para aumentar a sua renda, sendo o inverso verdadeiro⁶.

2.2.1. Os grupos de interesse

Rogowski⁷ foi um dos primeiros a formalizar um modelo geral dos efeitos que a internacionalização teria sobre a distribuição de renda doméstica e, conseqüentemente, sobre as clivagens políticas internas na medida em que os grupos afetados negativamente pela internacionalização se organizem politicamente para resistir a ela. Rogowski concluiu, nesse sentido, que os efeitos da internacionalização dependem da dotação relativa de recursos de um país. Por

⁵ Lederman, Daniel. *Political Economy of Protection: Theory and the Chilean Experience*. California, Stanford University Press, 2005; Milner, H. V. *Interests, institutions and information: Domestic politics and international relations*. New Jersey, Princeton University Press, 1997; Baldwin, Robert E. *The Political economy of trade policy: Integrating the perspectives of economists and political scientists*. In: Feenstra, R.C.; Grossman, G. M.; Irwin, D. A. *The political economy of trade. Papers in honour of Jagdish Bhagwati*. Massachusetts, The MIT Press, 1996; Rodrik, D. *Political economy of trade policy*. In: *Handbook of International economics, Volume 3*. Grossman, G.M.; Rogoff, K. Amsterdam, North-Holland, 1996; Helpman e Grossman. *Protection for sale*. *The American Economic Review*, vol. 84, n.4, pp.833-850, setembro de 1994; Becker, G. *A theory of competition among pressure groups for political influence*. *The Quarterly Journal of Economics*, 98: 371-400, John Wiley and Sons, Inc., agosto de 1983.

⁶ Milner, op. cit.

⁷ Rogowski, R. *Political cleavages and changing exposure to trade*. *The American Political Science Review*, n. 81, p. 1121-1137, dezembro de 1987.

exemplo, em um país com abundância relativa do fator de produção terra, a abertura econômica beneficiaria os donos desse fator e os produtores que a utilizam intensivamente na produção. Por outro lado, os donos do fator escasso, como capital, seriam negativamente afetados, sofrendo uma diminuição de renda. A abertura comercial, portanto, oporia os trabalhadores aos capitalistas.

As conclusões de Rogowski são decorrentes de um modelo de comércio internacional do tipo Heckscher-Ohlin⁸ (H-O), no qual os fatores utilizados na produção (capital, terra e mão-de-obra) são móveis, ou seja, passíveis de serem remanejados no curto prazo para a produção daqueles bens que se tornaram mais rentáveis devido a uma mudança nos preços relativos. Neste tipo de modelo, as clivagens políticas ocorrem entre as classes econômicas – como no exemplo acima, capitalistas contra trabalhadores.

Contudo, outros modelos de comércio internacional possuem implicações diferentes sobre os efeitos distributivos domésticos. Por exemplo, considerando um modelo Ricardo-Viner⁹, que postula a especificidade dos fatores de produção para certos setores econômicos – o que significa que os fatores não podem ser remanejados entre setores no curto prazo. Nesse modelo, uma mudança nos preços relativos beneficiará certos setores e não outros, sendo que as clivagens políticas serão setoriais. Existem ainda modelos da chamada “teoria nova de comércio internacional”¹⁰, que procuram explicar os fluxos de comércio intra-setoriais. De acordo com Milner¹¹, modelos de comércio intra-indústria chegam a conclusões menos conflituosas sobre os efeitos da internacionalização já que tendem a prever menores efeitos sobre a distribuição de renda e deslocamento da mão-de-obra.

⁸ Ohlin, Bert. *Interregional trade and International trade*. Harvard Economic Studies, n. 39. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1967.

⁹ Mussa, M. Tariffs and the distribution of income: The importance of factor specificity, substitutability and intensity in the short and long run. *Journal of Political Economy*, n. 82, pp. 1191-1204, novembro/dezembro de 1974.

¹⁰ Krugman, P. R. Increasing returns, monopolistic competition and international trade. *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 9, n.4, p. 469-479, 1979.

¹¹ Milner, H. V. The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, n. 2, p.94, 1999.

Há evidências empíricas a favor dos três modelos. Contudo, em vez de procurar identificar qual modelo é o mais adequado, Alt *et al*¹² sugerem que a questão de especificidade de fatores seja tratada como uma questão de grau e, portanto, não de forma absoluta. Uma interpretação possível e comum na literatura de economia internacional é tratar o modelo H-O como o longo prazo do modelo Ricardo-Viner, ou seja, os fatores são específicos no curto prazo e não reagem a uma mudança nos preços relativos (por exemplo, como resultado da imposição de uma tarifa). Porém, no médio ao longo prazo, as decisões de re-investimento são feitas a base dos novos preços relativos e os fatores se deslocam para os setores que se tornaram mais rentáveis.

Hiscox¹³ apresenta uma interpretação diferente ao analisar a trajetória histórica de sete países desenvolvidos. Hiscox argumenta que o grau de especificidade dos fatores tem variado com o passar do tempo e que estes têm se tornado crescentemente imóveis. De acordo com essa leitura, o modelo de Ricardo-Viner teria se tornado mais relevante. Isto sugere que o grau de especificidade dos fatores está relacionado com o estágio de desenvolvimento econômico de determinado país e que países em desenvolvimento podem exibir ainda maior mobilidade de fatores.

As hipóteses de Rogowski¹⁴ serviram de insumo para três diferentes modelos que procuram explicar como os efeitos da internacionalização se transformam em ação política e em resultados de política comercial: o primeiro modelo entende as preferências do eleitor mediano como determinantes da política comercial. Neste modelo, no qual os eleitores votam diretamente sobre a política comercial em um referendo, a política comercial resultante refletirá a preferência do eleitor mediano que, por sua vez, derivará da sua dotação de fatores¹⁵. Um segundo tipo de modelo sugere que a escolha da política comercial de um país deriva da concorrência eleitoral entre diferentes candidatos políticos. Neste modelo, as políticas comerciais de ambos os candidatos convergem para

¹² Alt, J.; Gilligan, M.; Rodrik, D.; Rogowski, R. The political economy of International trade. *Comparative Political Studies*, n.29, p.689-717, 1996.

¹³ Hiscox, M. Class versus industry cleavages: Inter-industry factor mobility and the politics of trade. *International Organization*, The MIT Press, vol. 55, n.1, p. 1-46, 2001.

¹⁴ Rogowski, op. cit.

¹⁵ Mayer, W. Endogenous tariff formation. *The American Economic Review*, vol. 74, n. 5, p. 970-985, dezembro, 1984.

uma posição comum e também tendem a refletir as preferências do eleitor mediano¹⁶. O terceiro modelo de determinação de política comercial focaliza na atuação dos grupos de pressão. Becker¹⁷ argumenta que o eleitor médio tem poucos incentivos para se informar sobre as políticas públicas e que suas preferências são determinadas em grande parte pela ação dos grupos de interesse. Além disso, a política comercial não costuma ser submetida a referendos ou figurar proeminentemente nas campanhas eleitorais, nas quais os temas domésticos têm maior apelo eleitoral; nesse sentido, mais do que olhar para as preferências dos eleitores medianos ou nas campanhas eleitorais, parece mais adequado focalizar na ação dos grupos de interesse para explicar a adoção de políticas comerciais.

Como já mencionado anteriormente, com o objetivo de influenciar a formulação de políticas públicas, os grupos de interesse podem apoiar determinadas políticas através de contribuições financeiras e da mobilização de votos a favor daqueles candidatos que defendam políticas que aumentem a sua renda. Milner¹⁸ atenta ainda para outra estratégia importante dos grupos de interesses – atuar como provedores de informação. Na perspectiva de Milner, a distribuição de informação doméstica é uma variável que influencia na distribuição de poder político entre os atores domésticos. Dessa forma, os grupos de interesse podem agir provendo informações aos candidatos sobre as conseqüências distributivas e aspectos técnicos das diferentes opções de política comercial, como também sobre o andamento do processo de implementação das políticas e da avaliação dos seus resultados. Ao mesmo tempo, ao prover informação, os grupos de interesse podem influenciar os termos do debate ao seu favor.

A eficácia da ação dos grupos de interesse em promover os seus interesses depende dos custos da ação coletiva decorrentes. Desde o trabalho de Olson¹⁹, considera-se a ação coletiva entre atores independentes como sendo problemática

¹⁶ Odell, John S. *Understanding International Trade Policies: An Emerging Synthesis*. World Politics, The Johns Hopkins University Press, vol. 43, n. 1, pp.139-167, outubro de 1990.

¹⁷ Becker, op. cit.

¹⁸ Milner, op. cit., 1997.

¹⁹ Olson, M. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Massachusetts, Harvard University Press, 1965.

em sua natureza. Grupos como sindicatos, organizações empresarias e cartéis, entre outros, são organizados com o intuito de defender os interesses dos seus membros. Contudo, o problema surge quando o grupo se organiza para a provisão de um bem público, o que, na opinião de Olson²⁰, constitui a maioria dos casos. Um bem público, ao contrário de um bem privado, é não-exclusivo, o que significa que o seu consumo não pode ser restrito apenas às pessoas do grupo que pagaram os custos de provê-lo. Da mesma maneira que a provisão de iluminação pública pelo Estado e a proteção da população pelas forças armadas, a política comercial pode ser caracterizada como um bem público. Dessa forma, se uma associação empresarial pressionar o governo por políticas de proteção, esta beneficiará todas as empresas do setor e não apenas aquelas que pagaram os custos da pressão política. Isso constitui um dos principais problemas da ação coletiva.

Perante a não-exclusividade do bem público, a escolha feita por um membro do grupo sobre contribuir ou não para o esforço coletivo é análoga ao jogo do dilema do prisioneiro²¹. A sua estratégia dominante nesse cenário é desertar do esforço coletivo na expectativa de ainda assim poder usufruir dos benefícios, tornando-se um *free-rider*. A conclusão deste “dilema da ação coletiva” é o subprovimento do bem público do ponto de vista do ótimo coletivo, uma vez que toda empresa terá incentivo para ser um *free-rider*, dificultando dessa forma a ação dos grupos de interesse.

Os custos da ação coletiva incluem gastos com *lobby*, contribuições de campanha, e qualquer custos de transação relativos à organização do grupo, como a provisão de informação, o monitoramento de *compliance* e a aplicação de sanções. Porém, o principal custo do grupo é a provisão de um incentivo seletivo, ou seja, um incentivo que possa ser apropriado apenas pelos membros do grupo que pagaram os custos da ação coletiva. Olson²² conclui que na ausência de incentivos seletivos um grupo não se manterá unido, mas, na prática, organizações empresariais e sindicatos oferecem incentivos seletivos aos seus membros como

²⁰ Olson, op. cit., p. 14, nota de rodapé 21.

²¹ Baldwin, op. cit.

²² Olson, op. cit.

incentivos fiscais (por exemplo, descontos em planos de saúde) ou informações privilegiadas, entre outros.

Uma situação na qual a ação coletiva é facilitada é no caso dos “grupos privilegiados”, nos quais a distribuição dos benefícios da ação coletiva privilegia a um membro do grupo de forma desproporcional. Assim, este membro terá incentivos para pagar integralmente os custos da ação coletiva enquanto os demais membros aproveitarão para pegar carona – situação que deu origem à famosa frase “exploitation of the great by the small”²³. Apesar de a maior parte das teorias de ação coletiva entender o conceito de benefícios como algo estritamente material, Oliveira, Onuki e Oliveira²⁴ trazem a contribuição de Hardin (1982) para argumentar que a ação coordenada também pode ser resultado de um *political entrepreneur*, alguém que arque com os custos da ação coletiva em troca de benefícios intangíveis como projeção política. Esta observação possibilita diferenciar entre os benefícios econômicos e benefícios políticos advindos da ação coletiva.

Uma conclusão na literatura de ação coletiva que se aplica à formulação de política comercial é o fato de que interesses protecionistas costumam ter maior facilidade para se organizar politicamente, pois os benefícios de uma política protecionista costumam ser concentrados enquanto seus custos são difusos, o que impede que haja ação concertada por parte dos consumidores que são negativamente afetados por políticas comerciais restritivas²⁵. Contudo, isto não impede que haja ação de grupos de interesses liberalizantes quando houver benefícios concentrados advindos da liberalização ou custos concentrados do protecionismo. É possível, por exemplo, que os esforços protecionistas de uma indústria possam vir a serem contrabalanceados pelos esforços liberalizantes daquelas indústrias que usam o produto do primeiro setor como insumo²⁶.

²³ Ibid., p. 29.

²⁴ Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de; Onuki, Janina; Oliveira, Emmanuel de. Coalizões sul-sul e o multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. Contexto internacional, vol. 28, no. 2, Rio de Janeiro, julho/dezembro de 2006.

²⁵ Schattschneider, E. Politics, pressures and the Tariff. Prentice-Hall, 1935; Olson, M. op.cit.

²⁶ Lederman, op.cit., p. 13.

2.2.2. Os atores públicos

Do lado da oferta de proteção, encontram-se os atores públicos cuja preocupação principal é se manter no cargo e garantir a sua reeleição. Estes atores públicos agem para maximizar uma função de apoio político, composta por troca de ações de protecionismo por votos de eleitores, contribuições de campanha e mobilização de votos pelos grupos de interesse.²⁷

As chances de reeleição dos atores públicos dependem de dois fatores principais: o desempenho econômico e o apoio de importantes grupos de interesse. Para tanto, um ator público precisa equilibrar duas demandas que muitas vezes são antagônicas: enquanto uma retração econômica aumenta as chances de que os eleitores votem por uma troca de governo como sinal de sua insatisfação, por outro lado, para atender às reivindicações particulares dos grupos de interesse são necessárias políticas de redistribuição interna que podem ir contra o objetivo mais geral de garantir o desempenho da economia²⁸.

Contudo, Nelson²⁹ sugere que atores públicos podem ter outras motivações além do auto-interesse eleitoral. Para ele, a política comercial também pode ser resultado de interesses “estatocêntricos” como, por exemplo, a maximização do bem-estar do Estado através da imposição de um imposto ótimo. Outra possibilidade é a maximização do bem-estar social através da redistribuição de renda doméstica das camadas mais abastadas às mais pobres. Estados podem ainda procurar maximizar o bem-estar do consumidor e adotar políticas liberalizantes. O mais provável, contudo, é que um ator público procure maximizar uma função de utilidade que combine tanto considerações ao nível do Estado e/ou da sociedade como ofereça condições para sua sobrevivência política individual³⁰.

²⁷ Milner op. cit., 1997; Baldwin op. cit.; Magee, Brock e Young. Black hole tariffs and endogenous policy theory: political economy in general equilibrium. Cambridge University Press, 1989.

²⁸ Milner, op.cit., 1997.

²⁹ Nelson, Douglas. Endogenous tariff theory: a critical survey. American Journal of Political Science 32, 796-837, 1988.

³⁰ Ibid.

Nos modelos mais puros de *public choice*, a relação entre os atores governamentais e os atores privados é modelada segundo a idéia de uma “free, uncoerced exchange”³¹. Nesta perspectiva, o nível de proteção outorgado pela política comercial é análogo ao preço que equilibra um mercado. Sendo assim, o ator público não tem controle sobre a política comercial resultante, funcionando apenas como um “auctioneer”, uma vez que o nível de proteção é determinado pelas forças do mercado. De acordo com Odell, esta visão não cabe nem para o estudo do caso dos Estados Unidos ao qual seria mais apropriado, inclusive se considerarmos as notáveis condições de pluralismo político desse país. De acordo com essa visão, o governo não pode ser modelado como uma variável interveniente que responde às forças do mercado, pois os atores públicos têm certa autoridade sobre os grupos privados que não pode ser desconsiderada, já que estes podem até mesmo ameaçar a existência daqueles.

A tendência para modelos de formulação de política externa “society-centered”, no qual “the State is more or less theorized away” e “governmental actors become the transmission belts of societal interest groups, elites or ruling classes” também esteve presente na disciplina de Relações Internacionais (RI) nos anos 1960 e 1970, surgindo em resposta ao estado-centrismo prevalente na disciplina na época³². Isto mudou no final dos anos 1970 e na década de 1980, quando houve um resgate do papel do Estado nas disciplinas de Relações Internacionais e Ciência Política, permitindo que o Estado fosse “conceptualized as an actor in its own right, pursuing its own goals in the absence of, and even against, strong societal forces”³³. No entanto, trazer o Estado de volta a análises das relações internacionais não significa ignorar as forças sociais. Skocpol, por exemplo, reconheceu a necessidade de estudos relacionais entre Estado e Sociedade e “the need to analyze states in relation to socioeconomic and sociocultural contexts”³⁴.

³¹ Odell, John S. op. cit., p. 149.

³² Risse-Kappen, Thomas. Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures, and international institutions. Cambridge University, p. 17, 1995.

³³ Risse-Kappen, op. cit., p. 18.

³⁴ Skocpol, Theda. Bringing the state back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (eds.) Bringing the State back in. Cambridge University Press, p. 20, 1985.

2.2.3. As instituições políticas domésticas

A relação entre os atores públicos e os atores privados é mediada pelas instituições políticas domésticas. Estas instituições constituem o ambiente no qual os atores sociais e públicos interagem estrategicamente, representando oportunidades e constrangimentos sobre a ação de ambos grupos e podendo outorgar maior autoridade a alguns atores às expensas de outros.

Por um lado, as instituições constroem a atuação dos grupos de interesse. Ao contrário do que argumenta Rogowski³⁵, não é suficiente conhecer a estrutura econômica de um país – a sua abundância relativa de recursos e o grau de especificidade de fatores – para saber quais coalizões de política comercial surgirão. Isto porque a estrutura econômica nos diz apenas sobre as preferências, enquanto que uma análise completa precisa levar em conta as instituições políticas domésticas, pois estas afetam os custos da ação coletiva, ditando a facilidade da mobilização política e afetando a composição e força das coalizões de política comercial que se formam. As instituições especificam as regras de agregação de preferências, por exemplo, determinando o número de pessoas necessárias para formar uma coalizão vencedora. No caso de instituições majoritárias, será necessário mobilizar um grande número de pessoas para atingir o quorum mínimo necessário para uma decisão, o que implica em maiores custos de ação coletiva. Ao contrário, em instituições não-majoritárias, nas quais as decisões são tomadas por um burocrata ou por grupos menores de decisores públicos, não será necessário mobilizar uma grande massa de pessoas e, por isso, a prática de lobbying por um grupo de interesse será mais eficaz em influenciar os decisores políticos.³⁶

Por outro lado, as instituições domésticas condicionam a autonomia do Estado frente à sociedade. Risse-Kappen³⁷ considera insuficiente considerar apenas as características organizacionais e processuais das instituições políticas como determinantes dos custos de organização política. Dessa forma, o autor

³⁵ Rogowski, op. cit.

³⁶ Alt, J.; Gilligan, M. The political economy of trading states: Factor specificity, collective action problems and domestic political institutions. *Journal of political philosophy*, vol. 2, n. 2, pp. 165-192, 1994.

³⁷ Risse-Kappen, op. cit.

trabalha com o conceito de “estrutura doméstica”, que inclui as instituições políticas (que podem ser centralizadas ou fragmentadas), mas também considera importantes as “estruturas sociais” (que variam entre fortes ou fracas), e as “redes políticas”, que conectam o Estado e sociedade, podendo se caracterizar por serem consensuais ou polarizadas³⁸. Ao contrário do conceito de estrutura doméstica de Kazsenstein³⁹, que permitia apenas caracterizações dicotômicas do Estado como “fraco” ou “forte”, a reformulação de Risse-Kappen permite trabalhar com diferentes graus de autonomia estatal vis-à-vis a sociedade.

A estrutura doméstica condiciona o acesso ao sistema político pelos diferentes atores sociais e a possibilidade de criar coalizões com capacidade de afetar os decisores políticos. Por exemplo, quanto mais centralizadas são as instituições políticas, menor o número de pontos de acesso ao sistema político. Por conseguinte, para conseguir afetar a formulação de política doméstica será necessário atingir o nível superior da estrutura decisória em vez de criar coalizões na sociedade civil. Estruturas sociais fortes são caracterizadas por um alto grau de mobilização política e organizações centralizadas de agregação de demandas sociais, como sindicatos, igrejas ou associações empresariais, que são capazes de exercer pressão sobre os decisores políticos. As redes políticas dizem respeito à cultura de tomada de decisões (*decision-making culture*) e se esta preza acordos consensuais ou conciliatórios, ou se apresenta dissenso político, resultando em paralisia decisória. Quanto mais fraca a estrutura social e mais centralizadas as instituições políticas, maior a insulação dos *policy makers* e maior grau de liberdade que estes terão no processo de definição da política comercial.⁴⁰

Entretanto, a formulação de política comercial não é apenas afetada pela relação entre Estado e a sociedade, mas ainda é possível que diferentes órgãos do governo possam ter preferências por políticas comerciais diferentes. Milner⁴¹ divide o governo em dois atores, o Executivo e o Legislativo, devido a constatação de que, em sistemas políticos democráticos, o Legislativo costuma desempenhar a função de “check and balances” por vezes agindo como

³⁸ Ibid.

³⁹ Katzsenstein, Peter J. Conclusion: Domestic structures and strategies of foreign economic policy. *International Organization*, 31: 879-920, Cambridge University Press, 1977.

⁴⁰ Risse-Kappen, op. cit., p. 210.

⁴¹ Milner, op. cit., 1997.

constrangimento sobre a atuação independente do Executivo enquanto negociador de um acordo internacional. Ainda de acordo com Milner, a tendência do Legislativo de representar interesses particularistas é mais forte do que aquela do Executivo devido ao fato da *constituency* de cada congressista ser mais restrita, o que pode gerar diferentes preferências por acordos internacionais entre o Executivo e o Legislativo.

2.2.4. As idéias e a política comercial

Até agora, tenho presumido que os atores sociais e políticos agem na base do auto-interesse econômico de curto prazo. Contudo, Baldwin⁴² apresenta evidências empíricas que contrariam as hipóteses de um modelo de ação política calcado no auto-interesse econômico do curto prazo. Por exemplo, é comum que indústrias com menor salário médio recebam mais proteção, apesar de que trabalhadores com pouca educação e especialização não sejam tão efetivos em se organizar politicamente para proteger os seus interesses econômicos. Além disso, o autor atenta para o fato de que indústrias com alta proporção de trabalhadores acima de 45 anos, com alta proporção de mão-de-obra não especializada e com trabalhadores em zonas rurais com poucas alternativas de trabalho costumam ser setores protegidos durante negociações de liberalização tarifária.

Estas evidências sugerem que a política comercial também é utilizada com fins de distribuição de renda e que é possível que motivações de preocupação social informem as decisões dos políticos e de eleitores. Corden⁴³ denominou esta função de preferências do governo como a *conservative social concerns function*. Esta é uma função de bem-estar de preferências na qual maior peso é prescrito a uma perda de renda do que a um ganho de renda. Sob esta função de preferências, a política comercial é utilizada como instrumento para manter a distribuição de renda inicial frente aos efeitos da internacionalização ou para aumentar a renda das camadas sociais inferiores.

⁴² Baldwin, op. cit. 1996, p. 150.

⁴³ Corden, Max. Trade Policy and Economic Welfare. Oxford University Press, 1974.

A política comercial também precisa ser analisada levando em conta considerações de política externa. Por exemplo, Nelson⁴⁴ argumenta que os Estados Unidos perseguiram uma política de comércio livre no pós-guerra na expectativa de que os ganhos em termos de segurança excedessem os custos políticos domésticos. Os dirigentes da Casa Branca na época, que incluíam os “cold war realists” como George Kennan, acreditavam no uso de instrumentos econômicos para conter a ameaça comunista. Neste arcabouço, o ator central é o Estado e este procura maximizar seu poder militar e econômico frente aos outros Estados do sistema internacional. Na avaliação de Baldwin, “[b]y putting trade and other international economic policies in a foreign policy context, political scientists rectify a serious weakness in the approach taken by economists”.⁴⁵

Assim, precisamos também reconhecer que, como Odell argumenta, “policy ideas, while affected by material interests, are not simply reducible to them; values and beliefs (...) can have independent effects on policy content”⁴⁶. Contudo, o próprio Odell oferece uma nota de cautela quando adverte para o risco de concluir que preferências são completamente maleáveis e divorciadas dos interesses, pois isto superestimaria o grau de liberdade disponível a um ator frente aos constrangimentos impostos pelo conjunto de interesses e pelas instituições. Dessa forma, uma análise não pode deixar as idéias de fora, com perigo de ficar incompleta, cabendo ao analista determinar o peso relativo desta variável perante as demais.

2.3.

O ‘nível’ internacional

Além das pressões domésticas, o negociador de um acordo internacional precisa lidar com os constrangimentos impostos pelo sistema internacional. No caso das negociações comerciais multilaterais, estas são conduzidas sob o conjunto de regras e instituições que se originaram no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e depois se institucionalizaram como a Organização Mundial de Comércio (OMC). Mas o que explica a origem e funcionamento do

⁴⁴ Nelson, 1987, *apud* em Bhagwati, Jagdish N. Protectionism. MIT Press, p. 39, 1989.

⁴⁵ Baldwin *op. cit.*, p. 153, 1996.

⁴⁶ Odell, *op. cit.*, p. 149, 1990.

GATT/OMC? Bagwell e Staiger⁴⁷ argumentam que o GATT/OMC surgiu para permitir que os governos escapassem de uma espiral protecionista desencadeada pelo efeito de “externalidades dos termos de troca”, pois, na ausência do regime multilateral de comércio e dos seus princípios fundamentais de reciprocidade e nação-mais-favorecida, a estratégia dominante de cada país que procura maximizar o seu bem-estar nacional é o protecionismo.

2.3.1.

A teoria da tarifa ótima

A despeito do que a herança neoclássica de Ricardo (1772-1823) e Smith (1723-1790) implica sobre os benefícios do livre comércio, existem alguns argumentos econômicos que justificam a adoção de uma tarifa. Um destes possíveis argumentos é representado pelos termos de troca. O conceito de “termos de troca” é a razão entre os preços das exportações e o preço das importações, ou seja, a quantidade de importações que uma unidade de produto exportado pode comprar. Um aumento nos termos de troca é geralmente interpretado como uma melhora no bem-estar nacional, pois, dada uma mesma quantidade de exportações, o país pode agora comprar uma maior quantidade de importações. Analogamente, uma deterioração dos termos de troca é geralmente vista como uma perda de bem-estar nacional.

A habilidade de um país de afetar os seus termos de troca depende do seu poder de diminuir o preço internacional do bem que esse país importa ou de aumentar o preço do bem que o mesmo exporta. Uma “economia pequena” é um *price-taker* no comércio internacional. Isto significa que este compra e vende produtos ao preço vigente no mercado internacional, sendo que suas decisões de produção e consumo não têm efeito sobre o preço internacional e, conseqüentemente, sobre os seus termos de troca. Já um país que representa uma grande proporção da produção ou do consumo mundial de um determinado produto pode sim afetar o preço internacional através das suas decisões de produção ou de consumo.

⁴⁷ Bagwell, Kyle; Staiger, Robert W. *The Economics of the World Trading System*. Massachusetts, The MIT Press, 2002.

O governo de um país “grande”, cujo objetivo é a maximização do bem-estar nacional, terá incentivos para usufruir do poder de afetar os preços internacionais para melhorar os seus termos de troca. Existem diversos instrumentos de política comercial que um governo pode utilizar para atingir este objetivo: tarifas sobre a importação, subsídios à exportação, acordos de restrições voluntárias de exportações, entre outros. Os efeitos sobre o bem-estar nacional destes instrumentos são análogos ao efeito da imposição de uma tarifa sobre a importação, que será examinado a seguir.

Supondo uma “economia grande”, na qual o preço mundial do bem importado P_w é inferior ao seu preço de autarquia (o preço definido pela interseção das suas curvas de demanda e oferta) e, portanto, em uma situação de livre comércio, o país importa a quantidade $D_f - S_f$. A imposição de uma tarifa t sobre o bem importado tem o efeito de aumentar o preço desse bem cobrado no mercado interno desse país para $P_w' + t$, e, portanto, reduzir a sua quantidade demandada para $D_f - S_f$. Como o país representa uma grande proporção do consumo mundial desse produto, uma redução na quantidade demandada pelo país grande tem o efeito de diminuir o preço mundial desse produto para P_w' . Ao contrário, no caso de uma economia pequena, cuja diminuição da quantidade importada é irrelevante para o preço internacional, o preço mundial não muda e o preço doméstico aumenta no montante total da tarifa, para $P_w + t$. (Figura 1)

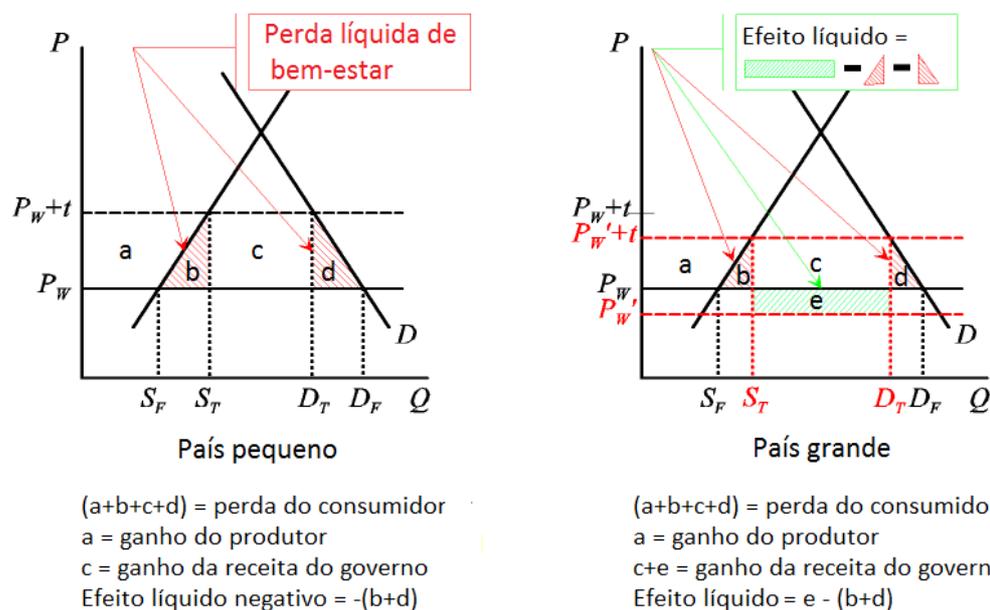
Os efeitos distributivos resultantes do maior preço doméstico significam um ganho de excedente para os produtores⁴⁸, representado pela área ‘a’ e perda de excedente para os consumidores⁴⁹ no montante da área $a+b+c+d$. O governo recebe receita da tarifa (valor igual ao montante da tarifa t multiplicado pelo montante importado $D_f - S_f$) representado pela área c no caso de uma economia pequena, e de $c+e$ no caso da economia grande, na qual e representa o ganho de termos de troca que ocorre porque a tarifa no país grande diminuiu o preço de exportação estrangeiro.

⁴⁸ O excedente do produtor é medido pela diferença entre o preço para o qual o produtor estaria disposto a produzir (representado pela curva de oferta) e o preço efetivamente cobrado.

⁴⁹ O excedente do consumidor é medido pela diferença entre o preço que este estaria disposto a pagar (representado pela curva de demanda) e o preço efetivamente pago.

No caso do país pequeno, a imposição da tarifa ocasiona perda líquida de bem-estar, pois a diminuição do excedente do consumidor é maior do que o ganho dos produtores e do governo – os dois triângulos na figura 1 representam esta perda líquida, sendo que o triângulo *b* representa a perda de eficiência devido a distorção da produção (uma vez que o preço doméstico maior leva aos produtores domésticos a produzirem mais desse bem) e, o triângulo *d*, o peso-morto resultante da distorção do consumo (pois os consumidores agem como se o bem fosse mais caro e consomem menos).

Figura 1 - Comparando o efeito de uma tarifa no bem-estar de um país 'pequeno' e 'grande' em um modelo de equilíbrio parcial

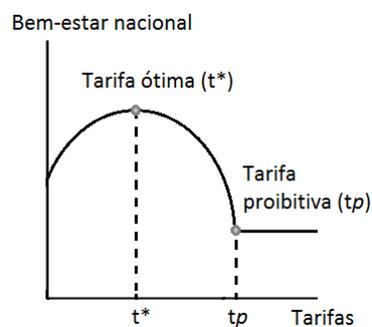


(a+b+c+d) = perda do consumidor
 a = ganho do produtor
 c = ganho da receita do governo
 Efeito líquido negativo = -(b+d)

(a+b+c+d) = perda do consumidor
 a = ganho do produtor
 c+e = ganho da receita do governo
 Efeito líquido = e - (b+d)

Fonte: Adaptado de Deardorff, Alan V., 2010. Deardorffs' Glossary of International Economics.

Figura 2 - Relação entre uma tarifa e bem-estar nacional de um país grande



Fonte: Krugman, P. e Obstfeld, M. Economia Internacional. Teoria e Política. Quinta Edição. Makron Books, 2001.

No caso da economia grande, existe um excedente a mais, representado pelos ganhos nos termos de troca, em comparação com a economia pequena (vide área *e* da figura 1). O poder de mercado da economia grande é tal que é possível transferir parte da incidência da tarifa de importação para os exportadores estrangeiros na forma de um preço internacional mais baixo, o que Bagwell e Staiger⁵⁰ denominam de externalidades dos termos de troca. Para um país grande, pode ser demonstrado que existe uma tarifa ótima, positiva, para o qual o ganho marginal nos termos de troca é igual à perda marginal de eficiência – resultado da distorção da produção e do consumo – e que maximiza o bem-estar nacional. (Figura 2)

2.3.2.

O protecionismo como resultado de um jogo de Dilema do Prisioneiro

As pressões políticas domésticas por proteção, somadas à habilidade de um país grande em deslocar parte deste custo da proteção sobre os seus parceiros comerciais, explicam o recurso ao protecionismo. De acordo com a teoria da tarifa ótima, uma economia grande decidirá unilateralmente por impor uma tarifa de importação de forma a maximizar o seu bem-estar nacional. Em termos de teoria dos jogos, para um país grande, a adoção de uma política comercial protecionista é uma estratégia dominante, o que significa que é a melhor ação a se tomar independentemente das ações dos demais parceiros comerciais. Assim, os ganhos em termos de bem-estar do protecionismo são sempre maiores do que os do comércio livre (Figura 3).

Contudo, a situação também se assemelha ao dilema do prisioneiro, pois apesar de, unilateralmente, a escolha racional seja a de adotar uma política comercial protecionista (devido às ineficiências incorridas com as distorções de consumo e produção mundial resultantes das tarifas), o equilíbrio de Nash resultante é ineficiente no sentido de que representa um preço e quantidade de comércio internacional inferiores ao que ocorreria se ambos os países adotassem o comércio livre. Por isso, os países estariam em uma situação melhor se ambos

⁵⁰ Bagwell e Staiger, op. cit.

adotassem o livre comércio. Apesar disso, a estratégia dominante conduz a um equilíbrio sub-ótimo no sentido de Pareto⁵¹.

Figura 3 - O protecionismo como um jogo de Dilema dos Prisioneiros

Ganhos em termos de bem-estar	País A adota o livre comércio	País A adota o protecionismo
País B adota o livre comércio	10	20
País B adota o protecionismo	-10	-5

Fonte: Krugma, P. e Obstfeld, M. Economia Internacional. Teoria e Política. Quinta Edição. Makron Books, 2001

2.3.3. A OMC e o princípio da reciprocidade

O regime internacional representado pelo GATT/OMC – especificamente o seu princípio fundamental de reciprocidade – permite que os países coordenem a diminuição de tarifas de forma a atingir o equilíbrio ótimo de Pareto, ou seja, o livre comércio. O conceito de reciprocidade se refere à idéia de que um acordo de comércio deve ser mutuamente benéfico ao levar a uma redução recíproca de tarifas com o objetivo de que a mudança no volume das exportações de um país (como resultado do maior acesso a mercado) seja equivalente a mudança no volume das importações da sua contrapartida no acordo. Embora não haja uma definição jurídica do conceito de reciprocidade nos documentos constituintes da OMC, Bagwell e Staiger⁵² argumentam que o conceito se confirma tanto na prática quanto no testemunho de negociadores experientes como *benchmark* para avaliar o valor de um acordo.

Outra maneira pela qual o princípio de reciprocidade ajuda a atingir o equilíbrio de livre comércio é ao facilitar a mobilização política dos interesses domésticos a favor da liberalização comercial. Como os custos da liberalização unilateral geralmente são concentrados em uma indústria específica enquanto os benefícios, embora geralmente maiores, são mais difusos e compartilhados entre um número maior de atores, os grupos de interesse *import-competing* são

⁵¹ Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

⁵² Bagwell e Staiger, op. cit.

geralmente mais bem organizados politicamente do que os atores que potencialmente se beneficiariam com a liberalização. Portanto, o equilíbrio das forças políticas domésticas tende a favorecer a proteção de setores específicos em detrimento do bem-estar maior. Dessa forma, o princípio de reciprocidade garante que setores exportadores vislumbrem ganhos específicos através de um maior acesso a mercados estrangeiros e se mobilizem para fazer oposição aos grupos com interesse protecionistas.⁵³

Bagwell e Staiger⁵⁴ lembram ainda que a principal motivação para a criação do GATT era evitar a repetição da experiência verificada nos anos 1930, quando, em resposta à Grande Depressão, os EUA ratificaram a lei tarifária Smoot-Hawley e aumentaram a tarifa média de 38% para 50%. Esta atitude levou os demais países a retaliar com o aumento das suas próprias tarifas, desencadeando uma espiral protecionista e guerra comercial, que contribuíram para o prolongamento da Depressão. Este paralelismo entre a experiência histórica e o seu argumento das externalidades de termos de troca parece confirmar a adequação do seu modelo para entender as origens e o funcionamento do GATT/OMC. Assim, esta interpretação do funcionamento do GATT/OMC explica o comportamento ‘mercantilista’ dos negociadores e enfatiza a importância da percepção de equilíbrio de concessões para o sucesso da negociação de um acordo multilateral de comércio.

2.4. Porque fazer parte de uma coalizão internacional?

Uma coalizão internacional é “any group of decision-makers participating in (...) a negotiation and who agree to act in concert to achieve a common end”⁵⁵ e o raciocínio que leva países a formarem coalizões é o de aumentar o seu poder de barganha no sistema internacional. As decisões da OMC, por serem legalmente vinculantes para todos os seus membros, são realizadas na base do consenso. Isto significa que, em teoria, o veto de um único país, não importa quão pequeno, pode

⁵³ Hoekman, B. The WTO: Functions and basic principles. In: Hoekman, B; Mattoo, A; English, P. (eds.) Development, trade, and the WTO: A Handbook. Washington, The World Bank, pp. 41-49, 2002.

⁵⁴ Bagwell e Staiger, op. cit.

⁵⁵ Narlikar, A. International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT and WTO. Routledge, 2003, p. 23.

travar as negociações. Na prática, raramente os países menores exercem este poder, não só por causa do constrangimento político de enfrentar os países mais poderosos, como também por conta do próprio processo decisório das negociações na OMC⁵⁶. A participação em uma coalizão é especialmente importante no caso dos países em desenvolvimento que, devido ao seu relativo menor peso econômico, têm poucas outras estratégias alternativas realmente eficazes.

Nos seus primeiros anos de existência, o GATT era tradicionalmente descrito como um “rich men’s club”, uma vez que havia pouca participação dos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos, por outro lado, viam os países em desenvolvimento como *free-riders*, pois argumentavam que estes tiravam proveito da aplicação da cláusula de nação-mais-favorecida sem ter que conceder qualquer coisa em retorno. Em resposta, nos anos 70, os EUA começaram a exigir concessões recíprocas dos PEDs. Entretanto, em termos dos resultados, parece claro que as rodadas de negociações estiveram dominadas pelas economias desenvolvidas. Na Rodada Kennedy (1963-1967), por exemplo, a redução média nas tarifas dos produtos de interesse dos países em desenvolvimento foi de 20%, enquanto para os países desenvolvidos foi de aproximadamente 35-40%. Do mesmo modo, na Rodada de Tóquio, as tarifas sobre produtos de interesse para as economias desenvolvidas foram reduzidas em 33%, sendo que houve somente uma redução de 26% nos produtos de interesse dos PEDs.

Há muitas maneiras através das quais a estrutura das negociações contribui para a perda de poder de barganha por parte dos países em desenvolvimento. Por exemplo, 15 grupos de negociações foram criados na Rodada de Uruguai, incluindo aqueles para produtos tropicais e produtos de recursos naturais. Jara⁵⁷ argumenta que não havia justificativa para a setorialização de produtos tropicais e de recursos naturais, já que estes setores não dependiam de um modelo diferenciado de liberalização, ao contrário de agricultura ou de produtos têxteis. O autor afirma ainda que a setorialização acabou tendo o efeito perverso de sinalizar

⁵⁶ Ibid, p. 272; Jara, Alejandro. Bargaining strategies of developing countries in the Uruguay Round. In: Tussie, Diana; Glover, Davir (eds.) Developing countries in world trade. International Development Research Center, Ottawa, 1993.

⁵⁷ Jara, op. cit., p. 15, 1993

que os PEDs *demandeurs* nestas áreas estavam dispostos a pagar um preço mais elevado pela liberalização destes setores, criando, assim, reféns potenciais de condicionalidades *cross-issue*.

Ao contrário da Rodada de Tóquio, na qual uma fórmula de redução tarifária foi aplicada de maneira generalizada aos produtos, durante a Rodada Uruguai as reduções das tarifas foram negociadas bilateralmente entre os países importadores e os fornecedores principais do produto em questão, em um processo que era “inherently biased against small suppliers” que diminuía a participação efetiva dos PEDs no processo de negociação. O processo produto-por-produto também dificultava o tratamento de problemas, tais como picos tarifários e escalação tarifária, barreiras importantes tradicionalmente enfrentadas pelos produtos dos países em desenvolvimento.⁵⁸

Estas e muitas outras dificuldades foram exacerbadas pela falta da definição das preferências domésticas, pela pouca experiência com táticas de negociação internacionais, bem como por uma falta de apoio operacional e pela insuficiência da equipe de funcionários que representam os países menores na OMC, deixando a iniciativa de negociação nas mãos dos países desenvolvidos⁵⁹. Embora os PEDs tenham tirado proveito de um processo de aprendizagem social e de um maior apoio operacional por parte da secretaria da OMC, as capacidades de negociação são ainda assimétricas, ao ponto de nem todos os membros da OMC possuírem representações permanentes em Genebra.

Embora possa ser argumentado que, para os países pequenos, o sistema multilateral tem o benefício de um mecanismo de resolução de disputa institucionalizado, as modalidades previstas de retaliação são, na verdade, inadequadas para a maioria dos países em desenvolvimento devido às relações assimétricas entre os membros⁶⁰. Para um país pequeno, a retaliação por meio da restrição do comércio com o parceiro cujas ações foram condenadas constitui um tiro no próprio pé. A possibilidade de *cross-retaliation*, por exemplo, em

⁵⁸ Jara, op. cit., pp. 15-16.

⁵⁹ Jara, op. cit., p. 24.

⁶⁰ Abreu, Marcelo de Paiva. Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects. Departamento de Economia, PUC-Rio, Texto para discussão n. 392, p. 18, 1998.

propriedade intelectual, introduzida na Rodada Uruguai, também não resultou em um mecanismo de compensação legal eficaz.⁶¹

Tentativas elaboradas visando uma melhor representação dos interesses dos países em desenvolvimento no sistema internacional de comércio incluem a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964 e do Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1965. Uma medida relacionada a esse respeito foi a adição de um texto complementar, em 1965, à Parte IV do GATT, que permitiu concessões não-recíprocas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Whalley⁶² avaliou que estas medidas, embora constituíssem avanços, ofereciam poucos benefícios concretos para os PEDs, pois eram de natureza *ad hoc* e precisavam ser refinadas para serem eficazes.

Se o GATT teve tantos defeitos com relação aos interesses dos países em desenvolvimento, será que a participação dos PEDs no regime se explica apenas pela ameaça da coerção? De fato, de acordo com Jara⁶³, nos finais dos anos 80, os Estados Unidos começaram a implementar uma política agressiva de acordos bilaterais. Ao mesmo tempo, os países desenvolvidos adotaram políticas comerciais protecionistas e discriminatórias e as condições de acesso a mercados passaram a se deteriorar. Deve-se igualmente mencionar a pressão crescente dos EUA em exigir reciprocidade dos países em desenvolvimento a partir dos anos 70. Neste contexto, os países em desenvolvimento viram o multilateralismo como uma forma de contenção do unilateralismo agressivo que se generalizou⁶⁴. Nas palavras de Jara, “the containment of U.S. trade policy formulation and applications has over the years become one of the most attractive but unwritten objectives of the Uruguay Round”⁶⁵. Assim, embora a ameaça da coerção de fato existisse, os países em desenvolvimento viram o regime de comércio internacional como uma maneira de limitar a capacidade de ameaça do *hegemon*.

⁶¹ Ibid, p. 4.

⁶² Whalley, John. Special and differential treatment in the Millenium Round. CSGR Working Paper n. 30/99, maio de 1999.

⁶³ Jara, op. cit.

⁶⁴ Tussie e Glover, op. cit. p. 4.

⁶⁵ Jara, op. cit., p. 13.

Uma consequência da mudança da posição dos Estados Unidos de defesa do sistema multilateral para uma atuação bilateral agressiva é representada pela existência de um “vácuo de poder” que aumentou a fragmentação do sistema⁶⁶. Entretanto, foi este vácuo de poder que forneceu o espaço para a ação concertada pelos países em desenvolvimento sob a forma de coalizões internacionais⁶⁷.

A seguir, comparamos a experiência de duas coalizões que tiveram a participação do Brasil: o G-10 e o Grupo de Cairns. O G-10 foi a primeira coalizão formal de PEDs no GATT/OMC e mudou a maneira pela qual os países em desenvolvimento participavam das negociações ao aumentar a visibilidade das demandas dos PEDs de forma sem precedentes. A experiência do G-10 influenciou diretamente a formação das coalizões posteriores, como o Grupo de Cairns, que representava a resposta mais evoluída às debilidades percebidas como centrais para o fracasso do G-10. Assim, as duas coalizões representam os dois extremos possíveis em termos de desenho de coalizões.

2.4.1.

O G-10: um novo padrão de atuação dos PEDs no GATT/OMC

O G-10 foi uma coalizão formada no período que antecedeu a ministerial de Punta Del Este, em 1986, durante as negociações para o lançamento de uma nova rodada de negociações. A coalizão, que tinha como objetivo prevenir a inclusão de serviços na agenda de negociações da nova rodada, era liderada pelos *Big Five*: Brasil, Índia, Argentina, Egito e a antiga Iugoslávia. O G-10 representava a formalização e institucionalização do Grupo Informal, agrupamento de PEDs que já vinha atuando em conjunto por mais de trinta anos, embora de maneira informal, e que tinha acumulado mais fracassos do que sucessos ao longo da sua história⁶⁸. O Grupo Informal tinha defendido a inclusão da agricultura no GATT, a liberalização do comércio internacional de têxteis e tratamento especial e diferenciado para PEDs, única área na qual conseguiu algumas conquistas, como a criação da UNCTAD em 1964 e o Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1965. Estas conquistas, como comentado na seção anterior, ficavam a meio caminho de

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Finlayson e Weston *apud* em Tussie e Glover, op. cit., p. 182.

⁶⁸ O Grupo Informal procurava incluir todos os países em desenvolvimento, porém sua lista de membros era vaga e indefinida (Narlikar, op. cit., p. 45)

retificar as assimetrias embutidas no regime internacional de comércio. Assim, para entendermos a trajetória do G-10, é necessário examinarmos um pouco da história do Grupo Informal.⁶⁹

A oposição pelo Grupo Informal a inclusão de serviços dentro da agenda negociadora do GATT, idéia proposta e defendida pelos EUA, era unânime, pois ainda não estava definido qual seria o papel do setor de serviços para o desenvolvimento econômico, uma vez que a ausência de dados dificultava a avaliação dos efeitos potenciais da liberalização do setor. Assim, os PEDs adotaram uma postura cautelosa, pois não estava claro quais seriam os custos de aceitar a negociação de serviços, além de haver inúmeros assuntos de interesse dos PEDs pendentes de resolução, como a liberalização agrícola, de têxteis e de barreiras não tarifárias, entre outros. Dessa forma, alargar a agenda negociadora com a inclusão de novos temas teria o efeito de diminuir a importância destes assuntos. Os PEDs, então, aliaram-se a União Européia e ao Japão, que também resistiam à inclusão de serviços na agenda, permitindo que o Grupo Informal defendesse uma posição “hard-line”, isto é, a completa exclusão de serviços e a resolução dos temas pendentes.

O resultado da ministerial de 1982 representou um compromisso entre a posição defendida pelos EUA de inclusão de serviços e a resistência dos PEDs, da UE e do Japão, pois foi decidido que seriam iniciadas discussões e pesquisas preliminares na área de serviços, contudo, isto seria feito por um grupo de trabalho independente e não faria parte das negociações, o que veio a ser conhecido como um processo “two-track”. Em 1985, porém, ficou claro que a inclusão de serviços seria iminente, pois o Japão e a UE gradualmente perceberam que esta era do seu interesse e se juntaram à posição defendida pelos EUA. Da mesma forma, nessa época, o Grupo Informal já exibia os primeiros sinais de fratura, quando quase metade dos membros menores abandonaram a coalizão e se aproximaram dos países desenvolvidos (PDs).

Ignorando qualquer evidência de dissidência dentro do Grupo Informal, um novo grupo de “hard-liners” se configurou composto pelos *Big Five* mais Cuba, Nicarágua, Nigéria, Tanzânia e Peru – isto é, o G-10. O G-10 preparou, então,

⁶⁹ Narlikar, op. cit. pp. 55-82.

uma proposta de declaração para o lançamento da nova rodada, sem a participação do resto do Grupo Informal, agora liderado por Colômbia. A proposta defendia a posição original do Grupo Informal de exclusão total das negociações de serviços e, embora o resto do grupo tenha rejeitado a proposta do G-10, este não aceitava moderar a sua posição com vistas a um compromisso com os demais PEDs, que defendiam uma posição mais moderada. De acordo com Narlikar, foi a intransigência do G-10 em discutir uma agenda conjunta que causou a ruptura decisiva no seio do Grupo Informal e, embora o grupo ainda se reúna, ele existe apenas nominalmente.

Embora o G-10 não tenha podido evitar a criação do acordo que finalmente chegou a compor o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, em inglês, sigla de *General Agreement of Trade in Services*), a coalizão contribuiu para uma melhor definição e clareza sobre as conseqüências da inclusão de serviços sob a jurisdição do GATT e aumentou a participação e visibilidade dos PEDs no regime multilateral ao politizar a discussão. O GATS é, assim, avaliado por Narlikar como um acordo “soft” justamente por ter incorporado várias das limitações e dos qualificadores originalmente propostos pelo Grupo Informal em aliança com a UE.

Narlikar avaliou o Grupo Informal como uma coalizão fraca devido a suas bases econômicas e políticas “precárias”, o que contribuiu para que este se dividisse entre o grupo dos *hardliners* e os moderados, liderados pela Colômbia, grupo que subseqüentemente formou a coalizão *Café-au-Lait*. Já nos anos 1970, houve um aumento na heterogeneidade econômica entre os países do sul e, por isso, a coalizão era caracterizada por uma agenda conjunta incerta, instável e, por vezes, internamente contraditória. A agenda conjunta representava custos econômicos para alguns dos seus membros e a manutenção de coesão entre membros com interesses tão diversos era realizada por meio de uma intrincada troca de concessões e barganhas intra-coalizão.

Para os líderes da coalizão, a agenda conjunta também não representava perspectivas de ganhos econômicos. Por exemplo, o Brasil apoiava a continuação de acordos preferenciais, como a Convenção de Lomé e a iniciativa para a Bacia do Caribe, embora estes implicassem em custos econômicos decorrentes da

concorrência direta com exportações brasileiras. A Índia, por sua vez, enfrentava a mesma situação na defesa da criação do Sistema Geral de Preferências, mas aceitava estes custos em troca do status de líder dos países em desenvolvimento. A Argentina abandonou o Grupo Informal quando vislumbrou uma perspectiva da inclusão de liberalização agrícola na nova rodada. Portanto, Narlikar argumenta que, para os líderes do G-10, o benefício político representado por maior prestígio internacional – derivado da liderança da coalizão – era o que incentivava os líderes a aceitar os custos econômicos da agenda coletiva⁷⁰.

A ausência de interesses econômicos convergentes, além de implicar em um processo complicado de *logrolling*, também enfatizava a importância da ideologia como força agregadora da coalizão. O G-10 utilizou uma estratégia de “framing” em termos de contestação norte-sul, que já tinha sido construído pelo Grupo Informal, e o politizou ainda mais. A elaboração de uma identidade coletiva dos PEDs como países fracos a mercê do sistema internacional que poderiam aumentar o seu poder de barganha através de uma atuação solidária, servia como uma base de apelo moral para a ação coletiva dos PEDs. Porém, foi exatamente esta ênfase na dimensão político/moral da resistência do sul que fez com que fosse muito custoso politicamente para o G-10 se afastar da sua posição “hard-line”.

Outra fraqueza do G-10 era a sua estratégia negociadora, pois esta era apenas uma *blocking coalition* e, assim, sua única função era a de evitar a inclusão do tema serviços na agenda. Por isso, o grupo não chegou a elaborar uma agenda positiva e não formulou alternativas negociadoras ou diferentes maneiras de conceitualizar a liberalização de serviços, perdendo, assim, a oportunidade de afetar a agenda e abrindo espaço para que todas as demandas dos PDs fossem atendidas.

2.4.2. O Grupo de Cairns: “uma coalizão modelo”⁷¹

O Grupo de Cairns, uma aliança de países em desenvolvimento e desenvolvidos exportadores de produtos agrícolas, criado em 1986, foi

⁷⁰ Narlikar, op. cit. pp. 55-82.

⁷¹ Narlikar, op. cit., p. 128.

considerado “an unprecedented type of partnership in international trade negotiations, one in which developed and developing countries crossed old boundaries and converged”⁷². Os membros originais do grupo eram Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Escrevendo no começo dos anos 90, Tussie então a considerou como uma das alianças mais bem sucedidas devido a sua longevidade e influência exercida durante as negociações⁷³. Entretanto, como será discutido no capítulo seguinte, argumento que esta interpretação deve sofrer revisão dado o desempenho do Grupo de Cairns na reunião ministerial de Cancún de 2003.

O contexto que conduziu à criação da aliança foi constituído pela guerra aberta de subsídios agrícolas entre os Estados Unidos e a União Européia. Em 1982, a agricultura enfrentava a sua crise mais aguda desde os anos 1930 e os Estados Unidos tomaram a iniciativa de incluir a agricultura na Rodada Uruguai a fim de limitar a “continual spiral of mutually self-inflicted damage”⁷⁴. O Grupo de Cairns atuou desde então a fim manter a agricultura na linha de frente das negociações, pois a guerra de subsídios prejudicava os países que detinham vantagens competitivas naturais na exportação de produtos agrícolas, uma vez que estes não tinham condições de subsidiar as sua produção no nível necessário para competir com os EUA e a UE.

Mesmo que os membros da aliança tivessem interesses heterogêneos em diversos campos, as forças que mantinham a aliança unida eram mais fortes do que aquelas que ameaçavam separá-la: os países estavam entre os exportadores mais importantes de produtos agrícolas do mundo e eram todos negativamente afetados pela guerra de subsídios. Sendo assim, o objetivo principal do grupo era o desmantelamento do sistema de apoio doméstico dos EUA e reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da UE, tendo então se constituído como uma aliança *issue-specific*, procurando definir as regras sob as quais as negociações agrícolas

⁷² Tussie, Diana. Holding the Balance; The Cairns Group in the Uruguay Round. In: Tussie, Diana; Glover, Davir (eds.) Developing countries in world trade. International Development Research Center, Ottawa, p. 181, 1993.

⁷³ Tussie, Diana. Holding the Balance; The Cairns Group in the Uruguay Round. In: Tussie, Diana; Glover, Davir (eds.) Developing countries in world trade. International Development Research Center, Ottawa, p. 181, 1993.

⁷⁴ Tussie, op. cit., p. 182.

ocorreriam⁷⁵. A abrangência limitada da coalizão facilitou a manutenção da coerência da agenda conjunta e evitou a necessidade de intensivo *logrolling*⁷⁶ intra-setorial, que foi a principal causa da fraqueza e incoerências do G-10. Além de maior flexibilidade da agenda, dentre outras características que contribuíram para a influência e legitimidade da coalizão, devemos ressaltar o seu peso importante não só no mercado agrícola mundial, como também em termos de população e PIB.

Uma potencial divergência entre os membros do Grupo de Cairns era a diferente prioridade que cada membro conferia à sua participação na coalizão. Esta prioridade dependia, em parte, do grau de dependência de cada país sobre a exportação de produtos agrícolas ou dos diferentes produtos de maior interesse exportador de cada país, tal como a diferença entre bens tropicais e bens temperados – a Argentina, por exemplo, foi o membro mais militante do grupo, pois era o país mais dependente das exportações agrícolas. No entanto, a inclusão de vários sub-setores agrícolas na agenda conjunta do grupo permitia que potenciais custos em uma área fossem mais do que compensados nos ganhos em outras. Nesse sentido, por exemplo, as perdas que os importadores líquidos de grãos incorreriam com os maiores preços agrícolas resultante do desmantelamento da estrutura de apoio dos EUA e da UE seria compensada com seus ganhos das maiores exportações de produtos tropicais.

Outra possível fonte de tensão era o fato de que a participação do Canadá na coalizão não condizia com a identidade conjunta dos demais países de “Fair Trading Nations”⁷⁷. O governo do Canadá tinha um importante papel no seu mercado doméstico agrícola na regulação de quotas de importação para vários produtos considerados sensíveis⁷⁸. Por causa disso, o Canadá era seletivo sobre quais iniciativas do grupo apoiaria e a inclusão do país na coalizão foi ponderada pelos demais membros que estavam preocupados que o Canadá pudesse vir a ser um “cavalo de Tróia” e acabar enfraquecendo a posição conjunta. O grupo acabou decidindo que a inclusão do país poderia servir para influenciar os EUA e

⁷⁵ Ibid., p. 184.

⁷⁶ *Logrolling* significa a troca de favores mútuos para possibilitar se chegar a consensos que interessem a todos os membros.

⁷⁷ Tussie, op. cit., pp. 184-189.

⁷⁸ Narlikar, op. cit.

o G-7, embora a sua participação não tenha se dado sem problemas⁷⁹. A composição diversa do Grupo de Cairns em termos de produtos, regiões e desenvolvimento econômico também emprestava à coalizão maior legitimidade.

Narlikar argumenta que, dentro do grupo, existia um sub-grupo de PEDs composto pelos membros latino-americanos, que se diferenciavam dos PDs devido à importância relativa das exportações agrícolas no PIB. Como os PDs do Grupo de Cairns tinham uma estrutura exportadora mais diversificada, isto significava que estes eram mais cautelosos em enfrentar os EUA e a UE, pois, em muitos outros assuntos, estes países se alinhavam às posições dos PDs. Os PDs do Grupo de Cairns também resistiam a estabelecer *cross-linkages* com outras áreas em negociação. Ao contrário, os membros PEDs às vezes exigiam do grupo uma postura mais radical, como na reunião em Montreal em 1988, na qual os membros latino-americanos ameaçaram vetar avanço em outras áreas caso não houvesse avanço em agricultura, conseguindo, assim, suspender a reunião, o que demonstra que o grupo de PEDs exercia considerável influência dentro do grupo.⁸⁰

O Brasil inicialmente demonstrou uma postura reticente em participar da coalizão, pois a formação de uma aliança com países desenvolvidos ia de encontro com a sua tradicional participação no G-77, coalizão de países em desenvolvimento. O Brasil aceitou aderir sob a condição de que a aliança seria meramente utilizada para coordenar posições e não para apresentar posições comuns, sendo que o grupo levaria em consideração os interesses especiais dos países em desenvolvimento⁸¹. Assim, o Brasil desempenhou o papel de ponte entre os PDs e os PEDs⁸² ao trabalhar para incluir flexibilidades de tratamento especial e diferenciado nas negociações agrícolas. Entretanto, devido às mudanças anteriormente mencionadas na produtividade agrícola brasileira a partir da década de 1990, o Brasil passou a se tornar um membro cada vez mais militante do Grupo de Cairns. Deve-se igualmente notar que outro fator que demonstra a postura reticente por parte do Brasil é o fato de ele ter aceitado a liderança de Austrália na coalizão a contragosto.

⁷⁹ Tussie, op. cit., p. 191.

⁸⁰ Narlikar, op. cit.

⁸¹ Oxley 1990, *apud* Tussie, op. cit., p. 195.

⁸² Tussie, op. cit., p. 196.

As estratégias de negociação utilizadas pela coalizão também contribuíram para aumentar a sua legitimidade e influência perante a OMC. O Grupo de Cairns atuou como ponte entre as posições extremamente polarizadas dos EUA e da UE. Por exemplo, enquanto os Estados Unidos não aceitariam qualquer coisa que não fosse a eliminação completa de todos os subsídios até o ano 2000, opção sobre a qual a UE era resistente, o Grupo de Cairns promoveu uma proposta intermediária, atuando como um “terceiro protagonista chave”⁸³. Porém, a influência limitada do Grupo de Cairns fez com que, na opinião de Jara, qualquer ação decisiva tomada pelo grupo só fosse possível a partir do momento em que “uma das duas potências principais, os Estados Unidos, estava do seu lado”⁸⁴. O Grupo de Cairns também possibilitou que se formasse uma posição que possibilitasse uma saída politicamente viável do impasse em que os EUA e a UE se encontravam⁸⁵. Também é importante mencionar que não era apenas uma *blocking coalition*, pois ela conseguiu evoluir para uma coalizão *agenda-setting* e, mais tarde, para uma *negotiating coalition*. A coalizão fez propostas positivas e fundamentadas na pesquisa rigorosa feita pelo Bureau Australiano de Assuntos Econômicos, uma instituição que demonstra o importante papel de *middle-power leadership* da Austrália em pagar os custos da ação coletiva. Por último, outra razão que ajuda a explicar o *high profile* do grupo é que a sua agenda liberalizante se conformava e encontrava ressonância com a cultura de liberalização do GATT.

Quais dos resultados da Rodada Uruguai podem ser atribuídos à ação do Grupo de Cairns? Mesmo que seja difícil igualar ativismo com influência, Tussie⁸⁶ considera que a ação do grupo foi decisiva para manter a pressão que garantiu a permanência da agricultura como tema central das negociações. Devido às dificuldades em avançar nas reuniões da OMC realizadas em Montreal (1988) e em Bruxelas (1990), o Grupo de Cairns ameaçou usar o seu poder de veto para manter o restante das negociações refém de avanços em agricultura⁸⁷. Entretanto, o poder da aliança em bloquear efetivamente as negociações foi limitado. Isto ficou claro quando, em 1992, foi assinado o que veio ser conhecido como *Blair House Accord* entre os EUA e a UE, um acordo que diluía o grau de liberalização

⁸³ Higgott e Tanoiro, 1990, *apud* em Tussie, op. cit., p. 201.

⁸⁴ Jara, op. cit., p. 19.

⁸⁵ Narlikar, op. cit., p. 129.

⁸⁶ Tussie, op. cit., p. 201.

⁸⁷ Abreu, op. cit., 1998, p. 10; Tussie, op. cit., p. 199.

agrícola atingido pela Rodada ao incluir a Cláusula da Paz, que teve o efeito de legalizar os subsídios. De acordo com Abreu⁸⁸, o Brasil ainda assim preferiu o Acordo de Blair House ao invés do fracasso total das negociações, percebendo igualmente não poderia fazer nada para influenciar o resultado final.

2.4.3. Fatores relacionados ao sucesso de uma coalizão

As experiências das duas coalizões examinadas permitem algumas generalizações sobre os fatores que são fundamentais para o sucesso de uma coalizão, tanto em termos da sua longevidade quanto de sua habilidade de afetar as negociações e garantir resultados benéficos para os seus membros. Podemos agrupar os fatores em três grupos: as características estruturais da coalizão, as estratégias de negociação empregadas por esta e o próprio processo decisório das negociações multilaterais na OMC.

Uma das principais diferenças entre a experiência do G-10 e do Grupo de Cairns era que este último apresentava interesses comerciais compartilhados entre os seus membros. Nesse sentido, a existência de interesses compartilhados é uma característica importante para o sucesso da coalizão⁸⁹. Narlikar denomina esta característica de “coerência interna”, apontando para o fato de que, quanto mais homogêneos os interesses comerciais, mais resiliente é a coalizão a tentativas de *side-payments* realizadas com o intuito de fragmentá-la⁹⁰. Quanto mais diferentes os interesses, maior será a probabilidade de um país abandonar a coalizão em prol do interesse próprio. Assim, quanto maior a coerência interna, maior será também a credibilidade da ameaça de poder de veto da coalizão⁹¹.

A abrangência de uma coalizão está relacionada ainda com a sua coerência interna. Quanto maior o número de temas para os quais uma coalizão procura ter uma posição comum, mais complicado é o processo interno de *logrolling* necessário para satisfazer todos os membros e, por isso, maiores são os custos da

⁸⁸ Abreu, op. cit., p. 16.

⁸⁹ Odell, John S. e Ortiz, A. How to negotiate over trade: A summary of new research for developing countries. Fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.ruig-gian.org/conf/conferences.htm>. Acessado em 01/01/2010; Narlikar, op. cit.

⁹⁰ Narlikar, op. cit.

⁹¹ Odell e Ortiz, op. cit.; Narlikar, op. cit.

ação coletiva. Isto também resulta em uma posição mais inflexível da coalizão durante as negociações, já que o espaço de acordos aceitáveis para todos os membros é menor. Assim, quanto maior a abrangência da agenda conjunta, mais oportunidades para os adversários aproveitarem as diferenças entre os membros para desfazer a coalizão⁹².

Por isso, as coalizões mais bem sucedidas têm sido *issue-based coalitions*, que procuram atingir objetivos em temas ou setores específicos nos quais seus membros têm interesses convergentes de suma importância, diminuindo, assim, a probabilidade de ter interesses contraditórios⁹³. Diferente das *issue-based coalitions*, as “coalizões de bloco” costumam se basear na invocação de uma identidade coletiva ou de uma ideologia política compartilhada. Durante a Rodada Uruguai, coalizões de bloco costumavam reunir países com interesses comerciais muito díspares sob o mesmo apelo ideológico, o que implica em alto risco de fragmentação aumentando, assim, as chances de que adversários pudessem subornar alguns membros da coalizão ao oferecer algo de interesse particular.

Neste caso, a dimensão ideológica também é importante para entendermos o sucesso das coalizões: uma identidade ou ideologia compartilhada pode explicar como os Estados escolhem seus aliados e porque as coalizões sobrevivem até quando já não são mais necessárias⁹⁴. As idéias também podem influenciar a eficácia dos grupos de interesse. Dixit e Londregan argumentam, adicionado uma dimensão ideacional ao trabalho de Olson (1965), que o compartilhamento de crenças ou ideologias funciona como um fator de coesão em grupos ao reduzir o custo de ação coletiva⁹⁵.

Historicamente, as coalizões *issue-based* têm tido mais sucesso do que as do tipo bloco, tanto em termos de longevidade quanto em valor de concessões obtidas em negociações. Narlikar conclui que esta diferença se deve ao fato de que as coalizões do tipo aliança têm maior coerência interna, pois seus membros possuem interesses convergentes⁹⁶. O que sugere que a presença de um fator

⁹² Odell e Ortiz, op. cit.; Narlikar op. cit.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Narlikar op. cit., p. 27.

⁹⁵ Dixit, Avinash K; Londregan, John, 1994. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. CEPR Discussion Papers 1054, C.E.P.R. Discussion Papers.

⁹⁶ Narlikar, op. cit., p. 196.

ideacional não é uma força agregadora suficientemente forte para manter a coalizão unida na ausência de interesses convergentes ou ainda na presença de interesses divergentes⁹⁷. Na mesma linha, Walt (1997) opina que “a sense of common identity may slow the process of dissolution for some time (...) but is not strong enough to prevent states from pursuing an independent course once their interests begin to conflict”⁹⁸.

A repartição dos ganhos entre os membros da coalizão está relacionada ao quão dependente a coalizão é de cada membro⁹⁹. Os casos em que os ganhos beneficiam um membro desproporcionalmente em relação aos demais são casos clássicos de “exploitation of the great by the small”¹⁰⁰, já que os custos serão na sua maior parte pagos por este membro enquanto os outros aproveitarão para serem *free-riders*. Experiências anteriores demonstram a importância da liderança e da hierarquia para resolver os problemas de coordenação entre países. Os problemas que acometem grupos, como a necessidade do uso de *side-deals* para evitar a deserção de um país, a verificação de *compliance* e a aplicação de sanções, são geralmente solucionados por um líder (normalmente auto-interessado no sucesso da coalizão) que se responsabiliza pela execução dessas tarefas. Exemplos da importância do papel da liderança são a atuação da Austrália no Grupo de Cairns e dos *Big Five* no G-10.¹⁰¹

Além disso, quanto maior o peso externo da coalizão, maior será o seu poder de barganha, uma vez que se torna mais factível e eficaz a sua ameaça de bloquear as negociações. Por isso, países devem procurar, por exemplo, incorporar outros membros com importante peso econômico, conseguir o apoio de um país dos *Quad* ou fazer uma coalizão com o maior número de membros possíveis até que o risco de fragmentação torne a sustentação da coalizão inviável¹⁰².

⁹⁷ Narlikar, op. cit., p. 198.

⁹⁸ Walt, *apud* Narlikar op. cit., nota de rodapé n. 60.

⁹⁹ Narlikar, op. cit.

¹⁰⁰ Olson, op. cit., p. 29.

¹⁰¹ Narlikar, op. cit., p. 26.

¹⁰² Odell e Sell, op. cit.; Narlikar op. cit.

Além destas características estruturais, há estratégias negociadoras específicas que podem aumentar a eficácia da ação de uma coalizão¹⁰³. Odell define o conjunto de estratégias negociadoras que uma coalizão pode adotar como um contínuo entre dois pólos extremos compostos por estratégias distributivas e integrativas. Por um lado, uma estratégia distributiva é caracterizada por todo comportamento negociador que visa extrair o máximo de concessões ao mesmo tempo em que se defende para oferecer o mínimo em troca. *Blocking coalitions*, que são as coalizões mais fáceis de se formar, pois apresentam os menores custos de ação coletiva (já que nenhuma contribuição é exigida de cada membro e o único custo é o de monitoramento), são exemplo de coalizões que utilizam estritamente estratégias distributivas, que desencorajam esforços para encontrar soluções mutuamente benéficas.¹⁰⁴

Por outro lado, uma estratégia integrativa envolve a troca de concessões recíprocas. A capacidade de fazer concessões recíprocas aumenta a probabilidade de conclusão de um acordo, mas expõe o negociador a um maior risco de que se aproveitem de sua maior disposição a ceder. Estratégias integrativas incluem o livre compartilhamento de informações, a busca por diferentes maneiras de enquadrar o tema para que este seja aceitável para todos, entre outros¹⁰⁵. Outro movimento integrativo acontece quando há posições extremas e uma coalizão procura quebrar o impasse ao oferecer uma posição negociadora moderada¹⁰⁶. O negociador pode, assim, seguir estratégias “puras” (apenas integrativa ou distributiva) ou “mistas”, tanto seqüencialmente quanto simultaneamente.

A experiência e os estudos dos autores sobre o comportamento das delegações negociadoras têm demonstrado que a estratégia mais eficaz tem sido a de utilizar estratégias distributivas e integrativas seqüencialmente, em particular, ao iniciar as negociações com uma posição negociadora inflexível (estratégia distributiva) para, mais tarde, flexibilizar a sua posição para possibilitar um

¹⁰³ Odell, John S. *Negotiating trade: developing countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge University Press, 2006; Odell e Ortiz, op. cit.

¹⁰⁴ Odell, op. cit.; Odell e Ortiz, op. cit.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Richard A.; Cooper, Andrew Fenton. *Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations*. International Organization, The MIT Press, Vol. 44, No. 4, pp. 589-632, 1990.

acordo (estratégia integrativa)¹⁰⁷. A teoria de coalizões sugere ainda que há uma relação estreita entre as características estruturais de uma coalizão e sua habilidade de adotar estratégias de negociação eficazes. Coalizões com baixa coerência interna teriam menor flexibilidade para adotar estratégias integrativas de negociação, pois existiria uma área menor de *overlap* entre os *win-sets* dos membros da própria coalizão, o que dificultaria a negociação de concessões intra-grupo para a composição da agenda conjunta, o que a tornaria inflexível.

Nos trabalhos mais recentes, analistas têm enfatizado o papel da informação como ativo importante para barganhar com eficácia e legitimidade. Conhecer a agenda doméstica de seu parceiro é, portanto, importante para prever melhor seu “valor de reserva” (isto é, o pior acordo que um país está disposto a aceitar), suas estratégias e suas reações¹⁰⁸. Importante poder de barganha é adquirido quando se adota uma postura ativa e se promove propostas próprias, evitando apenas reagir às propostas dos outros negociadores. Estas propostas serão tão mais legítimas se forem fundamentadas em uma análise técnica. Por isso, pesquisas técnicas comissionadas (*demand-driven research*) pelas delegações são cada vez mais utilizadas de maneira instrumental para fundamentar posturas negociadoras assumidas *a priori*¹⁰⁹.

O processo decisório da OMC também afeta a viabilidade das coalizões. O embaixador Ricupero argumenta que, ao contrário da Organização das Nações Unidas (ONU), é muito difícil sustentar coalizões no GATT, pois este é um fórum no qual se negociam obrigações contratuais e não apenas documentos declaratórios¹¹⁰. O custo da ação coletiva também aumenta conforme as negociações avançam e os objetivos de uma coalizão mudam. Hamilton e Whalley argumentam que as coalizões que se formam no início de uma negociação, para efeitos de *agenda-moving* e *proposal-making* (a inclusão ou exclusão de certos temas na agenda de negociação), podem não sobreviver conforme as negociações avançam e elas precisam tornar-se *negotiating coalitions* (que envolvem a troca de

¹⁰⁷ Odell, op. cit.; Odell e Ortiz, op. cit.

¹⁰⁸ Odell e Ortiz, op. cit.

¹⁰⁹ Tussie, Diana. The politics of trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation. Republic of Letters/Brill/IDRC 2009.

¹¹⁰ Ricupero, 1998, *apud* Narlikar, op. cit.

concessões entre negociadores)¹¹¹. É neste momento que o verdadeiro custo da ação coletiva se concretiza dado que cada membro precisa decidir o que quer e o que pode conceder. Isso implica em dizer que uma coalizão pode ter maior influência sobre os rumos da negociação no início da mesma do que nos seus estágios finais¹¹².

Hamilton e Whalley diferenciam entre diversos tipos de coalizões, cada um com determinados custos de ação coletiva. O primeiro tipo, uma *blocking coalition*, é aquela mais fácil de se formar, já que nenhuma contribuição é exigida de cada membro e o único custo apresentado é o de monitoramento. Os outros dois tipos, *agenda-moving* e *proposal-making* – isto é, a inclusão ou exclusão de certos temas na agenda de negociação – representam um maior custo organizacional, pois exigem que haja um esforço para averiguar as preferências de cada membro da coalizão. O último tipo, a *negotiating coalition*, envolve a troca de concessões entre negociadores e é o tipo mais difícil de se manter, pois é neste momento que o verdadeiro custo da ação coletiva se concretiza e cada membro precisa decidir então o que quer e o que pode conceder.¹¹³

2.5. Conclusões

Como ponto de partida para entender o comportamento do negociador de um acordo internacional, o modelo de Putnam¹¹⁴ de dois níveis sugere que é necessário reconhecer que os negociadores precisam negociar um acordo que satisfaça simultaneamente aos seus constituintes domésticos e a sua contrapartida negociadora. A literatura analisada também sugere que, no caso específico dos países em desenvolvimento, os constrangimentos do sistema internacional fazem com que a formação coalizões internacionais seja uma estratégia eficaz para que os PEDs aumentem o seu poder de barganha *vis-à-vis* os países dominantes.

Um acordo comercial que visa a liberalização tarifária, como o acordo em negociação na Rodada Doha, terá efeitos nos preços relativos dos bens

¹¹¹ Hamilton e Whalley. Coalitions in the Uruguay round: The extent, pros and cons of developing country participation. NBER Working paper series n° 2751, 1989.

¹¹² Odell e Ortiz, op. cit.

¹¹³ Hamilton e Whalley, op. cit.

¹¹⁴ Putnam, op. cit.

transacionáveis. Eleitores e grupos de interesse domésticos que prevêem que sua renda será afetada por esta mudança de preços terão incentivos para se organizarem politicamente de forma a pressionar os atores públicos por termos determinados de um acordo que melhor os beneficiem. A dotação relativa de fatores de um país e o grau de mobilidade dos fatores pode ajudar a prever os efeitos do acordo sobre a distribuição de renda doméstica e as preferências dos diferentes grupos econômicos ou sociais por um acordo¹¹⁵. As instituições política domésticas, ao determinarem as regras do jogo político e as regras de agregação de preferências, afetaram os custos da organização política e determinará quais grupos se mobilizarão politicamente¹¹⁶. Por sua vez, o equilíbrio entre as forças sociais liberalizantes e protecionistas determinam o *win-set* doméstico e quando os *win-sets* dos negociadores de países diferentes se sobrepõem, há possibilidades para acordos mutuamente benéficos.

Porém, o negociador, pela sua posição privilegiada na mesa de negociação, também dispõe de certo grau de autonomia na hora de tomar decisões sobre o curso de ação a ser seguido. Através da manipulação da informação sobre as negociações, aquele pode tentar manipular o seu próprio *win-set* ou o *win-set* do seu adversário de forma a aumentar as chances de conseguir condições consideradas superiores. Como demonstrado, esta capacidade do negociador de agir autonomamente está relacionada com as instituições domésticas, que condicionam a autonomia do Estado frente à sociedade¹¹⁷.

A literatura revisada costuma atribuir aos atores públicos responsáveis pela formulação da política comercial a preocupação principal de se perpetuar na sua carreira. Para lograr a continuidade do cargo, o negociador precisa do apoio político eleitoral e de importantes grupos de interesses. Nesse sentido, tratamento especial para certos grupos nos termos de um acordo comercial, como por exemplo, a concessão de margens mais altas de proteção ou de prazos de desgravação mais cumpridos, pode constituir moeda de troca para angariar o apoio político destes grupos. Contudo, isto não exclui a possibilidade de que o negociador possa também, em virtude do seu cargo público, ter preocupações

¹¹⁵ Rogowski, op. cit.

¹¹⁶ Alt et al., op. cit.

¹¹⁷ Risse-Kappen, op. cit.

mais universais de cunho estatal ou social¹¹⁸. Além disso, convém lembrar que a política comercial pode vir a ser formulada à luz de considerações de política externa, sobre a influência de idéias de líderes específicos e de valores compartilhados pela sociedade, além de preocupações sociais. Entretanto, as preocupações de permanência em um cargo político nunca deixam de ser consideradas, uma vez que a realidade política é tal que “to be a statesman, you must first get elected”¹¹⁹.

O negociador ainda pode enfrentar resistência dentro do próprio governo, já que é possível que diferentes órgãos possam ter preferências por políticas comerciais divergentes. Em muitos sistemas presidencialistas, embora a negociação de um acordo internacional seja prerrogativa do Executivo, cabe ao Legislativo ratificar o acordo. Nestes casos, é possível que o Executivo e Legislativo tenham preferências por acordos internacionais diferentes¹²⁰.

No cenário internacional, a distribuição de poder é uma dimensão importante do funcionamento do regime internacional de comércio. As regras e normas da OMC refletem a vontade do país então mais poderoso no momento da sua criação, os Estados Unidos. Porém, ao longo do tempo, a instituição também tem passado a exercer um efeito causal independente como, por exemplo, o de “amarrar as mãos” do hegemom nas suas negociações com os demais países¹²¹. Desde meados da década de 1990, tem havido uma difusão de poder no sistema multilateral. Este é fruto do relativo declínio do peso econômico dos EUA e do surgimento de novos pólos econômicos nos países em desenvolvimento, bem como do seu menor envolvimento no sistema multilateral resultante da sua mudança de preferências a favor de um bilateralismo agressivo¹²² e da expansão do número de membros da OMC¹²³. Esta mudança, contudo, não se refletiu em novos processos decisórios da OMC.

¹¹⁸ Nelson, op. cit.

¹¹⁹ Frase atribuída ao senador norte-americano J. William Fulbright.

¹²⁰ Milner, op. cit., 1997.

¹²¹ Barton, J. et al. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton University Press (February 13, 2006)

¹²² Jara, op. cit.

¹²³ Keohane, R.; Nye, J. Introduction. In: Nye, J.; Donahue, J. (Eds.) *Governance in a Globalizing World*. Brookings Press, 2000

Esta difusão de poder tem constituído o cenário no qual países em desenvolvimento passaram a travar uma ação concertada na forma de coalizões internacionais¹²⁴. Sob a percepção de terem sido tradicionalmente marginalizados no processo decisório da OMC, os PEDs formam coalizões internacionais com o intuito de aumentar o seu poder de barganha nas negociações internacionais de comércio e nas discussões de reforma das regras de governança do sistema¹²⁵.

O estudo das experiências anteriores de formação de coalizões no âmbito da OMC permite algumas generalizações aproximadas sobre as características estruturais e a estratégias de negociações que podem aumentar as chances de sucesso de uma coalizão, tanto em relação a sua união até o final das negociações, como na obtenção de um resultado favorável aos seus interesses. Por exemplo, coalizões com maior peso externo (medido em número de países membros ou em termos econômicos) têm demonstrado maior poder de barganha ao negociar. Coalizões com um alto grau de coerência interna têm se mostrado mais estáveis e coalizões que se limitam a promover uma posição conjunta em um tema ou em um setor específico (*issue-based coalitions*) costumam possuir maior coerência interna em comparação com coalizões de formato mais abrangente¹²⁶. Experiências anteriores também demonstram a importância da liderança para facilitar a coordenação entre países. Um país que decide liderar uma coalizão geralmente o faz porque os ganhos superam, para ele, os custos da ação coletiva, podendo ser estes materiais, como também intangíveis (como a projeção política)¹²⁷. Entendemos então porque as primeiras coalizões de PEDs, as quais tinham uma forte dimensão ideológica e procuravam ter uma posição comum em uma grande abrangência de temas, o que implicava baixa coerência interna, se mostraram mais instáveis e menos bem sucedidas do que as *issue-based coalitions* posteriormente formadas.

Em termos de estratégias negociadoras, Odell argumenta que não há uma estratégia correta *per se* e que a escolha mais adequada é ditada pelas circunstâncias nas quais ocorrem as negociações. Porém, em geral, estratégias mistas – que combinam estratégias distributivas e integrativas – têm se mostrado

¹²⁴ Finlayson and Weston, *apud* in Tussie, op. cit. p. 182.

¹²⁵ Narlikar, op. cit.

¹²⁶ Odell e Ortiz, op. cit.; Narlikar, op. cit.

¹²⁷ Oliveira e Onuki, op. cit.

mais bem sucedidas no objetivo de aumentar a probabilidade das partes chegarem a um acordo¹²⁸. O processo decisório da OMC também afeta a viabilidade das coalizões, já que diferentes estágios da negociação implicam em diferentes graus de dificuldade de coordenação entre países. Coalizões que se formam no início de uma negociação, para efeitos de *agenda-moving* e *proposal-making*, são mais fáceis de se coordenar do que uma *negotiating coalition*. Nesse sentido, é compreensível porque muitas coalizões não conseguiram se manter unidas ao chegar aos estágios mais avançados de negociação¹²⁹.

¹²⁸ Odell, op. cit.

¹²⁹ Hamilton e Whalley, op. cit.