

6. Conclusões

A inquietação que motivou esta pesquisa e que resultou nesta dissertação era entender as razões que levaram o Brasil a decidir abandonar a posição defendida pelo G-20 uma vez que, a princípio, parecia se tratar de uma decisão que obteria poucos ganhos comerciais e altos custos políticos para a estratégia brasileira. Por um lado, o Pacote Lamy, aceito pelos negociadores brasileiros em julho de 2008, trazia poucas modificações nos “grandes números” de redução de subsídios e de acesso a mercados e, portanto, era praticamente igual a pacotes já rejeitados pelo Brasil. Por outro lado, a decisão brasileira representava potenciais custos políticos importantes, já que aparecia como um desvio da prática usual da diplomacia brasileira de apaziguar as demandas da Argentina, podendo ameaçar a relação com o seu parceiro regional, bem como arriscava azedar a relação com a Índia, com a qual o Brasil tinha iniciado um processo de aproximação política desde 2003. Além disso, a posição brasileira e a conseqüente divergência entre esta e a posição defendida pela Índia e pela China podia resultar ainda em uma perda de credibilidade do Brasil frente aos demais PEDs da coalizão, ameaçando não só a liderança brasileira do G-20 como a própria integridade da coalizão. Finalmente, a decisão brasileira é tanto mais surpreendente se considerarmos o papel crucial desempenhado pelo Brasil nos cinco primeiros anos da coalizão com fim de preservar a coesão e os ganhos de projeção política e reconhecimento internacional que resultaram da participação brasileira no G-20.

Contudo, pode ser argumentado que a reunião de julho de 2008 não representou um momento de ruptura do G-20. De fato, após a reunião ministerial realizada em Genebra em 2008, o G-20 continuou se reunindo, havendo, inclusive, um esforço conjunto por parte dos ministros Celso Amorim e Kamal Nath de apresentar uma posição unida para a imprensa com o objetivo específico de dissipar rumores sobre o fim da coalizão¹. Ao contrário, poderíamos argumentar, contrapondo-nos à hipótese acima apresentada, que a coalizão sofreu então um baque sem volta, o que se refletiria hoje na menor atividade do G-20 e na falta de avanço na definição dos pontos pendentes referentes ao mecanismo de

¹ Abreu, Marcelo. Bola Murcha. Estado de São Paulo. 11/08/2008.

salvaguardas especiais e a categoria de produtos especiais, assim como no aumento comparativo da atividade do G-33. Assim, no período após a *débâcle* em Genebra as negociações prosseguiram no âmbito do G-7, quando a China passa a demandar, embora esta tenha sido negada pelos EUA², a inclusão da Indonésia enquanto representante oficial do G-33 nas reuniões oficiais dos G-7 de forma a alargar a representatividade da coalizão neste foro restrito. Outro indício do enfraquecimento do G-20 no prosseguimento das negociações foi o fato de que a definição dos detalhes operacionais do mecanismo de salvaguarda para os PEDs permaneceu sendo discutida no G-33 e não no G-20. Dessa forma, quando a seguinte ministerial da OMC foi realizada em Genebra entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 2009, as posições divergentes se mantiveram com a não assinatura da Índia e da China da proposta de mecanismo de salvaguardas especial elaborada pela EU e apoiada pela Austrália, pelos EUA e pelo Brasil³, uma vez que a Índia argumentava que precisava de autorização do G-33 para aceitar o mecanismo⁴. Desde então, este impasse entre exportadores e importadores dentro dos PEDs sobre a definição das flexibilidades de acesso a mercados, provocou a paralisação das negociações que permanece até julho de 2010, o último mês de negociações abarcado por esta pesquisa.⁵

Outro argumento apresentado para defender que a decisão do Brasil não se constituía em um problema para o G-20 é que o fim de uma coalizão não necessariamente significaria o seu fracasso, pois as coalizões seriam formadas para atingir um objetivo específico e se dissolveriam quando o concretizassem. Nesse sentido, poderia ser argumentado que, uma vez finalizada a discussão dos subsídios, para o bem ou para o mal, o G-20 perderia a sua *raison d'être*. Contudo, se o objetivo oficial do G-20 era o de atingir a liberalização agrícola, este não foi realizado. Assim, mesmo se avaliarmos este resultado contra um *benchmark* menos ambicioso, a defesa do fim dos subsídios agrícolas, o que de fato se mostrou ser o cerne da agenda do G-20, também fica claro que a coalizão não

² ICTSD. Trade talks resuming among limited players. Bridges Weekly Trade News Digest. vol 12, n.29, 10/09/2008.

³ ICTSD. G-7 fails to find consensus on SSM. Bridges Weekly Trade News Digest. vol 12, n. 31, 25/09/2008.

⁴ ICTSD. Indian Minister says SSM not to blame for stalled talks . Bridges Weekly Trade News Digest, vol 12, n. 32, 02/10/2008.

⁵ ICTSD. Political paralysis poison WTO agriculture talks. Bridges Weekly Trade News Digest, vol. 14, n.25, 07/07/2010.

conseguiu atingir uma situação ideal com relação ao ponto central da sua agenda. Nesse sentido, embora em julho de 2008 tenha sido decidido que o fim dos subsídios à exportação ocorreria até 2013, isto certamente não se deu devido à influência do G-20 e, assim, sequer representou um ganho para a coalizão, uma vez que esta data já estava prevista nos termos da Política Agrícola Comum da UE. Já com relação ao apoio doméstico, o G-20 alcançou nada mais do que um *standstill* com importantes brechas para a manutenção dos subsídios distorcivos. Portanto, o argumento de que o G-20 deixou de existir em função de ter atingido seus objetivos perde de vista que a coalizão sempre se disse ser mais do que um agrupamento formado para atingir a diminuição dos subsídios (embora reconhecesse que esse era o seu ponto forte). Podemos concluir, assim, que se o G-20 perde relevância nas negociações daí em diante, tendência que afirmamos já poder ser observada, isto acontece mais devido à dificuldade de apresentar uma posição em conjunto sobre os demais temas da agenda do que por ter alcançado seus objetivos enquanto coalizão.

6.1. A lógica econômica e política do G-20

A participação brasileira no G-20 pode ser melhor compreendida se for levado em conta que os fatores que capacitam e constroem a existência e atuação de uma coalizão desde a sua criação são de dois tipos: um de natureza política e outro de natureza econômica. Dentre os fatores políticos, poderíamos esperar que os ganhos advindos pela liderança brasileira do G-20 significassem, por exemplo, o aumento do prestígio internacional, o apoio recebido por parte dos aliados do G-20 em outros foros multilaterais ou mesmo a legitimação política doméstica do governo. Já os fatores econômicos diriam respeito a questões de natureza distributiva, isto é, a distribuição de ganhos e perda entre os participantes das negociações multilaterais, as barganhas intra-coalizão e a dimensão distributiva doméstica entre os diferentes grupos sociais afetados pelo acordo comercial.

A relação entre a lógica econômica e política da participação brasileira no G-20 mudou ao longo dos seis primeiros anos de negociações, possibilitando que identifiquemos três momentos principais na atuação da coalizão caracterizados

por lógicas diferentes: (1) o momento da sua criação, caracterizado por um baixo custo econômico e altos ganhos políticos tanto na esfera internacional quanto no âmbito doméstico; (2) a evolução das negociações e a construção de uma agenda conjunta, caracterizadas por crescentes custos econômicos e benefícios políticos decrescentes e (3) a fase final, na qual o G-20 se transforma em uma *negotiating coalition*, cujos custos econômicos de manutenção ultrapassam os seus benefícios econômicos e políticos (Tabela 11). As seções a seguir detalham a relação entre os fatores políticos e econômicos em cada um dos três períodos de forma a explicar a participação brasileira no G-20.

Tabela 1 – A lógica política e econômica da participação brasileira no G-20 em três momentos

Três momentos do G-20	Lógica política	Lógica econômica
Criação (Cancún 2003)	Altos ganhos políticos	Baixo custo econômico
Evolução das negociações (Acordo-quadro de 2004)	Ganhos políticos decrescentes	Crescentes custos econômicos
G-20 como <i>negotiating coalition</i> (Hong Kong 2005, Potsdam 2007, Genebra 2008)	Algum ganho político, porém menores do que no momento da sua criação	Altos custos econômicos

6.1.1.

Criação do G-20: Altos ganhos políticos e baixo custo econômico

Para o Brasil, o momento de criação do G-20 é um momento de extrema pressão externa e interna. No lado externo, há a necessidade de contrapor o acordo conjunto dos EUA e da UE, pois este ameaçava manter o *status-quo* no setor agrícola, o que representaria altos custos para o setor agroexportador brasileiro. De fato, o Brasil teria mais a perder em comparação com os demais PEDs perante a ameaça dos EUA e da UE de criar uma diferenciação dentro dos PEDs para que os países exportadores líquidos de alimentos tivessem menos direito a flexibilidade do que os demais PEDs. O Grupo de Cairns já tinha se mostrado ineficiente, em Blair House em 1992, em bloquear este movimento de colusão e, em 2003, a Austrália, líder deste grupo, ainda se nega a liderar a oposição ao texto conjunto EUA-UE publicado nas semanas que antecederam a reunião ministerial

de Cancún. Além disso, o Brasil, que já há algum tempo se ressentia da liderança da Austrália, aproveitou o vácuo de liderança aberto pela sua omissão para se projetar dentro dos PEDs como líder do movimento de oposição. Nesse sentido, a escolha de compor o G-20 apenas por PEDs talvez se explique em função da tentativa de politizar o conflito em termos da clivagem Norte-Sul em que o Brasil se apresentava como um dos líderes dos países do Sul ao lado do tradicional porta-voz dos PEDs, a Índia.

Aos condicionantes externos, somaram-se duas fontes de pressão interna para que o Brasil liderasse a criação da coalizão. Em primeiro lugar, a maturação do processo de modernização do agronegócio e a demanda do setor pela adoção de uma postura mais ativa nas negociações multilaterais frente ao que foi percebido como uma postura por demais moderada por parte da Austrália. Embora inicialmente o setor tenha se mostrado um tanto reticente sobre uma aproximação com a Índia e com os países importadores do G-33, o agronegócio logo percebeu que a alternativa de colusão dos EUA e da UE representaria uma situação ainda mais desfavorável, optando por apoiar a adesão ao G-20. Em segundo lugar, a criação do G-20 também teria servido para apaziguar a base político-eleitoral do governo Lula ao permitir que ele se diferenciasse do governo anterior senão em termos de política econômica adotada, ao menos em termos das diretrizes de sua política externa, o que validaria a sua herança petista.

Embora a primeira reação do G-20 tenha sido a de se constituir como uma *blocking coalition*, ao reunir países para compor um grupo que tivesse peso suficiente para que a sua ameaça de bloquear o avanço das negociações fosse factível, devemos reconhecer que a coalizão logo evoluiu para uma coalizão *proposal-making*, apresentando a sua própria proposta negociadora. Dessa forma, a proposta conjunta do G-20, lançada nas semanas que antecederam a ministerial de Cancún, representou o primeiro indício de que a participação brasileira no G-20 se daria às custas de uma moderação na posição negociadora do Brasil em comparação com a anteriormente defendida enquanto membro do Grupo de Cairns, uma vez que passava a concordar com a inclusão de várias flexibilidades para os PEDs, como a previsão de um mecanismo de salvaguardas e uma categoria de produtos especiais. Contudo, o fato de o objetivo de definir

modalidades plenas ter sido abandonado, em Cancún em 2003, em função da negociação de um acordo-quadro, teria facilitado a criação do G-20 ao passo que não era mais necessário chegar a uma posição conjunta em nada que não fosse apenas a estrutura geral das negociações – por exemplo, não sendo mais necessário definir detalhes operacionais do mecanismo de salvaguardas – o que diminuía os custos de ação coletiva da coalizão.

Este se revelará, inclusive, o principal papel desempenhado pelo país dentro da coalizão – o de pagar os custos da ação coletiva permitindo ao G-20 negociar em conjunto. Este papel será desempenhado mesmo quando for exigido que o Brasil abra mão dos seus próprios interesses em prol do bem maior da coalizão. Dessa forma, nesta primeira etapa, os custos incluiriam a articulação política necessária para convencer a Argentina, a Índia e os demais países a participar da coalizão, o esforço de pesquisa e de elaboração de uma proposta negociadora alternativa, a criação do ICONE como *think-tank* ligado ao agronegócio para fundamentar a posição negociadora do G-20 e a moderação do escopo liberalizante anteriormente defendido pelo Brasil para acomodar a postura mais defensiva dos países importadores agrícolas que faziam parte do G-20.

No momento de sua criação, a coalizão consegue barrar a ameaça de colusão entre os EUA e a UE evitando, assim, uma situação que representaria altos custos econômicos para o Brasil. Assim, embora o fato de a coalizão ser caracterizada inicialmente como *proposal-making* e de estar em um estágio tão inicial das negociações poder significar que se pagaria baixos custos de ação coletiva, ainda assim o Brasil teve que arcar com alguns custos que possibilitassem a ação coletiva, o mais importante sendo a moderação de sua postura negociadora. Contudo, se considerarmos os potenciais custos que o acordo EUA-UE poderia representar para o Brasil neste momento, acreditamos que o *trade-off* estava mais do que compensado, pois o G-20 também gerava altos ganhos políticos ao Brasil, não só o de projeção internacional como um dos líderes da nova coalizão, bem como o de responder às pressões do agronegócio por maior autonomia do Grupo de Cairns e de legitimar politicamente, através da clivagem Norte-Sul, o governo brasileiro frente à sua base eleitoral. Na criação do G-20, portanto, houve uma correspondência entre as lógicas política e econômica

que regiam a decisão do Brasil de participar da coalizão e de arcar com seus custos. Neste sentido, os altos ganhos políticos e os baixos custos de ação coletiva, somados às demandas para se evitar perdas econômicas em potencial advindas do acordo EUA-UE, facilitaram que o Brasil liderasse a articulação política necessária para a criação e manutenção inicial da coalizão.

6.1.2.

Evolução das negociações: Ganhos políticos decrescentes, custos econômicos crescentes

O segundo momento de atuação do G-20 englobaria o período compreendido entre a negociação do acordo-quadro de 2004 e outubro de 2005, quando foram lançadas as primeiras propostas de modalidades para a ministerial de Hong Kong. Esta segunda etapa seria caracterizada por crescentes custos econômicos e benefícios políticos decrescentes auferidos pelo Brasil em sua participação no G-20.

Dentre os benefícios políticos adquiridos nessa época, podemos citar o fato de que a criação do G-20 teve como resultado a mudança do processo decisório da OMC de forma a incluir o Brasil e a Índia no grupo privilegiado de nações que define o rumo da instituição. Isto significa que a dissolução do antigo *Quad* (EUA, UE, Canadá e Japão) e a criação dos *Five Interested Parties* (FIPs) e, posteriormente, do G-4, não se explica apenas por uma tentativa do antigo *Quad* de legitimar as decisões tomadas no âmbito de um processo decisório que continua não inclusivo e, portanto, pouco democrático; devemos entendê-lo também como fruto do reconhecimento de um maior poder de barganha alcançado por estes dois PEDs no processo das negociações e da crescente credibilidade da ameaça do exercício de poder de veto pelo G-20. Além disso, nesse segundo momento, o G-20 teve várias vitórias procedurais. A coalizão adquiriu poder de *agenda-setting* ao tomar a iniciativa de lançar os primeiros textos negociadores no período que se seguiu à ministerial de Cancún e após a assinatura do acordo-quadro em 2004. Em ambos os casos, as propostas do G-20 foram aceitas pelos demais membros da OMC como base para iniciar as negociações.

Entretanto, muitos dos ganhos políticos que a diplomacia brasileira esperava auferir como resultado da sua maior influência internacional e a sua aproximação com a Índia e a China não se realizaram: nesse sentido, não foi possível garantir o apoio da China à candidatura brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, nem mesmo o apoio às candidaturas de brasileiros para os postos dirigentes em vários organismos internacionais. O fato de o Itamaraty não ter sido bem sucedido em transformar maior prestígio internacional em ganhos concretos para a realização das suas demandas, aumentaram as críticas domésticas acerca do uso excessivo da política comercial para obter resultados políticos. Ao mesmo tempo, no cenário doméstico, a identidade do governo Lula já estava sedimentada graças à consolidação dos programas sociais como a Bolsa Família (uma ampliação do programa Bolsa-Escola criado no governo FHC) e o Fome Zero, que efetivamente contribuíram para resgatar a identidade partidária do governo Lula. À medida que o tempo passou, o governo foi capaz de capitalizar sobre o sucesso destas políticas e não mais se verificava a necessidade de legitimação política através da adoção de uma política externa terceiro-mundista. Assim, se a política externa servia como único meio de sinalizar a continuação ideológica com as demandas históricas do PT no início do governo Lula, o desprendimento da necessidade de obter legitimidade doméstica por meio da política externa pode ter permitido maiores graus de liberdade na hora de adotar posturas no cenário internacional.

Apesar de a criação do G-20 ter sido defendida pelo Itamaraty a partir do argumento de que a coalizão garantiria uma maior representatividade dos países em desenvolvimento no âmbito da OMC, passou a haver um questionamento por parte dos PEDs sobre a capacidade do Brasil, enquanto líder da coalizão, de representar as demandas da maioria e de se comprometer com a defesa do interesse de países defensivos frente à presença de um forte setor agroexportador doméstico com ampla representatividade no processo de formulação da política negociadora brasileira. Esta desconfiança seria refletida na consolidação do G-33 enquanto coalizão alternativa com poder de negociação e maior definição sobre suas exigências de flexibilidades as expensas do G-20.

Alguns custos foram imprescindíveis para permitir a ação conjunta do G-20. Embora a criação da fórmula em bandas (*tiered formula*) para reger a diminuição das tarifas sobre produtos agrícolas – em contraste à proposta de se estabelecer uma fórmula suíça – possa ser compreendida como uma vitória do G-20, ela se apresentou como um alto custo a ser pago pelo Brasil a favor da manutenção da coalizão. Nesse sentido, o estabelecimento da fórmula em bandas para reger o acesso a mercados agrícolas representaria, então, mais uma vez a adoção de uma postura moderada em relação ao que era anteriormente defendido pelo Brasil quando demandava, enquanto membro do Grupo de Cairns, uma fórmula suíça, que levasse a cortes maiores do que a fórmula em bandas.

6.1.3.

G-20 como uma *negotiating coalition*: Alguns ganhos políticos, embora com altos custos econômicos

Por que o G-20 conseguiu apresentar uma posição única em Cancún e continuar negociando conjuntamente nos cinco anos seguintes para, então, tornarem-se públicas divergências entre os membros apenas em julho de 2008? A explicação parece estar relacionada aos diferentes tipos de coalizões atuantes em diferentes estágios de negociações como definidos por Hamilton e Whalley: coalizão de *agenda-setting*, *proposal-making* e *negotiating coalition*⁶.

Na ministerial de Cancún realizada em 2003, o G-20 poderia ser caracterizado majoritariamente como uma coalizão do tipo *blocking*, em que o componente de ameaça externa de colusão entre os EUA e a UE era forte e, portanto, eram baixos os custos de ação coletiva para a criação da coalizão. Em contraste com o momento de criação do G-20, quando houve uma clara ameaça externa e a participação em uma *blocking coalition* não exigia nada dos membros senão a sua presença nominal, na ministerial de Genebra em 2008, o G-20 passou a funcionar como uma *negotiating coalition*, quando, a partir de então, ficava mais difícil ignorar os interesses comerciais divergentes dos membros na hora de decidir a distribuição interna de ganhos. Como sugerido por Hamilton e Whalley⁷, quanto mais próximas da conclusão estiverem as negociações, mais difícil passa a ser coordenar as posições entre os membros, uma vez que as divergências, antes

⁶ Hamilton e Whalley, op. cit.

⁷ Ibid.

fáceis de serem ignoradas durante as fases iniciais de *proposal-making* e *agenda-setting*, passam a se mostrarem mais presentes nas fases finais de troca de concessões. Esta maior dificuldade de coordenação interna do G-20 fica aparente a partir do momento em que a coalizão se transforma em uma *negotiating coalition* em Hong Kong em 2005.

A partir desse momento, durante os preparativos para a ministerial de Hong Kong, quando torna-se necessário que o G-20 apresente sua proposta de redução tarifária, foi noticiada uma crise interna na coalizão devido à intransigência da Índia de aceitar qualquer abertura agrícola, a ponto do então chanceler brasileiro ameaçar abandonar o G-20. Diante dessas controvérsias, o G-20 até conseguiu elaborar uma proposta conjunta que previa um corte tarifário médio de 54% para os PDs e de 36% para os PEDs, mas que também não continha detalhes operacionais sobre os produtos especiais e o mecanismo de salvaguardas para PEDs, justamente os pontos mais contestados dentro da própria coalizão. A duração da atuação do G-20 como uma *negotiating coalition* em 2005 foi muito breve, pois o diretor-geral da OMC decidiu então que as posições negociadoras dos membros continuavam fundamentalmente divergentes, transformando a ministerial de Hong-Kong em apenas um *stock-tacking exercise*. Assim, o fato de que a ministerial de Hong Kong não foi caracterizada como uma reunião negociadora permitiu que o G-20 não tivesse que avançar na troca de concessões inter e intra-coalizão em pontos extremamente contestados.

Além da ministerial de Hong Kong, o G-20 apresenta-se como uma *negotiating coalition* em dois outros momentos subseqüentes: a reunião do G-4 em Potsdam, realizada em julho de 2007, e a mini-ministerial de Genebra, que ocorreu em julho de 2008. Em Potsdam, foram discutidas, pela primeira vez, as trocas de concessões concretas entre os membros do G-4 (EUA, UE, Brasil e Índia) para tentar finalizar o acordo de Doha. Nesta reunião, o Brasil e a Índia abandonam subitamente as negociações, pois qualificaram os termos do acordo como desequilibrados, uma vez que os EUA e UE demandavam maior acesso a mercados em NAMA dos PEDs e ofereciam, em troca, poucas concessões no setor agrícola. Já a segunda tentativa, em julho de 2008 em Genebra, também não apresenta avanços, pois os principais números referentes as concessões de acesso

a mercados e da redução de subsídios não mudaram significativamente desde Potsdam. Contudo, desta vez, o Brasil aceitou o acordo, contrariando os demais membros do G-20. O que teria mudado na posição brasileira?

Ao contrário do que ocorreu em Potsdam, em julho de 2008 existia entre os grupos de interesse brasileiros a percepção de que o acordo oferecia um equilíbrio entre as concessões que seriam exigidas à indústria e os ganhos que adviriam ao setor agrícola. Se, em Potsdam, o setor industrial brasileiro considerava que os EUA e a UE estavam exigindo uma abertura em NAMA que não correspondia às concessões que se propunham fazer em agricultura, em Genebra, a postura da indústria brasileira passa a ser favorável à assinatura do acordo então proposto. Isto não significa, contudo, que os termos de Genebra oferecessem uma alternativa substantiva ao acordo proposto em Potsdam. Nesse sentido, a mudança da postura do setor industrial brasileiro explica-se muito mais em função de sua percepção de que tornava-se cada vez mais difícil chegar a um acordo que de fato alcançasse as demandas desse setor. Portanto, perante a possibilidade de futuras reuniões infrutíferas, o setor industrial achou mais prudente garantir um acordo, ao aceitar um corte tarifário maior do que inicialmente proposto, do que prolongar as negociações e arriscar a credibilidade da OMC, instituição que tinha se apresentado como um fórum essencial para as defesa dos interesses industriais brasileiros desde os anos 1990.

Dessa forma, no momento em que o setor industrial permite a assinatura do Pacote Lamy, o Brasil percebe que o custo de contrariar a *constituency* doméstica em prol da manutenção do G-20 passa a ser, agora, maior do que os benefícios – políticos e/ou econômicos – advindos da participação nesta coalizão. Assim, o G-20 enfraquece, uma vez que o Brasil desempenhava um papel chave de articulador e de coordenador da coalizão, sendo que a sua ação conjunta dependia em grande parte da capacidade brasileira de acomodar os interesses defensivos dentro da mesma. Portanto, uma vez que o Brasil decide que a manutenção de uma agenda conjunta do G-20 não mais correspondia aos interesses dos grupos domésticos envolvidos na formulação da estratégia negociadora brasileira, o G-20 se fragmenta.

6.1.3.1. Limites sobre a estratégia negociadora do G-20

O desfecho da reunião em Genebra em 2008 parece endossar o argumento de Odell de que as características estruturais de uma coalizão podem vir a constrianger as estratégias negociadoras disponíveis à mesma durante o processo negociador⁸. Neste sentido, a eficácia do G-20 foi limitada pela baixa coerência interna da mesma, isto é, a existência de pouca convergência de interesses entre seus membros. Como já argumentado, em um primeiro momento, esta divergência de interesses pouco restringiu a atuação do G-20, pois, em Cancún em 2003, não era exigido da coalizão nada além de apresentar uma posição única de resistência aos EUA e à UE. Dessa forma, conforme as negociações da Rodada Doha avançaram, a divergência entre os países defensivos e ofensivos que faziam parte da coalizão impossibilitou ao G-20 adotar uma estratégia negociadora mais flexível que pudesse contribuir para a conclusão das negociações. Neste momento, a barganha intra-grupo passa a representar um jogo de soma zero, no qual as barreiras impostas pela Índia e pelos demais países do G-33 sobre as suas importações representariam, necessariamente, custos para os países exportadores na medida em que barrava o acesso dos seus produtos aos mercados em expansão. Diante desta encruzilhada e diferentemente da experiência anterior do Grupo de Cairns, a estrutura do jogo intra-coalizão era tal que não possibilitava que a agenda conjunta compensasse potenciais custos para certos membros.

Esta dificuldade é ainda agravada em função da estrutura das negociações da Rodada de Doha, ou seja, a necessidade de atingir um equilíbrio na área agrícola (entre acesso a mercados e redução de subsídios) como também entre agricultura e NAMA. Em primeiro lugar, os negociadores percebem a existência de um *trade-off* entre as concessões, por parte dos PDs, de redução de apoio doméstico e à exportação em troca de maior acesso aos mercados dos PEDs – agrícolas, justamente o calcanhar de Aquiles do G-20. Em segundo lugar, há também uma necessidade de equilíbrio entre as concessões dos PDs em agricultura e as concessões do PEDs em NAMA. Isto fica claro quando, em Potsdam em 2007, os EUA e a UE, ao perceberem que a Índia não flexibilizaria a sua posição sobre acesso a mercados agrícolas, tentaram convencer o Brasil a

⁸ Odell, op. cit., 2006.

pagar o custo da Rodada ao fazer suficientes concessões em NAMA para compensar a falta de acesso a mercados da Índia. Por sua vez, na reunião de julho de 2008, a contrapartida exigida pelos EUA e pela UE de abertura dos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento entrou em conflito com os termos demandados pelo G-33 para a definição do mecanismo de salvaguardas.

Nesse sentido, a dificuldade de o G-20 adotar uma estratégia com mais elementos integrativos está relacionada à inadequação da coalizão à estrutura das negociações na OMC. No caso do G-20, o fato do único interesse convergente entre os membros da coalizão ser a diminuição dos subsídios agrícolas dificulta a adoção de uma estratégia mista que aumente a probabilidade de conclusão de um acordo, pois, apesar de a coalizão concordar quanto às suas demandas, o G-20 tem dificuldades estruturais para concordar quanto a possíveis concessões oferecidas em contrapartida. Uma possível solução para este impasse poderia ocorrer se fosse incluída na agenda de negociações o setor de serviços, visto que este é o único setor no qual a Índia possui interesses ofensivos. Da maneira que as negociações estavam estruturadas, a inclusão do setor de serviços na agenda estava prevista para ser iniciada assim que se concluísse a negociação concomitante de agricultura e NAMA. Como o principal setor de interesse ofensivo da Índia não fazia parte dos cálculos das negociações em julho de 2008, não era possível para os negociadores indianos se valer de *cross-linkages* e, assim, garantir ganhos em serviços em troca das concessões em agricultura e NAMA, o que poderia ter facilitado a conclusão de um acordo e a manutenção da coalizão. (Forbes, 2009)⁹ (Figura 5)

⁹ Forbes India. Doha differences are narrowing. 09/10/2009.

Figura 1 – A estrutura das negociações em Doha

Tema/ Bloco	PDs	PEDs	
		Brasil	Índia
Agricultura	Defensivos - os EUA e a UE procuram proteger sua estrutura de apoio interno	Ofensivos - Demandam diminuição dos subsídios agrícolas	Defensivo - não aceita reduções tarifárias
NAMA	Ofensivo - demandam maior acesso a mercados dos PEDs	Defensivo - não aceitam reduções tarifárias	
Serviços (não fazia parte do Pacote Lamy)	Ofensivo - demandam maior acesso a mercados dos PEDs	Defensivo / Ofensivo em alguns poucos setores	Ofensivo

6.2. Últimas considerações

Após uma análise das possíveis motivações que levaram o Brasil a participar do G-20, cabe perguntar por que a Índia decidiu participar da coalizão, já que as mesmas críticas sobre a divergência de interesses que foram utilizadas para explicar o caso brasileiro podem ser aplicadas a ela? Muito embora, haja semelhanças aparentes, a participação da Índia na coalizão é qualitativamente diferente da participação brasileira em um importante respeito: a Índia participava paralelamente do G-33, o que pode demonstrar que ela não considerava o G-20 como um fórum adequado ou suficiente para defender os seus interesses, pois a participação em várias coalizões ao mesmo tempo seria uma maneira de um país “hedge its bets” quando acredita que há poucas chances de uma coalizão ser bem sucedida. Em contrapartida, embora o Brasil continuasse a ser membro oficial do Grupo de Cairns após a criação do G-20, aquele minguou e perdeu relevância durante as negociações, especialmente se compararmos ao seu auge de “third key protagonist”¹⁰ atingido durante as Rodada Uruguai.

Algumas críticas que têm sido feitas durante as negociações da Rodada de Doha à estratégia brasileira salientavam a subordinação dos interesses comerciais aos interesses políticos. Se estas críticas podem ser válidas nos seis anos iniciais da existência da coalizão, a atuação brasileira no *end-game* indica o caráter

¹⁰ Tussie, Diana, op. cit. 1993.

pragmático que norteou a política comercial brasileira exemplificado pelo seu apoio ao Pacote Lamy em julho de 2008.