

**37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em
Ciências Sociais (ANPOCS)
Águas de Lindoia, SP, 23 a 27 de setembro de 2013**

ST32 - Teoria e Prática das Relações Sul-Sul

**O Brasil no sistema GATT/OMC: a questão do desenvolvimento e as coalizões
agrícolas nas Rodadas Uruguai e Doha**

Marcelo Passini Mariano
UNESP e CEDEC

Haroldo Ramanzini Júnior
UFU e CEDEC

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida
PPGRI San Tiago Dantas e CEDEC

Resumo

Esta proposta objetiva analisar a atuação do Brasil nas coalizões agrícolas da Rodada Uruguaí (1986-1993) e da Rodada Doha (2001-...) no sistema GATT/OMC, a fim de identificar as motivações do comportamento brasileiro frente aos temas relacionados à questão do desenvolvimento e, com isso, compreender melhor as relações com os países do Sul. Como parte da literatura especializada indica, o Brasil assume crescente importância no cenário internacional e, desta forma, manifesta interesse crescente em influenciá-lo. Deste modo, torna-se relevante conhecer melhor o posicionamento do país na arena de negociação multilateral, principalmente pelo fato de que esta, ao longo do tempo, foi estruturando e modificando a importância das demais áreas priorizadas por sua política externa comercial, ou seja, o Mercosul, as grandes negociações comerciais (ALCA e o Acordo Mercosul-União Europeia) e as iniciativas no âmbito das relações Sul-Sul. Além de procurar compreender as escolhas realizadas com referência aos casos selecionados, também será priorizado o olhar sobre os processos de adaptação comportamental resultantes das negociações comerciais multilaterais.

Por que estudar a experiência brasileira no sistema GATT/OMC?

As negociações comerciais internacionais, no âmbito do sistema GATT/OMC, estão praticamente paralisadas desde o impasse de 2008. Neste mesmo período, temos a eclosão da crise econômica e financeira mundial e a emergência do G-20 financeiro¹. Estes dois fatos, simultâneos e inter-relacionados, demonstram as dificuldades para a construção de um sistema de comércio multilateral que atenda a agenda do desenvolvimento presente no mandato negociador da Rodada Doha. Diante deste cenário, alguns especialistas indicam que esta Rodada multilateral fracassou, afinal já se passaram mais de dez anos do início das tratativas e ainda não se chegou a um resultado concreto.

Independente desta questão sobre o fracasso e o sucesso das negociações, observamos uma postura brasileira que vai de um gradual envolvimento, na Rodada Uruguai (1986-1994), até um intenso comprometimento, na Rodada Doha (2001-...). Além disso, o Brasil tem apresentado forte participação no Sistema de Solução de Controvérsia da OMC, fazendo desta instituição internacional um dos ambientes multilaterais mais testados pela política externa brasileira.

A candidatura e a eleição do embaixador Roberto Azevedo para o cargo de Diretor-Geral, em maio de 2013, demonstra este entendimento e reforça a preferência histórica do país pelo multilateralismo em um momento em que os acordos bilaterais e regionais de comércio se multiplicam. Cabe lembrar também que, no início nos anos 2000, o Brasil estava diante de três tabuleiros (THORSTENSEN, 2001) de negociação – a Alca, o acordo Mercosul-União Europeia e Doha – profundamente entrelaçados. Porém, em meados dos anos 2000, somente a Rodada da OMC se mantinha como prioridade do governo brasileiro. E desde o seu lançamento, em novembro de 2001, está presente na estratégia do Brasil o objetivo de formar coalizões com outros países em desenvolvimento para aumentar o seu poder de persuasão e contrabalancear a agenda das nações desenvolvidas. Nas Rodadas anteriores, como na Rodada Uruguai, o Brasil também atuou mediante coalizões. A diferença é que na Rodada Doha, em função da melhoria da situação econômica doméstica, conjugada com a adaptação à dinâmica da negociação no âmbito do regime de comércio e a uma maior permissibilidade do sistema internacional (HURRELL e NARLIKAR, 2006), o país passou a exercer mais ativamente o papel de “empreendedor político” (HARDIN, 1982) da ação coletiva de países em desenvolvimento e aumentou a possibilidade de inserir as suas preferências no direcionamento dos acordos.

Deste modo, procuramos compreender o aprendizado brasileiro ao longo desse processo,

¹ Cabe ressaltar que este grupo foi estabelecido em 1999 com o objetivo de coordenação econômica e financeira entre os países com maior peso econômico devido às crises de balança de pagamento de inúmeros Estados nos anos 1990.

permeado por avanços e recuos que se estendem desde a Rodada Uruguai até os dias atuais. Mesmo que a situação de Doha seja de impasse, não podemos esquecer que o Sistema de Solução de Controvérsia continua atuando e entre julho de 2008 e julho de 2013 foram abertos 86 painéis². Possivelmente, as decisões adotadas nestes contenciosos influíram na Rodada Doha. Tal fato, pode relativizar a paralisia das negociações. Ademais, podemos considerar que para países em desenvolvimento, como o Brasil, que apresentam grandes deficiências estruturais em inúmeras áreas e importante diversificação produtiva, uma negociação longa permite testar as possibilidades institucionais existentes e melhorar sua capacidade de influência sobre o processo decisório.

Assim, vemos que a OMC se configura como um organismo internacional no qual os países em desenvolvimento podem ganhar maior relevância. E, no caso do Brasil, vemos que este se colocou em uma posição privilegiada, passando a participar do núcleo negociador formado também por Estados Unidos, União Europeia, Austrália e Índia que, em grande parte, pautam o rumo das discussões de Doha. Tal posicionamento foi alcançado com a ajuda da articulação com outros países do Sul para a formação do G-20 comercial. Esta coalizão tem como eixo central de coesão a questão do desenvolvimento e procura atuar dentro as regras da OMC defendendo o mandato da atual Rodada comercial. O fato de o Brasil se colocar na mesa de negociação com mais força tem implicações diretas para as medidas domésticas de promoção do desenvolvimento, pois melhora suas condições de inserção internacional ao aumentar sua capacidade de barganha na promoção dos seus interesses e, conseqüentemente, amenizar os impactos econômicos e sociais resultantes de decisões tomadas no âmbito multilateral.

Deste modo, a OMC também se apresenta como um ambiente no qual podemos analisar com maior detalhamento os elementos que contribuem para a formação um certo padrão de comportamento brasileiro no plano internacional, pois, ao que parece, tal padrão de conduta encontra grande respaldo nas ações do Brasil em torno desta instituição. Estamos nos referindo aos elementos norteadores advindos de um acúmulo histórico da diplomacia (CERVO, 2008), como a prioridade dada ao multilateralismo, e aos conceitos de autonomia e desenvolvimento que se apresentam como fios condutores da política externa brasileira.

A partir da constatação de que a OMC é uma das instituições internacionais na qual o Brasil mais exercita a sua política exterior e sabendo que o país apresenta um certo padrão de comportamento internacional, em grande medida construído e sustentado pelo Itamaraty, temos um cenário propício para compreender o processo de socialização internacional do Brasil na OMC.

Variáveis que muitas vezes são colocadas em um segundo plano, como a persuasão, o

2 WTO - Chronological list of disputes cases. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 16/08/2013.

desempenho de papéis comportamentais por parte dos agentes estatais e a observação das possibilidades de se analisar como as identidades dos negociadores se alteram a partir da experiência de negociação são valorizadas neste tipo de enfoque. O simples fato de atentarmos para questões que se colocam no campo das identidades dos agentes e na internalização de normas e procedimentos, permite-nos mudar o olhar que se dá em torno da dinâmica das negociações, mesmo que de forma limitada. Isso explica, neste momento, salientarmos mais a necessidade de incorporar preocupações construtivistas do que operacionalizar seus conceitos centrais. Empiricamente, buscamos compreender um pouco melhor como a participação do Brasil na OMC pode influenciar o seu padrão de comportamento histórico, tomando as negociações comerciais multilaterais enquanto ambiente favorável de aprendizado para os negociadores brasileiros e para os demais atores domésticos.

Tendo em mente o exposto acima, este artigo objetiva analisar a atuação do Brasil nas coalizões agrícolas da Rodada Uruguai e da Rodada Doha. Através disso, buscamos compreender melhor como as transformações do comportamento brasileiro nestas Rodadas Multilaterais se conectam com a questão do desenvolvimento. No decorrer deste processo, de atuação do Brasil nas negociações comerciais, o gradual aumento de articulação com outros países do Sul se mostrou importante tanto para dar vazão a questão do desenvolvimento como também para viabilizar a adaptação comportamental brasileira em direção a uma maior internalização de normas da OMC.

Alguns conceitos para analisar a experiência brasileira no sistema GATT/OMC

Em geral, os estudos realizados sobre a atuação brasileira na OMC abordam questões como a dinâmica negociadora, os interesses que estão em jogo, a capacidade de barganha dos atores estatais, as assimetrias de poder existentes e o padrão de comportamento dos atores. Em grande medida, podemos afirmar que o processo de aprendizado resultante dessas experiências de negociação internacional tem sido explicado pela ótica racionalista e pouca atenção tem sido dada às mudanças de comportamento que refletem a internalização de normas e regras das instituições internacionais. A aceitação de normas tende a ser explicada em virtude das limitações e constrangimentos propiciados pelas instituições internacionais, sejam estas tomadas enquanto atores no sistema internacional ou entendidas como ambientes de interação.

Não é nova a preocupação sobre a importância das instituições internacionais e as influências no comportamento dos seus membros, e vice-versa. Há uma grande diversidade de trabalhos teóricos e pesquisa empírica sobre o tema, com destaque para os estudos que apresentam abordagens institucionalistas e intergovernamentalistas.

Ao mesmo tempo, buscamos discutir e, mesmo que de forma limitada, incorporar preocupações construtivistas que possam se adequar aos conceitos racionalistas comumente utilizados na análise do comportamento brasileiro na OMC, com o objetivo de aprimorar os instrumentais analíticos utilizados. Ressaltamos, contudo, que não buscamos retomar o debate entre positivistas e pós-positivistas ou mesmo abordar a discussão teórica em torno da relação agente/estrutura, apesar destas questões estarem relacionadas.

Adicionalmente, adotamos a noção de aprendizado aplicado à política externa a fim de compreender melhor o comportamento brasileiro ao processo de institucionalização do comércio mundial.

Entendemos que aprendizado em política externa é um conceito útil para compreender as mudanças no comportamento estatal, mas por outro lado possui dificuldades empíricas para sua aplicação, principalmente por ser facilmente confundido com mudanças nas escolhas externas de um Estado motivadas por alterações políticas no nível doméstico, como a ascensão de um novo governo ou de mudanças na composição governamental. Assim, neste texto estamos nos utilizando do conceito de aprendizado experimental de Jack Levy (1994) que se refere ao processo de mudança de crenças, habilidades ou procedimentos como resultado da observação e interpretação das experiências. Do ponto de vista institucional, o aumento na capacidade de aprendizado pode ser verificado através de mudanças organizacionais, melhoramentos nas capacidades de análise e intervenção, de preservação e recuperação da memória organizacional, inclusão de novas regras para a tomada de decisões e aprimoramento de técnicas e utilização de conhecimento especializado. No entendimento do autor, o aprendizado do ponto de vista coletivo, de governos, agências governamentais ou instituições internacionais, não pode ser tomado analiticamente da mesma forma como se dá o aprendizado individual. Desta forma, interpretar o aprendizado de uma organização implica em partir do pressuposto de que este só é possível quando o conhecimento resultante das experiências vividas pelos indivíduos são, de alguma forma, transmitidas à organização através de novas rotinas, procedimentos e modificações em sua estrutura decisória.

Desta forma, as experiências que resultaram em aprendizado para os negociadores envolvidos nas interações em torno do sistema GATT/OMC podem ser incluídas nos procedimentos, estruturas e memória organizacionais tanto dos Estados membros quanto da própria instituição internacional.

Se o novo conhecimento obtido pelo aprendizado experimental não se transforma em mudanças institucionais através de ajustamentos organizacionais, então a probabilidade deste se perder juntamente com a troca dos negociadores diretamente envolvidos nas interações é maior (LEVY, 1994). Assim, no caso brasileiro, podemos concluir que o crescente protagonismo do Itamaraty nas negociações comerciais multilaterais desde a Rodada Uruguai até os dias atuais é um fator que pode

facilitar o aprendizado da política externa brasileira neste tema, em virtude das vantagens organizacionais que o corpo diplomático especializado possui para a transmissão do conhecimento obtido na estrutura do aparato estatal.

Já em relação à abordagem que busca ligar a abordagem racionalista com a construtivista para compreender melhor as relações entre as instituições e os agentes estatais, tanto do ponto de vista da modificação dos seus interesses quanto das suas identidades, temos a proposta analítica de Jeffrey Checkel (2005) que enfatiza a necessidade de compreensão de alguns mecanismos de socialização internacional. Antes disso, cabe tratarmos do conceito de socialização internacional trabalhado por este autor. Basicamente, este conceito se refere ao processo no qual os agentes em interação em uma dada instituição internacional são levados à internalização de suas normas, regras e padrões de comportamento.

Portanto, para este texto, a noção de aprendizado em política externa utilizada (LEVY, 1994) não deve ser confundida com o processo de socialização internacional de Checkel (2005), pois em nosso entendimento este último, apesar de incluir o aprendizado resultante das experiências de negociação internacional, abarca um número maior de variáveis.

Os mecanismos de socialização propostos permitem analisar as ligações entre as instituições internacionais e as mudanças nos interesses e identidades dos agentes (CHECKEL, 2005). Tais mecanismos se dividem em três: o cálculo estratégico, a persuasão normativa e o desempenho de papéis.

O cálculo estratégico se dá em torno dos incentivos e recompensas, que podem ser materiais, como oportunidades de negócio, possibilidade de empréstimo financeiro, ressarcimento de perdas econômicas, ou podem ser sociais, como a possibilidade de reconhecimento, status, constrangimentos sociais (CHECKEL, 2005). Neste caso os agentes são entendidos como seres capazes de escolher racionalmente as melhores alternativas existentes em um ambiente de interação. O comportamento é adaptado às normas e regras das instituições internacionais de forma a ter acesso a uma estrutura de incentivos e recompensas. O problema está em saber quando e como estes incentivos ou recompensas forçam uma mudança de comportamento sustentada através do tempo.

Apesar de não trabalharmos a questão dos contenciosos no presente artigo, cabe ressaltar que uma importante estrutura de incentivos e recompensas para os países em desenvolvimento concentra-se principalmente nas possibilidades oferecidas pelo Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, onde o julgamento das reclamações pode fazer com que os Estados mais poderosos sejam constrangidos a adotar uma determinada norma de conduta. O contencioso do algodão, entre o Brasil e os EUA, demonstrou a participação do setor privado interessado e de outros atores domésticos no sentido de reforçar a ação negociadora brasileira para utilizar os

mecanismos institucionais existentes a fim de obter recompensas materiais, como o direito à retaliação enquanto forma de aumentar sua capacidade de barganha, mas também sociais, como o reconhecimento do status dos negociadores estatais ou o reconhecimento da importância do Brasil pela comunidade internacional (LIMA, 2008; HABKA, 2010; MARIANO e RAMANZINI JR, 2011).

Assim, os painéis nos permite visualizar a consolidação do comportamento brasileiro internalizando normas da organização e valorizando o nível multilateral enquanto prioritário no conjunto da sua política externa comercial, já que os resultados obtidos reforçam as expectativas de ganho por parte dos agentes nacionais e faz com que o Brasil seja visto pelos demais países-membros como participante qualificado para influenciar as regras comerciais da organização. Verifica-se, portanto, o que Schimmelfennig (2005) chamou de reforço intergovernamental por recompensa. Deste modo, a experimentação brasileira nos contenciosos permitiu a construção de um ambiente de aprendizado para ações mais ambiciosas, como a atuação do Brasil para construção e manutenção do G-20 Comercial ou a mobilização para a escolha de Roberto Azevedo para o cargo de Diretor-Geral da OMC.

O conceito de persuasão normativa, de forma geral, é entendido enquanto um processo social de comunicação que se dá através da atividade argumentativa e da promoção do debate a fim de modificar crenças, atitudes e comportamentos em um dado ambiente de interação. Verificamos que a persuasão normativa (ZÜRN e CHECKEL, 2005; CHECKEL, 2007) nos ajuda a compreender melhor as ações brasileiras, principalmente se nos atermos os esforços para a criação e manutenção do G-20 Comercial. Este conceito pode ser dividido, analiticamente em dois elementos: por um lado, temos a argumentação, que se refere às proposições normativas que buscam defender ou demonstrar uma “verdade” com o objetivo de promover mudanças de crenças dos agentes; de outro lado, temos a barganha, que consiste em atividades que envolvem ameaças e promessas, lembrando que a credibilidade é um fator adicional importante no processo de barganha, pois, influencia as expectativas que os agentes têm sobre a capacidade de ameaçar ou prometer. Trata-se, portanto, da busca de uma adaptação comportamental em ambientes de interação através do gerenciamento de constrangimentos.

A abordagem realizada por Zürn e Checkel (2005) sobre a persuasão normativa indica possibilidades para o estabelecimento de relações com o conceito de cálculo estratégico descrito anteriormente, o que reforça sua utilidade para os casos trabalhados neste texto. Resta saber quando a mudança de preferência resultante da persuasão pode ser mais duradora e quais condições são necessárias para que esses mecanismos se tornem mais eficientes para a internalização de normas. Assim, entendemos que estes conceitos podem ser melhor trabalhados quando tomados em conjunto

com a noção de aprendizado experimental de Levy (1994).

Por último, o conceito de desempenho de papéis pode contribuir para a análise pois este diz respeito à maneira como os agentes simplificam a quantidade de informação a ser analisada ao assumir padrões de comportamento que indicam determinadas possibilidades de escolha. Ao mesmo tempo em que ameniza o problema da escassez de atenção, já que os agentes nem sempre tem as melhores condições para analisar as diferentes situações, também orienta a expectativa dos demais agentes por adotar um comportamento que é socialmente esperado (ZÜRN e CHECKEL, 2005; CHECKEL, 2007) .

Sendo assim, como veremos abaixo, esse mecanismo adapta-se muito bem às microanálises sobre a adaptação comportamental não calculada de agentes estatais em condições organizacionais bem delimitadas. O problema, neste caso, é saber quando um papel se torna interessante para ser adotado e quais os mecanismos ambientais necessários para que esse processo se inicie. Isso sugere a necessidade de avançar em pesquisas que consigam coletar e analisar informações necessárias para a verificação desse mecanismo com relação aos negociadores brasileiros na OMC. A atuação brasileira nas negociações comerciais pode ser um caso singular em virtude do padrão de comportamento e das identidades consolidadas dos negociadores brasileiros. Estamos nos referindo ao Itamaraty e sua capacidade de arregimentação, formação e transmissão de valores aos seus membros. Estudos detalhados sobre esse assunto ainda são muito escassos.

O Brasil e a Rodada Uruguai (1986-1994)

Durante boa parte das Rodadas de negociações multilaterais do sistema GATT, os países em desenvolvimento, inclusive, o Brasil, tinham participação e influência limitada no direcionamento das negociações. O fato de suas estratégias de desenvolvimento serem orientadas fundamentalmente para o contexto doméstico é um dos fatores que explicam essa situação, já que não se conectavam com os objetivos do regime comercial, quanto à redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Além disso, características próprias da estrutura do sistema internacional, durante o período da Guerra Fria e o baixo peso político e econômico dos países em desenvolvimento, dificultavam uma participação efetiva, situação que, como veremos adiante, modificou-se na Rodada Doha. Para muitos países, o regime multilateral de comércio era considerado, em grande medida, um “clube de ricos”, no qual apenas os mais poderosos eram capazes de avançar seus interesses (WILKINSON, 2006).

Em geral, os países em desenvolvimento tinham algum ganho indireto com as negociações de redução tarifária entre os países desenvolvidos, por conta do princípio da nação mais favorecida. Embora o movimento de mudança tenha começado antes, com sinais importantes na Rodada

Tóquio, foi durante a Rodada Uruguai (1986-1994) que a transformação, no posicionamento dos países em desenvolvimento em relação ao GATT, tornou-se mais proeminente (TUSSIE e GLOVER, 1993; CROOME, 1995). A referida Rodada incorporou novos itens à agenda, em um esforço dos países desenvolvidos – liderados pelos Estados Unidos – para adequar as políticas domésticas dos países membros do regime de comércio a novos padrões liberais (VELASCO e CRUZ, 2007). Além de inibir a adoção de medidas restritivas ao comércio internacional, a Rodada também visava uma maior regulação de políticas nacionais (OSTRY, 2002). A inclusão do tema de serviços³ e propriedade intelectual, no âmbito do GATT, exigia um novo corpo jurídico para o regime, com normas mais intrusivas nas legislações nacionais.

Os países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil⁴ e para a Índia, reagiram com vistas a tentar reduzir a interferência do GATT, na dinâmica doméstica, e bloquear a incorporação de novos temas na agenda, em especial, serviços, propriedade intelectual e investimentos. A coalizão G-10⁵ é representativa dos esforços nesse sentido, tratou-se de uma coalizão formada com o objetivo de impedir a entrada de novos temas na agenda, sobretudo, serviços (NARLIKAR, 2003). Contudo, esse posicionamento não pôde ser mantido em decorrência de dificuldades domésticas e da pressão dos países desenvolvidos.

Ao longo dos anos de 1980, o sistema internacional passou por uma transição que gerou mudanças importantes em sua estrutura social (WENDT, 1999). Vivenciou-se, entre outras questões, a desagregação do mundo socialista, a ascensão das ideias neoliberais e a expectativa em torno da postura dos Estados Unidos neste novo contexto.

Em relação a comércio mundial e às expectativas sobre sua funcionalidade no processo de reordenamento global, iniciam-se as negociações em torno da Rodada Uruguai que, finalmente, criará a OMC após sucessivas tentativas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), criado em 1947, restrito ao estabelecimento de normas para o intercâmbio de mercadorias e caracterizado por suas limitações institucionais, mesmo havendo um processo de interação estabelecido em torno de práticas negociadoras consolidadas a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial. Deste modo, a Rodada Uruguai pode ser considerada como o início de uma maior institucionalização do comércio mundial que se dá em um sistema internacional em

3 Narlikar (2003: 69) argumenta que “the possibility of inclusion of services within GATT auspices threatened to take the GATT well beyond its traditional mandate of trade and border issues. Inclusion of services was seen as a move with potential for cross – sectoral retaliatory trade that would impede the growth of both the goods and services sectors of developing countries”.

4 De acordo com Sodre (1986): “In a constructive spirit, we shall respect the position of those who, like Brazil, reject the inclusion of services in a Round concerning goods within the scope of the GATT”. Brazil: Statement by Mr. Roberto de Abreu Sodre. Contracting Parties at Ministerial Level. 15-19 september 1986. Punta del Este Uruguay. MIN (86)/ST/20. 16 September 1986.

5 Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia.

transição, com alterações profundas na configuração do poder mundial, o estabelecimento de um novo paradigma produtivo e tecnológico e um ambiente marcado por novas ideias e novas práticas sociais.

Ao mesmo tempo, o Brasil encontrava-se em uma situação doméstica difícil, não só em relação à instabilidade das instituições políticas nacionais, mas principalmente em relação aos enormes desafios impostos pela conjuntura econômica e social, com especial atenção ao problema do descontrole inflacionário e da democratização do sistema político. Diante disso, os assuntos internacionais, apesar de muito importantes, acabavam sendo tratados em segundo plano. Vale lembrar que neste íterim o país estabeleceu uma nova Constituição (1988), enfrentou na primeira metade dos anos 1990 sua primeira eleição direta depois do término do regime militar, passou por mobilizações populares que resultaram no processo de impeachment de Collor de Mello e sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco, realizou um plebiscito para escolher entre o presidencialismo e o parlamentarismo e, ainda, vivenciou o Plano Real que criou as condições para o controle da inflação, tendo repercussão direta sobre o processo eleitoral que resultou na vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Diante disto, a Rodada Uruguai, enquanto ambiente de interação, se processou em condições muito favoráveis aos países desenvolvidos na defesa de seus interesses. Essa maior capacidade de persuasão propiciou uma prática negociadora que resultou em fortes constrangimentos aos países em desenvolvimento, promovendo a inclusão de novos temas no comércio mundial, como serviços e propriedade intelectual e, ao mesmo tempo, produziu um limitado acordo agrícola.

Já a prática da política externa brasileira, pressionada por esses condicionantes, caminhou em dois sentidos. Por um lado, vemos uma forte experimentação em torno das negociações comerciais internacionais, que se processavam em várias arenas além da multilateral, com destaque para as negociações com a Argentina e a criação do Mercosul, as negociações com os EUA a partir Iniciativa Bush e, por fim, as negociações com a Europa, reflexo das próprias mudanças nas instituições europeias e também da intensificação da disputa com os EUA em torno dos interesses econômicos presentes nos países latino-americanos.

Por outro lado, a política exterior do Brasil resistia à inclusão de novos temas e medidas que reduzissem as barreiras comerciais. Ademais, o comportamento do Brasil dentro do Grupo de Cairns⁶, coalizão que reunia países com interesses na liberalização agrícola e foi considerado a “terceira força” (OXLEY, 1990) das negociações, pelo menos até 1988, foi discreta e em muitos momentos tendia a minar os esforços do grupo. O plano do país visava prolongar ao máximo as

6 Argentina Austrália, e, Brasil, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Indonésia, Malásia, nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

tratativas. Em grande medida, esta postura pode ser explicada pela estratégia brasileira de desenvolvimento que, naquele momento, se voltava para o contexto interno e não se ligava aos objetivos do regime de comércio internacional. Assim, a ideia de que viabilizar o desenvolvimento é viabilizar a diversificação produtiva era muito forte durante a Rodada Uruguai e também se apresenta na Rodada Doha. Esta postura inicial do Brasil também pode ser compreendida pela fragilidade do setor agrícola nacional, neste período, pelos subsídios que o governo fornecia à agricultura do país e pela falta de definição de uma política agrícola brasileira. Este cenário agrícola protelou o entendimento do setor sobre as vantagens da liberalização da agricultura mundial. Os aspectos expostos apontam que compatibilizar as condições domésticas com as internacionais é fundamental para viabilizar a internalização de normas, na Rodada Doha está questão é melhor articulada pelo governo brasileiro (RAMANZIN JR, 2012).

Ademais, como dito anteriormente, podemos considerar o Itamaraty como um ator privilegiado para o processo de socialização internacional do Brasil em relação à regulação do comércio mundial. Porém, a ausência de uma política agrícola, que orientasse tanto os negociadores do país como também as demandas dos atores domésticos, e a marginalidade deste corpo diplomático na definição das posições do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai, ao menos até 1990 (FARIAS, 2007; RAMANZINI JR, 2012), dificultou o processo de aprendizado social brasileiro no Sistema GATT/OMC.

O processo de ajuste de comportamento brasileiro inicia-se a partir de 1988, com o *Mid-term Review* de Montreal, no estágio intermediário da Rodada Uruguai, deixando de questionar a inclusão dos novos temas⁷, posição que vinha sustentando, desde 1982, e começa a negociá-los visando diminuir o poder vinculante dos mesmos (GUIMARÃES, 2005). Configurou-se, portanto, condições propícias para que as decisões tomadas no sistema multilateral de comércio fossem acatadas pelo Brasil e os ajustes institucionais domésticos fossem realizados. Possivelmente, este seja um marco no qual o cálculo estratégico exibiu traços mais claros que evidenciando padrões de comportamentos do agentes. Afinal, os negociadores brasileiros parecem ter percebido que se, por um lado, estes temas inevitavelmente entrariam no acordo final devido a assimetria de força entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, por outro lado, pressionar por maior regulação agrícola poderia minimizar perdas, pois a liberalização do comércio de produtos agrícolas se mostra

7 Batista (1992: 111) considera que “no *Mid-term Review* da Rodada Uruguai, começado em Montreal ao final de 1988 e concluído em Genebra em abril de 1989, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, se alinhariam, entretanto, com os EUA não só na questão agrícola, mas igualmente no que se refere aos novos temas. Aceitou-se então a redefinição dos mandatos acordados em Punta del Este para incluir, por exemplo, o estabelecimento através do GATT de novos padrões de proteção à propriedade intelectual”.

sensível aos países desenvolvidos.

É interessante observar que este processo de aprendizado experimental ocorre paralelamente ao gradual espaço que o Ministério das Relações Exteriores vai ganhando no processo decisório da política de comércio exterior brasileira. Afinal, ao mesmo tempo que o Brasil aceita o *Mid-term Review* de Montreal, em 1988, o Itamaraty inicia um movimento de maior influência na formação da posição do país. E em 1990, com a extinção da Comissão de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) evidenciamos um significativo fortalecimento do corpo diplomático, o que pode ser entendido como a transmissão do conhecimento obtido através das experiências de negociação para o âmbito organizacional do Estado brasileiro.

Após o Brasil aceitar os novos temas e aderir à negociação, da perspectiva dos negociadores do país, o Grupo de Cairns passou a significar melhores condições de barganha nas negociações, pois permanecia a divergência entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia na área agrícola (apesar das posições comuns em outros temas importantes) No entanto, estruturalmente, a coalizão era composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que dificultava a construção de uma postura mais coesa em torno de argumentos mais amplos com respeito às regras do comércio mundial e suas consequências para o desenvolvimento dos Estados. Assim, a coalizão de Cairns se mostrou suficiente para melhorar a posição de seus membros nas fases inicial e intermediária das negociações, mas sua margem de influência reduziu-se na mesma proporção em que EUA e a Comunidade Europeia avançavam no acerto bilateral em torno da questão agrícola.

O ponto crucial do processo e que pode ser considerado como uma lição importante para o aprendizado brasileiro foi o Acordo de Blair-House (1992) entre as duas principais potências da negociação (EUA e CE) em torno no tema agrícola, encerrando a situação de divergência então vigente. A coesão entre as duas potências econômicas se reverteu em enorme poder de pressão sobre os países em desenvolvimento. O conteúdo deste Acordo manteve-se praticamente intacto até o término da Rodada em 1994. Naquele momento, em virtude das condições nas quais as interações se davam, como já exposto acima, as avaliações sobre o peso e o impacto futuro das decisões tomadas apresentavam-se de forma difusa, mas por outro lado, consolidou-se o entendimento a respeito do papel das principais potências no ordenamento das regras do comércio mundial e a percepção de que qualquer mudança futura dependeria de modificações das condições de barganha dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do Brasil.

Assim, é possível verificar que a Rodada Uruguai apresentou as condições ideais para que os países desenvolvidos mantivessem o diferencial de poder nas negociações. O Grupo de Cairns era insuficiente para que a atividade de persuasão se realizasse em melhores condições e a coesão do

grupo era mantida em virtude das preferências dos países em relação ao tema agrícola, mas não em relação ao significado geral do mandato negociador da Rodada.

Os argumentos em relação aos resultados esperados estavam fortemente construídos em favor das preferências dos países desenvolvidos e em relação à promoção de suas ideias sobre o tipo de ordenamento que o comércio mundial deveria ter. Em consequência, a capacidade de persuasão das principais potências apresentavam-se de forma muito assimétrica, forçando os países em desenvolvimento a ajustarem seus comportamentos aos fortes constrangimentos criados no âmbito negociador.

Assim, podemos concluir que a transformação de comportamento brasileiro, ocorre a partir de 1988, e se consolida com a eleição de Collor de Mello (1990) e com a aceitação dos termos do Acordo de Blair-House (1992). Tal modificação de postura é resultante, principalmente, das mudanças políticas domésticas que respondem ao ideário neoliberal do período. Portanto, este processo não se caracterizou unicamente como um aprendizado social fundamentado na experiência negociadora representada pela Rodada Uruguai.

Tratou-se em realidade de dois processos simultâneos. Por um lado, o ajuste de comportamento externo brasileiro foi motivado por mudanças domésticas operadas em consonância com a ascensão das ideias defendidas pelas principais potências econômicas, que indicavam a necessidade de que os países em desenvolvimento se ajustassem ao processo de globalização econômica e produtiva vigente e, portanto, essa nova orientação da política externa brasileira se deu nas negociações comerciais multilaterais e também nas demais arenas internacionais. E, deste ponto de vista não se trata de um processo de aprendizado experimental, já que foi motivado principalmente por mudanças políticas domésticas.

Por outro lado, a mudança de orientação brasileira na Rodada Uruguai, também correspondeu ao cálculo estratégico realizado em torno dos mecanismos institucionais de incentivos e recompensas materiais ou sociais que se apresentavam, sendo que uma das justificativas da aceitação do acordo final se amparava na expectativa de que não ser membro da OMC acarretaria perdas para o país, pois este não poderia participar de Rodadas de Negociação e nem poderia propor painéis. Assim, deste ponto de vista, podemos verificar o aprendizado advindo da experiência de negociação, pois o conhecimento obtido gerou modificações na estrutura organizacional brasileira dedicada às negociações comerciais internacionais, conforme descrito acima.

A Criação da OMC

Após o término da Rodada Uruguai, a OMC é instituída em janeiro de 1995. Deste período até

2001, a conjuntura internacional indicou o surgimento de condicionantes capazes de alterar a percepção dos principais atores internacionais e, entre outras questões, sentiu-se os efeitos da crise financeira, que prejudicou diretamente as condições materiais do México, da Rússia e de boa parte da Ásia, com efeitos nocivos em vários países, dentre eles o Brasil.

Em meio a este cenário, o Brasil começa a melhorar sua situação doméstica, em parte pelo controle inflacionário que viabilizava tanto uma maior estabilidade econômica quanto política e, do ponto de vista externo, o país iniciou um processo de intensificação do seu envolvimento em diversos fóruns internacionais (VIGEVANI et al., 2004). Em relação à OMC, o país participou das três Conferências Ministeriais da organização e, apesar destas reuniões apontarem para entraves em torno do comércio multilateral, verificou-se aspectos importantes para a internalização de suas normas .

Em primeiro lugar, temos a instauração de um Órgão de Solução de Controvérsias, com um Órgão de Apelação e, baseado no chamado consenso negativo⁸, este sistema passou a viabilizar que países em desenvolvimento questionassem políticas restritivas dos países desenvolvidos. Cabe lembrar que era necessário respeitar a Cláusula de Paz⁹, que vigorou entre 1995 e 2003.

Em segundo lugar, o setor agrícola, apesar das limitações, contava agora com o suporte da regulamentação do chamado Acordo sobre Agricultura e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Em terceiro, com a formação de um organismo internacional formal, há a desenvolvimento de um corpo burocrático especializado, aprimorado-se as regras e procedimentos organizacionais e definindo-se melhor os papéis comportamentais. Assim, a OMC, além de constituir-se enquanto ambiente de interação entre Estados, desenvolve-se enquanto agente internacional e, em consequência, cria-se melhores condições para que o processo de internalização de suas normas se realize.

Do início do milênio até os dias atuais é possível verificar importantes alterações em questões que influenciarão o processo negociador da Rodada Doha, pois resultam da reavaliação de ideias e valores então dominantes e a reorientação das expectativas dos agentes internacionais a respeito do ordenamento mundial, motivados principalmente pelos efeitos econômicos e sociais das políticas neoliberais em diversos países, pela percepção do unilateralismo norte-americano em consequência do ataque às Torres Gêmeas em 2001, pela ascensão das questões relacionadas à segurança

⁸ A controvérsia somente pode ser interrompida se todas as partes envolvidas estiverem de acordo.

⁹ A Cláusula da Paz estabeleceu que, entre 1995 e 2003, os países signatários do Acordo sobre Agricultura não poderiam questionar nem implementar medidas compensatórias aos subsídios agrícolas doméstico ou de exportação a não ser em condições específicas.

internacional e pelos efeitos globais da crise econômica internacional a partir de 2008.

A OMC, tomada enquanto agente internacional, aprendeu com as lições do fracasso da Ministerial de Seattle (1999) e, em resposta, a direção da instituição se moveu no sentido de compor um grupo de negociadores para começar a discutir a questão agrícola, já em 2000. Depois da instauração de Doha este grupo foi incorporado à Rodada, o que demonstra o início de um processo negociador que será marcado por novas práticas e ajustes de comportamento por parte de seus membros.

O Brasil na Rodada Doha (2001 - ...)

A Rodada Doha é uma nova tentativa de liberalizar e estabelecer regras mais estritas para medidas protecionistas e programas de subsídios ao setor agrícola, no âmbito do sistema multilateral de comércio. O mandato de Doha¹⁰, entre outras questões, no que se refere às negociações agrícolas, destaca o compromisso dos países-membros em negociar reduções significativas de: (1) barreiras que impedem o acesso a mercados, (2) subsídios internos com efeitos discursivos, e (3) subsídios à exportação, neste caso, visando a sua extinção. Todas essas são questões de grande interesse para o Brasil¹¹. Para Ismail (2007), o mandato negociador da Rodada Doha, voltado à questão do desenvolvimento¹², sinalizaria o papel crescente dos países em desenvolvimento na OMC¹³. Da mesma forma, a Declaração de 2001 sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e Saúde Pública, uma relativização importante do acordo de TRIPS refletiria, em boa medida, a agenda dos países em desenvolvimento, muito por conta da atuação da coalizão TRIPS e Saúde Pública (DRAHOS, 2003).

Mesmo assim, é necessário considerar, como chama atenção o trabalho de Steinberg (2002) que

10 Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration (WT/MIN(01)/DEC/1). Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso 20/04/2012.

11 Amorim (2005: 147) afirma que “é evidente que cada Rodada tem, assim, o seu marco. O marco da Rodada Uruguai foi a entrada dos novos temas e, de certa maneira, a incorporação, ainda que parcial, da agricultura ao GATT. Esta Rodada é fundamentalmente uma Rodada que visa ao desmantelamento dos subsídios agrícolas. Todos sabemos disso. Este é o principal ganho. Não há nenhuma pessoa que esteja envolvida a fundo nessa Rodada que possa ter a ilusão de que a Rodada é para ganhar acesso a mercado. Ganharemos também, porque as coisas estão ligadas, mas é fundamentalmente sobre o desmantelamento dos subsídios agrícolas”.

12 Outro elemento que contribuiu, mesmo que indiretamente, para a explicitação da questão do desenvolvimento no Mandato de Doha é o fato de a Rodada ter sido lançada meses depois dos atentados de 11 de setembro, em uma conjuntura em que a principal potência, os Estados Unidos, demandava o apoio da comunidade internacional. Na ocasião, como ainda hoje, considerava-se que a pobreza era terreno fértil para o terrorismo. A Rodada Doha, com sua agenda para o desenvolvimento, seria uma maneira possível de lidar com isso.

13 Referindo-se ao lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, a avaliação de um jornal britânico era que: “the most significant story to emerge from the talks in the Gulf is the coming of political age of the developing country lobby within the WTO. Doha marks a turning point. It was not the radical climax for which some campaigners hoped, but it is a significant shift in the balance of power in global trade negotiations away from a small coterie of rich industrialized nations”. Developing Countries flex their muscles”. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2001/nov/15/globalisation.guardianleaders>>. Acesso: 18/07/2013.

os documentos de lançamento de uma rodada de negociação multilateral baseada no consenso tendem sempre a ser escritos em linguagem suficientemente ambígua para que nenhum país possa bloquear o início das negociações. Assim sendo, o fato de um tema ser considerado pelo mandato não garante que seja negociado exatamente da forma prevista. Boa parte do esforço da coalizão G-20, no período 2003 – 2008, direcionava-se no sentido de fazer a negociação caminhar o mais próximo possível, de acordo com as indicações do Mandato negociador (MRE, 2007).

As condições materiais do sistema internacional sofreram fortes mudanças, principalmente em razão da ascensão econômica dos países em desenvolvimento, com destaque para os países emergentes de maior peso relativo, como os BRICs. De uma perspectiva brasileira vemos que os contenciosos apresentaram-se como elementos importantes de experimentação a respeito das possibilidades dadas pelas regras e mecanismos decisórios. Portanto, o posicionamento brasileiro na Rodada Doha reflete não só o dia-a-dia do processo, mas também o aprendizado social consequente da utilização das regras já estabelecidas pela instituição e pela capacitação ao longo do tempo dos negociadores brasileiros, além de contar com as lições da Rodada anterior, principalmente o conhecimento do padrão de comportamento das principais potências econômicas e suas preferências.

Vale ressaltar que a maior disposição para aumentar o poder de barganha nas negociações e procurar influenciar as decisões também ocorreu em virtude da mudança do panorama político doméstico, principalmente representado pela ascensão de novas elites nacionais a partir da eleição de Lula da Silva em 2002 e, do ponto de vista internacional, conjugaram-se forças interessadas em modificações das regras do comércio mundial que atendessem não apenas aos países desenvolvidos, mas os demais países em desenvolvimento.

Em relação ao comércio agrícola, tanto no governo Cardoso quanto no governo de Lula da Silva, o tema tem tido uma centralidade importante na agenda de negociações internacionais do Brasil. Politicamente o tema tem papel relevante na estratégia brasileira no conjunto dos temas da negociação da OMC já que a postura de demandante, nas negociações agrícolas, fortaleceria posições mais defensivas nos outros temas da negociação, como NAMA, serviços e propriedade intelectual (CARVALHO, 2010). Os altos níveis de subsídio à exportação e apoio doméstico dos países desenvolvidos criam distorções no comércio internacional de produtos agrícolas e trazem prejuízos para as exportações, gerando perdas de receitas para o país.

Diante disso, a ação externa brasileira, nesta Rodada, diferentemente da anterior, se pautou por uma intensa participação. O receio de formalizar uma posição conjunta, presente na atuação do Grupo de Cairns, não se apresentou. Ao contrário, quando o Brasil observou uma possível adesão da Índia à proposta europeia e à tentativa dos países desenvolvidos de incorporar o mandato de

Doha os temas de Cingapura¹⁴, o país iniciou a formação do G-20 comercial. Se o acordo de Blair-House (1992) entre EUA e Comunidade Europeia foi possível na Rodada Uruguai, em Doha um acordo similar se provou inviável. O G-20 comercial buscou persuadir no sentido do cumprimento integral do Mandato de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1) que definiu, entre outras questões, que as negociações deveriam ser abrangentes no que tange a acesso a mercados, buscando a redução e a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações agrícolas e a diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio. Ou seja, a coalizão atuou de maneira ativa e dentro das regras da OMC para liberalizar o comércio mundial de uma maneira que beneficiasse os países do Sul, aspecto central do mandato de Doha. Assim, o argumento central era de que na OMC a promoção do desenvolvimento deveria significar uma liberalização comercial que contemplasse as fragilidades do Sul em relação ao Norte.

Cabe lembrar que o Itamaraty é o principal agente brasileiro que conduz este processo. Nesta Rodada os interesses dos setores domésticos estão mais claros e também mais diversos e, nesse sentido, a diplomacia tem conseguido compatibilizar estes interesses internos com as possibilidades internacionais, mesmo havendo discordâncias a respeito das escolhas realizadas em face da diversidade de interesses em jogo. Fato que tende a facilitar a internalização de normas da OMC. Com isso, os negociadores apresentam uma capacidade de gestão das preferências domésticas, articulando tanto interesses de organizações sindicais, movimentos sociais, produtores agrícolas e empresariado industrial, colocando o Brasil em uma posição privilegiada no processo decisório da OMC.

Assim, esta nova dinâmica de interação brasileira na OMC fez com que a participação do país no Grupo de Cairns, apesar de preservado enquanto coalizão, não apresentasse as condições adequadas para se transformar no mecanismo capaz de atender as demandas brasileiras, principalmente pela impossibilidade de construir argumentos capazes de articular a questão do desenvolvimento enquanto elemento central de coesão, como visto anteriormente.

Esse trabalho ficou reservado ao G-20 Comercial, construído a partir de semelhanças em termos de preferências entre os países participantes, principalmente na questão da agricultura, mas que possibilitou o estabelecimento de um discurso coerente com o mandato negociador de Doha em torno da ligação entre comércio mundial e a necessidade de desenvolvimento dos países.

O elemento de coesão, portanto, não se concentrou somente na defesa dos interesses setoriais dos países participantes, mas na elaboração de uma coalizão que pudesse ser vista como instrumento de articulação fundamentada na valorização da questão do desenvolvimento no ambiente de interação a fim de criar limites à ação dos países mais desenvolvidos.

14 Investimento direto, compras governamentais, transparência, e política de competição.

Sendo assim, é possível verificar que o G-20 Comercial, na medida em que se fundamenta em argumentos fortemente compatíveis com os objetivos e o discurso presente no mandato negociador de Doha, criou as condições para que a capacidade de barganha aumentasse e, conseqüentemente, criou novas possibilidades de persuasão, tanto do ponto de vista dos seus membros, a fim de manter a coalizão, quanto do ponto de vista dos demais agentes, principalmente os países desenvolvidos, que se encontram em uma situação de menor margem de ação e maior necessidade de adaptação comportamental em resposta ao aumento dos constrangimentos sociais.

Na Rodada Doha, os países em desenvolvimento – entre eles, principalmente, o Brasil e a Índia – tiveram um papel fundamental, não apenas na definição do mandato negociador, mas também em importantes reuniões subsequentes, como na reunião de Cancún, de setembro de 2003, quando impediram a reedição de um acordo de tipo Blair House, entre os Estados Unidos e a União Europeia. Do mesmo modo, participaram ativamente, na definição do pacote de julho de 2004, da reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, que definiu que os subsídios às exportações agrícolas deveriam acabar em 2013. Nesse mesmo sentido, o colapso da reunião do G-4 (Brasil, Índia, União Europeia e Estados Unidos) de Potsdam, em 2007, assim como as dificuldades observadas na reunião ministerial, de julho de 2008, sinalizam que parece pouco provável que os países desenvolvidos conseguirão concluir a Rodada Doha à sombra do poder, impondo uma distribuição totalmente assimétrica de ganhos aos países em desenvolvimento, como ocorria nas Rodadas anteriores, inclusive, na Rodada Uruguai (STEINBERG, 2002).

Do ponto de vista do Brasil, o prolongamento da Rodada Doha, o gerenciamento do G-20 Comercial¹⁵ – ao menos até a reunião ministerial, de julho de 2008 – e o questionamento das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia, no Órgão de Solução de Controvérsias, além do bom crescimento econômico e do desenvolvimento de capacidade técnica para negociar em alto nível, são elementos que, potencializados por um contexto internacional em mudança (IKENBERRY, 2008; NARLIKAR, 2010), contribuíram de maneira significativa para que o país se tornasse um ator central do regime multilateral de comércio.

Com isso, o Brasil não só teve seu poder de barganha ampliado, mas também alcançou um status diferenciado no ambiente negociador multilateral, ampliando as possibilidades de influência sobre as regras que organizam o comércio mundial. Trata-se, portanto, de uma modificação estrutural em relação às condições anteriores que caracterizaram a Rodada Uruguai.

15 Na perspectiva de Amorim (2005: 149) “Hoje o Brasil participa de praticamente todas as reuniões de grupos de técnicos. Tem havido reuniões de vários formatos. Isso é uma mudança radical. No tempo da Rodada Uruguai, por exemplo, que vários de nós acompanhamos, havia o G-8, creio, que cuidava da área agrícola e o Brasil nem sequer fazia parte. Nova Zelândia fazia parte. Argentina fazia parte. Hoje não há uma reunião, seja do G-4, G-5, ou ampliada, que o Brasil não esteja lá. Isso é, em grande parte, devido a essa estratégia do G-20, que já descrevemos antes. Em todas essas reuniões, portanto, o Brasil tem participado”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto até o momento podemos concluir que a política externa brasileira tem aprendido com a prática negociadora no sistema GATT/OMC, principalmente em relação à Rodada atual e à criação do G-20 Comercial, assim como com as experiências propiciadas pelos contenciosos tratados no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da organização. O resultado geral do envolvimento brasileiro tem sido de aumento da sua influência social em face dos demais agentes negociadores, que se apresenta não somente na habilidade do uso dos canais e mecanismos institucionalizados existentes, mas também na criação de novas possibilidades de pressão, reconhecimento e maior capacidade de negociação.

Mesmo tendo atuando a partir de mecanismos institucionais criados como resultado da preponderância dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai, países do Sul, como o Brasil, acabam aprendendo ao longo do tempo a lidar com as regras e mecanismos decisórios estabelecidos, contribuindo para o relativo êxito que os países em desenvolvimento alcançaram na Rodada Doha. A literatura aponta vários fatores para o aumento da importância dos países do Sul em Doha, como o melhor posicionamento econômico, maior estabilidade interna, entre outros. Mas um aspecto deve ser ressaltado, a relativa “juventude” da OMC combinada com um contexto internacional de mudança no sistema internacional dos últimos anos, principalmente com a ascensão de países como os BRICs, os efeitos da crise econômica internacional de 2008 e as dificuldades domésticas dos EUA e dos países europeus, pode resultar em melhores oportunidades de mudança na regulação do comércio mundial.

De uma perspectiva brasileira a Rodada Uruguai pode ser vista como um período de aprendizado intenso e algumas lições podem ser destacadas: a) a dificuldade de contrapor-se aos países desenvolvidos, principalmente a articulação entre os EUA e o bloco europeu; b) as vantagens de participar de uma coalizão; c) a necessidade de que a a coalizão tenha condições mínimas de coesão; d) a urgência de capacitar-se internamente formando um corpo negociador especializado.

Já a Rodada Doha pode ser vista como um novo período de forte experimentação, com novas possibilidades de aprendizado e influência no processo de socialização internacional do Brasil. O maior conhecimento dos efeitos das decisões tomadas no âmbito da OMC e as possibilidades advindas da maior institucionalização do Sistema de Solução de Controvérsias, testadas pela prática brasileira adquirida nos painéis, expande a prioridade dada na política externa ao espaço de interação multilateral e estimula expectativas no sentido de exercer maior influência sobre a dinâmica decisória da instituição. Um indicativo neste sentido foi visto no processo de escolha para o cargo de Diretor Geral da OMC em 2013, pois verificou-se, em termos gerais, o direcionamento

das propostas dos dois candidatos finalistas aos trabalhos da organização. Com o candidato brasileiro, Roberto Azevedo, a tendência era, se não a retomada do mandato da Rodada Doha, focado no desenvolvimento, ao menos a busca por preservar este mandato para um momento em que houver condições mais propícias. Além disso, a candidatura de Azevedo enfatizava a necessidade de fortalecer o Sistema de Solução de Controvérsias e as demais instâncias da OMC. Já o candidato mexicano Hermínio Blanco, a tendência parecia ser de menor prioridade para Doha e o respaldo aos acordos regionais em proliferação. Ademais, manifestou-se a intenção de substituir os painéis por arbitragens, deixando o diálogo multilateral em segundo plano.

Por fim, verificou-se também uma tendência de valorização do ato de negociar, mesmo em situações de desvantagem. No entanto, os dados empíricos indicam que valores fundantes da organização, como a ideia de que o livre-comércio promove o desenvolvimento e que justificam a própria existência da OMC perante a comunidade internacional, são tomados por seus membros essencialmente como elemento de persuasão que objetiva a melhoria das condições de barganha. O foco no mecanismo de cálculo estratégico nos permitiu compreender como esse tipo de argumento é instrumentalizado a fim de criar canais de influência social e, portanto, resulta na adaptação de comportamento condicionada à obtenção de incentivos, sejam materiais ou sociais. Ao fazer isso, o Brasil adapta seu comportamento às normas e em troca procura obter recompensas. Como consequência, acaba estimulando o processo de legitimação de determinados dispositivos institucionais desta organização internacional, como é o caso do Sistema de Solução de Controvérsias.

Com relação ao conceito de desempenho de papéis, podemos dizer que abre-se uma importante possibilidade para sua verificação com o início da gestão de Roberto Azevedo na Direção-Geral da OMC, pois temos neste caso a possibilidade de avaliar as mudanças comportamentais de um membro do Itamaraty, com histórico de ter sido um dos principais negociadores brasileiros em contenciosos, que neste momento representa uma instituição multilateral e não o Estado brasileiro.

Sendo assim, o desafio está em saber se o processo de institucionalização da OMC é suficiente para que os seus membros, ao modificarem seu comportamento, internalizem normas da organização que transcenda a lógica orientada pela obtenção de recompensas e, portanto, iniciando um processo mais profundo de socialização internacional.

Bibliografia

- CARVALHO, Maria Izabel. V. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, Rio de Janeiro., v. 53, p. 405-445, 2010.
- CERVO, Amado L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Editora

Saraiva, 2008.

- CHECKEL, Jeffrey. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. **International Organization**, vol. 59, no. 4, 2005, pp. 801-826.
- CHECKEL, Jeffrey. It's the process stupid! Tracing causal mechanisms in European and International Politics. In: KLOTZ, Audie (ed). **Qualitative Methods in International Relations**. (NY: Palgrave Macmillan), 2007.
- CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: a history of the Uruguay Round**. WTO Press, 1995.
- DRAHOS, Peter. When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the WTO. **International Negotiation**, vol. 8, no 1, 2003.
- FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa**. *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNB, Brasília, 2007.
- GUIMARÃES, Feliciano De Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões**. *Dissertação de Mestrado*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, PUC-SP e UNICAMP), 2005.
- HABKA, Bruna D. **O caso do algodão na OMC (2002-2010)**. Especialização em Relações Internacionais. Brasília: UNB, 2010.
- HARDIM, Russell. **Collective Action**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1982.
- HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. **Global Society**, v. 20, no 4, p. 415- 433, 2006.
- IKENBERRY, John G. The Rise of China and the Future of the West. **Foreign Affairs**, vol. 87, 2008.
- ISMAIL, Faizel. **The G-20 and NAMA-11: The role of Developing Countries in the WTO and Doha Round**. Paper. GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries. Oxford, 23/11/2007.
- LEVY, Jack S. Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield. **International Organization**, V. 48, 1994. pp 279-312
- LIMA, Thiago. **Desafios internacionais à política agrícola dos Estados Unidos: O contencioso do algodão e o CAFTA-DR**. *Dissertação de Mestrado*. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, Puc-SP), 2008.
- MARIANO, Marcelo Passini, RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. O Brasil na OMC: as lições do contencioso do algodão e da participação no G-20. **3º Encontro Nacional ABRI**, São Paulo, 2011.
- NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003. Batista (1992: 111)
- NARLIKAR, Amrita. **New powers: how to become one and how to manage them**. Columbia University Press, 2010.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de ; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social** (USP. Impresso), São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.
- OSTRY, Sylvia. "The Uruguay Round North-South grand bargain: implications for future

negotiations". In: Kennedy, Daniel L. M. e Southwick, James D. **The political economy of international trade law. Essays in honor of Robert E. Hudec**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 285-300

OXLEY, Alan. **The challenge of free trade**. New York: St. Martin's Press, 1990.

RAMANZINI JR, Haroldo. **O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodad Doha**. *Tese de Doutorado*. Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2012.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. **International Organization**, vol. 59, 2005, pp. 827-860.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, no2, 2002.

THORSTENSEN, Vera (2002). A Declaração de Doha e o mandato para uma nova rodada de negociações multilaterais **RBCE**,70, 2002

THORSTENSEN, Vera. O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/Mercosul. **Política Externa**, Vol.10, Nº3, dez/jan/fev, 2001/2002.

TUSSIE, Diana e GLOVER, David (org.). **The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge University Press, 1999 .

WILKINSON, Rorden. **The WTO: Crisis and the governance of global trade**. New York: Routledge, 2006.

ZURN, Michael; CHECKEL, Jeffrey. Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation – State. **International Organization**, vol. 59, 2005, pp. 1045-1079.