



Rodada Doha: uma análise do estado atual das negociações sob a lógica dos jogos de dois níveis

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro

São poucos os temas em cujo estudo o instrumental analítico dos jogos de dois níveis é tão aplicável quanto no estudo das negociações comerciais. Mais do que outros tipos de barganhas internacionais, essas negociações explicitam a todo tempo a relação de interação os níveis internacional e doméstico e envolvem diretamente o arcabouço analítico e teórico da *double-edged diplomacy*¹. Com a Rodada Doha, como veremos, não é diferente; a relação entre distintos *win-sets* está no centro do estado atual das negociações.

A Rodada Doha foi lançada em 2001 com um extenso e ambicioso mandato; no entanto, a então chamada “Rodada do Milênio” não demorou a acumular crises. Depois de várias paralisações e dos notáveis fracassos de

Cancun e Hong Kong, em julho de 2006 as negociações foram novamente suspensas, só sendo retomadas em janeiro deste ano, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos.

Desde então, velhas e novas dinâmicas – ou, ao menos, velhas dinâmicas com novos elementos – têm convivido nas negociações da Rodada. A agricultura continua a ser o principal tema em pauta, a polarização de demandas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento persiste e as propostas dos Estados Unidos e da União Européia seguem como principais entraves à evolução de Doha. Há, no entanto, novos elementos envolvidos em todos os três vértices do chamado “triângulo de Lamy”: União Européia, Estados Unidos e G20.

Em primeiro lugar, do lado europeu, sinais contraditórios se exacerbaram. De um lado, a França, de onde vem a maior oposição à liberalização agrícola, endureceu a sua postura e a sua Ministra de Comércio

¹ EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California, 1993.

Exterior chegou recentemente a defender “uma ampla pausa, e não simples suspensão”² da Rodada, enquanto o presidente Jacques Chirac criticou concessões feitas pelo Comissário Europeu para Comércio, Peter Mandelson, e falou em “mania” de chegar a um acordo³. De outro lado, a Alemanha chega à presidência rotativa da União Européia com o objetivo expresso de acelerar as negociações, abrindo uma “janela de oportunidade” para avanços na proposta europeia. Em meio a esse cenário de sinais opostos – ou de “conflito heterogêneo”, usando o instrumental teórico dos jogos de dois níveis –, uma característica da estrutura negociadora europeia é determinante: o seu desenho institucional.

Como o próprio Putnam⁴ ressalta, a estrutura institucional é um dos três fatores⁵ que determinam a amplitude do *win-set* oferecido ao negociador, isto é, da margem de flexibilidade de propostas a que o negociador pode recorrer sem prejudicar as condições de ratificação doméstica daquilo que foi acordado. Visto que a política comercial é, desde os Tratados de Roma de 1957, competência exclusiva das instituições supranacionais do bloco europeu, é natural que o Comissário Europeu para Comércio tenha um *win-set* relativamente mais amplo. Assim, ainda que a França e outros países e grupos beneficiados pelos extensos subsídios agrícolas europeus⁶ tenham forte peso

no posicionamento comercial da UE e consigam evitar concessões mais amplas, a Alemanha e a Inglaterra, países situados entre os menos dependentes de tais subsídios, têm condições de balancear os interesses protecionistas nas instâncias comunitárias do bloco. O resultado é uma proposta de liberalização moderada, que já admite um corte médio nas tarifas agrícolas de importação superior a 50% e que está mais próxima às demandas dos países em desenvolvimento quando comparada à proposta apresentada pelos Estados Unidos. Ademais, Peter Mandelson já deu sinais de que haveria espaço para uma proposta mais ofensiva⁷ após o fim das eleições presidenciais na França.

Diante desse panorama, as atenções se voltaram ainda mais para os Estados Unidos, cuja oferta é vista como o principal entrave ao progresso das negociações. Aqui, a influência de um elemento de ordem doméstica sobre as negociações é bem clara: a iminência do fim do *fast track* norte-americano, cujo prazo se encerrará em 30 de junho. Esse instrumento, concedido pelo Congresso norte-americano, permite que o poder executivo tenha maior autonomia em negociações comerciais e impede que os parlamentares façam qualquer emenda a um acordo comercial firmado; eles somente podem rejeita-lo ou aprová-lo em sua plenitude. Sem o *fast track*, os cenários para Doha se tornam inevitavelmente mais pessimistas: embora não seja condição necessária, o *fast track* facilita bastante

² Valor Econômico, 14 de fevereiro de 2007.

³ Gazeta Mercantil, 6 de março de 2007.

⁴ PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics – the logic of two-level games*. In: EVANS; JACOBSON; PUTNAM, op. cit.

⁵ Os outros dois são a distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões no nível doméstico e as estratégias de negociação no nível da barganha.

⁶ Os gastos com a política agrícola consomem mais de 45% do orçamento total da União Européia, a tarifa de importação média aplicada aos produtos agrícolas é de 18,6% (os picos

tarifários sobre a carne bovina, importante produto de exportação brasileiro, chegam a 428%) e o bloco impõe cotas a 91 produtos agrícolas. Fonte: Valor Econômico, 14 de fevereiro de 2007.

⁷ No início de março, a União Européia ofereceu um corte adicional de 24% nas tarifas aplicadas a produtos que ultrapassam a cota de importação estabelecida. Essa nova oferta, apesar de bem recebida, ainda foi considerada insuficiente pelos países em desenvolvimento.

as negociações e o seu fim praticamente inviabilizaria a ratificação de um acordo multilateral internacional da amplitude do acordo esperado para Doha.

Os Estados Unidos têm, dessa forma, uma vantagem temporária em suas estratégias de barganha. Embora o *fast track* amplie o *win-set* norte-americano – o que seria, de acordo do os jogos de dois níveis, desfavorável aos negociadores dos Estados Unidos⁸ –, o limite temporal elimina essa desvantagem e estimula as demais partes negociadoras a flexibilizarem suas exigências. De fato, a composição de um acordo final até junho é inviável, mas avanços nas negociações ampliariam as chances, ainda bastante limitadas, de renovação do *fast track* pelo Congresso norte-americano. Ademais, há ainda muita “água”, como é costume falar no vocabulário comercial, na proposta norte-americana, ou seja, ela pode ser mais ofensiva sem trazer grandes impactos para a política agrícola de subsídios dos Estados Unidos⁹. Todos esses elementos já parecem ter se revertido em uma postura mais pró-ativa dos Estados Unidos nos últimos meses e contribuem para que as análises prospectivas sejam um pouco mais otimistas.

Por fim, essas dinâmicas envolvendo os Estados Unidos têm impactos diretos sobre novidades no terceiro vértice do triângulo de Lamy, envolvendo Brasil e G20. O G20 jamais foi um grupo verdadeiramente coeso e homogêneo, mas suas diferenças internas estão hoje ainda mais explícitas. Os atritos recentes envolvendo Brasil e Índia, motivados

pela postura notadamente mais defensiva em temas agrícolas deste país, foram um expoente dessas divergências. Provavelmente motivado por esses atritos e pelas condições específicas norte-americanas, o Brasil parece mostrar os primeiros indícios de uma nova estratégia negociadora. Para a surpresa de muitos analistas, inclusive de Rubens Ricupero¹⁰, a diplomacia brasileira tem mantido intensas conversações com os negociadores americanos e europeus e dá sinais de caminhar em direção a uma estratégia já explicitamente defendida pelos Estados Unidos: após uma concertação prévia com americanos e europeus, o Brasil atuaria junto aos demais membros do G20, especialmente os países com um posicionamento mais rígido (Índia e Argentina), para convencê-los a flexibilizar as suas exigências e a aceitar uma nova proposta, mais moderada, dos países desenvolvidos.

Evidências nesse sentido foram dadas pela própria diplomacia brasileira. Às declarações claramente menos ambiciosas de Celso Amorim, que disse estar convencido de que “o pior acordo agora seria melhor do que o melhor em Cancun”, somaram-se as manifestações dos representantes brasileiros no sentido de que as exigências do G20 de um teto máximo para os subsídios agrícolas dos Estados Unidos da ordem de US\$ 12 bilhões “não estariam mais na mesa”. Com efeito, até mesmo os parceiros do Brasil no G20 foram surpreendidos por essas manifestações. Avançando no campo especulativo, cogita-se que o verdadeiro “banho de água fria” nas ambições do Uruguai de assinar um acordo de livre-comércio com os EUA, dado durante a visita recente do presidente George Bush ao país, seria em sua essência uma espécie de *side-payment* norte-americano para o Brasil: em troca do

⁸ *Win-sets* mais amplos em um país fazem com que os negociadores de outros países ampliem as suas exigências por saberem que elas têm condições de ser ratificadas no país com *win-set* mais amplo.

⁹ Em sua última oferta, os Estados Unidos propuseram um teto máximo para os subsídios ainda bastante superior ao volume de subsídios efetivamente pagos nos últimos anos.

¹⁰ Folha de São Paulo, 18 de março de 2007.

engajamento brasileiro no convencimento do G20, os Estados Unidos teriam atendido aos interesses brasileiros de preservar o Mercosul.

Essa possível mudança na estratégia brasileira, cuja primeira iniciativa teria sido a ida do chanceler Celso Amorim à reunião do G33, em Jacarta, pode ser justificada com relativa facilidade. O Brasil é provavelmente o país que mais investiu na Rodada Doha e um dos que mais se beneficiará de um acordo no setor agrícola por ser extremamente competitivo na exportação de commodities. Os negociadores brasileiros têm, portanto, um *win-set* relativamente amplo, que os permite se engajar na evolução das negociações de Doha mesmo que os custos sejam maiores do que o esperado. Ao contrário de países como Argentina, os quais restringem bastante suas propostas de liberalização nos setores industrial e de serviços, o Brasil, em virtude dos ganhos que obterá com o maior acesso aos mercados agrícolas desenvolvidos, tem condições de aceitar concessões mais amplas nesses setores no nível I (negociação) sem comprometer as condições de aprovação interna no nível II (ratificação) de um eventual acordo final da Rodada.

Diante de todos esses fatores, é possível traçar três grandes cenários, organizados de acordo com o nível de otimismo e o grau de probabilidade: um otimista e pouco provável, um pessimista e razoavelmente provável e, finalmente, um moderado e mais provável.

No primeiro, as partes negociadoras chegam a um acordo bastante próximo a um acordo final sobre o tema agrícola até junho, o *fast track* norte-americano é renovado e Rodada é concluída até dezembro. No entanto, diante da escassez de tempo e do montante de temas sobre os quais ainda não há consenso, esse cenário

otimista parece ser o menos viável. Na verdade, é mais fácil pensar em um cenário pessimista, no qual os entraves às negociações continuam, países como Argentina e Índia não cedem, o G20 se fragiliza, o governo Bush não consegue renovar o *fast track* e as negociações são novamente suspensas. Além disso, a provável vitória democrata para a presidência dos EUA nas eleições de 2009 tenderia a trazer maiores dificuldades à retomada das negociações. Apesar disso, a assinatura de acordo vazio, com o objetivo apenas de dar fim à Rodada, parece pouco plausível; para os países negociadores provavelmente é melhor prolongar a Rodada e tentar chegar a um acordo em um contexto futuro do que desprezar todo o investimento material e político já feito nas negociações.

Esse cenário pessimista poderia ser classificado como o mais provável há alguns meses. As novas dinâmicas surgidas desde a retomada das negociações, no entanto, tornaram o cenário moderado o mais provável. Nele, as negociações evoluem, os Estados Unidos cedem parcialmente, o bom relacionamento com o Brasil continua e o país atua junto aos países do G20 para flexibilizar as exigências do bloco. Mesmo assim, os Estados Unidos têm dificuldades para renovar o *fast track* em junho (possivelmente ele não é renovado¹¹), a União Européia se recusa a adicionar reduções substanciais à sua proposta em curto-prazo e negociações entram em compasso de espera, só sendo retomadas em meados de 2009. Em meio a esse cenário, o maior componente de incerteza está na capacidade do Brasil de convencer, de fato, seus parceiros do G20.

Os próximos dois meses deverão fornecer algumas respostas.

¹¹ Entretanto, as chances de renovação já foram menores. O partido democrata está dividido sobre o tema e parte dos seus membros pode votar a favor da renovação.