



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES

OS “JOGOS OCULTOS” DO BRASIL E O IMPASSE NA OMC: UMA ANÁLISE DAS  
NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS DE COMERCIO DE 2008

CAMPINAS

2015

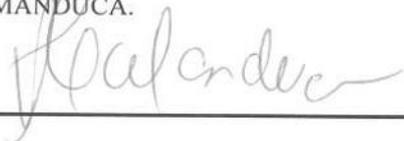
Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

OS “JOGOS OCULTOS” DO BRASIL E O IMPASSE NA OMC: UMA ANÁLISE DAS  
NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS DE COMERCIO DE 2008

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

*Supervisor/Orientador:* Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES, E ORIENTADO PELO PROF. DR. PAULO CESAR SOUZA MANDUCA.



---

CAMPINAS

2015

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** Não se aplica.

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

G586j Gonçalves, Pascoal Teófilo Carvalho, 1980-  
Os "jogos ocultos" do Brasil e o impasse na OMC : uma análise das negociações multilaterais de comércio de 2008 / Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Paulo César Souza Manduca.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Negociações internacionais. 2. Teoria dos jogos. 3. Política Externa Brasileira. 4. Organização Mundial do Comercio. I. Manduca, Paulo César Souza, 1965-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** The nested games of Brasil and the WTO deadlock : an analysis of the 2008 multilateral trade negotiations

**Palavras-chave em inglês:**

International negotiations

Game theory

Brazilian Foreign Policy

World Trade Organization

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutor em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Paulo César Souza Manduca [Orientador]

Cristiano Morini

Klaus Guimarães Dalgaard

Taiane Las Casas Campos

Bruno Pinheiro Wanderley Reis

**Data de defesa:** 14-12-2015

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora do trabalho de defesa de tese de doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 14 de dezembro de 2015, considerou o candidato Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves aprovado.

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca

Prof. Dr. Cristiano Morini

Prof. Dr. Klaus Guimarães Dalgaard

Profa Dra Taiane Las Casas Campos

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis

*A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.*

À minha família

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho somente se concretizou devido ao apoio incondicional de meus pais, Adilson e Lourdes, meu irmão, Virgílio, e da minha esposa, Mariana, da Moema, do Neto e do Zé. Agradeço enormemente meu orientador nessa jornada, o professor Paulo Manduca, a toda turma do doutorado e do mestrado de ciência política do IFCH de 2011, em particular o Vitor Sandes e a Patrícia Lemos, a eterna turma do mestrado da PucMinas de 2008, em particular Lucas Rezende, Viviane Gomide, Letícia Carvalho, Fernanda Cimini, Bernardo Hoffman e Carla Silva. Agradeço também aos comentários e revisões dos professores que participaram da minha banca de qualificação, Klaus e Cristiano, e da defesa, Bruno e Taiane.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explicar um comportamento aparentemente irracional do Brasil e outros países em desenvolvimento nas negociações da OMC em Genebra em 2008. Partimos da constatação de que para alinhar-se com a proposta dos países desenvolvidos, o Brasil necessariamente calculou que o fim do *deadlock* representaria ganhos maiores que sua manutenção e, dessa forma, afastar-se do G-20 seria um movimento racional, uma vez que o impasse negocial decorre em grande medida da atuação desse bloco. Entretanto, o G-20 sobreviveu à reunião de Genebra, o Brasil ainda integra o bloco e o *deadlock* não foi superado. Por quê? Nossa hipótese, baseada na obra de Jogos Ocultos de Tsebelis, é que o Brasil e os demais membros do G-20 estão envolvidos em jogos em outras arenas que alteram os *payoffs* da arena principal. Assumindo os supostos da Teoria dos Jogos, consideramos que comportamentos aparentemente sub-ótimos são na verdade ótimos quando consideramos fatores contextuais e institucionais subjacentes. Nossa conclusão é que para o Brasil, o Pacote Lamy foi uma questão institucional nova que possibilitava sair de instituição redistributiva de consolidação, para uma instituição redistributiva tipo *new deal*. Entretanto, apesar de o novo jogo apresentar *payoffs* maiores para o Brasil, o mesmo não pode ser dito para o restante dos membros do G-20. O *new deal* proposto pelo pacote Lamy alinhou os interesses brasileiros em relação aos da coalizão vencedora anterior, EUA e UE, deixando o restante dos membros do G-20, particularmente a Índia, na oposição. O resultado (inesperado) do realinhamento das forças foi a manutenção do impasse nas negociações. Em relação aos jogos em arenas múltiplas as negociações em Genebra, de 2008, possuem dois jogos ocultos. Primeiro, a apresentação do pacote Lamy representou um fator contextual entre Brasil e G-20, ou um jogo oculto, que alterou os *payoffs* da coligação, tornando a cooperação menos vantajosa que a deserção. O resultado é o *bandwagon* do Brasil e o estabelecimento de uma nova coligação. Segundo, o *deadlock* representa outro jogo oculto, pois impediu que as regras do *new deal* fossem consolidadas e fez voltar o jogo à estaca zero.

Palavras Chave: Negociações internacionais; Teoria dos jogos; Política Externa Brasileira; Organização Mundial de Comércio

## ABSTRACT

This thesis aims to explain a seemingly irrational behavior of Brazil and other developing countries in the WTO negotiations in Geneva 2008. We start from the realization that to align with the proposal of the developed countries, Brazil necessarily calculated that the end of the deadlock represent greater gains than their maintenance and thus move away from the G-20 would be a rational move, since the bargaining impasse stems largely on the performance of this block. However, the G20 survived the Geneva meeting, Brazil is still part of the block and the deadlock was not overcome. Why? Our hypothesis, based on Tsebelis' Nested Games, is that Brazil and other members of the coalition are involved in games in other arenas that alter the payoffs of the main arena. Assuming the assumptions of game theory, we consider that apparently suboptimal behaviors are in fact optimal when we consider contextual and institutional factors underlying. Our conclusion is that for Brazil, the Lamy package was a new institutional settlement which allowed the change from a consolidation type redistributive institution, for a new deal type redistributive institution. However, despite the new game have higher payoffs for Brazil, the same cannot be said for the rest of the G-20 members. The new deal proposed by Lamy package lined Brazilian interests in relation to the previous winning coalition, the US and EU, leaving the rest of the members of the G20, particularly India, in opposition. The (unexpected) result of the realignment of forces was to maintenance of the stalemate in negotiations. In respect of games in multiple arenas in the 2008 negotiations in Geneva, have two nested games. First, Lamy package presentation was a contextual factor between Brazil and the G-20, or a nested game, that changed the payoffs of the coalition, making cooperation less advantageous than desertion. The result is the bandwagon of Brazil and the establishment of a new coalition. Second, the deadlock is another nested game once it has prevented the rules from the new deal to be consolidated, making the game going back to ground zero.

Keywords: International negotiations; Game Theory; Brazilian Foreign Policy; World Trade Organization

## Lista de Figuras

Figura 1: Exemplo de jogo simultâneo: Batalha do Mar de Bismarck.....	24
Figura 2: Exemplo de jogo sequencial .....	25
Figura 3: Dilema dos Prisioneiros .....	28
Figura 4: O jogo do “Galinha” .....	29
Figura 5: Jogo do impasse .....	29
Figura 6: Jogo do Seguro .....	30
Figura 7: Jogo de três pessoas .....	32
Figura 8: Crise dos Mísseis de Cuba como jogo do galinha .....	35
Figura 9: Um jogo com estratégia de equilíbrio mista .....	36
Figura 10: Orientação geral de EUA e UE na Rodada.....	83
Figura 11: China x G-2 .....	83
Figura 12: A divisão Norte-Sul após Cancun.....	84
Figura 13: Índia e EUA sobre salvaguardas agrícolas .....	84
Figura 14: Divisões Sul-Sul .....	85
Figura 15: Estratégia de ir sozinho no <i>endgame</i> .....	85
Figura 16: Jogo sequencial entre A e B.....	87
Figura 17A política da mudança institucional.....	97
Figura 18: A cooperação entre Brasil e G-20 antes e depois do pacote Lamy.....	103

## Sumário

1	Introdução .....	12
2	Teoria dos Jogos – conceitos gerais e aplicações.....	18
2.1	Conceitos básicos: jogos e atores .....	19
2.2	Modelagem de jogos.....	22
2.3	Resolvendo jogos.....	26
2.4	Alguns jogos simples 2 por 2.....	28
2.5	Jogos sequenciais e subjogos.....	31
2.6	Escolha racional, teoria dos jogos e relações internacionais .....	33
3	O regime internacional de comércio e as coalizões internacionais.....	44
3.1	A gênese do atual regime de comércio multilateral.....	44
3.2	O período GATT .....	47
3.3	A Rodada Uruguai e as coalizões nas negociações comerciais .....	50
3.4	A Organização Mundial de Comércio .....	54
4	O Brasil e os dilemas de inserção internacional.....	62
4.1	A inserção do Brasil e a cooperação Sul-Sul durante a Guerra Fria.....	63
4.2	A inserção do Brasil e a cooperação Sul-Sul no pós Guerra Fria.....	70
5	<i>Deadlock</i> e teoria dos jogos na OMC .....	78
5.1.1	O <i>Deadlock</i> .....	78
5.2	O <i>deadlock</i> resultado de diversos jogos.....	82
5.3	O <i>deadlock</i> enquanto resultado da incerteza no debate Norte-Sul .....	86
5.3.1	Negociações, incerteza e <i>deadlock</i> .....	87
5.3.2	O <i>deadlock</i> em Cancun: incerteza sobre a força do Sul.....	90
5.3.3	O <i>deadlock</i> em Genebra, 2006: incerteza sobre um Sul forte.....	90
6	A Abordagem dos Jogos Ocultos e o comportamento do Brasil .....	92
6.1	Jogos com regras variáveis, ou a política da mudança institucional.....	93
6.1.1	O regime de comércio multilateral à luz da tipologia de instituição .....	95
6.2	Os jogos em arenas múltiplas .....	99

6.2.1 Jogos em arenas múltiplas: deserção, projeto institucional e <i>deadlock</i> ....	101
6.2.2 O a deserção do Brasil e o <i>deadlock</i> em 2008 .....	102
6.2.3 Jogos em arenas múltiplas e o reestabelecimento da cooperação entre Brasil e G-20.....	104
7 Conclusão .....	107
8 Bibliografia .....	114

## 1 Introdução

A ordem internacional que emergiu após o fim da Segunda Guerra Mundial pode ser caracterizada a partir de dois aspectos centrais: a institucionalização crescente de determinadas agendas e a divisão do mundo no âmbito do conflito bipolar entre EUA e URSS. Por um lado, a criação de instituições e organizações internacionais estabeleceu procedimentos e organizou diversas áreas de interesse. Nesse âmbito, a criação da Organização das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods (FMI, Bird e o GATT) marcam uma nova fase na organização do sistema internacional. Por outro lado, a divisão do mundo em áreas de influência de duas superpotências nucleares limitou e constrangeu a ação externa de países mais afastados das zonas quentes da Guerra Fria. A necessidade de adesão a um dos lados, Leste ou Oeste, começou a ser questionado a partir dos fins dos anos de 1950 e em maior medida a partir da década de 1960. Muitos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, buscaram maior espaço de atuação internacional, levando à percepção de que seus interesses poderiam ser mais bem simbolizadas pela divisão do mundo entre o Norte desenvolvido e o Sul, subdesenvolvido e dependente.

A iniciativa por uma atuação independente, todavia, logo entrou em conflito com as regras das organizações internacionais construídas no âmbito da Guerra Fria, em particular, do sistema financeiro e de comércio, amplamente favoráveis aos interesses das grandes economias da época. Nesse contexto, o GATT, e posteriormente a OMC, se tornou uma arena na qual o embate de posições entre Norte e Sul ganhou destaque. As razões para isso são muitas, mas duas são de particular importância: o processo decisório nas negociações multilaterais de comércio e a formação da agenda. Primeiramente, podemos apontar o caráter multilateral tanto do GATT como da OMC. Apesar de a regra de “um país, um voto” na verdade um formalismo das decisões tomadas a portas fechadas por um grupo restrito de atores, a igualdade jurídica dos membros motivou a verbalização do crescente descontentamento dos países em desenvolvimento em relação à agenda e as respectivas regras que emergiam das sucessivas rodadas de negociação.

Além disso, diferentemente do que ocorre nas barganhas políticas domésticas, grande parte das negociações do regime internacional de comércio diz respeito às regras do jogo. O baixo grau de institucionalização das relações internacionais acentua o peso da formação da agenda, uma vez que implica na determinação dos temas e, posteriormente, das regras que serão institucionalizados. Essas regras, uma vez institucionalizadas, definirão os

*outputs* da Organização. A busca por autonomia e a necessidade de participar do processo de formação da agenda em negociação levou países em desenvolvimento a se articularem nas chamadas coalizões internacionais. Num primeiro momento, essas coalizões se organizam em grandes grupos em torno de temas gerais e, posteriormente, em pequenos grupos focados em questões específicas. Essa última forma de organizar coalizões tem origem nos anos de 1980, em particular nas negociações da Rodada Uruguai do GATT que levaram à criação da OMC.

No plano político, a partir dos anos 2000 o Brasil e outros grandes países em desenvolvimento, como China e Índia dão início a uma nova fase de negociações internacionais, se valendo do estabelecimento de pequenas coalizões de países em desenvolvimento em questões específicas nas mais variadas agendas. Essas coalizões mantêm a polarização Norte-Sul. Além disso, esses países, em razão de aspectos econômicos e militares, e dependendo do caso e da agenda em questão, adquiriram poder de veto em diversos processos negociais, tais como mudanças climáticas, abertura comercial multilateral (OMC) e no Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, objetiva-se a acomodação das organizações internacionais existentes aos interesses de novos atores expressivos no sistema internacional.

Todavia, esse empoderamento pelo veto e pela ampliação do poder de negociação via formação de coalizões em temas específicos levou diversas negociações internacionais ao impasse (*deadlock*), exemplos incluem as negociações sobre mudanças climáticas, a OMC e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No caso específico da OMC, o estabelecimento do G-20 nas negociações em Cancun, em 2003, é de particular importância. Além de ter se consolidado como um ator de destaque nas negociações, juntamente com EUA e União Europeia, o G-20 conseguiu manter a coesão interna, evitando deserções, e assumiu uma estratégia de barganha distributiva. Essa estratégia implica em uma leitura das negociações como um jogo de soma zero, não propensa a concessões.

Em 2008, nas negociações da OMC em Genebra, ante a falta de consenso entre países considerados desenvolvidos e em desenvolvimento, foi lançado um último esforço de acordo na forma de um pacote apresentado pelo então presidente da OMC, Pascal Lamy. Países como Brasil e Austrália aceitaram o acordo e tentaram mediar as negociações entre os que recusaram. No fim, entretanto, em uma questão específica, um tipo de salvaguardas, o grupo liderado por Índia e China, o G-20, jogou duro com os EUA (favorável à eliminação das salvaguardas) e não cedeu, levando as negociações a um novo impasse.

Segundo Costa Júnior (2008), na reunião de Genebra, em 2008, a pauta de negociações contemplava os interesses dos dois principais blocos que se organizaram a partir

de 2003, os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Entretanto, uma questão específica, as salvaguardas sobre produtos agrícolas, responsáveis pelo impasse entre G-20 e EUA, também criaram uma cisão na coalizão do G-20. O Brasil dissociou-se do grupo e coalesceu em torno do acordo comercial dos EUA, UE e Japão. Segundo matéria do Valor Econômico<sup>1</sup> publicada no dia do encerramento das negociações e do reconhecimento do novo impasse pelas partes, o chanceler Celso Amorim fez uma conta rápida na mesa de negociações logo após a apresentação da proposta por Lamy e concluiu que era a melhor proposta a ser obtida. Antes acusado de ficar à sombra dos interesses protecionistas de Índia, Argentina e outros membros do G-20, o Brasil passou a ser criticado por agir sozinho. Mais surpreendente ainda, após o fim das negociações, Brasil e G-20 reestabeleceram a cooperação, voltando a atuar formalmente em conjunto.

Esse percurso das negociações, aparentemente normal, levanta uma série de questionamentos, partindo do pressuposto de que os atores em questão são racionais, em especial no que se refere à cooperação entre Brasil e G-20. Em primeiro lugar, após tantos anos de cooperação e sendo um dos responsáveis pela criação e manutenção do G-20, o Brasil desertou do grupo ao longo das negociações. Nesse sentido, o Brasil estava seguindo uma estratégia equivocada nas rodadas de negociação anteriores, nas quais o G-20 foi um dos grandes responsáveis pelo impasse iniciado em 2003? Caso tivesse corrigido um curso de ação equivocado nas negociações, por que reestabelecer a cooperação após o término das mesmas? Além disso, mesmo o Brasil tendo desertado do G-20 o impasse foi perpetuado, por quê? Tendo em vista o custo político de desertar da coalizão que ajudou a criar e sustentar, o Brasil calculou erroneamente a possibilidade de por termo ao impasse?

Tendo em vista essas questões, nossa tese parte do seguinte problema de irracionalidade aparente: por que a cooperação entre Brasil e G-20 foi interrompida e depois reestabelecida e ainda assim o *deadlock* não foi superado? Tendo em vista esse problema e o pressuposto de racionalidade dos atores, propomos fazer uma leitura das negociações de Genebra, 2008, a partir da Teoria dos Jogos.

O instrumental teórico/análítico dessa abordagem lida exatamente com a interação estratégica de diferentes atores que são racionais e tomam decisões baseadas num cálculo de custo e benefício. O pressuposto da racionalidade, que norteia e sustenta as ações dos atores, é geralmente tido como um dos pontos fracos da teoria dos jogos, pois desconsidera padrões de

---

<sup>1</sup>A matéria do Valor, cujo título é “Por que Amorim disse sim ao pacote de Lamy nas negociações” foi reproduzido no blog “Acerto de Contas” no dia do término das negociações, 29/07/2008 e pode ser acessado no link <http://acertodecontas.blog.br/economia/por-que-amorim-disse-sim-ao-pacote-de-lamy-nas-negociacoes/>

comportamento. A escolha racional diz respeito à coerência entre os meios e os fins dos atores, não com os fins em si mesmos. Nesse sentido, não podemos esperar que a abordagem gere previsões sobre os objetivos dos jogadores. Esses são tomados como dados. Entretanto, há que se reconhecer que o enfoque também elimina os padrões de comportamento como sendo decorrentes de hábitos ou rituais e, assim, exclui a influência da questão cultural e histórica.

O uso da teoria dos jogos para uma leitura das dinâmicas no âmbito de uma organização internacional, apesar de pouco difundido na literatura brasileira, constitui um elemento analítico de particular relevância. Uma vez que constitui uma teoria da ação, a teoria dos jogos possui ferramentas metodológicas consistentes para estudar a ação coletiva, inclusive em organizações internacionais, e compreender a interação estratégica no âmbito das negociações comerciais é fundamental para a compreensão da instituição em si, seus *outputs* (bens públicos globais), e das estratégias de inserção e negociação internacional dos atores estatais em questão.

Entretanto, conforme será discutido ao longo dessa tese, uma leitura do nosso problema a partir do enfoque tradicional da teoria dos jogos se revela insuficiente para explicar a racionalidade das ações observadas na OMC. Essa insuficiência decorre principalmente de dois aspectos: uma tendência da literatura de subestimar a importância das instituições tanto no constrangimento da ação dos atores como na estratégias desses mesmos atores em moldar as regras em benefício próprio, e da não observação de subjogos que impactam diretamente nas estratégias e decisões dos atores na arena principal. Para superarmos essas insuficiências das análises tradicionais, propomos o uso do enfoque dos “jogos ocultos” de Tsebelis (1999).

Nesse sentido, a teoria dos jogos sob enfoque dos jogos ocultos, tal qual desenvolvido nessa tese, constitui um importante instrumento analítico para o estudo das organizações internacionais para se compreender a capacidade de produzir os bens públicos globais e as formas pelas quais as instituições em questão e os interesses dos estados se organizam para produzi-los.

Partimos do pressuposto, amparados no enfoque dos “jogos ocultos” de Tsebelis (1999), de que para a compreensão do comportamento dos atores envolvidos em um jogo, devemos considerar a racionalidade dos jogadores, os constrangimentos impostos pelas instituições e a relação causal entre diferentes jogos que os atores estão envolvidos e que impactam na arena principal.

Nossa hipótese é que a apresentação de uma questão institucional nas negociações em Genebra abriu a possibilidade de uma mudança nas regras do jogo que os países estavam jogando, alterando as coligações que já estavam organizadas na rodada. Nesse sentido, os atores, em particular o Brasil, recalcularam seus ganhos e realinharam suas estratégias cooperativas. Entretanto, apesar de o Brasil ter sinalizado que o G-20 estaria enfraquecido a partir de sua deserção, o *deadlock* foi mantido. Como não houve mudança institucional, a situação volta a ser aquela do início, na qual as coligações estavam organizadas em torno da clivagem Norte-Sul. A retomada da cooperação entre os atores é uma escolha racional pois, conforme estabelece Tsebelis (1999), uma vez que são permitidas estratégias contingentes, comunicação e coordenação, o que importa é o tamanho dos *payoffs*, independente do jogo jogado. Como o jogo voltou ao começo em função do *deadlock*, a percepção dos atores é que os *payoffs* são suficientes para reestabelecer a cooperação.

No que tange ao caráter metodológico do nosso trabalho, nos embasamos em pesquisa bibliográfica e do instrumental proposto na teoria dos jogos. Nesse sentido, a revisão de literatura perpassa todos os capítulos e a modelagem dos principais aspectos que nos permite elucidar nosso problema estão concentrados nos dois capítulos finais. A respeito da modelagem em teoria dos jogos, seus conceitos e principais supostos, são apresentados à parte já após essa introdução.

Este trabalho busca, desta maneira, contribuir para o campo de estudos das relações internacionais na medida em que propõe o uso de um recurso teórico metodológico que respeita os pressupostos da teoria institucionalista das relações internacionais para o estudo da ação coletiva que se organiza no âmbito das negociações multilaterais. Na teoria institucionalista, muita atenção foi dirigida aos pressupostos teóricos da escolha racional que sustentam a cooperação entre estados num ambiente anárquico, mas não para compreender seus supostos, bens públicos globais. Já a literatura que trata da formação de coalizões sugere respostas consistentes, mas é limitada em não considerar com a devida atenção os aspectos institucionais por trás da formação das coalizões, e, inversamente, como as instituições constroem as ações e estratégias dos atores.

O problema específico que tratamos em nossa tese, as negociações da OMC de 2008, em Genebra, mostra como desconsiderar os constrangimentos institucionais e as estratégias dos atores para influenciar na definição dos *payoffs* da Organização leva a conclusões que divergem da realidade em relação à cooperação.

Tendo em vista a apresentação do nosso argumento, organizamos essa tese da seguinte forma: o capítulo dois faz uma apresentação geral da Teoria dos Jogos e como

podemos relacioná-la às Relações Internacionais. O capítulo visa embasar as análises nos capítulos finais e familiarizar o leitor com o referencial teórico adotado. O capítulo 3 faz uma breve apresentação do regime internacional de comércio, da OMC e das coalizões internacionais enquanto estratégia de negociação em seu âmbito. O objetivo é construir o embasamento institucional para nossa hipótese.

O capítulo 4 trata dos interesses e estratégias do Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial. Demonstramos que o apreço pelo multilateralismo e pela cooperação Sul-Sul constituem os principais elementos que sustentam a busca por uma inserção internacional independente e a construção de um espaço próprio para atuação e busca pelos interesses brasileiros. Nesse sentido, mesmo transformações sistêmicas como o fim da Guerra Fria ou a transformação da estratégia de desenvolvimento nacional com o advento do consenso liberal não mudaram a trajetória de cooperação Sul-Sul e o engajamento em negociações multilaterais. Ao contrário, a partir de meados dos anos de 1980 a cooperação Sul-Sul passou a ser usada como forma de inserção liberal na economia internacional.

O capítulo 5 discute as implicações das estratégias de grandes economias emergentes para as negociações multilaterais. Grosso modo, as estratégias que esses países construíram tornaram as negociações sobre a governança global sujeitas a *deadlocks*. Apresentamos também duas modelagens presentes na literatura sobre o *deadlock* nas negociações agrícolas na OMC com o objetivo de demonstrar o aparente impasse de racionalidade vivido por Brasil e demais membros do G-20 após a reunião Ministerial de Genebra, em 2008. A abordagem de Elsig e Dupont (2012), que sugerem que o *deadlock* é resultado de diferentes jogos entre os atores, e de Narlikar e Van Houten (2010), voltada para o papel da incerteza na interação Norte-Sul. Por fim, discutimos as limitações dos modelos.

O capítulo 6 apresenta o enfoque dos jogos ocultos e como essa abordagem supera as limitações dos modelos apresentados em responder nosso problema de tese. Nosso argumento nesse capítulo diz respeito ao caráter institucional das negociações e aos aspectos contextuais. Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho.

## 2 Teoria dos Jogos – conceitos gerais e aplicações

O presente capítulo se presta a apresentar uma visão geral sobre a teoria dos jogos. Buscamos definir os subsídios conceituais que nortearão as análises e modelagens nos capítulos finais dessa tese. Nesse sentido, inicialmente apresentamos uma discussão geral sobre a teoria dos jogos e sua aplicação. Em seguida, são expostos os preceitos necessários à modelagem e à solução de jogos. Apresentamos então alguns jogos clássicos na matriz 2 x 2 que possuem ampla aplicação empírica na literatura. Finalmente, relacionamos a discussão apresentada com o estudo das relações internacionais. Para tanto, consideramos a contribuição da teoria dos jogos para a Análise de Política Externa e para a teoria institucionalista liberal das relações internacionais, com sua abordagem sobre regimes, organizações e instituições internacionais.

Segundo Fiani (2009), a teoria dos jogos ajuda a entender teoricamente o processo de decisão de agentes que interagem entre si, a partir da compreensão da lógica da situação em que estão envolvidos. Permite assim identificar a lógica do processo de interação estudado, desde que sejam respeitadas as hipóteses dessa teoria, e aplicado um modelo adequado às circunstâncias específicas do caso. Desta maneira, desenvolve o raciocínio estratégico ao explorar as possibilidades de interação dos agentes, possibilitando conclusões cientificamente rigorosas, uma vez que as interações nem sempre correspondem à intuição.

Essencialmente, a teoria dos jogos é um método de teorização ou modelagem, em oposição a métodos empíricos como regressão, análise fatorial, análise longitudinal ou outros métodos de pesquisa quantitativos ou qualitativos. A principal diferença é que o método de teorização é usado para gerar hipóteses ou relações esperadas entre fatores importantes sob investigação enquanto um método de teste empírico examina se e o quão bem a hipótese gerada combina com o dado real. Assim, os dois métodos são complementares (WOO, 2011).

Como apontam Allan e Dupont (1999), o emprego de uma metodologia formal fundamenta um dos argumentos mais importantes a favor da Teoria dos Jogos, que ela pode gerar previsões em uma forma rigorosa e internamente consistente. Esta é uma propriedade de grande valor, que contribui para recomendar a adoção de uma metodologia formal, mas é preciso fazer três advertências gerais. Em primeiro lugar, o fato de que uma metodologia formal seja propícia a uma forma rigorosa de análise não significa que os pesquisadores que trabalham com modelos formais tenham monopólio do rigor. Segundo, há muitas questões metodológicas não abordadas pelos procedimentos de modelagem formal. Terceiro, o rigor isoladamente não é garantia do valor da pesquisa do ponto de vista substantivo. Em suma, não

obstante o valor da modelagem formal, é importante não exagerar seus benefícios e admitir que se trata de um processo mais complexo do que os defensores da Teoria dos Jogos costumam reconhecer, e que ele implica em problemas que costumam ser ignorados pelos pesquisadores da área.

Entretanto, como lembra Scharpf (1997), esse rigor leva constantemente a uma relutância por parte de cientistas políticos em se valerem dos conceitos da teoria dos jogos. Em primeiro lugar, a teoria dos jogos é um ramo da matemática aplicada escrita em grande medida por matemáticos para outros matemáticos, o que supostamente a torna proibitiva em um primeiro momento. Além disso, os que se aventuram através do desafio matemático geralmente são repelidos pelo alto grau de irrealismo dos supostos por trás das formulações. Entretanto, ressalta o autor:

In order to profit from the game-theoretic perspective, empiricists neither need to become mathematicians nor need they assume actors who are either omniscient or have at least unlimited computational capacities. It is sufficient that the basic notions of interdependent strategic action and of equilibrium outcomes be self-consciously and systematically introduced into our explanatory hypotheses (SCHARPF, 1997. p. 6-7).

Nesse sentido, na falta de procedimentos robustos para teste de hipóteses, precisamos fazer maior investimento na qualidade teórica da hipótese que usamos. Os capítulos 3 e 4 desta tese buscam cumprir essa necessidade. Por enquanto, nos ateremos ao estado da arte do nosso marco teórico.

## **2.1 Conceitos básicos: jogos e atores**

Para Bennett (1995), um jogo é simplesmente uma situação na qual há duas ou mais partes cujas ações afetam reciprocamente todas as partes e cada uma persegue seus próprios objetivos. Tais situações proporcionam desafios particulares tanto para quem toma as decisões como para quem estuda as escolhas feitas pelos atores em interação, uma vez que nenhum ator possui controle total sobre os eventos e cada um precisa levar em consideração as possíveis ações do outro. Nesse sentido, um jogo é constituído por:

- Dois ou mais jogadores, ou seja, as partes interessadas, que podem ser indivíduos, agrupamentos como comitês, ou entidades como partidos políticos e nações;
- Um conjunto de estratégias para cada jogador, representando possíveis cursos de ação, cada uma incluindo todas as cláusulas condicionais necessárias;

- O conjunto de resultados possíveis do jogo, dada pela consideração de todas as combinações de estratégias que os jogadores poderiam escolher;
- Um conjunto de funções de preferências, especificando o quão bom ou mau cada resultado é para cada jogador. A Teoria dos Jogos é geralmente pensada para quantificar as preferências por meio de escalas de utilidade, entretanto, muitos modelos apenas definem ordens de preferência para cada jogador, ou seja, ranqueiam os resultados de melhor para pior.

De forma similar, Fiani (2009) destaca cinco elementos necessários à compreensão do objetivo de estudo da teoria dos jogos, quais sejam, a formalidade do modelo, as interações, os agentes, a racionalidade e o comportamento estratégico. Em relação à formalidade do modelo, implica que a teoria dos jogos envolve técnicas de descrição e análise, ou seja, existem regras preestabelecidas para apresentar e estudar um jogo. As interações significam que as ações de cada agente, consideradas individualmente, afetam os demais. Um agente é entendido como qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, com capacidade de decisão para afetar os demais. A racionalidade implica assumir que os agentes empregam os meios mais adequados aos objetivos que almejam, sejam quais forem esses objetivos. O comportamento estratégico implica que cada jogador, ao tomar a sua própria decisão, leva em consideração o fato de que os jogadores interagem entre si, e que, portanto, sua decisão terá consequências sobre os demais jogadores, assim como as decisões dos outros jogadores terão consequência sobre ele. Um jogo envolve, assim, a interdependência mútua das ações de seus jogadores, e isso leva naturalmente os jogadores a considerarem, em suas decisões, os efeitos sobre os demais jogadores, assim como as razões destes. Desse modo, os jogadores tomam decisões estratégicas, no sentido de que suas decisões não contemplam apenas seus objetivos e suas possibilidades de escolha, mas também os objetivos e as possibilidades de escolha dos demais jogadores.

Para Scharpf (1997), os conceitos mais importantes para a análise em teoria dos jogos seriam: jogadores, estratégias e *payoffs*. Um jogador é considerado qualquer indivíduo ou ator coletivo capaz de fazer escolhas entre diferentes cursos de ação. As estratégias dizem respeito aos cursos de ação (ou sequência de jogadas) disponíveis para o jogador, de forma que o resultado seja afetado pelas escolhas de ambos (ou todos) os jogadores. Por fim, o *payoff* seria a atribuição de valor a um determinado conjunto de resultados possíveis ordenados pelas preferências de um possível resultado dos jogadores envolvidos.

Allan e Dupont (1999) ressaltam as condições de informação dos jogos. Com informação perfeita os jogadores estão plenamente cientes de todos os aspectos da interação e das jogadas anteriores. Já em relação à informação imperfeita, os teóricos dos jogos distinguem entre condições de informação completa e incompleta. Informação completa se refere à situação nas quais os jogadores estão cientes de todos os aspectos da interação mas talvez não das jogadas anteriores. Com informação incompleta, os jogadores não estão cientes de todos os aspectos da interação. Geralmente essas situações dizem respeito a quando uma ou ambas as condições a seguir não são atendidas: a) os jogadores conhecem tanto suas estratégias como as dos outros jogadores; b) os jogadores conhecem suas funções de *payoff* e as dos outros jogadores.

Woo (2011) chama a atenção para o fato de os jogadores serem necessariamente racionais. Isso implica que, uma vez estabelecidos os objetivos, os atores ordenam suas preferências sobre os resultados levando em consideração um conjunto de alternativas e escolhem a melhor alternativa para alcançar os objetivos. Isso não implica que o jogador racional é ambicioso ou persegue somente benefícios materiais e egoístas. Contrário ao senso comum, a teoria dos jogos é agnóstica em relação à origem dos objetivos, assim, esses podem ser tanto individualistas, altruísticos ou emocionais. Na mesma linha, Fiani (2009) sustenta que a questão dos objetivos do jogador, e como ele busca seus objetivos, tem dado origem a um grande número de confusões. Em teoria dos jogos, não há qualquer restrição quanto aos objetivos que os jogadores almejam, o que faz parecer que o comportamento racional é o egoísta. Na verdade, a racionalidade não está relacionada aos objetivos dos jogadores, sejam eles egoístas ou altruístas. Um indivíduo altruísta pode ser tão racional quanto um indivíduo egoísta, e vice versa, dados os seus objetivos. A racionalidade diz respeito à coerência entre os meios e os fins dos atores, não com os fins em si mesmos. Isso porque a análise dos fins, ou dos objetivos dos jogadores, pressupõe uma discussão ética, entretanto a teoria dos jogos não pode oferecer nenhum resultado ético.

Tsebelis (1998) ressalta que a abordagem da escolha racional centra sua atenção nas coerções impostas aos atores racionais, no caso, as instituições de uma sociedade. Assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais. Segundo o autor, o enfoque possui quatro vantagens principais, a saber: 1) Clareza e parcimônia teóricas: explicações são institucionais e não psicológicas ou do processo cognitivo. Nesse sentido,

incongruências entre a teoria e a realidade é fruto da inadequação da teoria e não de erros dos atores. Entretanto, isso faz com que o leque de aplicações potenciais seja restrito, embora o que a escolha racional se propõe explicar, o faz extremamente bem. 2) Análise de equilíbrio – considera-se que o ator não desvia de um comportamento ótimo (estuda o equilíbrio e não a dinâmica ou a mudança). O enfoque também elimina os padrões de comportamento como sendo decorrentes de hábitos ou rituais e, assim, exclui a influência da questão cultural e histórica, o que não deixa de ser uma limitação. 3) Raciocínio dedutivo – se um modelo leva a previsões que se revelam falsas posteriormente, os pressupostos devem ser modificados, uma vez que as premissas já contêm a conclusão e as conclusões dizem o que já estava enunciado nas premissas. 4) Intercambialidade de indivíduos – trata-se da possibilidade de tratar todos os indivíduos como se fossem dotados dos mesmos elementos, uma vez que o modelo postula somente que os indivíduos são racionais. Isto é possível pela transformação de valores culturais, sociais, temporais, históricos, raciais, etc., pelos objetivos dos atores ou das instituições que os produzem. Os dois pressupostos básicos do modelo são a racionalidade dos atores e estruturas institucionais específicas.

De forma geral, as preferências dos atores são traduzidas por funções de utilidade que definem *payoffs* (recompensas expressas de forma numérica) para cada resultado quando os resultados são determinados pela combinação de ações por todos os jogadores. *Payoffs* para os resultados são designados de forma que as relações de preferências são mantidas, dado um conjunto de resultados e relações de preferência de atores entre os resultados (WOO, 2011). Nos termos de Fiani (2011), *payoff* consiste em uma recompensa que “é aquilo que todo jogador obtém depois de encerrado o jogo de acordo com suas próprias escolhas e as dos demais jogadores (FIANI, 2011. p. 47)”, enquanto que a função de recompensa define um valor numérico que nos permite visualizar como o jogador avalia um determinado resultado do jogo.

## **2.2 Modelagem de jogos**

Segundo Woo (2011), na Ciência Política, a teoria dos jogos tem sido usada para: modelar comportamento de candidatos numa eleição; a interação entre candidatos e eleitores; as interações entre uma agência burocrática o Congresso; as interações entre executivo e legislativo; comportamento de Estados envolvidos em disputas militarizadas; comportamento de estados em disputas comerciais; comportamentos de alianças, o papel de mediadores em conflitos; negociações entre estados sobre o *design* de organizações internacionais na política

internacional; negociações entre partidos para formar, manter ou dissolver uma coalizão de governo; conflitos domésticos entre facções em um determinado país; e interações entre um governo e oposição em política comparada. No que se refere à modelagem de jogos nas Relações Internacionais, Allan e Dupont (1999) sustentam que a tarefa aplicada à economia política é mais recente e mais limitada que no domínio da segurança. A literatura se desenvolveu em torno das interações entre a arena internacional e doméstica em questões de comércio, taxas de câmbio, e dívida.

De maneira geral, um modelo consiste em uma representação simplificada de uma situação de interação estratégica, o que implica que alguns elementos são destacados enquanto outros são omitidos. Essa seleção não é arbitrária: são omitidos os fatos considerados pouco importantes, ou até mesmo irrelevantes para a compreensão do que está sendo estudado, e são destacados os elementos tidos como essenciais e decisivos para o entendimento da situação. A análise de qualquer jogo ou situação de conflito deve se iniciar com a especificação de um modelo que descreva o jogo. Assim, a forma ou a estrutura geral dos modelos que utilizarmos para descrever jogos deve ser cuidadosamente considerada. Uma estrutura de modelo que seja simples demais pode ignorar aspectos vitais dos jogos reais que desejamos estudar. Uma estrutura de modelo excessivamente complicada pode impedir nossa análise, obscurecendo as questões essenciais (FIANI, 2011).

Segundo Munch (2000), há três etapas no emprego da metodologia formal proposta pela teoria dos jogos: a construção do modelo, a solução do modelo e o teste do modelo. Em relação à construção do modelo, faz-se necessário identificar os seguintes elementos: os atores que participam do jogo; a sequência das escolhas que os atores devem fazer; as informações que os atores têm sobre o jogo, os resultados possíveis do jogo; as preferências de todos os atores sobre os resultados possíveis. A solução do modelo se dá por intermédio de análise de estados de equilíbrio que resolvem o jogo e identificam as estratégias fundadas nos interesses dos atores em maximizar a utilidade esperada. Finalmente, os testes do modelo são feitos por intermédio de uma avaliação empírica das hipóteses derivadas da análise dos estados de equilíbrio.

Nesse sentido, a modelagem não difere muito de outras formas de teorização. Uma metodologia formal é apenas uma ferramenta, no sentido de que as teorias são formalizadas depois de criadas pelo *insight* e pela intuição. Desta forma, a modelagem é um procedimento interativo no qual a pesquisa se move continuamente entre a teoria e a empiria, impulsionada por ideias acerca das possíveis explicações de fenômenos empíricos. Assim, se alguns pesquisadores usam modelos da teoria dos jogos como fórmulas prontas, isto não deve

obscurecer o fato de que a modelagem também pode ser uma boa ferramenta para formas criativas de teorização (MUNCH, 2000).

Segundo Fiani (2011), os jogos são modulados em duas formas básicas, simultânea, também conhecida como normal, e sequencial, também denominada extensiva. Um jogo simultâneo é aquele em que cada jogador ignora as decisões dos demais no momento em que toma a sua própria decisão, e os jogadores não se preocupam com as consequências futuras de suas escolhas. Segundo Woo (2011), a representação normal de um jogo especifica os jogadores, as ações ou estratégias – as combinações de ações – para cada jogador, e os *payoffs* recebidos por cada jogador em uma matriz.

Figura 1: Exemplo de jogo simultâneo: Batalha do Mar de Bismarck

		Comboio Japonês	
		Rota Sul	Rota Norte
Forças Aliadas	Busca Rota Sul 1º Dia	3 dias de bombardeio	1 dia de bombardeio
	Busca Rota Norte 1º Dia	2 dias de bombardeio	2 dias de bombardeio

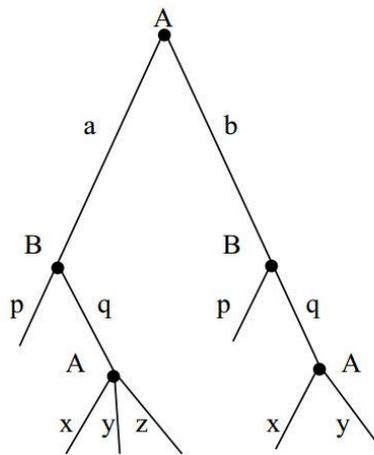
Fonte: Fiani (2011), p. 5

O modelo de jogo na figura 1 apresentado por Fiani (2011), representa um caso real de interação estratégica conhecido como a Batalha do Mar de Bismarck. Representa uma situação ocorrida em dezembro de 1942 quando o alto comando de guerra japonês decidiu remanejar um grande efetivo naval da China e Japão para a Papua-Nova Guiné. O comboio dispunha de duas rotas, uma ao sul, que apresentava bom tempo e boa visibilidade e outra ao norte, com tempo ruim e baixa visibilidade. As forças aliadas possuíam somente aviões de reconhecimento capazes de varrer uma rota por vez, sendo que cada rota escolhida, tomaria todo um dia. Caso as forças aliadas enviassem seus aviões para a rota certa, poderiam começar o ataque em seguida, entretanto, caso optassem pela rota errada, perderiam um dia de bombardeio. Se os aliados encontrassem a frota japonesa na rota sul de imediato, teriam garantidos três dias de ataque devido ao bom tempo e visibilidade. Todavia, se os japoneses estivessem na rota norte, mesmo sendo localizados de imediato, o tempo ruim possibilitava somente dois dias de bombardeio.

De forma distinta, para Woo (2011), a representação de um jogo na forma extensa envolve o mesmo conjunto de elementos que na forma normal: conjunto de jogadores, conjunto de ações ou estratégias, e preferências para cada jogador em relação ao conjunto de possíveis resultados. A esses elementos é incluída a sequência de jogadas. Fiani (2011)

ressalta que a modelagem de uma situação de interação estratégica em forma estendida, expressa graficamente um jogo sequencial por intermédio de uma árvore de jogos, na qual, cada nó representa uma etapa do jogo em que um dos jogadores tem de tomar uma decisão. Já um ramo representa uma escolha possível para o jogador, a partir do seu nó, isto é, um ramo é uma ação do conjunto de ações do jogador, em um dado nó.

Figura 2: Exemplo de jogo sequencial



Fonte: Bennette (1995), p. 21.

No jogo representado na Figura 1, Bennette (1995) apresenta uma árvore de jogo simples de interação entre dois jogadores e que possui sete resultados possíveis (cada terminação da árvore). No caso em questão, o jogador A se move primeiro, decidindo entre  $a$  e  $b$ . B escolhe então entre  $p$  e  $q$ , e A decide por último entre  $x$ ,  $y$  e  $z$  (lado esquerdo), ou somente entre  $x$  e  $y$  (lado direito).

Allan e Dupont (1999) destacam quatro aspectos sobre a modelagem de jogos: 1), o número de jogadores; 2) o número e as características das jogadas; 3) a complexidade do modelo utilizado; 4) e o nível de informação que devemos ter em mente ao buscarmos modelar uma situação estratégica, em especial em relações internacionais. Primeiramente, quanto ao número de jogadores, a passagem de dois para três jogadores introduz a possibilidade de coalizão e torna, assim, mais complexo o cálculo estratégico e sua modelagem. Determinar o número de atores significativos é uma decisão de modelagem que precisa ser justificada por argumentos de natureza empírica.

Em segundo lugar, quanto maior o número de decisões que os jogadores devem tomar e o número de opções de ação em cada jogada, maior a complexidade do modelo. Nesses casos, geralmente é especificada uma sequência de jogadas, e qualquer mudança na

sequencia possui impacto nos resultados da interação. Modelar o número de escolhas possíveis de um determinado ator é particularmente problemático, uma vez que força o analista a assumir supostos sobre o *timing* das decisões. Embora decisões reais tendem a ser sequenciais, os movimentos e contra-movimentos dos atores raramente seguem uma sequencia similar quando modelados. Quanto mais detalhada a descrição das ações, mais idiosincrasias e menos robusto o modelo. Nesse sentido, a disponibilidade de dados afetará a modelagem de um jogo e se seus resultados são conclusivos ou não. Eventos históricos muito analisados, como a crise de mísseis de Cuba, possuem dados suficientes para submeter modelos de jogos sequenciais ao teste empírico, entretanto, mesmo nesse caso em particular, não há consenso sobre algumas características básicas da crise.

Em terceiro lugar, qualquer modelo deve focar em elementos estratégicos chaves presentes nos eventos estudados, e isso pode geralmente ser feito dentro de construções simples. Não se sugere que quanto mais simples melhor: embora modelos mais simples sejam adequados em algumas situações, em outras, não. Em quarto lugar, ir da informação perfeita para informação incompleta aumenta a complexidade do exercício de modelagem. Para jogos mais simples, resolvidos com estratégia dominante, racionalização ou equilíbrio de Nash, foi demonstrado que as condições de conhecimento comum podem ser relaxadas para a maioria dos parâmetros do jogo sem alterar a capacidade preditiva do modelo. Mas quando conceitos de solução mais sofisticados são usados, particularmente em condições de informação incompleta, relaxar o conhecimento comum leva a indeterminação e alterações nos resultados dos jogos.

### **2.3 Resolvendo jogos**

Há diversas técnicas utilizadas para solucionar jogos. A escolha entre elas não pode ser feita independentemente de outras escolhas da modelagem, especificamente das informações que os atores dispõem. As soluções para situações de informação incompleta, como equilíbrio sequencial, tendem a ser mais sofisticadas que aquelas usadas para situações de informação perfeita, como perfeição de subjogo (ALLAN E DUPONT, 1999).

Segundo Woo (2011), a representação normal de um jogo possui duas soluções clássicas: equilíbrio de Nash e eliminação das estratégias estritamente dominadas. Já os jogos na forma extensiva são geralmente resolvidos pela indução regressa. Formalmente, o conceito

de solução para a forma extensiva de um jogo com informação completa é um equilíbrio perfeito em subjogo. Analisaremos, a seguir, cada uma dessas formas de solução de jogo.

Primeiramente, quando todas as recompensas de uma estratégia são maiores do que as recompensas das demais estratégias, diz-se que são dominantes em relação às demais. De forma inversa, quando as recompensas de uma estratégia são menores do que as recompensas das demais estratégias, diz-se que são dominadas em relação às demais. O método mais simples para se determinar o resultado de um jogo simultâneo constitui na eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas. Entretanto, estratégias que não são estritamente dominantes para um jogador no jogo original podem ir se tornando estritamente dominadas à medida que estratégias estritamente dominadas de outros jogadores são eliminadas. Quando a eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas nos deixar com apenas uma estratégia para cada jogador, diz-se que o jogo analisado é solucionável por dominância (FIANI, 2011).

Não obstante, a simplicidade do método de eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas, ele apresenta uma grave limitação: nem todos os jogos apresentam estratégias estritamente dominadas. Nesses casos, o melhor é nos valermos do conceito de Equilíbrio de Nash. Uma combinação de estratégias constitui um equilíbrio de Nash quando cada estratégia é a melhor resposta possível às estratégias dos demais jogadores, e isso é verdade para todos os jogadores. Quando a situação de pelo menos um agente melhora, sem que a situação de nenhum dos outros agentes piore, diz-se que houve uma melhoria *paretiana*, ou uma *melhoria no sentido de Pareto*. Da mesma forma, se em uma dada situação não é mais possível melhorar a situação de um agente sem piorar a de outro, diz-se que essa situação é um *ótimo de Pareto*, o que significa que, dadas as circunstâncias, ganhos de eficiência não são mais possíveis. O problema é que o equilíbrio de Nash nada tem a ver com a noção de ótimo de Pareto: o fato de que os jogadores estão adotando as melhores respostas às escolhas dos demais não significa, necessariamente, que suas decisões, quando tomadas em conjunto, resultem na melhor situação possível. Um resultado é chamado de ótimo de Pareto quando é impossível melhorar o *payoff* de um jogador sem reduzir o do outro. (FIANI, 2011; TSEBELIS, 1998).

O método da indução reversa é um procedimento alternativo e mais simples de seleção entre os vários equilíbrios de Nash que um jogo sequencial pode apresentar. Para aplicar esse método, começa-se analisando o jogo de trás para frente, indo das recompensas dos jogadores até o primeiro nó de decisão que aparece isoladamente, e procurando identificar as melhores opções para cada jogador. Uma vez identificado o ramo da árvore de jogos que

conduz ao melhor resultado, quando analisado de trás para frente, das recompensas dos jogadores até o primeiro nó de decisão que compõe um conjunto de informações unitário, apaga-se os demais ramos dessa etapa de sua análise, com isso obtêm-se um jogo mais simples. Repetindo a operação, chega-se ao nó inicial do jogo (FIANI, 2011).

## 2.4 Alguns jogos simples 2 por 2

Segundo Munch (2000), a teoria dos jogos oferece um catálogo de jogos no formato 2 por 2 com três grandes benefícios. Primeiro, estes jogos contêm os elementos essenciais para uma análise de teoria dos jogos (atores, suas escolhas, preferências e desfecho) e por isso, evitam alguns problemas óbvios de subespecificação. Segundo, por serem pré-construídos, os jogos são relativamente fáceis de usar. Desde que o pesquisador tenha algum conhecimento desses jogos, basta determinar qual jogo capta melhor a interação estratégica do fenômeno que lhe interessa estudar. Por fim, a teoria dos jogos mantém a promessa de facilitar uma codificação do conhecimento pela identificação de um conjunto manejável de padrões aplicáveis a uma ampla gama de fenômenos. O uso de jogos no formato de matrizes permite aos pesquisadores criar “um catálogo de mecanismos sociais”, isto é, alguma coisa parecida com uma tabela de elementos químicos para as ciências sociais.

Alguns jogos importantes apresentados por Tsebelis (1998) e Fiani (2011) ilustram essa noção de Munch.

Figura 3: Dilema dos Prisioneiros

		Ladrão 2	
		Confessa	Não confessa
Ladrão 1	Confessa	-2,-2	0,-4
	Não confessa	-4,0	-1,-1

O dilema dos prisioneiros representa uma situação na qual os atores devem escolher entre cooperação ou interesse próprio, Figura 3. Como aponta Fiani (2011), se ambos os ladrões agirem racionalmente, confessarão o roubo: se um deles escolhesse não confessar, seria prejudicado pelo outro, que anularia sua pena confessando. É interessante perceber que o resultado obtido no dilema dos prisioneiros é derivado da condição de que os prisioneiros não podem se comunicar. Se pudessem se comunicar, todo o resultado do jogo dependeria de eles poderem, ou não, estabelecer compromissos que pudessem ser garantidos. Caso fosse

possível, provavelmente não confessariam. Para Tsebelis (1998), O jogo do dilema do prisioneiro possui duas características: a deserção é a estratégia dominante para cada jogador (sendo dominante o termo para indicar que seguir a estratégia deixa o jogador em situação mais vantajosa, não importa o que o outro faça); escolhendo a estratégia dominante e desertando, ambos os jogadores veem-se diante de um resultado subótimo, ou seja, descobrem-se em pior situação do que se tivessem escolhido a estratégia de cooperação.

Figura 4: O jogo do “Galinha”

		John	
		Não Desvia	Desvia
James	Não desvia	-2,-2	2,-1
	Desvia	-1,2	0,0

O jogo do galinha, Figura 4, representa uma situação na qual a competição é destrutiva. Cada jogador prefere não desviar, se o outro desvia. A opção que é preferível em seguida é desviar se o outro também desvia. Pior do que essa escolha é desviar se o outro não desvia, mas a pior combinação de estratégias de todas é não desviar se o outro também não desvia. Aplicando o conceito de equilíbrio de Nash vê-se que há dois equilíbrios: (não desvia, desvia) e (desvia, não desvia): se o outro jogador desvia, a melhor resposta é não desviar, e a melhor resposta a não desviar é desviar. O jogo do “galinha” tem sido empregado não apenas para descrever situações no mundo econômico nas quais é melhor evitar o enfrentamento, como também foi muito popular na época da Guerra Fria, entre os EUA e a URSS, para descrever os riscos de um conflito termonuclear e a necessidade de mecanismos que evitassem o confronto (FIANI, 2011).

Figura 5: Jogo do impasse

		Coopera	Deserta
		Coopera	2,2
Deserta	4,1	3,3	

Em relação ao jogo do impasse, Figura 5 acima, e o jogo do seguro, Figura 6 abaixo, Tsebelis (1998) explica que o primeiro compartilha com o dilema dos prisioneiros a característica de ter uma estratégia dominante (deserção), mas difere pelo fato de que a deserção não produz um resultado subótimo: ambos os jogadores ficam em melhor situação com a deserção mútua do que com a cooperação.

Figura 6: Jogo do Seguro

	Coopera	Deserta
Coopera	4,4	1,3
Deserta	3,1	2,2

Os jogos do galinha e do seguro possuem a característica comum de não conterem uma estratégia dominante. No jogo do galinha, a deserção mútua é o pior resultado possível para ambos os jogadores. No jogo do seguro, a cooperação mútua é o resultado preferido.

Para Tsebelis (1998), no dilema do prisioneiro e no impasse os jogadores têm como estratégia dominante a deserção. No jogo do galinha, se o jogador 1 escolher desertar, o jogador 2 fica em melhor situação se cooperar, e se o jogador 2 cooperar, o jogador 1 fica melhor se desertar. Assim, a deserção do jogador 1 e a cooperação do jogador 2 são estratégias mutuamente ótimas: uma vez escolhidas tais combinações, os jogadores não têm incentivos unilaterais para desviar-se da estratégia escolhida. Por razões análogas, a cooperação do jogador 1 e a deserção do jogador 2 formam também um equilíbrio. No jogo do seguro, se um jogador escolhe cooperar, o outro fica em melhor situação se cooperar, mas, se um jogador escolhe desertar, o outro fica melhor se desertar também. Esse raciocínio indica que ambos os resultados são equilíbrios do jogo.

A matriz de *payoffs* dos jogos apresentados anteriormente pode ser resumizada na forma da tabela 1 abaixo. Cada jogador tem uma escolha entre duas estratégias. Nos seis jogos, os jogadores podem escolher entre as mesmas duas estratégias: cooperação ou deserção. A escolha de uma estratégia por cada jogador leva a um resultado determinado em conjunto que implica um *payoff* para cada um dos jogadores.

Tabela 1: Matriz de *payoffs* e definição dos jogos

	Cooperação	Deserção
Cooperação	R <sub>1</sub> R <sub>2</sub>	O <sub>1</sub> T <sub>2</sub>
Deserção	T <sub>1</sub> O <sub>2</sub>	P <sub>1</sub> P <sub>2</sub>

T > R > P > O : Dilema dos Prisioneiro

T > P > R > O : Jogo do Impasse

T > R > O > P : Jogo do Galinha

R > T > P > O : Jogo do Seguro

Sendo:

R - Recompensa

T - Tentação

P - Penalidade

O - Otário

Fonte: Tsebelis (1998), p. 69

Em suma, os equilíbrios de Nash são resultados que são estáveis em relação a desvios unilaterais, porque nenhum jogador recebe incentivos para desviar-se; os pontos ótimos de Pareto são estáveis em relação a coligações universais porque não é possível desviar-se de tais pontos sem prejudicar alguns jogadores. Segue-se que, num jogo de duas pessoas, um resultado que é um equilíbrio de Nash e é um ótimo de Pareto não pode ser modificado unilateralmente ou coletivamente. O jogo do impasse apresenta resultado estável porque possui um equilíbrio de Nash único, que é o ótimo de Pareto. O jogo do seguro possui dois equilíbrios, mas um deles é subótimo. O equilíbrio singular do dilema dos prisioneiros não é ótimo de Pareto, e os jogadores não podem melhorar seus *payoffs* sem violar as regras do jogo. O jogo do galinha possui dois equilíbrios, ambos os quais são ótimos de Pareto, e não há meio de escolher entre os dois (TSEBELIS, 1998).

## 2.5 Jogos sequenciais e subjogos

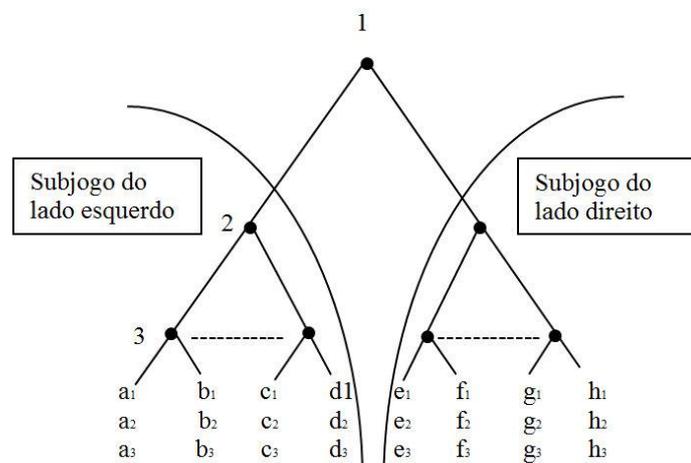
Uma vez que o equilíbrio de Nash apenas exige que as estratégias empregadas pelos jogadores sejam as melhores respostas uma às outras, sem considerar a ordem em que os jogadores tomam suas decisões, as estratégias dos jogadores, selecionadas pelos equilíbrios de Nash, não são afetadas pelo que acontece fora do equilíbrio. Precisamos assim, dar conta não apenas da condição de que as estratégias dos jogadores sejam as melhores respostas umas às outras, mas também da ordem em que os jogadores tomam as suas decisões. Para isso, é necessário restringir o número de equilíbrios que resultam da aplicação do conceito de equilíbrio de Nash a jogos sequenciais, de forma a dar conta da ordem em que os jogadores tomam suas decisões. Esse refinamento é o equilíbrio de Nash perfeito em subjogos (FIANI, 2011).

Segundo Tsebelis (1998), um subjogo é um jogo entre dois ou mais jogadores que pode ser completamente isolado dos jogos que o circundam e pode ser resolvido por si próprio. Fiani (2011) apresenta um conceito mais completo, segundo o qual um subjogo está relacionado aos possíveis desdobramentos de um processo de interação estratégia em que os jogadores tomam suas decisões em uma ordem predeterminada. Um subjogo é qualquer parte de um jogo na forma extensiva que obedece às seguintes condições:

1. sempre se inicia em um único nó de decisão;
2. sempre contém todos os nós que se seguem ao nó no qual ele se iniciou;
3. se contiver qualquer nó de um conjunto de informação, ele conterá todos os nós do conjunto de informações.

Tsebelis (1998) apresenta na Figura 7 um jogo de três pessoas que exemplifica as implicações do conceito de subjogo para a teoria dos jogos e as análises que utilizam esse enfoque. Na Figura 7, o jogador 1 move-se primeiro, escolhe se vai para a esquerda ou para a direita e, mediante essa escolha, determina se os dois outros jogadores irão seguir o lado direito ou o esquerdo da árvore do jogo. A figura também indica que os outros dois jogadores se movem simultaneamente porque o jogador 3 tem de mover-se sem conhecer a escolha do jogador 2. Contudo, ambos sabem se o jogador 1 escolheu o lado direito ou o esquerdo da árvore.

Figura 7: Jogo de três pessoas



Fonte: Tsebelis (1998), p. 63.

Os jogadores 2 e 3 efetuarão escolhas mutuamente ótimas correspondentes à escolha do jogador 1. Por sua vez, o jogador 1 pode escolher a sua estratégia ótima por duas razões. Primeiro, pode antecipar as reações de seus oponentes em cada um de seus lances (porque conhece os seus *payoffs* e pressupõe racionalidade da parte deles). Em segundo lugar, conhece seus próprios *payoffs*. Logo, escolherá a estratégia que maximiza os seus *payoffs*, dado que os outros dois jogadores irão empregar suas estratégias de equilíbrio. O jogo da Figura 7 possui dois subjogos: o lado direito e o lado esquerdo da árvore, que são definidos pela escolha do jogador 1. Finalmente, o observador que conhecer os *payoffs* dos três jogadores poderá efetuar os mesmos cálculos, resolver o jogo e prever o seu resultado.

O jogador 1 é considerado uma expressão reduzida que designa uma série de jogadores que interagem entre si e escolhem em conjunto uma ou outra estratégia. Embora cada jogador possa ser racional, a escolha final não precisa ser a melhor que eles podem efetuar coletivamente. O desconhecimento dos *payoffs* do jogador 1 torna impossível ao observador analisar a situação e descobrir o que fará o jogador 1; conseqüentemente, o

observador não pode resolver o jogo. Contudo, ainda é possível resolver ambos os subjogos e afirmar que, independentemente do fato de o jogador 1 escolher o lado direito ou o esquerdo, os dois outros jogadores responderão com a escolha de estratégias mutuamente ótimas (no subjogo correspondente). Se as estratégias de equilíbrio em ambos os subjogos forem as mesmas do ponto de vista comportamental, conhecer a escolha do jogador 1 não é necessariamente compreender o que farão os jogadores 2 e 3. Se, porém as estratégias de equilíbrio nos dois subjogos forem diferentes do ponto de vista comportamental, o observador não poderá prever o comportamento dos jogadores 2 e 3. Caso o observador acredite que os jogadores 2 e 3 estão jogando o subjogo do lado direito, quando na verdade estão jogando o subjogo do lado esquerdo, então ele fará previsões erradas sobre o comportamento deles e ficará surpreso com o comportamento real. Esse ponto é de particular importância para a compreensão de nossa hipótese de pesquisa e para as análises feitas nos capítulos 5 e 6 dessa tese.

## **2.6 Escolha racional, teoria dos jogos e relações internacionais**

A teoria dos jogos chegou às Relações Internacionais juntamente com o behaviorismo, em meados dos anos 50. Os estudos da política internacional eram dominados até então pelo realismo clássico, paradigma que saiu fortalecido pelo advento da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Ao invés de procurar formular teorias que pudessem dar conta das relações internacionais em toda sua abrangência, tal como faziam os Realistas tradicionalistas, os behavioristas defendiam a tese de que modelos explicativos limitados (tais como a Teoria dos Jogos) possibilitariam chegar ao todo a partir do entendimento das partes e, conseqüentemente, a uma visão mais precisa das relações internacionais.

Nesse contexto, destaca-se o trabalho *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* de Snyder, Bruck e Sapin, lançado em 1954. Esses autores buscavam analisar o nível de análise interno dos estados-nação e enfatizavam os jogadores envolvidos em fazer a política internacional, em particular, o processo de tomada de decisões com seus atores e constrangimentos. Esse tipo de abordagem caracterizou os estudos principalmente da análise de política externa, e ficou conhecido como “teoria do ator específico” (*actor specific theory*) por seu foco nas fontes de diversidade dentro de um dado sistema internacional, tanto entre indivíduos ou coletividades. Essa abordagem contrastava com a abordagem realista clássica, caracterizada como “teoria de ator geral” (*actor general theory*) devido ao foco nos estados como atores unitários no sistema assim como variáveis

relacionais como determinantes da ação (HUDSON & VORE, 1995; SALOMÓN e PINHEIRO, 2013)

O objetivo da abordagem behaviorista do ator específico era chegar a uma teoria geral da política externa, capaz de explicar e prever ações específicas. Todavia, esses objetivos ambiciosos não foram atingidos. Depois de décadas de trabalho, em vez de uma teoria geral, os principais autores tinham apenas uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes. O fracasso se deu pela intangibilidade dos objetivos, dado que o estudo das sociedades humanas exigem métodos diferentes dos da física e também porque os desenhos de pesquisa behavioristas eram bastante deficientes. Os pesquisadores se baseavam na ideia “indutivista ingênua”, pré-popperiana, de que seria possível proceder a generalizações a partir da simples observação dos dados, sem uma teoria prévia a partir da qual se identificassem as conexões relevantes (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Tendo em vista o fracasso da tentativa de construção de uma teoria geral, as teorias de médio alcance ganharam foco. O trabalho de maior destaque nesse caso é o de Allison (1971) sobre a crise dos mísseis de Cuba, origem do enfoque da “política burocrática”. Investigando tanto o lado americano como o soviético, Allison mostrou a necessidade de leituras complementares à tradicional para responder outras questões. Para tanto, o autor se valeu de três modelos: o Modelo do Ator Racional (Modelo I); o Modelo de Processo Organizacional (Modelo II); e o Modelo de Política Governamental ou Burocrática (Modelo III) (ALLISON, 1971; HUDSON & VORE, 1995; SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

O Modelo I analisa a questão: por que a União Soviética decidiu instalar mísseis em Cuba? A unidade de análise são as decisões governamentais, entendidas a partir dos conceitos de metas e objetivos de uma nação ou governo. O suposto principal é que um país toma uma decisão desse tipo em função de um objetivo da mesma espécie. O problema é resolvido quando o analista demonstra que colocar mísseis em Cuba constituiu uma ação razoável, dados os objetivos estratégicos da URSS. Predições sobre o que um país fará ou teria feito são derivadas pelo cálculo de possíveis ações racionais em determinadas situações, dados os objetivos em questão. Apesar de esse modelo ter provado sua utilidade analítica para várias situações, há evidências substantivas para que seja complementado por estruturas de referência que focam no funcionamento da máquina governamental, ou seja, os atores organizacionais e políticos envolvidos no processo. O modelo considera um ator racional estatal uma caixa preta, encobrindo engrenagens e níveis distintos de tomada de decisão (ALLISON, 1971).

O Modelo II, ou o Modelo de Processo Organizacional, parte do problema: de qual contexto e pressões organizacionais as decisões emergem? O nível de análise são os *outputs* organizacionais, entendidos em torno dos conceitos de força, procedimentos operacionais padrão e repertórios organizacionais, ou seja, os resultados organizacionais decorrem das características da organização em termos de recursos, procedimentos e repertórios. Por fim, o modelo de política burocrática foca nas políticas de um determinado governo. Parte-se do pressuposto de que os eventos internacionais são entendidos como resultados de vários jogos de barganha entre diversos jogadores no nível doméstico. O problema de pesquisa indaga quais resultados de quais tipos de barganha entre quais atores produziram as decisões críticas e ações. A unidade de análise é, assim, a resultante política, entendida a partir dos conceitos de percepções, motivações, posições, poder e manobras dos atores, ou seja, as ações governamentais resultam de barganha entre os jogadores em jogos (ALLISON, 1971).

Figura 8: Crise dos Mísseis de Cuba como jogo do galinha

		Kremlin	
		Recua	Permanece firme
Casa Branca	Recua	3,3	2,4
	Permanece firme	4,2	1,1

Fonte: Bennette (1995), p. 24.

No exemplo acima, Bennette (1995) apresenta uma aplicação do jogo do Galinha muito utilizado para ilustrar a interação estratégica entre EUA e URSS durante a Guerra Fria baseado no Modelo 1. O modelo na Figura 08 apresenta cada estratégia possível de cada jogador no lado esquerdo e acima da matriz: um jogador controla as linhas e outro jogador as colunas. Cada célula na matriz representa um resultado possível para cada jogador (primeiro número jogador da linha, segundo número, jogador da coluna). No caso representado, há dois jogadores, Casa Branca e Kremlin, e duas estratégias possíveis, recuar ou permanecer firme. Os números representados nas células representam o ranking de preferências de ações para cada jogador, sendo 4 o melhor e 1 o pior. O jogo representa a situação de escalada de tensão na qual se ambos os jogadores permanecem firmes em sua linha de ação, ambos recebem o pior *payoff*, representado pela célula com os números 1,1, que equivale à guerra nuclear entre as duas superpotências. Se um dos lados recua e o outro não, o que recua fica desmoralizado e com o segundo pior *payoff*, no caso, 2. Se ambos recuam, cada um recebe o segundo maior *payoff*.

Outra forma de modelar a situação é apresentada por Bendor e Hammond (1992) na Figura 09, que apresenta um jogo com estratégias de equilíbrio mistas:

Figura 9: Um jogo com estratégia de equilíbrio mista

		URSS	
		Por mísseis em Cuba	Não por mísseis em Cuba
EUA	Inspeção intensiva	1,-1	-1,1
	Inspeção casual	-1,2	2,0

Fonte: Bendor e Hammond (1992), p. 308

Na situação modelada na Figura 09, se os EUA fizerem inspeções intensas, a URSS preferiria não por mísseis em Cuba. Por sua vez, se a URSS contém-se, os EUA preferem não incorrer em custos de inspeções intensas. Mas se os EUA conduzirem somente inspeções apressadas, então a URSS prefere instalar os mísseis. Essa opção leva ao círculo completo, uma vez que a URSS vai instalar os mísseis, os EUA buscará inspecionar de forma intensa. Assim, nesse tipo de situação, não há equilíbrio em estratégias puras, mas há um equilíbrio se cada jogador usar estratégias mistas, ou seja, jogar probabilisticamente. Desta maneira, a incerteza surgirá de forma endógena à lógica estratégica da situação. O único equilíbrio nessa circunstância é onde cada lado deixa o outro supondo qual será seu curso de ação. A evidência, entretanto, é que a incerteza estratégica foi relevante na crise e que algumas ferramentas teóricas estavam disponíveis para fazer a análise.

Para Bendor e Hammond,

Many readers of *Essence of Decision*, we suspect, conclude that models of states as unitary rational actors provide an inadequate account of this crisis. Such a conclusion is not well founded. Allison's version of a rational action explanation is so oversimplified that it should not have been expected to perform well (BENDOR&HAMMOND, 1992. p. 309).

Apesar de a Análise de Política Externa ter se desenvolvido com maior vigor a partir dos modelos 2 e 3, o modelo 1 constitui a base para as teorias de relações internacionais realistas e liberais. O liberalismo nas Relações Internacionais se desenvolveu considerando o papel das instituições e organizações internacionais como meio para promoção da paz e da cooperação. Após a primeira tentativa de organizar de forma específica as relações entre os estados a partir da criação da Liga das Nações e do fortalecimento do direito internacional ter fracassado no entre guerras e das contribuições conceituais de autores como David Mitrany e

Jean Monnet nos anos de 1950, somente nos anos de 1970 uma teoria propriamente institucionalista das relações internacionais começou a tomar corpo com Keohane e Nye, nas obras *Transnational Relations and World Politics* (1971) e *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977).

No decorrer da década de 1970 as questões tradicionais de segurança, que dominaram as análises internacionais durante a Guerra Fria nas perspectivas realista clássica e neorrealista<sup>2</sup>, pareciam ter perdido importância em face dos temas econômicos, como o desenvolvimento e a interdependência. As crises do petróleo aliadas ao custo da guerra do Vietnã indicavam o declínio relativo da influência das grandes potências nas relações internacionais. A economia internacional havia evoluído, nesse entendimento, para uma etapa em que o poder passava a ser exercido mediante o uso exclusivo dos mecanismos financeiros e comerciais, sem haver a necessidade do uso extensivo da força. Nesse contexto, a abordagem da interdependência enfatizou a importância das organizações internacionais para criar condições favoráveis à cooperação. Para Keohane e Nye, embora a interdependência possa ser fonte de conflitos, por meio das organizações internacionais seria possível administrá-los, de maneira a permitir que os Estados usufruam dos benefícios de um sistema internacional mais integrado. Dessa forma, objetivava-se demonstrar como a cooperação internacional podia ser explicada abarcando as condições concretas da política mundial contemporânea, inclusive os problemas decorrentes das assimetrias de poder (PEREIRA e ROCHA, 2014).

No início da década de 1980, entretanto, a abordagem da interdependência foi posta em cheque. Enquanto as análises da década de 1970 previam a tendência à obsolescência do Estado-nação, ao declínio do uso da força militar e à irrelevância das preocupações com segurança, a eleição de Ronald Reagan para presidente dos Estados Unidos catalisou o fim da *détente* e provocou o endurecimento do conflito bipolar. As organizações internacionais tiveram seu papel e relevância questionados.

Mantendo os supostos básicos das formulações teóricas anteriores, Keohane reformulou a proposta naquilo que ficou conhecido posteriormente como a teoria

---

<sup>2</sup>O Realismo nas relações internacionais havia se tornado a perspectiva dominante no estudo da disciplina a partir da Segunda Guerra Mundial. Baseada principalmente nas obras de Maquiavel, Clausewitz e Hobbes, os Estados seriam os principais atores das relações internacionais, envolvidos primordialmente na luta pela sobrevivência num ambiente anárquico. Destacam-se as obras de Carr (2001), Aron (2002) e Morgenthau (2003). O neorrealismo foi elaborado por Kenneth Waltz (2002) e constitui uma derivação do realismo clássico mas influenciado pelo paradigma behaviorista, em especial o funcionalismo. Busca prover uma teoria sistêmica das RIs respeitando os supostos básicos do realismo clássico.

institucionalista neoliberal das relações internacionais. Passou-se a aceitar dois princípios realistas: o Estado como ator unitário, e o sistema internacional anárquico. No entanto, o Neoliberalismo concebe que, na anarquia, os Estados não conseguem maximizar seus interesses. O institucionalismo liberal nas relações internacionais é, em parte, herdeiro da tradição behaviorista, por que soube internalizar as críticas que os primeiros estudos sofreram assim como as críticas dos realistas ao modelo de interdependência complexa. Keohane (1984) se vale do modelo do Dilema dos Prisioneiros para explicar que o princípio da racionalidade pode levar indivíduos que teriam maiores benefícios assumindo um comportamento cooperativo a se comportarem de forma sub-ótima do ponto de vista de Pareto mesmo quando seus interesses forem idênticos. Nesses casos, há duas formas que a literatura sobre o tema aponta para a promoção da cooperação: jogos repetidos infinitamente e instituições.

A primeira questão, sobre jogos repetidos, é apresentada por Fiani (2011), para quem um jogo é dito não cooperativo quando os jogadores não podem estabelecer compromissos, caso contrário, e esses compromissos possuem garantias efetivas, diz-se que o jogo é cooperativo. A possibilidade de descumprimento de acordos e contratos ocorre porque, em um dilema dos prisioneiros, os jogadores se vêem presos a um equilíbrio de Nash que representa uma situação ineficiente do ponto de vista do ótimo de Pareto, exatamente porque a não-cooperação por parte de um jogador, enquanto os demais cooperam, gera recompensas que superam as recompensas do comportamento cooperativo. Em outras palavras, no dilema do prisioneiro, “trapacear” produz vantagens superiores à honestidade, o que representa uma situação bastante desfavorável, em princípio, à cooperação entre os jogadores.

Para a cooperação surgir espontaneamente no dilema dos prisioneiros o jogo deve ser repetido infinitamente, ou seja, os jogadores não sabem quando o jogo termina. Desta forma, podemos assumir que os jogadores adotarão a chamada “estratégia gatilho”, ou seja, um jogador segue um curso de ação enquanto uma determinada condição é satisfeita e, inversamente, quando essa condição deixa de ser satisfeita em qualquer momento, o jogador segue outro curso de ação pelo resto do jogo. Um exemplo é a estratégia severa, na qual o jogador adota “coopera” desde que o outro jogador coopere; se o outro jogador deixa de cooperar em algum momento, o jogador que adotou a estratégia severa não mais coopera pelo restante do jogo. Outro exemplo consiste na estratégia olho-por-olho (*tit-for-tat*), na qual o jogador coopera na primeira rodada do jogo e, a partir daí, faz exatamente o que o outro jogador tiver feito na rodada anterior (FIANI, 2011).

Já a segunda resposta sobre a promoção da cooperação está relacionada a três características intrínsecas das instituições: o aumento do fluxo de informações, controle do cumprimento dos compromissos e mudança de expectativa a respeito da solidez dos acordos. Neste sentido, é importante compreender a cooperação internacional e como instituições internacionais são criadas e operam. A cooperação internacional requer que ações dos estados, que não estejam previamente em harmonia, sejam postas em conformidade umas com as outras por meio de um processo de coordenação política (KEOHANE, 1989; KEOHANE, 1984).

Keohane (1984) explica o desenvolvimento de instituições internacionais a partir do dilema dos prisioneiros, da ação coletiva e das falhas de mercado. O conceito de falha de mercado é um dos pontos de partida para a leitura liberal de instituição. As condições que impedem que resultados Pareto ótimos sejam alcançados, denominadas falhas de mercado, são comumente exemplificadas com a anedota sobre o mercado de carros usados. Tendo em vista que o vendedor vai sempre querer o preço mais alto para seu veículo e o comprador sempre o preço mais baixo e há a incerteza sobre as condições mecânicas do veículo que embasa seu preço “real”, teremos como resultado que o vendedor, mesmo desejando vender seu carro, não vai aceitar a oferta do comprador que, por sua vez, mesmo precisando do veículo não aceitará o preço definido pelo vendedor. A solução para esse problema de coordenação está na criação de uma instituição que possibilite que ambos os interessados tenham como equilíbrio o resultado ótimo de Pareto. No exemplo de mercados de carros, a falha de mercado pode ser superada com a figura do vendedor de carros, que possui conhecimento sobre mecânica e conseguirá estabelecer um preço “real” e ideal, entre as expectativas do vendedor e do comprador. Na mesma linha de raciocínio, regimes internacionais<sup>3</sup> podem ter um impacto positivo quando resultados Pareto ótimos não podem ser alcançados sem coordenação. Assim, a relevância de um regime está diretamente relacionada ao cálculo de benefício dos estados, não sendo, desta maneira, relevantes em cálculos de soma-zero (KEOHANE, 1982; KEOHANE, 1984; KRASNER, 1982).

Entretanto, a existência de externalidades, tais como a ilustrada acima, não necessariamente evita a coordenação entre atores racionais. Sob certas condições, enunciadas no chamado Teorema de Coase, a barganha entre atores pode levar a soluções que são ótimas de Pareto independentemente das regras de responsabilidade legal. Segundo o teorema, se os

---

<sup>3</sup>“conjunto de princípios, normas, regras de tomada de decisão implícitos ou explícitos, em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática das Relações Internacionais” (KRASNER, 1982, p. 186, Tradução livre).

agentes afetados por externalidades puderem negociar (sem custos de transação), poderão chegar a um acordo. Entretanto três condições deverão ser cumpridas: (1) existência de um arcabouço legal estabelecendo responsabilidades para as ações, apoiadas pelas autoridades governamentais; (2) informação perfeita; (3) custos transacionais zero. Dada a baixíssima propensão de, no mundo real, os atores contarem com informação perfeita e custos de transação igual a zero, o Teorema de Coase acaba por chamar a atenção para os casos nos quais as instituições são necessárias e podem ajudar na promoção da cooperação rumo a resultados ótimos de Pareto: a falta de autoridade governamental; informação imperfeita; e custos de transação – condições gerais das interações no mundo real – aumentam a demanda por instituições (KEOHANE, 1982; KEOHANE, 1984).

Scharpf (1997) nos lembra que política, por definição, é constituída de ações intencionais de atores que estão preocupados em alcançar resultados específicos. Assim, não podemos supor que eles seguirão simplesmente normas culturais ou regras institucionais. Não podemos assumir também, como faz a teoria realista das relações internacionais e pela economia neoclássica, que os objetivos perseguidos ou os interesses defendidos não variem entre os atores e ao longo do tempo. Ao invés, os atores respondem de forma distinta à ameaças externas, constrangimentos e oportunidades porque podem diferir em suas perspectivas intrínsecas e preferências mas também suas percepções e preferências são moldadas em grande medida por arranjos institucionais específicos dentro do qual interagem.

Os realistas sustentam duas críticas principais em relação à teoria institucionalista. Em uma investigação sobre a capacidade das instituições em afastar os estados da guerra e promover a paz, Mearsheimer (1995) defende que não há impacto no prospecto de estabilidade internacional. As instituições seriam um reflexo da distribuição de poder no mundo. Nesse sentido, decorrem dos cálculos de interesse próprio das grandes potências e não possuem impacto no comportamento dos estados na promoção da paz. Grieco (1988), por outro lado, sustenta que os liberais não compreendem as implicações da anarquia internacional sobre o comportamento dos estados e por isso, ignoram questões distributivas. Haveria dois empecilhos à cooperação: preocupações com trapaça, ou não cumprimento de promessas por falta de mecanismos de *enforcement*, e preocupação com ganhos relativos. A perspectiva liberal foi criada para resolver somente ao primeiro empecilho. O segundo implica que os estados se preocupam com quem está ganhando mais numa ação cooperativa.

### 2.6.1 Instituições, ação coletiva e bens públicos globais

As estruturas institucionais internacionais materializam os interesses dos países para resolverem seus dilemas de ação coletiva, dado que a racionalidade individual pode levar à irracionalidade coletiva. O número de atores, de escolhas possíveis e de interações entre eles são os elementos que configuram o dilema social. A esfera internacional é caracterizada pela multiplicidade de atores e interações entre eles e pelo fato de que o objetivo, em grande parte das agendas, constitui produzir um bem público. As principais características de um bem público são a não rivalidade e a não exclusividade em seu consumo. Por serem não rivais e não exclusivos em seu consumo, bens públicos enfrentam problemas de provisão e são constantemente entendidos como casos de falha de mercado. Eles provocam padrões de comportamento que, do ponto de vista individual são bastante racionais, mas do ponto de vista coletivo o resultado é subótimo e pode ser desastroso (KOLLOCK, 1998; KAUL, GRUNBERG, STERN, 1999).

A provisão do bem público que requeira a ação coletiva de indivíduos racionais está relacionada, segundo Olson (1999), a duas hipóteses: 1. os indivíduos racionais tendem a não cooperar para a obtenção dos objetivos grupais ou coletivos, a menos que sejam coagidos a fazê-lo ou que obtenham ganhos privados ou incentivos seletivos; 2. a possibilidade da obtenção do bem é função inversa do tamanho do grupo e de sua natureza: se inclusivos ou exclusivos. Nos grupos grandes, os benefícios obtidos não compensam os custos da participação. Deste modo, os indivíduos ou adotam uma conduta *free-rider*, ou devem ser coagidos à cooperação, ou devem receber incentivos adicionais para cooperar. Nos grupos pequenos, os benefícios são mais evidentes, o custo da cooperação é menor e é possível obter o bem sem a necessidade de coerção ou de incentivos seletivos.

Na esfera internacional, a inexistência de mecanismos de coerção e o grande número de atores presentes na maioria das agendas acabam por determinar a provisão de bens públicos com base nos ganhos individuais e/ou nos incentivos seletivos. Segundo Olson (1999) a provisão do bem público depende de existir no grupo algum membro cuja fração de ganhos sobre o produto total do bem coletivo seja tão "grande" que lhe seja viável arcar com os custos integrais da produção do mesmo bem. O autor reconhece, assim, a existência de assimetrias de interesses entre os atores em prover o bem. Essa assimetria só é relevante para os grandes grupos, como no caso do sistema internacional. Nesse caso, a condição de provisão "é que o benéfico para o grupo tem que exceder o custo total em mais do que excede o ganho

de um ou de mais que um indivíduo” (OLSON, 1999, p. 57). Temos assim que conjugar os benefícios (interesses) e os custos de provisão do bem para um ator ou um grupo de atores.

Orenstein (1998), por outro lado, se afasta da premissa “olsoniana” de que atores racionais não cooperam tendo em vista a provisão de bens coletivos e postula que a necessidade de discutir tal questão criou um programa de pesquisa “que procura entender o sucesso da ação coletiva através de soluções internas ao grupo, contrastivamente às soluções externas onde tal sucesso é obtido através de coerção ou da aplicação de um sistema de incentivos seletivos” (ORENSTEIN, 1998, p. 10). O autor buscar soluções para o problema da cooperação, sem precisar abdicar da premissa da racionalidade que orientaria a ação.

Desta maneira, “um bem coletivo se origina na necessidade de superar um mal coletivo, cujo custo é variável com o tempo” (ORENSTEIN, 1998, p. 11), e nesse sentido, “na origem de um bem coletivo há sempre um mal coletivo (...) Por mal coletivo entende-se qualquer objeto ou situação que impõe custos obrigatórios e simultâneos a um conjunto de indivíduos” (ORENSTEIN, 1998, p. 68). Suas propriedades são análogas às dos bens coletivos. Discutir se um indivíduo estaria disposto a participar das condições de superação de um mal coletivo se relaciona à sua disposição para bancar os custos da provisão do bem.

No contexto de crescente abertura econômica e interdependência entre países, que caracterizam o sistema internacional após o fim da Guerra Fria e as relações internacionais do Brasil contemporâneo, é crucial pensarmos em “bens públicos globais”. Esse tipo de bem público pode ser definido por dois critérios, segundo Kaul, Grunberg e Stern (1999): primeiramente ser um bem público enquanto não rivalidade e não exclusividade no consumo, e, em segundo, seus benefícios devem ser quase universais em termos de países, pessoas e gerações. De importância particular é a questão de quem se beneficiaria de um bem público de forma a qualificá-lo como global. Essa questão é relevante porque vivemos em um mundo altamente dividido e desigual onde alguns atores são muito mais influentes que outros no estabelecimento de agendas de políticas públicas e onde alguns bens, mesmo supostamente bens públicos, são mais facilmente acessados por algumas pessoas que outras. Responder a questão do beneficiário em relação ao acesso ao escopo do bem em termos de público ajuda na análise e correção de problemas de provisionamento como, por exemplo, quem está *free-riding* e quem precisa de incentivos para cooperar.

Em relação aos beneficiários, os bens públicos globais dizem respeito a países, grupos socioeconômicos e gerações. Para termos um bem público global, esse deve cobrir mais que um grupo de países. Se afetar somente uma região geográfica será um bem público regional. Em segundo lugar, tendo em vista as disparidades socioeconômicas entre os países e

dentro deles, mesmo que um bem público alcance um grande número de países de diferentes partes do mundo, seus benefícios podem estar acessíveis somente para os segmentos mais ricos da população, deixando os pobres marginalizados. Dessa forma, para um bem público ser efetivamente global, seus benefícios devem alcançar não somente o maior número de países, mas também a maior parte da população global. Finalmente, é importante especificar qual geração nos referimos ao falar da maior parte da população. Um bem público global deve ir ao encontro das necessidades da geração atual sem por em perigo aquelas das gerações futuras (KAUL, GRUNBERG, STERN, 1999).

Por fim, podemos distinguir entre bens públicos globais de acordo com seu lugar na cadeia de produção, notadamente se são bens finais ou intermediários: os finais são mais resultados que “bens”, no sentido de *outputs*, e sugerem efeitos tangíveis (como meio ambiente) ou intangíveis (como paz ou estabilidade financeira); já os intermediários contribuem em favor da provisão de bens públicos globais finais. Os bens públicos globais intermediários mais relevantes são os regimes internacionais, uma vez que proveem a base para muitos outros produtos intermediários que beneficiam o público global. Os benefícios dos regimes são a previsibilidade nas relações internacionais e transfronteiriças, que reduzem o risco de conflito e desentendimento. Como resultado, há a redução de custos de transação, encorajando a cooperação e aumentando a eficiência (KAUL, GRUNBERG, STERN, 1999).

As instituições internacionais são os espaços nos quais estados se comportam como atores individuais, segundo a orientação da racionalidade voltada para o interesse nacional. No plano doméstico, o Estado impede a inação coletiva, mas no plano internacional a falta de uma soberania supranacional aumenta o risco de fracasso coletivo. Apesar dessas dificuldades, que poderiam inviabilizar o provisionamento de bens públicos globais, temos um volume expressivo de regimes internacionais assim como muitos casos de sucesso de cooperação (MARTIN, 1999).

Tendo em vista os fundamentos da teoria dos jogos e da racionalidade e como essa perspectiva foi utilizada para pensar as relações internacionais, cabe observarmos três aspectos para nosso estudos: as regras do jogo, as estratégias e os interesses dos jogadores. O próximo capítulo foca no desenvolvimento do regime de comércio multilateral, suas principais características e dilemas distributivos, e nas estratégias dos jogadores, formação de coalizões. Os interesses serão tratados no capítulo 4, quando nos focamos no Brasil para sustentar nossa análise.

### 3 O regime internacional de comércio e as coalizões internacionais

O presente capítulo tem por objetivo compreender a evolução e as características institucionais do regime internacional de comércio, assim como a estratégia de ação coletiva de países em desenvolvimento organizada no processo de barganha. O GATT, e posteriormente a OMC, se tornou uma das principais arenas na qual o embate de posições entre Norte e Sul ganhou destaque. No presente capítulo, nos focaremos em dois aspectos inter-relacionados que explicam esse embate: o processo decisório no regime de comércio e a formação da agenda em negociação. Primeiramente, o caráter multilateral tanto do GATT como da OMC define o processo decisório com a regra de “um país, um voto”. Entretanto, como veremos, as decisões são tomadas a portas fechadas por um grupo restrito de atores. Por fim, um objetivo secundário mas de grande importância, trataremos também da definição dos atores envolvidos nas negociações.

Em segundo lugar, a igualdade jurídica dos membros motivou a verbalização do crescente descontentamento dos países em desenvolvimento em relação à agenda e as respectivas regras que emergiam das sucessivas rodadas de negociação. Diferentemente do que ocorre nas barganhas políticas domésticas grande parte das negociações do regime internacional de comércio dizem respeito às regras do jogo. O baixo grau de institucionalização das relações internacionais acentua o peso da formação da agenda na medida em que determina os temas e, posteriormente, as questões institucionais que serão ou não institucionalizadas. Nesse sentido, países em desenvolvimento passaram a se valer de coalizões internacionais para tentar levar suas demandas e interesses para a mesa de negociação, buscando, desta forma, participar da formação da agenda e, por conseguinte, influenciar nas regras e *outputs* da Organização.

Nesse sentido, primeiramente, trataremos da gênese do atual regime de comércio e sua consolidação no período GATT, analisaremos então a Rodada Uruguai, última rodada de negociação do GATT e que estabeleceu a Organização Mundial de Comércio, e por fim, tomaremos a própria OMC e o *deadlock* que se estabeleceu em seu âmbito.

#### 3.1 A gênese do atual regime de comércio multilateral

Segundo Baldwin (2012), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e seu sucessor, a Organização Mundial do Comércio, são conhecidas como o maior caso de sucesso de organização internacional econômica desde o início do século XX. Haveria dois grandes

legados desse regime: a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio que foram utilizadas a partir da crise de 1929; e o estabelecimento de um sistema de resolução de disputas auto-aplicado razoavelmente bem sucedido entre seus membros.

A ideia de uma organização internacional de comércio surgiu com maior força no período entre guerras do século XX, mas seus antecedentes remontam os meados do séc. XIX, com a organização de um congresso internacional sobre livre mercado em Bruxelas. Entretanto, a proposta de um corpo burocrático para lidar com a liberalização comercial veio de um congressista do partido Democrata dos EUA em 1916. Apesar do debate sobre a necessidade de instituições internacionais para se evitar a busca pelo auto-interesse dos países, o fracasso do ingresso dos EUA na Liga das Nações e o advento da crise de 1929, levaram o debate sobre livre comércio a um revés, assim como as iniciativas de criação de uma organização internacional com esse propósito. Somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que surgiu o contexto propício para a criação de uma organização no âmbito do sistema ONU para cuidar da liberalização comercial (TOYE, 2012; DAUNTON, 2010; NARLIKAR, 2005).

O atual regime internacional de comércio tem sua origem nas discussões sobre a reconstrução da economia mundial pouco antes do fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1944, na conferência de Bretton Woods, Estados Unidos e Reino Unido assinaram um acordo que proveria a base da economia no pós-guerra sobre três pilares: O Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial); e a Organização Internacional de Comércio (OIC) (NARLIKAR, 2005).

O FMI buscava a manutenção do equilíbrio das reservas monetárias do sistema financeiro internacional via empréstimos aos estados membros para manutenção dos meios de pagamento. Caberia ao Fundo penalizar (por meio de recursos financeiros, poderes de monitoramento e uma clausura de escassez de divisas) governos responsáveis por políticas desestabilizadoras do sistema internacional e oferecer compensações aos países que fossem afetados negativamente. Já o Bird tinha como atribuição inicial a reconstrução econômica dos países europeus no pós-guerra. Contudo, ao longo do tempo e no desenrolar da política internacional no período da Guerra Fria, se tornou uma instituição voltada também para o auxílio a países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (COSTA JÚNIOR, 2008; EICHENGREEN, 2000)

Tendo em vista a obtenção de resultados positivos no balanço de pagamentos, todos estes instrumentos exigiam também a geração de divisas por meio de um saldo positivo na balança comercial. Entretanto, com o câmbio fixo em vigência na época, a única maneira

para promover o comércio internacional seria por meio de redução de tarifas comerciais. Naquele momento, o comércio também era visto como meio para integrar as economias alemã e francesa e minimizar conflitos políticos e diplomáticos que pudessem levar os dois países novamente à guerra. Desta maneira, o comércio assumiu um papel central no processo de recuperação econômica (EICHENGREEN, 2000).

Seguindo as negociações bilaterais entre EUA e Reino Unido, conferências multilaterais sobre comércio foram conduzidas com sucesso entre 1946 e 1948. O resultado desse processo foi a Carta de Havana, o esboço de um acordo para a criação da Organização Internacional de Comércio, assinada por 53 dos 56 países presentes. A Carta de Havana previa uma OIC dotada de um amplo mandato e uma elaborada organização para implementá-lo. Além de cobrir a área de política comercial, os 106 artigos da OIC abordavam áreas de emprego, desenvolvimento econômico, práticas restritivas de negócios, e acordos de commodities. A Carta de Havana tinha prescrições sobre o processo de tomada de decisão, por maioria simples dos membros presentes, assim como a criação de um Conselho Executivo e sua composição, com 18 membros eleitos por maioria qualificada de 2/3 com 8 lugares reservados à países de destacada relevância econômica. Comissões seriam criadas para realizar funções da organização, que seriam indicadas pelo Conselho Executivo e reportadas a ele. A Carta também dava à IOC o poder de *enforcement* com a definição de um processo claro de resolução de controvérsias. No caso de uma disputa, os membros afetados deveriam primeiro ser consultados entre eles. A matéria poderia então ser levada ao Conselho Executivo, que poderia chegar a uma decisão por maioria dos votos. O Conselho poderia também remeter a matéria ao plenário da OIC. Posteriormente, qualquer membro afetado ou insatisfeito com a decisão do plenário poderia remeter a matéria à Corte Internacional de Justiça (NARLIKAR, 2005).

Apesar do promissor acordo multilateral em torno da Carta de Havana, a OIC nunca chegou a existir. A ratificação dos EUA foi problemática apesar do papel que tiveram na gênese e construção da ideia da Organização. Em 1950, o presidente Truman anunciou que não submeteria a Carta ao Congresso para ratificação. Os demais países perceberam que a OIC não teria significado sem a participação dos EUA, devido a sua preponderância na economia no pós-guerra, e a ideia foi abandonada (TOYE, 2012; NARLIKAR, 2005).

Apesar de seu fracasso, a OIC deixou um relevante legado política sobre o comércio internacional. Primeiramente, constituiu uma arena na qual os interesses dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento foram promovidos. Em segundo lugar, o capítulo 6 da OIC constituiu um guia geral para problemas relacionados à *commodities* durante consultas

intergovernamentais, influenciando vários acordos de estabilização de preços internacionais nos anos após a Carta de Havana. Finalmente, e mais óbvio, a tentativa de criar a OIC levou ao estabelecimento do GATT, que constituiu a base da regulamentação do comércio até 1995, quando a OMC foi criada. Entretanto, devemos ter em mente que, enquanto a Carta de Havana previa a solução de disputas na Corte Internacional de Justiça, no GATT, o mecanismo de solução de controvérsias possuía natureza voluntária e poderia ser facilmente ignorado pelas partes (TOYE, 2012).

O GATT teve sua origem em meados de 1945, cerca de dois anos antes da conferência de Havana, quando os EUA propuseram a negociação de acordo multilateral de comércio sobre reduções de tarifas de produtos manufaturados entre os países participantes. Esse movimento tinha como base o fato de que uma OIC (sendo uma organização multilateral) devia ser ratificada pelo Congresso dos EUA, enquanto um acordo comercial poderia ser negociado e implementado a partir do Executivo através do Ato sobre Acordos Recíprocos de Comércio, de 1945. O resultado desse conjunto de negociações foi o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*). O GATT foi assinado por 23 países, 11 dos quais em desenvolvimento, em janeiro de 1948. Apesar de ter sido pensado para disciplinar somente o comércio de bens manufaturados, esse acordo temporário acabou por constituir a base para o sistema de comércio internacional por 47 anos. Somente a partir de primeiro de janeiro de 1995, a OMC substituiu o GATT, constituindo finalmente uma organização com estrutura burocrática e com um escopo mais amplo (NARLIKAR, 2005; WTO, 2015; BØAS & McNEILL, 2003).

### **3.2 O período GATT**

O sucesso de longo prazo do GATT decorre principalmente de seu foco em reduzir barreiras tarifárias, principalmente níveis tarifários, e seu estável crescimento institucional, estrutural e programático que decorreu da expansão do comércio mundial. O acordo foi desenvolvido a partir dos temores de volta ao protecionismo decorrente da Grande Depressão e a necessidade de recuperação, estabilidade e crescimento para a economia mundial no pós Segunda Guerra Mundial e envolvia a implantação de práticas empresariais que haviam sido fustigadas pelo protecionismo. Desta forma, o GATT estabelecia princípios para a conduta da política comercial tendo em vista a liberalização comercial e a prevenção contra outra Grande Depressão (ZEILER, 2012).

Entre 1947 e 1994 ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT,

das quais as cinco primeiras – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-51; Genebra, 1955-56; Dillon, 1960-61 – versavam somente sobre a redução de tetos tarifários para liberalização comercial. As rodadas seguintes também partiram desse ponto, mas inovaram em outras agendas. A rodada Kennedy (1964-67), tratou de medidas antidumping, e a sétima, Tóquio 1973-79, regulamentou barreiras não-tarifárias (como exigências sanitárias e fitossanitárias) e cláusula de habilitação (que reconhecia o direito de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências); e, por fim, a Rodada Uruguai (1986-94) estabeleceu a OMC e sua ampla agenda, que incluía medidas não tarifárias, regras, serviços, propriedade intelectual, resolução de controvérsias, produtos têxteis, agricultura (JANSEN, 2012; ZEILER, 2012; COSTA JÚNIO, 2008; WTO, 2015).

Em termos de tomada de decisão, o acordo do GATT dava a cada parte contratante um voto. Formalmente, o artigo XXV estabelecia que as decisões das partes contratantes deveriam ser tomadas por maioria dos votos. Na prática, todavia, o GATT evoluiu para a norma de tomada de decisão por consenso. Essas decisões eram normalmente alcançadas nas chamadas reuniões da Sala Verde (*Green Room*), que trabalhavam somente por convite. Esse se tornou o padrão de construção do consenso no regime multilateral de comércio e que não se alterou com a criação da OMC. Em princípio, no GATT (e também na OMC), países em desenvolvimento tinham poder igual aos países desenvolvidos, dada a norma de consenso. Na prática, entretanto, a maioria das decisões eram de fato tomadas sob a “sombra do poder”, onde o tamanho da economia era usado como “peso invisível” dos votos (NARLIKAR, 2005; NARLIKAR, 2012).

Em relação às negociações, essas se davam em torno de níveis tarifários, sob o Princípio do Fornecedor Principal. Esse princípio estabelecia que os principais fornecedores e consumidores de um determinado produto negociariam a redução tarifária e então estenderiam as concessões a todas as partes contratantes. A estrutura não-organizacional do GATT constituía um ponto positivo para os países desenvolvidos, devido ao seu baixo custo de manutenção e participação. Por outro lado, o ponto negativo estava na sua limitada capacidade de lidar com a assimetria de poder, o que desfavorecia os países em desenvolvimento nas relações comerciais. O ônus da negociação e implementação dos acordos caía sobre os próprios membros, com pouca ajuda do Secretariado. Países em desenvolvimento no geral não possuíam capacidade institucional para participar igualmente desse acordo teórico de um membro, um voto. A essa limitação somava-se a exclusão das reuniões da Sala Verde (as exceções eram Brasil e Índia, que eram membros originais do GATT e regularmente convidados para essas reuniões). O processo negocial

implicava exclusão dos países em desenvolvimento do processo de formação de agenda, centralizado nos países desenvolvidos, em particular EUA e UE (NARLIKAR, 2005).

Ao longo da história do GATT, ficou evidente que o regime de comércio criado por este acordo era satisfatório para os países industrializados, enquanto as economias periféricas encontravam dificuldades para expandir suas exportações. Apesar de os países em desenvolvimento terem sido estimulados pelas agências de desenvolvimento a aumentar sua produção agrícola e a se industrializarem, perpetuava-se a baixa resposta do mercado internacional e a inserção na economia global mantinha-se limitada. Formalmente, as concessões negociadas no Princípio do Fornecedor Principal eram estendidas a todas as partes contratantes, mas essas concessões eram geralmente sobre produtos que países em desenvolvimento não possuíam vantagens comparativas. Os produtos que compunham a pauta de exportação de países em desenvolvimento, como agrícolas e têxteis, eram excluídos do mandato do GATT através de um gama de exceções, como quotas para importações, medidas antidumping e outros mecanismos não tarifários, como subsídios e sobretaxas (SATO, 2006; NARLIKAR, 2005; CERVO, 2008).

Cervo (2008) aponta que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão ligado à ONU, defendia que as regras do comércio internacional não deveriam ser as mesmas para países ricos e pobres. Na prática, os países ricos protegiam seu sistema produtivo e os países em desenvolvimento exigiam condições para proteger suas indústrias nascentes e privilégios para entrada de seus produtos nos países desenvolvidos como modo de superar as desigualdades estruturais entre ricos e pobres. Desses interesses divergentes resultou certo progresso em favor dos países em desenvolvimento em 1964 e 1968. Em primeiro lugar, a organização da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) conseguiu uma mudança no estatuto do GATT, inserindo o princípio da não reciprocidade, que permitia aos países em desenvolvimento estimular a industrialização por meio de tarifas de importação diferenciadas mais elevadas. Posteriormente, em 1968 aprovou-se o Sistema Geral de Preferências que criava facilidades sem reciprocidade para entrada de produtos de países em desenvolvimento nos mercados dos países desenvolvidos.

Tyers (1993) lembra que o GATT sempre foi fraco em disciplinar o protecionismo agrícola. Exceções começaram com a derrogação da proibição geral de quotas quando estivessem associadas a programas que restringissem a produção agrícola. Então, em 1955, os EUA obtiveram a exceção à “Seção 22” das regras do GATT sobre seu setor agrícola. A entrada da Suécia no GATT em 1966 também se deu ao preço de isenções para seu setor

agrícola. Finalmente, embora subsídios à exportação tivessem sido banidos pelo GATT, nos anos de 1960 várias exceções à regra geral foram criadas no caso agrícola. As últimas pareciam inócuas na época, mas se tornaram importantes ao longo dos anos 70, quando a Política Agrícola Comum transformou a União Europeia de importador em exportador agrícola.

Sato (2006) aponta que na década de 1970, durante a rodada de negociações de Tóquio, a questão dos subsídios agrícolas criados nos primeiros anos da Comunidade Européia, como parte da Política Agrícola Comum, e outros mecanismos de controle sobre acesso a mercados começaram a ganhar espaço na agenda de negociações. Entretanto somente na Rodada Uruguai (1986-94) estas questões voltaram com força, agregadas a questões mais complexas, como os investimentos, a questão da propriedade intelectual, implicações ambientais, desequilíbrios sociais entre os países, políticas de concorrência e compras governamentais.

Não obstante a insatisfação e marginalização da grande maioria dos países em desenvolvimento, o GATT continuou a existir durante décadas. Sua longevidade decorre, em parte, da sua habilidade em acomodar as necessidades das grandes potências comerciais do Ocidente. O GATT cobria os interesses comerciais dos países desenvolvidos sem fazer qualquer intrusão em suas jurisdições domésticas. Sua estrutura institucional fraca em termos de processo negocial, processo de tomada de decisão e mecanismo de resolução de disputas foram fundamentais para garantir o compromisso e participação das potências comerciais – EUA, UE, Canadá e Japão, conhecidos como *Quad Group* – e assim produzir um acordo mais significativo que a OIC poderia ser sem os EUA (NARLIKAR, 2005).

### **3.3 A Rodada Uruguai e as coalizões nas negociações comerciais**

A oitava rodada de negociações do GATT, Uruguai 1986-94, foi a mais longa. Lançada em Punta del Este em setembro de 1986 e concluída em Marrakesh em março de 1994, foi a mais importante e bem sucedida das oito rodadas de negociação multilateral do GATT. Os temas introduzidos nessa rodada, como a propriedade intelectual e o comércio dos serviços, eram de interesse dos países desenvolvidos, ao passo que o comércio de produtos agrícolas e têxteis interessava os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (PREEG, 2012; CERVO, 2008; HOEKMAN, 2012).

Nesse contexto, a formação de coalizões internacionais passou a ter um importante papel. Para Hamilton e Whalley (1989):

Coalitional activity was [...] central to the launch of the round, and a successful launch would likely not have occurred without it. Issue-specific coalitions on agriculture and services [...] were equally important in shaping the agenda for the round, and in framing the resulting declaration (HAMILTON&WHALLEY, 1989. p. 20).

Até a Rodada Uruguaí, o ativismo dos países em desenvolvimento havia se concentrado na UNCTAD, cujo compromisso com modelos econômicos heterodoxos o fizeram propício para que países em desenvolvimento ali operassem. A participação discreta de países em desenvolvimento em coalizões no GATT tinha sentido estratégico. A combinação da Regra da Nação Mais Favorecida e o princípio do fornecedor principal, que enfraquecia o processo negocial no GATT, favorecia o comportamento de *free-riders* por parte dos países em desenvolvimento nas reduções tarifárias. Somente com a tentativa dos EUA em incluir as novas questões de serviços, propriedade intelectual e medidas de investimentos na reunião ministerial do GATT em 1982 catalisaram os países em desenvolvimento para a formação de coalizões. As coalizões ofereceram duas vantagens para os países em desenvolvimento: 1. Países pequenos que temiam bloquear propostas em face de possíveis retaliações bilaterais encontravam na ação coletiva uma forma de aumentar os custos de represálias para os países desenvolvidos; 2. Coalizões facilitam a divisão do trabalho e troca de informação entre os membros, fato importante em vista dos problemas de representação devido ao pequeno número de delegados e o baixo orçamento para participar das negociações (NARLIKAR, 2012).

Do ponto de vista conceitual, no âmbito das negociações internacionais, Hamilton e Whalley (1989) definem coalizão como “any group of decision makers participating in the negotiation who agree to act in concert to achieve a common end” (p. 8). Para Narlikar (2012), “a bargaining coalition is a group of decision makers participating in a negotiation, who agree to act in concert to achieve a common end. The collective defense of a common position by a coalition is the product of conscious coordination, rather than a coincidental alignment of interests” (p. 184).

Todavia, reconhecidamente o conceito é mais amplo e inclui qualquer grupo de tomadores de decisão participando na negociação que concordam em agir em concerto para alcançar um fim comum. O conceito mais comum de coalizão na teoria econômica é de coalizão de bloqueio, mas o termo também é usado na teoria de votação (com objetivo de bloquear propostas de grupos rivais no processo legislativo ou assegurar maioria em votações

de suas próprias propostas) e no trabalho de atividade de coalizão (conluio entre grupos ou firmas nas áreas de organização industrial) (HAMILTON & WHALLEY, 1989).

Há dois tipos de coalizões de países em desenvolvimento: tipo bloco e alianças em temas. O primeiro deriva de razões ideológicas e fatores relacionados à identidade. Ocorre entre países com mentalidade similar (*like minded*) e busca adotar posições coletivas através do tempo e de áreas temáticas, como o G-77 na UNCTAD. O segundo tipo, as alianças em temas, se organizam em torno de posições instrumentais, geralmente se formam em razão de ameaças específicas e se dissipam logo após o encaminhamento da questão. Apesar do esforço coletivo, as coalizões de países em desenvolvimento podem padecer de peso irrisório nas negociações. Esse problema pode ser superado de três maneiras: a) reorganizando a coalizão com economias maiores, com ocorreu no Grupo de Cairns<sup>4</sup>, que contava, por exemplo, com Austrália; b) coalizões de países pequenos e fracos podem aumentar seu poder de barganha se apoiando em membros maiores, que aumentam o tamanho do mercado, a legitimidade da agenda e, principalmente, torna mais fácil a recusa de acordos sub-ótimos; c) países pequenos podem também promover uma pesquisa profunda sobre o objeto em negociação e encontrar uma posição comum. Outra questão importante diz respeito ao risco de fragmentação, pois a coesão interna depende da coalizão em si, dos interesses dos países envolvidos, das estratégias de negociação e das outras partes (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; HAMILTON & WHALLEY, 1989).

As coalizões do tipo bloco uniam países com objetivos muito distintos, aumentando poder coletivo do grupo, mas tornando os membros mais suscetíveis a subornos em acordos paralelos, o que levou a um sucesso limitado dessa estratégia. Coalizões baseadas em questões específicas, apesar da coerência interna, são difíceis de manter quando há países com economia diversificada e com múltiplos interesses específicos (LIMA, 2007; NARLIKAR e TUSSIE, 2004).

Em relação às estratégias de negociação, Narlikar (2013) distingue as duas principais posições que se pode assumir num processo de barganha, distributiva ou integrativa:

negotiation strategy can be conceptualized in relation to a bargaining spectrum, with distributive or value-claiming strategies at one end and integrative or value-creating strategies at the other. Distributive strategies include tactics such as refusing to make any concessions, threatening to hold others' issues hostage, issuing threats and penalties, and worsening the other party's best alternative to negotiated agreement (BATNA). Integrative

---

<sup>4</sup> Grupo formado por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

strategies comprise attempts to widen the issues space and explore common solutions: that is, strategies designed to expand rather than split the pie (NARLIKAR, 2013. p. 564).

As estratégias de barganha entre países em desenvolvimento se dão em negociações internas a uma coalizão e com atores externos. Com os membros externos são defendidas ideias de equidade, desenvolvimento e justiça. Ambas as estratégias ajudam a criar coalizões fortes e unidas, mas também inclinam as coalizões no uso de estratégias distributivas ao invés de integrativas. O resultado são coalizões fortes de países em desenvolvimento que encontram dificuldade em fazer compromissos às outras partes e, por conseguinte, cria um sistema multilateral de comércio propenso a *deadlocks* (NARLIKAR, 2012).

A agenda da Rodada Uruguai foi estabelecida em novembro de 1982 na reunião ministerial do GATT em Genebra. Apesar de essa reunião ter fracassado, a tentativa de lançar uma negociação mais ampla organizou os temas e as principais demandas em questão, apesar do impasse estabelecido na agricultura. A relutância dos europeus em relação aos subsídios agrícolas e a exigência dos países em desenvolvimento em torno das salvaguardas acabaram por adiar o início das negociações para 1986 (PREEG, 2012; WTO, 2015).

Já no início das negociações da Rodada Uruguai os países em desenvolvimento garantiram a inclusão na agenda as questões agrícolas e têxteis e também o tratamento especial e diferenciado, que estabelece períodos de tempo maiores para a implementação de alguns dos novos acordos. Essa vitória veio ao custo da inclusão de questões como propriedade intelectual e comércio de serviços, do Compromisso Único<sup>5</sup> (*Single Undertaking*), e com o fortalecido mecanismo de solução de controvérsias. O GATT dispunha desde a fundação da UNCTAD em 1964 do princípio da não reciprocidade, que implicava o reconhecimento de condições diferenciadas para países em desenvolvimento. Entretanto, ao longo da Rodada Uruguai houve pressão para uma participação mais igualitária de países em desenvolvimento como a Coreia do Sul, e do Brasil. Esse movimento durou toda a rodada e só arrefeceu com a conferência ministerial de Doha, já no âmbito da OMC em 2001, com o estabelecimento de categorias diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse período das negociações também foi caracterizado pelo impasse entre EUA e UE nas negociações sobre agricultura. Os EUA buscavam a total eliminação do protecionismo até o ano 2000, inaceitável para a UE, que em troca propunha o congelamento

---

<sup>5</sup> Segundo Narlikar (2005), todos os acordos comerciais na OMC são mantidos juntos por meio do Compromisso Único. Na prática quer dizer que os países membros da Organização não podem aplicar os acordos de forma seletiva.

dos níveis de proteção da época com algumas pequenas concessões de curto prazo. Somente com a pressão de EUA e do Grupo de Cairns, formado por países exportadores de produtos agrícolas desenvolvidos e em desenvolvimento, a UE aceitou algum grau de liberalização em relação ao apoio doméstico, acesso a mercado e subsídios a exportações (HAMILTON & WHALLEY, 1989; PREEG, 2012; NARLIKAR, 2005).

No âmbito das negociações da Rodada Uruguai, somente em 1990 foi sugerida a criação de uma organização mundial do comércio pelo Canadá, durante as reuniões de Bruxelas. Em meados de julho daquele ano o grupo “Quad” (EUA, EU, Japão e Canadá) anunciou um progresso significativo nas negociações sobre tarifas e acesso a mercado, mas o acordo somente seria finalizado em dezembro de 1993. Apesar da proposta de uma organização mundial de comércio ter sido recebida com frieza em Bruxelas, entre 1991 e 1993 a ideia foi trabalhada com maior atenção. Três questões eram centrais: tomada de decisão, filiação via compromisso único, e procedimentos fortalecidos e integrados de solução de controvérsias. Finalmente, em abril de 1994, o acordo estava pronto e foi finalmente assinado em Marrakesh (PREEG, 2012; WTO, 2015).

### **3.4 A Organização Mundial de Comércio**

A OMC entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1995 e constitui um avanço institucional inegável quando comparado à estrutura jurídica do GATT. Além de incluir os novos temas, possui secretariado, servidores, diretor-geral e um órgão de solução de controvérsias que reproduz um sistema completo de julgamento, com instituição de painéis, convocação das partes, produção da defesa e de pareceres, julgamento da causa e apelação, sendo a decisão final irrecorrível e inapelável. Entretanto, o processo de formação de agenda na OMC é um assunto controverso e alvo de muitas críticas, em particular no que se refere à liberalização comercial e medidas domésticas (COSTA JÚNIOR, 2008; JANSEN, 2012; WTO, 2015).

Apesar de ter sido substituído por uma organização internacional, o GATT continua existindo sob o guarda-chuva da OMC para o comércio de bens e suas regras foram atualizadas durante a Rodada Uruguai (WTO, 2015). Segundo Thorstensen (1998), a OMC possui quatro funções principais:

1 – facilitar a implantação, a administração, a operação e os objetivos dos acordos da Rodada Uruguai, que incluem: setores diversos como agricultura, produtos industriais e serviços; regras de comércio como valoração, licenças, regras de origem, antidumping, subsídios e salvaguardas, barreiras técnicas,

e empresas estatais; supervisão dos acordos regionais e sua compatibilidade com as regras do GATT; propriedade intelectual; e novos temas como meio ambiente, investimento e concorrência; 2 – constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os estados membros, com objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; 3 – administrar o Entendimento (Understanding) sobre Regras e Procedimentos relativos às Soluções de Controvérsias, isto é, administrar o “tribunal” da OMC; 4 – administrar o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (Trade Policy Review Mechanism) que realiza revisões periódicas das Políticas de Comércio Externo de todos os membros da OMC, acompanhando a evolução das políticas e apontando os temas que estão em desacordo com as regras negociadas (THORSTENSEN, 1998. p. 30).

Há três instrumentos centrais para a tomada de decisão na OMC: votação; consenso e procedimentos informais. Formalmente, as decisões mais importantes da OMC são tomadas por maioria simples, o que daria aos países em desenvolvimento maior poder (constituem dois terços dos membros). Entretanto, os países em desenvolvimento não se utilizam dessa vantagem a seu favor como ocorre na Assembleia Geral da ONU. Isso porque a regra informal de decisão por consenso foi transmitida do GATT para a OMC. A forma de estabelecimento da agenda a ser submetida ao consenso também foi herdada do GATT, na forma de reuniões de pequenos clubes (HOEKMAN, 2012; NARLIKAR, 2005).

Essas reuniões de pequenos grupos na OMC, produto da tomada de decisão baseada na diplomacia informal, geram falta de transparência, previsibilidade e de legitimidade na Organização. Primeiramente, países em desenvolvimento muitas vezes não possuem capacidade de identificar seus interesses em áreas técnicas específicas para reivindicar participação em reuniões de pequenos grupos. Na falta de regras sobre o que exatamente um presidente pode fazer e como pode fazer, o papel que certos presidentes escolhem desempenhar inevitavelmente se torna uma fonte de conflitos. Em relação à falta de regras claras sobre tomada de decisão na OMC, os membros mais poderosos são capazes de obter vantagens a seu favor, gerando precedentes que os beneficiam. Tentativas dos mais fracos de reverter esses precedentes geralmente não têm efeito, minando a legitimidade da Organização (NARLIKAR, 2005).

A administração da OMC é coletiva e as conferências ministeriais, instância deliberativa máxima, devem ocorrer a cada dois anos. Entre essas reuniões, a organização é administrada por um conselho geral que se reúne mensalmente com os membros dos países representados por suas delegações na sede da Organização em Genebra. O Conselho também atua como órgão de solução de controvérsias e como órgão revisor de políticas comerciais de seus membros. Há ainda três conselhos subsidiários operando sob o Conselho Geral: o Conselho de Comércio de Bens; o Conselho de Comércio de Serviços; e o Conselho de

Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual. Todos os conselhos, comitês e grupos de negociação são presididos por um membro da Organização e o órgão que supervisiona as negociações comerciais é presidido pelo Diretor Geral (HOEKMAN, 2012; NARLIKAR, 2005).

Segundo Hoekman (2012), o mecanismo de solução de controvérsias da OMC busca manter equilibradas as concessões negociadas. Se um membro viola um compromisso, a sanção é a recomendação de aquiescência com a regra. A forma como isso é feito é definida pelos membros da Organização. Não há requerimento para compensar as perdas decorrentes de uma violação. Em casos em que um membro não aquiesce com o Órgão de Solução de Controvérsias, aqueles que ganharam a causa podem ser autorizados a retaliar proporcionalmente. Isso implica em significativa assimetria na qual os membros menores, cujos pequenos termos de troca não conseguem exercer pressão sobre grandes países exportadores que não desejem seguir o Órgão de Solução de Controvérsias.

Desde que entrou em atividade, em janeiro de 1995, a OMC realizou quatro Conferências Ministeriais: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001). A última rodada de negociações, em Doha, no ano de 2001, foi caracterizada pelo lançamento de uma nova declaração, que ficou conhecida como Agenda de Desenvolvimento de Doha, com o objetivo de liberalizar o comércio para promoção do desenvolvimento dos estados membros, sobretudo daqueles que não pertencem ao grupo dos países desenvolvidos. Foi a primeira vez em 51 anos de negociações multilaterais de comércio que se focou na possibilidade de converter o comércio internacional em instrumento para promoção da igualdade econômica entre as nações (COSTA JÚNIOR, 2008; VIZENTINI, 2006; CERVO, 2008; WTO, 2015).

Ao longo da Rodada Doha foram realizadas quatro reuniões ministeriais: Cancun 2003, Genebra 2004, Hong Kong 2005, e Genebra 2008. Segundo Campos (2008), podemos dividir as negociações da Rodada Doha em quatro etapas principais: 1. o início das negociações (janeiro de 2000 a março de 2002), quando os membros explicitam suas preferências; 2. as negociações de Cancun (julho a setembro de 2003); 3. julho de 2004, quando os membros acordaram sobre importantes questões, a principal delas o chamado Pacote de Julho de 2004; 4. julho de 2008, a mais recente rodada, em Genebra. Como veremos adiante, as três últimas etapas são de fundamental importância para compreendermos o *deadlock* na organização e a interação estratégica entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos.

Conforme apontado por Narlikar e Van Houten (2010), a questão mais difícil

nessas negociações tem sido a agricultura. Os mais de 150 membros da OMC podem ser genericamente divididos em três categorias nessa questão: a UE, os EUA e os países em desenvolvimento. Os Estados Unidos tem procurado melhorar significativamente o acesso ao mercado por meio de cortes tarifários para todos os países, mas deixou claro que fará apenas cortes modestos em subsídios domésticos. A UE se recusa a assumir cortes tarifários aplicados indistintamente a todos os membros, exige uma nova isenção de produtos sensíveis de redução de tarifas e também quer que os Estados Unidos cortem seus subsídios agrícolas.

A Rodada Doha foi palco de coalizões de países em desenvolvimento capazes de construir e perseguir uma agenda coletiva unificada. Exemplos incluem além do G-20 na agricultura, o G-33 em produtos especiais e mecanismos especiais de salvaguarda, o Cotton-4, NAMA-11, Grupo das Economias Vulneráveis, e o Grupo de LDC. Como aponta Campos (2008), no início das negociações havia basicamente dois grupos de interesse, um que defendia a liberalização com exceções – o Grupo Cairns, os EUA, os importadores de alimentos e aqueles que tinham problemas de segurança alimentar (incluindo Índia) – e outro constituído basicamente pela União Europeia.

Os EUA desde o início do processo de negociação da agricultura se posicionaram a favor de medidas mais efetivas de melhoramento de acesso a mercados, ou seja, de reduções tarifárias. A UE, por outro lado, manteve uma posição defensiva, uma vez que usa as tarifas e cotas para proteger setores sensíveis tais como açúcar, cereais e produtos agropecuários. No que se refere ao apoio doméstico, os EUA tinham políticas com menores impactos que a UE, apesar de ter reformado essas políticas em 2002, e se mostrava disposto a reduzi-las caso a União Europeia também o fizesse. Por fim, os subsídios às exportações eram o tema mais sensível para esses dois negociadores. Os EUA concordavam em reduzir os subsídios desde que a União Europeia também o fizesse. Em linhas gerais, podemos dizer que os EUA estavam alinhados com as demandas do Grupo Cairns e em situação diametralmente oposta estava a União Europeia (CAMPOS, 2012; EFSTATHOPOULOS, 2012).

Em 13 de agosto de 2003, EUA e a EU apresentaram um documento conjunto com uma proposta para todo o acordo da agricultura. Desagradando a todos os demais membros da OMC, o documento propunha que os compromissos de redução das políticas de apoio doméstico fossem diferenciados, tendo como referência o nível inicial de apoio de cada país. A proposta, desta maneira, permitia à União Europeia continuar subsidiando alguns produtos e permitira que os EUA mantivessem grande parte de sua política de crédito para as exportações, o que ameaçava os compromissos assumidos ainda na Rodada Uruguai. Essa proposta levou Brasil e Índia a elaborarem um texto alternativo, que acabou sendo apoiado

pela China. Com os três gigantes do mundo em desenvolvimento na dianteira, outros países em desenvolvimento foram atraídos. O resultado foi uma declaração conjunta lançada em 02 de setembro de 2003, assinada por 20 países<sup>6</sup> que viriam a se conhecidos como G-20. O resultado prático da criação do G-20 foi a elaboração de uma proposta institucional alternativa e o *deadlock* das negociações. Em janeiro de 2004 os EUA reviram sua aliança com os europeus e novamente criaram as condições para as negociações, o que determinou os avanços do chamado “pacote de julho de 2004”. Houve avanço nas negociações em agricultura com a definição de etapas para acesso a mercado, um compromisso em torno da redução do apoio doméstico e reforço ao compromisso de estabelecer prazo para a eliminação de todos os subsídios à exportação (CAMPOS, 2012).

Na Reunião Ministerial de 2008, em Genebra, o principal objetivo dos países era entrar em acordo com as fórmulas e outros métodos a serem usados para acesso a mercado em produtos agrícolas e não-agrícolas, o que incluía cortes de tarifas e subsídios e outras provisões. Esse esforço buscava concluir a Rodada de Negociações de Doha. Um acordo determinaria a escala de redução tarifária de milhares de produtos agrícolas e manufaturados assim como os níveis futuros de subsídios agrícolas para os membros da OMC (WTO, 2015).

De acordo com Kaushik, Kaukab e Kumar (2008),

Lamy's latest proposal (the Lamy Package), intended towards balancing the interests of developed and developing countries, presents parameters on domestic support and market access in agriculture. To elaborate further it covers compromise parameters on OTDS (overall trade distorting support), sensitive products, special products, and special safeguard mechanism in agriculture. In NAMA [non-agricultural market access], where the differences are too wide the DG's package includes figures on anti-concentration clause, participation in sectorals, and use of coefficients in formula for tariff reduction. So far many Members have given a guarded reaction to Lamy's proposal. Nevertheless, everyone feels that this could be a starting point for further discussions aimed at striking a final Doha deal (p. 1).

De acordo com a proposta de Lamy em relação à OTDS, os EUA deveriam fazer um corte de 70%. Essa proposta contemplava os interesses dos EUA, mas era considerada insuficiente por Brasil e Índia, que esperavam por cortes de pelo menos 75%. Em relação a acesso a mercado, a proposta buscou um meio termo naquilo que havia sido posto na mesa de negociações até então. Para países desenvolvidos, o pacote propunha corte de 70% nas tarifas de produtos com mais de 75% de tarifação. De toda forma, as questões mais sensíveis das

---

<sup>6</sup> África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue

negociações agrícolas estavam relacionadas a produtos sensíveis<sup>7</sup>, produtos especiais<sup>8</sup> e mecanismos especiais de salvaguardas (KAUSHIK; KAUKAB & KUMAR, 2008).

Em relação a produtos sensíveis, o pacote Lamy designou os 4% de produtos com as taxas mais baixas como produtos sensíveis para os países desenvolvidos. Mas uma margem de 2% foi permitida para países desenvolvidos que possuem mais de 30% de suas linhas maiores linhas tarifárias sendo reduzidas. Além disso, os países desenvolvidos não teriam um teto tarifário para produtos sensíveis. Entretanto, para produtos não sensíveis, haveria um limite de 100%. Para produtos especiais, que possuem tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e os permite proteger segmentos de mercado agrícola vulneráveis, o pacote designou 12% das linhas tarifárias como especiais baseadas em critérios de desenvolvimento rural e segurança alimentar e de subsistência. Por fim, os mecanismos especiais de salvaguardas (SSM em inglês) foram recebidos com frieza pelos países em desenvolvimento, que só poderiam se valer de medidas adicionais sob o SSM quando os volumes de importação aumentarem em 40% ou mais. Nessas situações, há um teto de 15% da tarifa consolidada atual ou por 15 pontos *ad valorem*. A condição final do pacote para SSM é que esses só poderiam ser utilizados em no máximo 2,5% das linhas tarifárias em um ano (KAUSHIK; KAUKAB & KUMAR, 2008).

Os principais poderes emergentes por trás do ativismo de países em desenvolvimento seriam Brasil, Índia e China. Esses países podem ser entendidos como atores com poder de veto no sistema internacional, mas que não possuem poder de definir a agenda. O poder de veto decorre basicamente dos atributos de poder tradicional, como tamanho da economia, população, recursos em geral e capacidade militar. China e Índia possuem significativo poder militar, com programas nucleares, apesar de o Brasil não ter recursos de poder tradicionais. Todos os três estão historicamente associados ao sul global, e vêm, em diversos níveis, usando seu status como poderes do sul e líderes para reivindicar posições de importância nos assuntos internacionais. Uma evidência desse poder de veto é a substituição do velho Quad (EUA, UE, Canadá e Japão) pelo *novo Quad*, composto por EUA, UE, Brasil e Índia. Todavia, a condição de ator com poder de veto gera desafios, como os *deadlocks* em fóruns como os voltados para mudança climática e comércio (NARLIKAR, 2013; NARLIKAR, 2012; EFSTATHOPOULOS, 2012).

---

<sup>7</sup> Segundo o glossário da OMC, produtos sensíveis: *would have smaller tariff cuts than from the formula, but with quotas allowing imports at lower tariffs ("tariff quotas") to provide some access to the market.*

<sup>8</sup> Segundo o glossário da OMC, produtos especiais são: *products for which developing countries are to be given extra flexibility in market access for food and livelihood security and rural development.*

Além dos países em desenvolvimento, há as potências tradicionais e os pequenos estados envolvidos nas negociações. As potências tradicionais estabelecidas, essencialmente EUA e UE, são atores que possuem poder de formar a agenda nas negociações internacionais, exercendo influência definitiva no estabelecimento das regras e normas da governança global. Os atores pequenos e marginalizados constituem o terreno onde ocorrem as disputas por poder, mas podem ocasionalmente exercer influência ao prover a base de legitimação de reivindicações de grandes potências ou emergentes. Conforme evidenciaremos no capítulo 5, todavia, assumiremos para fins de modelagem que as negociações de comércio agrícola possuem apenas dois atores relevantes, o Norte, composto por EUA e UE, e o Sul, representado pelo G-20 (NARLIKAR, 2013; NARLIKAR, 2012; EFSTATHOPOULOS, 2012).

A dinâmica entre Norte e Sul é parte integrante da política global de comércio. Tanto os EUA como a UE têm sido relutantes em fazer provisões que os países em desenvolvimento gostariam de ver num acordo sobre o comércio agrícola. Todavia, o fato de os países em desenvolvimento serem a parte maior do problema não possui precedentes e é de grande importância (NARLIKAR & VAN HOUTEN, 2010).

A maioria das coalizões na Rodada Doha combina a força de ambos os tipos de coalizão passadas, pois se organizam em questões específicas e bloco e formam alianças com outras coalizões de países em desenvolvimento. A força dessas coalizões também foi amplificada pelo contexto externo que mudou: no âmbito do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da Agenda de Desenvolvimento de Doha, argumentos de equidade, justiça distributiva e legitimidade adquiriram um raio de ação sem precedentes em negociações internacionais (NARLIKAR, 2012; EFSTATHOPOULOS, 2012).

O caso mais evidente desse novo tipo de coalizão internacional que emergiu na Rodada Doha é o G-20. Os membros dessa coalizão abrigam nada menos que 69% da produção mundial de alimentos e cerca de 2/3 da população mundial. A coalizão possui membros dos mais variados estágios de inserção e matriz produtiva no setor, o que demanda um mínimo denominador comum em relação a uma posição negociadora para sua coesão. Nesse sentido é interessante notar que o G-20 encontrou esse mínimo denominador comum a ponto de poder jogar duro nas negociações, conforme veremos adiante. A demanda por acesso a mercado nos países desenvolvidos para produtos agrícolas e a redução do apoio doméstico aos produtores rurais nos EUA e UE foi capaz de comprometer seus membros com poucos casos de deserção. Sendo o principal deles, a deserção do Brasil em 2008, nosso objeto de pesquisa. Além dessa postura ofensiva, foi sustentado na agenda da coalizão um conjunto de

demandas defensivas que buscavam proteger os mercados agrícolas dos países em desenvolvimento. O risco de fragmentação foi contornado pelos grandes membros, que conseguiram oferecer *side-payments* para os pequenos aliados, na forma de acesso a mercado preferencial e arranjos de comércio regional (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; NARLIKAR, 2012; LIMA, 2007).

O G-20 foi importante para trazer a agenda do desenvolvimento para o centro das negociações comerciais multilaterais. Apesar de a Rodada Doha ter sido proclamada a Rodada do Desenvolvimento, somente e através da ação do G-20, sob a liderança de Brasil e Índia, no contexto da Conferência Ministerial de Cancun, se fixou claramente uma discussão política centrada na preocupação como desenvolvimento. Foi uma iniciativa exitosa ao afetar o equilíbrio de poder nas negociações comerciais e com um impacto não menos significativo para as perspectivas de alcançar um resultado acertado e equilibrado da Rodada Doha (NARLIKAR, 2012; VAZ, 2012).

Há três importantes efeitos das coalizões na OMC: 1º a existência da coalizão torna mais fácil determinar se existe um consenso emergente; 2º reduz o número de interlocutores, uma vez que líderes de grupos geralmente falam em nome de seus constituintes em sessões menores; 3º as posições apresentadas por coalizões significa que diversas questões que emergiriam nas negociações já foram resolvidas entre os membros, agilizando o processo como um todo. Em outras palavras, coalizões melhoraram a eficiência do processo de negociação. Entretanto, apesar de as reuniões de grupos pequenos serem mais representativas com o *novo Quad*, as decisões por consenso são mais fáceis de chegar quanto mais homogêneo for o Quad. À variável diversidade devemos incluir a variável multipolaridade. O poder na OMC está mais igualmente distribuído entre os principais atores se comparado ao monopólio que os EUA detinham quando o GATT foi criado, ou o duopólio que emergiu com a recuperação da Europa no pós-guerra. Quanto mais igualitária a distribuição de poder, mais difícil alcançar um acordo. Uma consequência disso é que as negociações multilaterais baseadas em diplomacia de coalizão tendem ao *deadlock* (NARLIKAR, 2012).

#### **4 O Brasil e os dilemas de inserção internacional**

A construção da ideia de autonomia na política externa brasileira ocorre de forma paralela ao surgimento de diversas mobilizações do Sul global e encontra nessas iniciativas uma forma de ampliar o próprio espaço nas relações internacionais. Entre os anos de 1960 e 1980, os países em desenvolvimento buscaram maximizar seus interesses comuns por meio da ação coletiva, formando grandes agrupamentos de países do Sul global, tais como o Movimento dos Não Alinhados ou o G-77. Entretanto, dada a enorme heterogeneidade dos interesses e a grande amplitude das agendas defendidas, essas coalizões tiveram um efeito limitado nas regras vigentes no sistema internacional.

No contexto da bipolaridade e crescente institucionalização de temas e agendas, a ação externa do Brasil esteve em sintonia com outros países em desenvolvimento. O fim da Guerra Fria, entretanto, impôs novos desafios para a inserção internacional de países em desenvolvimento e novas estratégias de ação coletiva foram estabelecidas. Na medida em que o multilateralismo se transformou, refletindo as transformações que se deram no âmbito do sistema internacional, as coalizões internacionais também mudaram em conteúdo e alcance.

Este capítulo tem por objetivo traçar as principais estratégias e interesses da inserção internacional do Brasil a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com foco no período mais recente (anos de 1980 em diante). Buscamos demonstrar dois elementos principais, um relativo à cooperação Sul-Sul e outro sobre o interesse do Brasil na agenda comercial, em particular a agricultura. O apreço pelo multilateralismo e pela cooperação Sul-Sul constituem os principais elementos que sustentam a busca por uma inserção internacional independente e a construção de um espaço próprio para atuação e busca pelos interesses de desenvolvimento nacional desde o início dos anos de 1960. Além disso, no início do século XXI, o Brasil conseguiu aumentar sua participação no comércio mundial tanto em termos absolutos quanto relativo à agricultura.

O apoio dado pelo Brasil às organizações internacionais estabelecidas no pós Guerra e as coalizões Sul-Sul possuem particular importância. As coalizões de países em desenvolvimento produziram uma geometria complexa de lealdade entre membros, agendas e estruturas nas organizações internacionais. Particularmente, buscou-se aumentar as capacidades nacionais em negociações sobre governança global pela construção de coalizões de dois tipos: grupos Sul-Sul, nos quais grandes economias emergentes exercem liderança; e opções regionais, que aumentam a influência de potências emergentes em nível global.

#### **4.1 A inserção do Brasil e a cooperação Sul-Sul durante a Guerra Fria**

O interesse do Brasil pelas coalizões internacionais esteve relacionado à importância das instituições multilaterais como meio para nivelar assimetrias de poder e de reverberar as demandas e as preocupações do mundo em desenvolvimento. Na medida em que o multilateralismo se transformou, refletindo as transformações que se deram no âmbito do sistema internacional, as coalizões internacionais também mudaram em conteúdo e alcance. Como aponta Burges (2013), a personalidade benigna, criadora de consenso da diplomacia global do Brasil, é amplificada pela inserção econômica e militar na América do Sul e no sistema global. O país não possui no passado recente uma história de conquista ou dominação imperial e manifestadamente não apresenta uma ameaça à segurança dos seus vizinhos, possuindo pouco mais de recursos de poder formal que o mínimo necessário para garantir sua própria integridade territorial.

No plano sistêmico, desde o colapso da ordem imperial europeia após a Segunda Guerra Mundial, o principal desafio internacional para os países do Sul global, dentre eles o Brasil, tem sido alcançar autonomia e igualdade de fato, e não simplesmente jurídica, em relação aos países do Norte. Os estados pós-coloniais, incluindo os latino-americanos que alcançaram independência ainda no século XIX, guardadas as características históricas particulares e os níveis de industrialização, enfrentaram o problema de dar sentido à independência e superar os obstáculos enraizados em padrões de dependência e desigualdade (GOLUB, 2013).

No caso brasileiro, as relações internacionais no imediato pós-guerra foram marcadas em grande medida pelo alinhamento com os EUA. Particularmente, durante o governo Dutra (1945-51), acreditava-se no desenvolvimento associado ou interdependente derivado de uma “relação especial” com os EUA. Essa percepção alimentava expectativas exageradas sobre o Plano Marshall, na forma de uma suposta ajuda militar destinada a preservar a superioridade do Brasil em relação aos vizinhos e a participação do Brasil na construção da ordem internacional do pós-Guerra. Nesse período o Brasil esteve presente na Conferência de Paris, em 1946, na conferência de Havana (que instituiu a Organização Internacional de Comércio em 1947), na conferência de São Francisco que criou a Organização das Nações Unidas, e participou das conferências de Bretton Woods. A diplomacia econômica voltada para o liberalismo desse período determinou o ingresso do Brasil no regime internacional de comércio que se estruturou no pós-Guerra e foi mantido

pelos governos subsequentes (ALMEIDA, 2006; CERVO e BUENO, 2002; MOURA, 1985; RICUPERO, 2006).

Considerado um alinhamento sem recompensa, a orientação da política externa do período Dutra foi parcialmente revisto durante o segundo Governo Vargas, entre 1951 e 1954, com a volta do discurso nacionalista e anti-imperialista. Entretanto, em termos objetivos, o foco da política exterior do Brasil se manteve associado à relação privilegiada com os EUA. A retórica em torno da autonomia estava relacionada a temas econômicos, enquanto política de solidariedade ocidental no âmbito da Guerra Fria. Para além das relações com os EUA, Vargas deu início a ampliação da agenda internacional do Brasil, abrindo novos horizontes econômicos. Destaca-se a descolonização da África, produtora de matérias primas, que percebida na época como oportunidade de negócio (ALMEIDA, 2006; CERVO e BUENO, 2002; HIRST, 2006).

No contexto dos movimentos de descolonização, os países do chamado “Sul global” passaram a ser tratados, e também a se verem, como parte de um grupo específico, cujo objetivo comum seria a promoção do seu desenvolvimento e a defesa de sua soberania. Nesse sentido, destaca-se a realização da Conferência Afro-Asiática, em 1955, a primeira realizada sem a presença de representantes dos EUA, URSS e Europa, e o Movimento dos Não Alinhados (NMA) na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência entre os países do sul sobre a necessidade de defenderem sua autonomia diante de novas aventuras colonialistas da Guerra Fria (LEITE, 2012).

Nas palavras de Hirst (2006),

A busca de uma projeção internacional por meio de uma política mais ativa junto ao mundo subdesenvolvido, implicou também a valorização do espaço multilateral. A ONU tornou-se aqui o espaço por excelência dessa política. A efetivação desta proposta, entretanto, esbarrava quase sempre nos fortes condicionamentos impostos pela guerra fria. [...] Além de constituir um obstáculo para o aprofundamento das relações do Brasil com a América Latina, e com o mundo subdesenvolvido, a presença norte-americana no sistema internacional também inibia a aproximação dos países a outras nações industrializadas. Esta situação também reforçava-se pelas condições da reestruturação das economias europeias (HIRST, 2006. p. 307).

No hiato Café Filho, entre o suicídio de Vargas e a posse de Juscelino, aprofundou-se a busca por um diálogo diferenciado com os EUA, com empréstimos internacionais e a cooperação na área de energia atômica. Entretanto, o diálogo com Washington era pautado, de um lado, por pressões norte americanas em relação à luta contra o comunismo e a segurança e, por outro lado, no Rio de Janeiro e no restante da América Latina, pela necessidade de

investimentos em infraestrutura e industrialização. Esse embate pode ser sintetizado nas percepções de desenvolvimento da CEPAL, voltado para a substituição de importações e do papel preponderante do Estado, e dos EUA, que consideravam que o desenvolvimento seria o resultado de investimentos privados nacionais e internacionais atraídos por um clima de liberalismo comercial e mínima intervenção governamental (ALMEIDA, 2006; Cervo e Bueno, 2002; RICUPERO, 2006).

Juscelino Kubitschek (1956-1960) se beneficia da recuperação da economia europeia, e da competição por mercados entre americanos e europeus e consegue investimentos privados para implementação da indústria automobilística, naval e outros projetos do Programa de Metas, aliando acelerado crescimento industrial com o alinhamento automático com os EUA. A Operação Pan-Americana, lançada em 1958, propôs a cooperação internacional de âmbito hemisférico para o desenvolvimento tendo em vista o fim da miséria como forma de evitar a penetração do comunismo e lançar o Brasil como mediador entre a hispano-América e os EUA. Esse movimento influenciou na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Destacam-se no ambiente regional os esforços para integrar fisicamente, através de infra-estrutura de transportes, o território de países como Bolívia e Paraguai a portos brasileiros, estabelecendo, inclusive, zonas francas em portos nacionais para a Bolívia. Na reunião do GATT em Genebra (1957), o Brasil defendeu que o GATT fora criado com falhas de origem em relação à questão agrícola que tendiam a não beneficiar os países menos desenvolvidos. A criação do Mercado Comum Europeu também foi considerada contrária aos interesses e à economia rural de nações menos desenvolvidas. A experiência da Operação Pan-Americana deu um enfoque multilateral às relações políticas do Brasil, até então focadas exclusivamente no alinhamento aos EUA (CERVO e BUENO, 2002; LEITE, 2012; RICUPERO, 2006; VIZENTINI, 2006).

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart instituíram a Política Externa Independente (PEI), conduzida por Santiago Dantas, no contexto da crise do populismo e do modelo de industrialização por substituição de importação. A PEI caracterizou-se pela primeira tentativa efetiva do país de “mundializar” suas relações internacionais. Substituiu a visão ideologizada de mundo dividido entre Leste e Oeste, na qual o Brasil estava subordinado aos EUA, pela de Norte e Sul, na qual o Brasil, enquanto país do sul, deveria buscar seu espaço e defender seus interesses (ARAUJO, 2006; CERVO e BUENO, 2002; RICUPERO, 2006).

A PEI promoveu o respeito aos interesses nacionais em detrimento do alinhamento automático com os EUA, ampliando contato com todos os países, inclusive os

socialistas, mas com atenção especial à Europa. Além disso, expressou simpatia pelo Movimento dos Países Não-Alinhados (com apoio ao anticolonialismo e à autodeterminação dos povos), deu início à reaproximação com a URSS e a China. Apesar da autonomia, foram mantidas relações estreitas com Washington e com o bloco ocidental, que continuaram a ser o foco principal das relações exteriores do Brasil<sup>9</sup> (ARAÚJO, 2006; RICUPERO, 2006; FONSECA, 2006).

A primeira experiência de ampliar o escopo da atuação brasileira no mundo, em detrimento da relação com os EUA, foi interrompida tão logo os militares ocuparam o poder. Entretanto, após o governo Castelo Branco, considerado um ponto fora da curva, Costa e Silvapromove o retorno do caráter multilateral e global. De forma geral, a política externa dos governos militares brasileiros a partir de Costa e Silva se focou na busca por novos espaços de atuação política e econômica no âmbito internacional, buscando minimizar a dependência junto aos EUA. Almejava-se a inserção internacional do país tendo em vista o desenvolvimento econômico nacional apoiado na projeção regional e internacional dos interesses e nas possibilidades reais que se apresentavam. Apesar dessa estratégia esbarrar nas dificuldades sistêmicas para a inserção internacional de países periféricos no âmbito da Guerra Fria, não impediu a busca pelo status de potência (CERVO e BUENO, 2002; PEREIRA, 2005; VIZENTINI, 2004).

Castelo Branco, 1964-1967, teve seu governo caracterizado pelo retorno da política hemisférica e alinhada aos EUA, com um modelo de desenvolvimento dependente, associado e de orientação econômica liberal. Castelo Branco buscou aproximar a política interna e externa com a Doutrina de Segurança Nacional, orientando-se por uma visão de mundo dividido ideologicamente entre Leste e Oeste no qual o Brasil deveria frear o avanço do comunismo. Dentro dessa lógica, o Brasil rompe novamente com Cuba e em 1965 opta por integrar a Força Interamericana de Paz, proposta no âmbito da OEA, para intervir na República Dominicana e disponibiliza um efetivo de 1100 soldados para a operação, interrompendo a defesa da autodeterminação dos povos (FERNANDES, 2010; RICUPERO, 2006; VIZENTINI, 2004).

Em 1967 Costa e Silva assume a chefia do executivo nacional e, em vista o fracasso da política externa de seu antecessor, dá uma guinada. Identificado com as causas nacionalistas, Costa e Silva contraria frontalmente Washington em casos como o da não

---

<sup>9</sup> Segundo Leite (2012), os esforços de cooperação Sul-Sul constituíam um alargamento das relações tradicionais Norte-Sul, caracterizando-se como um aspecto complementar e não substitutivo das relações com as grandes potências.

assinatura do Tratado de Não Proliferação e a aproximação com a Alemanha no campo nuclear. O foco era a autonomia e desenvolvimento, reaproximando-se em alguma medida da PEI. Há o reconhecimento da dicotomia internacional baseada em relações Norte-Sul, no qual o conceito de Terceiro Mundo era um referencial para a busca de alianças para se alterarem as regras do sistema internacional, consideradas injustas. O abandono das “fronteiras ideológicas” por Costa e Silva não implicou, todavia, no abandono da luta contra o inimigo, visto então como interno. A decretação do Ato Institucional nº 5 em 1968 marca o início do período de maior repressão dos regimes militares, os “anos de chumbo” que se estenderiam até 1974, e que buscava legitimidade junto ao desempenho da economia (CORRÊA, 2006; FERNANDES, 2010; VIZENTINI, 2004).

A criação da UNCTAD em 1964 representou um alargamento da aliança entre os países do sul. O consenso em torno do comércio internacional como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico se consolidou na agenda da cooperação Sul-Sul. Mesmo países considerados aliados dos países industrializados passaram a demandar mudanças nas relações econômicas internacionais. Apesar de o Brasil ter sido somente observador do Movimento dos Não Alinhados e não ter tirado vantagem política desse grupo, o G-77, por outro lado, estabelecido no âmbito da criação da UNCTAD, proporcionou uma oportunidade valiosa para a participação ativa do país nos debates no âmbito da Assembleia Geral da ONU. A partir do G-77, o Brasil apoiou as demandas para o desarmamento, a reforma do comércio e uma ordem econômica internacional mais equitativa. No âmbito do GATT, o Brasil participou das discussões sobre a criação do Sistema Geral de Preferências e do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (RICUPERO, 2006; VAZ, 2012).

Conforme abordado anteriormente, essa primeira fase de coalizões internacionais envolvendo países em desenvolvimento se caracterizava por atores que compartilhavam o subdesenvolvimento, a marginalização internacional e interesses conjuntos expressados em termos de demandas por oportunidades econômicas. Também se basearam em um arcabouço idealista de política internacional, que tinha como preceito básico a consolidação das instituições internacionais que promovesse a igualdade, a cooperação internacional com transferência de tecnologia e pela reforma das relações Norte-Sul (LEITE, 2012; VAZ, 2012).

Data ainda dos anos 60 a emergência dos primeiros arranjos regionais e sub-regionais de integração: Mercado Comum da América Central (1960); Associação Latino-americana de Livre-Comércio (1960); Organização da União Africana (1963) Associação das Nações do Sudeste Asiático (1967); Pacto Andino (1969). Não obstante, devido à carência de infraestrutura (comunicação e transporte) ligando os países que formavam esses arranjos, e as

distintas cadeias produtivas, a cooperação econômica destinada a gerar economias de escala no âmbito das estratégias de industrialização não se concretizou nos níveis esperados. De toda forma, essas iniciativas estavam inseridas na percepção de que as capacidades nacionais em negociações sobre governança global poderiam ser ampliadas pela construção de coalizões do tipo Sul-Sul, a partir da liderança de grandes economias emergentes, e por arranjos regionais, que aumentavam a influência dessas economias emergentes em nível global (KAHLER, 2013; LEITE, 2012).

No governo Médici, entre 1969 a 1974, a prioridade política do Itamarati era a cooperação Sul-Sul, particularmente às relações com a América e a África, regiões onde o Brasil teria melhores condições de maximizar suas vantagens comparativas. A modalidade de cooperação Sul-Sul que se destacou nesse período foi o apoio mútuo entre os países em desenvolvimento na arena multilateral, com destaque para as articulações que culminaram na aprovação, em 1974, da Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial. Fundamental para isso foi o aumento do número de países em desenvolvimento na ONU com o avanço do processo de descolonização e também, pela liderança exercida por estadistas na Índia, Tanzânia, China, México e Malásia. Data desse período a diferenciação entre os países do Sul em decorrência do crescimento econômico de alguns deles (ALTEMANI, 2005; CORRÊA, 2006; LEITE, 2012).

O governo Geisel (1974-1979) ficou marcado pela adoção do “Pragmatismo Responsável”, política externa mais ousada e desenvolvida dos regimes militares brasileiros. O nível de desenvolvimento do capitalismo brasileiro no período passou a impactar a inserção internacional. Destaca nesse período o protagonismo no âmbito multilateral e das relações com o 3º Mundo, com destaque para o Oriente Médio (petróleo), países socialistas como a China, o continente africano, e o foco nas relações com a Europa e o Japão em detrimento dos EUA, cujos resultados eram insatisfatórios e se desgastavam em questões relacionadas à política nuclear junto à Alemanha e violações dos Direitos Humanos. Reconheceu-se a independência de Angola. O contencioso com a Argentina em relação à Itaipu chegou a um nível crítico, gerando um esfriamento radical nas relações bilaterais e oposição dos dois países em determinadas negociações multilaterais (CORRÊA, 2006; VIZENTINI, 2004).

No governo Figueiredo (1979-1985), apesar da deterioração da economia mundial, o Brasil conservou e aprofundou sua presença em todas as regiões do globo. Foi superado o contencioso com a Argentina e reestabeleceram-se as bases para a cooperação bilateral que resultou mais tarde no Mercosul. Com o acirramento da Guerra Fria promovido pela administração Reagan, o espaço de ação do Brasil ficou ainda mais limitado e o mundo

vê, além do declínio da bipolaridade, um aumento vertiginoso da taxa de juros internacional (puxada pelos EUA e que culminou na crise da dívida da década de 1980) e o advento do neoliberalismo nos países centrais, que acaba com a experiência nacional-desenvolvimentista do Sul (CORRÊA, 2006; RUSSEL e TOKATLIAN, 2003; VIZENTINI, 2004).

A crise de liquidez internacional, a ascensão de governos economicamente liberais na Inglaterra (Margaret Thatcher) e nos EUA (Ronald Reagan), a abertura econômica e política na URSS que precederam o fim da Guerra Fria e a redemocratização da América Latina caracterizaram o ambiente internacional na época da transição do regime militar para o civil em meados dos anos de 1980. A relação com os EUA foi objeto de atenção especial por parte do governo brasileiro no período, mas os resultados dessa aproximação unilateral foram limitados pelo desinteresse norte-americano pela América Latina como um todo (CORRÊA, 2006).

Situada entre a política externa dos militares e a guinada liberal de Collor, a política externa do governo Sarney (1985-1990) não promoveu uma reorientação das diretrizes principais dos governos militares, mas buscou aproveitar as oportunidades que a redemocratização oferecia no plano diplomático. Apesar do descaso dos países centrais como o multilateralismo nos anos de 1980, a política externa de Sarney se apoiou exatamente nessa linha, com foco particular em relação à América Latina. Datam do período os primeiros tratados que organizaram a criação do Mercosul na década seguinte. Vale destacar a coordenação de posições entre Brasil e Argentina no terreno político em fóruns como a Assembleia Geral das Nações Unidas, a UNCTAD e o GATT (ALTEMANI, 2005; PEREIRA, 2005; RUSSEL e TOKATLIAN, 2003).

No caso dos países latino-americanos, a premência de problemas domésticos, notadamente a crise da dívida externa e a transição democrática (que tornou a ação externa desses países mais tímida), contribuíram para o arrefecimento da cooperação Sul-Sul nos anos de 1980 até meados da década de 1990. Além disso, a emergência de um novo modelo de desenvolvimento, focado no ajuste neoliberal, acabou levando os países do Sul a competir pela recepção de investimentos estrangeiros diretos, interrompendo décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial que, assim como as próprias iniciativas de cooperação Sul-Sul, havia sido calcada na centralidade do Estado como motor do desenvolvimento. Outro fator central, a queda da URSS questionou a racionalidade central do movimento terceiro-mundista: a busca de autonomia diante da disputa bipolar (CORRÊA, 2006; LEITE, 2012).

Apesar desse cenário pouco favorável, no âmbito das negociações comerciais, em 1986, pouco antes da Rodada Uruguai, os principais países exportadores de produtos agrícolas mundiais, 13 nações responsáveis por 20% do total dessas exportações que incluíam Brasil e Austrália, criaram o Grupo de Cairns. Ao longo dessa rodada de negociações, o grupo constituiu-se uma terceira força em relação aos EUA e à UE na liberalização do comércio de bens agrícolas. A principal motivação do grupo se encontrava no protecionismo dos setores agrícolas de EUA e UE. A preocupação era incluir e manter a agricultura na agenda das negociações. Desta forma, pela primeira vez na história do GATT um grupo compreendendo países de economia industrial, em desenvolvimento e centrais trabalhou conjuntamente para avançar um objetivo comum e foi bem sucedido, garantindo que a agricultura recebesse atenção sem precedentes no restante da Rodada, sendo institucionalizada na OMC a partir de 1995, no Acordo da Agricultura da OMC (TYERS, 1993; VIZENTINI, 2006).

Entretanto, ao longo da década de 90, o Grupo de Cairns passou a ser criticado pela timidez de reivindicações frente ao protecionismo dos grandes parceiros comerciais. Notadamente, o enfraquecimento do Grupo foi atribuído à liderança australiana, as posições demasiadamente moderadas do Grupo e às diferenças entre os estágios de desenvolvimento dos membros, que incluíam nações mais desenvolvidas, como Austrália, menos desenvolvidas como Paraguai e intermediárias como Brasil (VIZENTINI, 2006).

#### **4.2 A inserção do Brasil e a cooperação Sul-Sul no pós Guerra Fria**

No início dos anos de 1990, o cenário internacional se caracterizava pelo fim da Guerra Fria, o consenso neoliberal e o estabelecimento da Agenda Internacional pelos países desenvolvidos. O colapso da URSS enfraqueceu os eixos tradicionais Norte-Sul e Leste-Oeste das relações internacionais. A temática do desenvolvimento do Sul foi substituída por temas como: terrorismo, narcotráfico, questões demográficas, degradação ambiental, estabilidade econômica e disputas armamentistas. Esse contexto contribuiu em enorme medida para a desmobilização dos países do Sul em arenas multilaterais, levando a divergências internas na UNCTAD e no G-77. Antigas organizações intergovernamentais, como a CEPAL e a própria UNCTAD, também sofreram significativa transformação, perdendo espaço para o FMI, o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da ONU (PEREIRA, 2005).

O fim da Guerra Fria impeliu o Brasil a se orientar para a assimilação das novas regras internacionais, abertura financeira e comercial. Durante o Governo Collor, foi adotado um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado, que buscava uma inserção internacional competitiva tendo em vista eliminar áreas de atrito com os países desenvolvidos

e estreitar relações com organizações internacionais para ampliar o espaço para negócios no exterior. No plano das relações multilaterais houve continuidade, expressa nas negociações da Rodada Uruguai da GATT, na criação do Mercosul, na manutenção da temática desenvolvimentista nos foros multilaterais em geral ofuscados pela lógica neoliberal. O governo Collor marcou o início de mudanças na política externa do Brasil que tiveram continuidade, ainda que parcialmente modificadas, nos governos posteriores, como a abertura comercial e a defesa aberta do livre comércio (CASARÕES, 2011; CERVO e BUENO, 2002; PEREIRA, 2005; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Internamente, deu-se início à abertura comercial, à desregulamentação e à privatização como medidas para a retomada do desenvolvimento e o aumento da competitividade da economia brasileira. Ao mesmo tempo buscava-se restaurar a credibilidade externa do país, abalada por resquícios do regime militar, pela deterioração da condição macroeconômica e pela moratória da dívida externa em 1988. Almejava-se atualizar a agenda internacional, construir uma agenda positiva com os EUA e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. A rigor, rejeitava-se a possibilidade de alinhamento exclusivo, no que passou a contrastar fortemente com a política externa argentina. O Brasil assumia o suposto de que o sistema internacional passava a caracterizar-se, do ponto de vista da distribuição de poder, por polaridades indefinidas, pela persistência e alargamento de assimetrias e pela coexistência de forças de integração e de dispersão. Em tal contexto, a ação externa do país devia pautar-se pela ação simultânea nas relações bilaterais, no âmbito regional e nos foros multilaterais, objetivando o aproveitamento de possibilidades que revertessem em favor da modernização da economia e da restauração da credibilidade externa do país. (CASARÕES, 2011; VAZ, 2002).

Nesse novo contexto, a integração e as relações com a Argentina representariam espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para exposição à concorrência externa, representando também uma resposta adaptativa à formação de blocos econômicos. O Mercosul constituiria o espaço em que as agências econômicas domésticas vincular-se-iam às tendências da economia mundial e, com base nele, os países membros negociariam conjuntamente a inserção internacional. Foi nesse contexto que, em 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercosul (CANDEAS, 2005; VAZ, 2002).

Conforme apontam Vigevani e Cepaluni (2011), “o governo Itamar Franco herdou um cenário doméstico conturbado e uma agenda externa marcada por reiteradas pressões dos

Estados Unidos visando ao fortalecimento das reformas econômicas liberalizantes, especialmente com relação à aprovação da nova legislação de propriedade intelectual” (p. 84).

No governo Itamar, com FHC chanceler, o Brasil reconheceu que as mudanças no cenário nacional e internacional exigiam uma alteração na política externa. Com Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores, a atuação externa do Brasil se focou em três pilares: democracia, desenvolvimento e desarmamento. Buscava-se afirmar o compromisso brasileiro com os direitos humanos vinculados à democratização das relações internacionais, com destaque para a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, o Brasil propôs em 1992 que a Agenda da Paz em debate na ONU fosse complementada por uma Agenda para o Desenvolvimento. O Brasil mantém a perspectiva de integração sul-americana, aprofunda o Mercosul e as relações com outras potências emergentes, como China, Índia e África do Sul. FHC consolida a política de inserção liberal ao assumir a presidência, contraposta à ideia anterior de crescimento voltado para dentro, da substituição de importações. Ao mesmo tempo, recuperou-se o propósito de reforma da ordem internacional por meio do multilateralismo (ALTEMANI, 2005; CERVO, 2006; CERVO, 2003; LIMA, 2005; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011)

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011),

Durante seus oito anos de mandato, Fernando Henrique Cardoso procurou substituir uma agenda de política externa reativa, dominada por uma lógica de autonomia pela distância – que prevaleceu durante a maior parte do período da Guerra Fria e que sustentava o modelo de substituição de importações –, por uma agenda proativa internacional, alinhada em alguns temas aos cânones neoliberais e guiada pela lógica da autonomia pela participação. [...] Essa nova perspectiva assegurou que o Brasil começasse a ter maior controle sobre seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial. Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico [...]. Nesse sentido, o governo Fernando Henrique Cardoso se caracterizou pela busca constante de normas e regimes internacionais, uma busca que visava fomentar um ambiente internacional o mais institucionalizado possível (Vigevani e Cepaluni, 2011. p.93-4).

No fim dos anos 90 e início dos anos 2000 houve um ressurgimento e ampliação sem precedentes da cooperação Sul-Sul, parcialmente motivada pela insatisfação com os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural. A racionalidade da união em barganhas no âmbito multilateral foi resgatada, com destaque para a articulação entre países em desenvolvimento, no âmbito da OMC, em prol da quebra de patentes de medicamentos

antirretrovirais e da abertura comercial dos países desenvolvidos para os produtos agrícolas. Essa nova fase é marcada pela emergência de coalizões unindo as potências emergentes, como Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o G-20 na OMC e o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS). Após quase uma década de incertezas, o fim da Guerra Fria e do bipolarismo nas relações internacionais foi percebido como um espaço novo para atuação de países como Brasil, Índia e África do Sul (LEITE, 2012; VIZENTINI, 2006).

Surge uma nova modalidade de cooperação dentro da modalidade Sul-Sul, caracterizada por: 1º) necessidade de modificação das regras da economia política internacional com base no princípio da equidade (com referência ao princípio da igualdade no liberalismo: tratamento diferenciado); 2º) heterogeneidade econômica e política dos países do Sul, o que criava problemas para coordenar a ação coletiva e gerava a necessidade de evitar questões políticas que podiam dividir o grupo; 3º) foco na reforma no regime de comércio. Assim, de um lado, o Sul e seus principais atores abraçaram a ordem institucional existente ao mesmo tempo em que passaram a defender uma agenda de reforma da governança global no sentido de um modelo mais próximo de seus interesses estratégicos (LIMA, 2007; EFSTATHOPOULOS, 2012).

No governo Lula, a postura que o Brasil assume é de rejeição à unipolaridade e de busca pela promoção de múltiplos polos de poder balanceados por potências-chaves: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, América do Sul e África no Atlântico. No governo Lula, o sistema internacional permanecia em grande medida o mesmo daquele do período anterior. No plano doméstico, o modelo de substituição de importações foi superado e cresceu a necessidade de uma economia competitiva internacionalmente (CERVO, 2003; ALMEIDA, 2005; LIMA, 2005; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Houve continuidade na política externa de FHC, ampliando e diversificando o raio de ação internacional do Brasil. Em 2005, de forma inédita, o conjunto de países em desenvolvimento superou a dos EUA e UE como destino das exportações brasileiras. Os principais países em desenvolvimento receberam 52% dos produtos nacionais, enquanto que em 2003 essa porcentagem era de 41,4%. Entre 2003 e 2008, as exportações para a África passaram de 6 para 30 bilhões de dólares. O Brasil procurou contribuir com o desenvolvimento internacional vinculado à redução das assimetrias globais. No período do governo Lula, o Brasil fortalece sua participação em coalizões Sul-Sul em busca de mudanças nas regras de governança global em vários regimes internacionais (política, finanças, comércio, segurança, nuclear, acesso a tecnologias etc.). Na primeira década do século XXI, o

Brasil priorizou a constituição de relações especiais com as chamadas potências emergentes e outros países em desenvolvimento, buscando maiores níveis de autonomia no campo político. Fortalecer o multilateralismo era elemento indispensável para preservar os espaços de independência que garantissem o crescimento e o desenvolvimento nacional. Destaque as relações com Índia e a África do Sul, países democráticos que também buscam o fortalecimento do multilateralismo (BURGES, 2013; PINO, 2012; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

No plano regional, o Brasil perseguiu um papel de liderança como um meio para estreitar suas ambições globais, com destaque para o desenvolvimento da Unasul em 2004. Apesar do crescimento da importância da América do Sul para o Brasil, tanto no plano econômico como no plano político, isso não se traduziu na percepção de um aumento da influência do país na região. As aspirantes a potências globais descobriram que os parceiros regionais eram geralmente rivais e não apoiadores leais de suas agendas em negociação. O Brasil enfrentou o mesmo dilema que China e Índia: os custos de uma oferta de liderança que ganhou no máximo algum apoio do resto da região. Nesse particular, o Brasil sofreu revezes na tarefa de coordenar a ação regional no âmbito multilateral, representados pela falta de apoio dos vizinhos às postulações brasileiras aos cargos de direção na OMC e no BID, e as diferenças de postura de negociação com Argentina no caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU (KAHLER, 2003; LIMA, 2007).

Tanto as coalizões Sul-Sul como os arranjos regionais serviram às ambições de governança global das potências emergentes, em particular Brasil, Índia e China, os BICs. Índia e Brasil, os mais energéticos proponentes das coalizões sul-sul, alcançaram amplos papéis na OMC e outros fóruns como resultado de sua liderança coalizacional. A nova geração de coalizões internacionais passa a congrega um número menor de países em torno de uma agenda mais seleta, liderados por grandes economias emergentes em busca de um novo status político internacional, como o BRICS e o IBAS em vez de grupos grandes e heterogêneos, voltados para a busca de objetivos políticos definidos amplamente. Devido a sua própria natureza e composição, essas coalizões encontrariam diversos níveis e formas de funcionamento político e econômicas para promover interesses nacionais e internacionais brasileiros (KAHLER, 2003; VAZ, 2012).

Por fim, se considerarmos alguns dados sobre a participação do Brasil no comércio mundial teremos uma visão mais precisa sobre as direções que a inserção internacional tomou no início do século XXI. Segundo a OMC, o total das exportações de

bens e serviços do Brasil saíram de US\$58,3 bilhões<sup>10</sup> em 2003 para US\$242,2 bilhões em 2013. Em relação ao destino das exportações, entre 2001 e 2013 houve uma queda acentuada do lugar da América do Norte como destino de produtos e serviços brasileiros, contraposta à alta igualmente acentuada do leste asiático e Pacífico. Esses dados estão diretamente relacionados à ascensão econômica da China. Em 2009 o gigante asiático se tornou o principal destino das exportações brasileiras, ultrapassando os Estados Unidos como principal comprador do Brasil. Em 2001 a China ocupava a sexta colocação entre os principais mercados brasileiros, numa participação de 3,3% no total das nossas exportações, enquanto os Estados Unidos reinavam absolutos como principal mercado, comprando ¼ das nossas exportações. Em 2013, a China foi o destino de 19% do total das nossas exportações enquanto os EUA caíram para 10% (WORLD BANK, 2015).

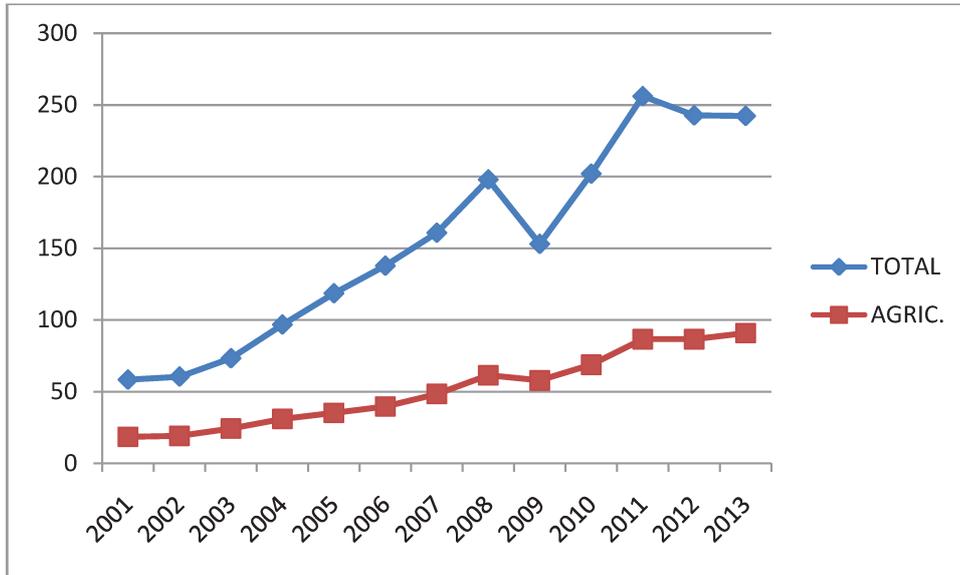
Cabe ressaltar o papel da Argentina enquanto mercado para o Brasil. A aproximação política desenvolvida entre os dois países a partir dos anos de 1970 resultou em 2001, segundo o Banco Mundial, na Argentina ocupar o segundo lugar entre os destinos de produtos brasileiros, sendo superada somente pelos Estados Unidos. Perdeu a vice liderança somente com a ascensão da China, mas mesmo assim, entre 2001 e 2013 manteve estável sua participação total das exportações brasileiras em torno de 8% (WORLD BANK, 2015).

Se considerarmos a agricultura, tema caro à política multilateral do Brasil na OMC, teremos que os principais mercados brasileiros são os países com grande populações, dentre os quais, todos os BRICS, mais Japão, EUA e México. Segundo dados da OMC, novamente a China se tornou o principal destino dos produtos agrícolas brasileiros em 2007, superando os Estados Unidos. Dentre os BRICS, a Rússia também se destaca entre os principais parceiros do Brasil. Todavia, se tomarmos a agricultura em relação ao total das exportações do Brasil, Gráfico 01, veremos que uma contribuição relativa cada vez menor no total das exportações do Brasil. Nesse sentido, o esforço multilateral parece uma resposta à dificuldade de alavancar o comércio agrícola nacional (WTO, 2015).

---

<sup>10</sup> Dólar atual (início de 2015).

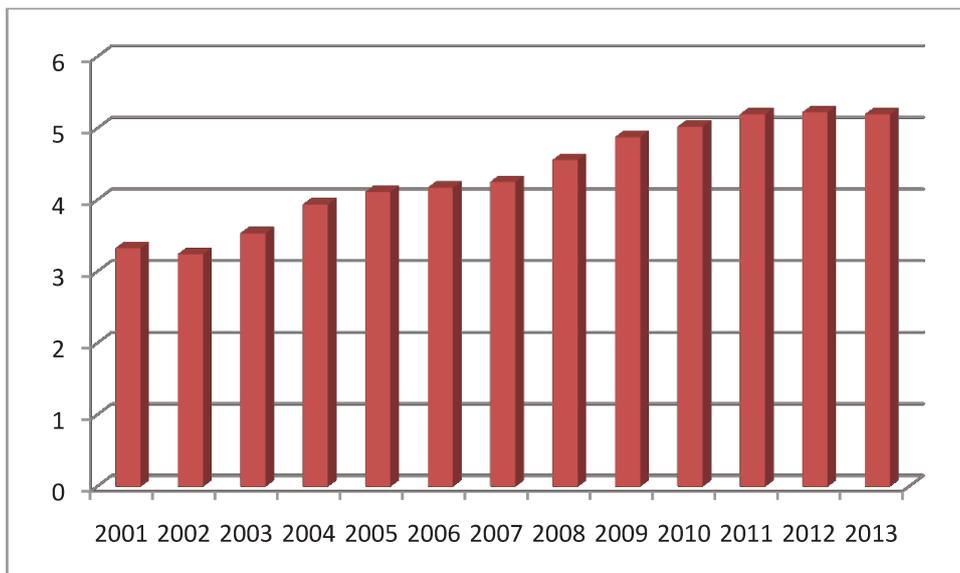
Gráfico 01: Participação da agricultura no total das exportações brasileiras em bilhões de dólares



Fonte: WTO, 2015. Elaboração própria

Se considerarmos, por fim, o peso das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações agrícolas mundiais, teremos o cenário do Gráfico 02. Fica evidente que o Brasil ganhou mercado ao longo de todo esse início de séc. XXI, refletindo o dinamismo interno do setor.

Gráfico 02: Participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais de produtos agrícolas, em %



Fonte: WTO, 2015. Elaboração própria

Nesse capítulo buscamos demonstrar que o traço geral da inserção internacional brasileira desde o início dos anos de 1960 é a busca pela autonomia. Praticamente todos os governos (exceto Castelo Branco) buscaram aprofundar ou pelo menos manter as iniciativas de aumentar o leque de opções do país em suas relações internacionais.

É importante observar, contudo, que para além do relacionamento com as potências, o espaço de atuação é relativamente exíguo. Isso explica por que a cooperação Sul-Sul sempre teve um caráter complementar às relações Norte-Sul. Foi demonstrado também que apesar da busca pela autonomia ser uma constante, o entendimento interno de desenvolvimento e os constrangimentos externos (sistêmicos) não são. Nesse sentido, observamos que tanto o contexto como os objetivos da busca pela autonomia mudaram. O fim da Guerra Fria alterou significativamente o espaço de atuação de países como o Brasil e a ação multilateral passou a embasar o processo de abertura econômica doméstica. O processo de regionalização passou a ser visto como parte da estratégia de abertura econômica e as coalizões internacionais como meio de promover uma abertura negociada, com contrapartidas das partes.

## 5 *Deadlock* e teoria dos jogos na OMC

Esse capítulo tem por objetivo apresentar uma discussão geral sobre a formação de *deadlocks* nas negociações sobre a governança global e, particularmente, nas negociações na OMC. Nesse sentido, apresentamos inicialmente uma perspectiva conceitual e, num segundo momento, duas modelagens presentes na literatura sobre o *deadlock* nas negociações agrícolas na OMC. Como veremos, a literatura apresenta limitações em relação ao caso específico do impasse nas negociações de Genebra, em 2008. Todavia, algumas questões apresentadas pelos autores são de particular importância para nosso trabalho de modelagem no próximo capítulo. A abordagem de Elsig e Dupont (2012) sugere que o *deadlock* é resultado de diferentes jogos entre os atores, enquanto Narlikar e Van Houten (2010), constroem seu modelo a partir da incerteza na interação Norte-Sul.

### 5.1.1 O *Deadlock*

Segundo Narlikar e von Houten (2010), *deadlocks* atormentam a Rodada Doha lançada em 2001 desde a conferência Ministerial de Cancun em 2003. Esse impasse, expresso em um atraso prolongado sobre a conclusão das negociações, é particularmente confuso por dois motivos. Primeiramente, uma conclusão da Rodada Doha implicaria em ganhos para todas as partes em disputa, os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Em segundo lugar, ao contrário dos embates Norte-Sul dos anos de 1960 e 1970, não há mais profundas divergências ideológicas sobre desenvolvimento. Atualmente, os países em desenvolvimento reconhecem os benefícios de uma liberalização comercial controlada e isso se expressa num engajamento sem precedentes nas negociações na OMC. Os países desenvolvidos, por sua vez, passaram a demonstrar maior sensibilidade aos anseios dos países em desenvolvimento, expressos em iniciativas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a inclusão do desenvolvimento na Rodada Doha (conhecida como Rodada do Desenvolvimento de Doha). Não obstante, o *deadlock* persiste.

Para Narlikar (2010), um processo negocial estaria em *deadlock* se:

- 1) An extended situation of non-agreement exists, such that parties adopt inconsistent positions and are unable or unwilling to make the concessions sufficient to achieve a breakthrough on the particular issue; and
- 2) A landmark moment in the negotiation process—which may be an ‘action-forcing event’ in the shape of a chair’s text or a deadline imposed by a mediator, or may be a natural landmark endogenous to the negotiation and

recognized as such by the parties involved- despite having set up expectations towards a compromise, is unable to trigger the necessary concessions to ensure an agreement on the particular issue (NARLIKAR, 2010, p. 2).

Nesse sentido, haveria três tipos de *deadlock*. O primeiro, conhecido como um “beco sem saída” (*stalemate*), se caracteriza por um impasse em termos de possibilidades de ação e não apresenta possibilidades de escalonamento. Deve ser visto como tenso, que causa prejuízos e podendo sofrer movimentos de retração, sendo reforçado. Assim, uma possível solução é vislumbrada e desenvolvida enquanto realidade atraente, a partir de pontos de inflexão, tendo uma dinâmica que invertesse a escalada. Não havendo pontos de inflexão, o *deadlock* poderia se caracterizar por sua segunda forma, ou seja, um “atraso prolongado” (*extended delay*), no qual a falta de acordo persiste por um longo período, ou até mesmo piora, se arrastando sobre marcos e prazos não cumpridos, rejeitando textos de compromisso e reuniões de cúpula fracassadas, resultando em apatia e perda de engajamento. Por fim, o terceiro tipo de *deadlock* é a “completo colapso” (*complete breakdown*) no processo de negociação, no qual os atores se retiram da mesa, o que gera custos irre recuperáveis e de sustentabilidade da instituição, inclusive com buscas de instituições alternativas (NARLIKAR, 2010).

Para Gamble (2010), os *deadlocks* podem ser compreendidos a partir das negociações entre as partes, que podem ser de primeira ou segunda ordem. As negociações de primeira ordem são aquelas que definem as regras do jogo. Definem os parâmetros do sistema internacional e frequentemente são concluídas ao fim de guerras. Entretanto, eventos que alterem as relações entre os principais participantes, mesmo sem a ocorrência de guerra, podem ter o mesmo resultado, como o fim da Guerra Fria e a transferência da hegemonia mundial de Grã-Bretanha aos Estados Unidos, que se deu por ajustamento e negociação. Já as negociações de segunda ordem ocorrem dentro deste conjunto de regras estabelecidas nas negociações de primeira ordem, ou seja, dizem respeito às políticas e processos que operam no âmbito do processo de negociação. Um exemplo de *deadlock* de primeira ordem seria a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Em relação aos de segunda ordem, as negociações sobre mudanças climáticas no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e o impasse nas negociações sobre comércio na OMC. Todos os *deadlocks* são de difícil resolução, mas os que se referem à distribuição de recursos são potencialmente mais fáceis de serem superados que os que envolvem o ordenamento do sistema, pelos impactos na distribuição de benefícios de longo-prazo e custos de curto-prazo.

Segundo Kahler (2013), as preferências das potências emergentes sobre a governança global são um ponto de partida crucial para a compreensão do surgimento de *deadlocks* nas negociações internacionais: se as preferências não divergem substancialmente do atual *status quo* institucional e normativo, então o potencial de ocorrência de um *deadlock* é reduzido. As preferências se aplicam tanto a resultados políticos (a respeito de governança global) e como ao desenho institucional. Igualmente importantes são as capacidades de influenciar a governança global, uma vez que essa pode não decorrer de aumento do peso econômico global. Países podem possuir capacidades latentes e falharem em traduzi-las em vantagens positivas de fato em negociações internacionais, seja por razões de cálculos doméstico ou internacional. Assim, a efetividade de estratégias usadas por países como Brasil, Índia e China é um determinante de sua habilidade de influenciar negociações globais e nas instituições de governança global atuais. Finalmente, cabe lembrar que mudança na governança global resulta de negociações entre potências emergentes e tradicionais (EUA, UE e Japão). As respostas às potências tradicionais será crítica para resultados em governança global. Numa análise desse tipo, muitos atores poderiam buscar mudanças na ordem existente e suas regras: uma equação automática de potências tradicionais com o status quo e potências emergentes com desafios deveriam ser evitadas.

No que se refere às negociações na OMC, segundo Narlikar e Van Houtem (2010), desde sua criação o G-20 desenvolveu uma estratégia estritamente distributiva. Essa posição já havia sido responsável pelo desmantelamento de coalizões de países em desenvolvimento antes do fim do jogo. Tal foi o destino do *Like Minded Group* ao final das negociações ministeriais de Doha. Entretanto, em 2003, além de ter adotado a estratégia distributiva, os membros do G-20 conseguiram constituir uma coalizão forte e barraram a proposta dos EUA e UE, ao custo do impasse nas negociações. Apesar do *deadlock* nas negociações agrícolas ter iniciado em 2003, até a rodada de Genebra, em 2006, houve pequenos avanços, como o pacote de julho de 2004, que implicou em pequenas concessões por parte do G-20. Na Conferência Ministerial em Hong Kong em 2005, os europeus se comprometeram a acabar com subsídios à exportação, mas o avanço efetivo não foi além do Pacote de Julho. De toda forma, tanto os compromissos da Conferência de Hong Kong como os do Pacote de Julho não passavam de medidas ainda passíveis de regulamentação específica.

Em 2006, as atenções se voltaram para a recusa da UE em fazer cortes tarifários mais profundos e os EUA resistindo em reduzir subsídios domésticos. Entretanto, o *deadlock* não pode ser creditado somente à balbúrdia entre EUA e UE. O G-20, particularmente o

Brasil e a Índia que estiveram a par das discussões dos países desenvolvidos nas reuniões do G-6, tiveram um papel central no colapso do processo negocial. Os negociadores do Norte reiteraram que os grandes países em desenvolvimento deveriam fazer concessões. Em alguma medida, esses negociadores acreditaram que o Sul faria, ou estaria disposto a fazer, concessões. Uma vez que o G-20 havia demonstrado sua credibilidade enquanto uma coalizão forte disposta a negociar de forma dura em Cancun, o Norte teria motivos maiores para acreditar que o G-20 engajaria em um processo de “toma lá, da cá” em sua recém conquistada posição de força, ao invés de arriscar o *deadlock* e capitular os possíveis ganhos de um acordo. As evidências do engajamento do Norte em persuadir o G-20 a fazer movimentos integrativos nas negociações em 2006 podem ser encontrados na inclusão do Brasil e da Índia no G-6 e na surpresa e decepção manifestados quando o G-20 não cedeu (NARLIKAR & VAN HOUTEN, 2010).

Na reunião de Genebra, em 2008, os temas em pauta foram justamente as demandas dos dois grande blocos que lideram o processo negociador, ou seja, a abertura de mercados dos países desenvolvidos para produtos agrícolas dos países menos desenvolvidos, e a abertura de mercado de Estados não desenvolvidos para exportação de manufaturados e serviços de países desenvolvidos. Todavia, as salvaguardas criaram uma cisão na coalizão do G-20. O Brasil dissociou-se dos líderes do G-20, como Índia e China, e coalesceu em torno do acordo comercial dos EUA, UE e Japão. Nessa reunião, o Norte mais o Brasil entenderam que o mecanismo especial de salvaguardas (SSM em inglês) era um instrumento a ser utilizado temporariamente para alcançar a liberalização, não podendo ser invocado em flutuações normais no preço ou na expansão do comércio internacional. A salvaguarda pode também não implicar em aumento de tarifas de importação acima dos tetos acordados em negociações anteriores a Doha. Por outro lado, o Sul menos o Brasil, defendiam que o SSM deveria ser invocado de forma livre e que a salvaguarda poderia implicar em aumento de tarifas de importação superiores aos tetos pré-Doha. O Sul entende como danosa uma rápida liberalização comercial no setor agrícola e utiliza o mecanismo como meio de ganhar margem para adaptarem-se ao nível de competitividade internacional (COSTA JÚNIOR, 2008).

Com isso, como aponta Vickers (2012), as estratégias de negociação entre Brasil e Índia mudaram. O Brasil aceitou os termos do pacote Lamy e foi criticado por vários países em desenvolvimento por ter desertado do G-20. O *deadlock* é explicado a partir do comportamento coalizacional do Brasil e da Índia, dentro e fora da OMC, para explicar em parte o enigma que se criou no G-20. O Brasil usou sua posição de liderança e confiança em coalizões para facilitar um compromisso com terceiros. O que refletiria a concepção de

potência média do país, enquanto mediador natural e construtor de pontes. Por outro lado, em contraste à propensão ao uso de uma estratégia integrativa por parte do Brasil, a diplomacia distributiva de “somente dizer não” da Índia e sua liderança na mesma coalizão levou-a a comprometer-se com a posição terceiro-mundista, o que torna mais difícil fazer concessões a terceiros.

Devemos ter em mente que o impacto dessas iniciativas para a governança global dificilmente será revolucionário. Os principais países em desenvolvimento envolvidos não se distinguem de outras potências, atuais ou passadas, em desejar extrair o máximo de benefícios de seus engajamentos junto à ordem internacional enquanto abrem mão do mínimo de autonomia de tomada de decisão possível. São menos propensos a reformas e mais ao conservadorismo. Seus dilemas políticos e econômicos domésticos induzem a uma aversão ao risco. Em relação à integração na economia global, permanecem cuidadosos; são prudentes em seu desejo de assumir papéis de liderança global (KAHLER, 2013).

Em suma, as coalizões resolveram muitos problemas que afetavam países em desenvolvimento no GATT e nos primeiros anos da OMC, mas elas também criaram problemas novos e não antecipados para a Organização. Uma OMC em perpétuo *deadlock* cria custos de oportunidade para todos os seus membros, mas seus custos são maiores para os novos atores empoderados no mundo em desenvolvimento. Países em desenvolvimento aprenderam somente recentemente a usar o sistema multilateral de comércio para sua vantagem; a trajetória do regionalismo e do bilateralismo reverterá esses ganhos (NARLIKAR, 2012).

## **5.2 O *deadlock* resultado de diversos jogos**

Para Elsig e Dupont (2012), o recurso a uma multiplicidade de estruturas de jogos vem dos processos descentralizados de discussão no GATT/OMC, com sub-grupos de membros engajando numa série de conversas sequenciais e paralelas em questões que possuem um sensibilidade singular para todos os membros. Assim, diferentes estruturas de jogos podem refletir esses vários sub-processos, e o *deadlock* em qualquer um deles pode explicar o *deadlock* no nível geral da Rodada, dada o princípio do compromisso único (*single undertaking*), ou seja, nada está acordado até que tudo esteja acordado. Dessa perspectiva, haveria seis jogos específicos que impactaram, ou podem impactar, nos episódios de *deadlock* na Rodada Doha.

O primeiro jogo é o da divergência entre EUA e UE sobre a formação da agenda na Rodada. Embora ambos os atores tenham pressionado para o início da Rodada, os europeus

queriam uma rodada do milênio, com questões comerciais para além da clássica abordagem de regulação fronteiriça, enquanto os EUA ansiavam discutir questões de acesso a mercado. A interação possui características de um jogo de coordenação e possui dois resultados possíveis, correspondendo à escolha mutuamente acordada de Milênio e Acesso a mercado. Esses dois resultados eram melhores que a falta de um acordo, e daí a falha em lançar uma nova rodada, como ilustrado na Figura 10<sup>11</sup> abaixo.

Figura 10: Orientação geral de EUA e UE na Rodada

		EUA	
		Questões do Milênio	Acesso à mercado
UE	Questões do Milênio	1,1	3,4
	Acesso à mercado	4,3	2,2

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 688

O segundo jogo, menos visível, corresponde ao *deadlock* decorrente da confrontação entre EUA e UE, denominados G-2, e a China. Como a China havia entrado há pouco tempo na Organização (2001) acabou sendo alvo do G-2, que tentou engajar o novo membro numa dinâmica de liberalização. Ao mesmo tempo, o novo membro passou a ser convidado pelo G-2 para participar das negociações de pequenos grupos, visando a obter uma atitude concessionária por parte do país asiático. Entretanto, a China resistiu à pressão e rapidamente sinalizou sua disposição de não se comprometer com qualquer posição liberalizante adicional além daquelas acordadas no momento de seu ingresso na OMC. Além disso, articulou uma nova coalizão somente com novos membros para resistirem juntos às pressões para adotarem medidas liberalizantes além das que já tinham assumido. Nesse jogo, cada lado tenta levar as discussões para seu resultado de preferência, sendo impossível estabelecer uma solução de compromisso. A situação está representada na Figura 11 a seguir:

Figura 11: China x G-2

		China	
		Conceder	Não Conceder
G-2	Conceder	3,3	2,4
	Não Conceder	4,2	1,1

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 689

O terceiro jogo analisado trata da divergência que se criou entre o G-2 e o G-20, no âmbito do embate Norte-Sul que se estabeleceu em 2003. A posição do G-20 era priorizar

<sup>11</sup> A versão do texto dos autores consultada estava em formato e-book, desta forma, o número das páginas pode variar se comparado à edição impressa da obra.

a agricultura e buscar um engajamento diferenciado para a liberalização para produtos industriais e serviços. Essa posição se baseava no suposto de que eles teriam de oferecer menos que “completa reciprocidade”. O G-2, por sua vez, pressionou pela liberalização de serviços e acesso a mercado de produtos industriais. A fim de vender a Rodada domesticamente, o G-2 precisava de concessões tangíveis nessas áreas. Essa situação de cooperação se assemelha ao jogo do Galinha. O resultado para essa tensão distributiva foi o *deadlock*, com os dois lados buscando demonstrar sua força. O Sul o fez com a ajuda da dinâmica coalizacional, enquanto o Norte negociando novos acordos de comércio preferenciais, conforme apresentado na Figura 12:

Figura 12: A divisão Norte-Sul após Cancun

		G-20	
		Flexível	Agricultura
G-2	Flexível	3,3	2,4
	Serviços e bens industriais	4,2	1,1

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 690

O quarto jogo, Figura 13, trata dos encontros mini-ministeriais envolvendo um grupo grande. Durante as negociações de Genebra em 2008, após dias negociando no âmbito de um grupo pequeno e fazendo progressos em diversas questões, uma questão específica se provou divisionista entre EUA e Índia. O *deadlock* entre o G-20 e o G-2 foi substituído pelo *deadlock* sobre a questão de mecanismos especiais de salvaguarda para a agricultura e, em particular, sobre as condições as quais esses mecanismos se aplicariam. Dada a forte tensão distributiva e o espaço para potenciais concessões conjuntas, são mantidas as condições do último jogo.

Figura 13: Índia e EUA sobre salvaguardas agrícolas

		Índia	
		Flexível	Agricultura
G-2	Flexível	3,3	2,4
	Serviços e bens industriais	4,2	1,1

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 691

O quinto e sexto jogos traçam cenários a partir de uma suposta superação do *deadlock* entre EUA e Índia. Mesmo se todos os países em desenvolvimento preferissem uma extensão multilateral do estado de direito, há divergências sobre como alcançar isso. Grandes países em desenvolvimento estão dispostos a pagar o preço pela liberalização tarifária (em troca de acesso à mercado), enquanto países mais pobres são claros em seu desejo de evitar

qualquer compromisso de liberalização. Esse desejo de uma solução multilateral é além disso obstruída pelo medo de muitos países em desenvolvimento deixarem de se beneficiar de acesso a mercado preferencial de alguns de seus produtos estratégicos exportados para o Norte, estabelecidos em acordos bilaterais. Até agora, a forte preferência pelo multilateralismo uniu os países em desenvolvimento mas isso pode não ser suficiente no futuro, caso cada lado comece a desconfiar da disposição de seus parceiros de se aterem a seus compromissos. A interação entre o G-20 e outras coalizões de países do Sul pode ser representada na forma do jogo do Seguro, como segue abaixo na Figura 14:

Figura 14: Divisões Sul-Sul

		Outras coalizões do Sul	
		Acordo Multilateral	Alternativas
G-20	Acordo Multilateral	4,4	1,3
	Alternativas	3,1	2,2

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 692

Por fim, o último jogo analisado, Figura 15, também hipotético, considera o cenário de as divergências dos dois últimos jogos terem sido resolvidas. Nesse caso, uma possível questão seria o G-2 tentar resolver a Rodada rapidamente, adotando a posição de ir sozinhos com as negociações, colocando as outras partes na posição de mudar o melhor acordo possível para os países em desenvolvimento de forma drástica. Nessa situação de incerteza muitos países em desenvolvimento não viriam outra opção a não ser abraçar a posição do G-2 e criar consenso. Outra linha de ação seria os países em desenvolvimento resolverem chegar à conclusão da Rodada e adotarem a estratégia de ir sozinhos com a possibilidade de explorar novas formas de tomada de decisão, incluindo negociar acordos plurilaterais dentro da OMC, deixando de lado vários países em desenvolvimento menores.

Figura 15: Estratégia de ir sozinho no *endgame*

		Pequenos países em desenvolvimento	
		Acordo Multilateral	Alternativas
G-6	Acordo Multilateral	3,2	1,4
	Alternativas	4,3	2,1

Fonte: Elsig e Dupont (2012), p. 693

Apesar de dar uma importante contribuição para a literatura de teoria dos jogos nas relações internacionais, os modelos apresentados por Elsig e Dupont (2012) no máximo

respondem em parte nosso problema de pesquisa. Levando em consideração que o foco dos autores é o *deadlock* ao longo de várias negociações, a deserção do Brasil no G-20 e a decisão de reestabelecerem a cooperação após as negociações carece de explicação. Apesar de o último jogo apresentado, “ir sozinho no *endgame*” sugerir um caminho de análise interessante, a falta de embasamento empírico e o caráter hipotético levam o modelo a ignorar o fato de somente o Brasil ter adotado a estratégia de “ir sozinho considerando que a Rodada se aproximava do *endgame*. Isso leva a uma leitura equivocada dos eventos, prevendo o fim do jogo e a deserção generalizada das novas potências globais em relação à estratégia distributiva adotada pelo G-20. O que não aconteceu.

### **5.3 O *deadlock* enquanto resultado da incerteza no debate Norte-Sul**

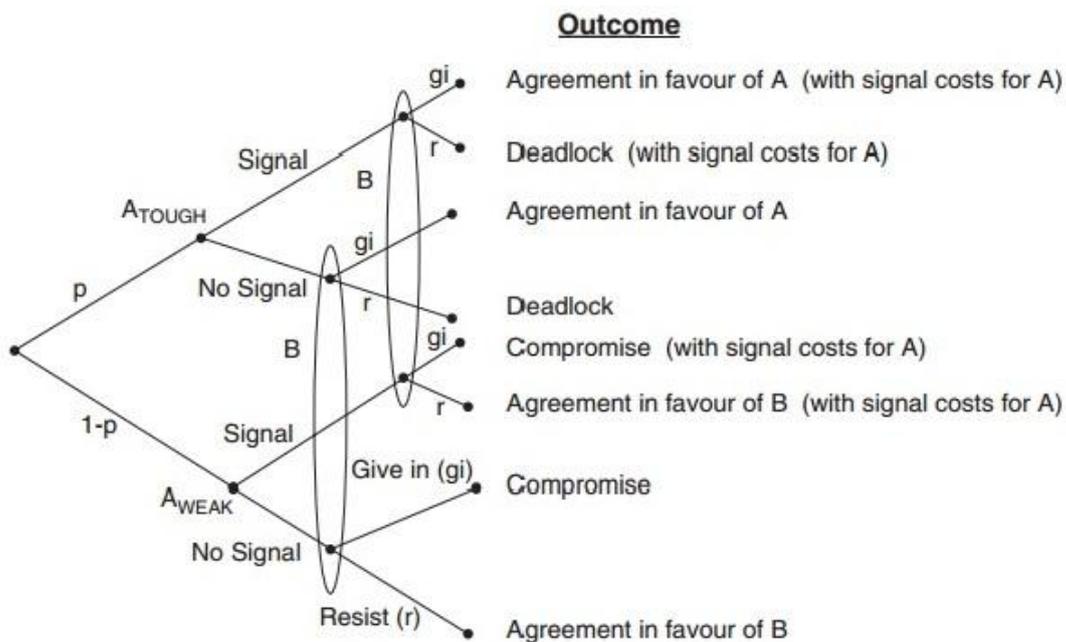
Narlikar e Van Houten (2010) analisam o *deadlock* tendo em vista a incerteza envolvida nas negociações sobre a estratégia negocial a ser adotada e a força da coalizão do Sul. Apesar do pressuposto em relação ao *deadlock* ser mais condizente com a observação empírica, o modelo de Narlikar e Van Houten (2010) somente considera dois momentos das negociações: em Cancun, 2003, e Genebra, 2006.

Para Narlikar e Van Houten (2010), a hipótese central para explicar a permanência do *deadlock* nas negociações comerciais na OMC é a incerteza no processo negocial. Particularmente, a insegurança em relação à posição negocial entre as partes, especialmente quando essas posições são alcançadas coletivamente por meio de coalizões. As duas fases das negociações analisadas, 2003 e 2006, expressam esse problema. Ambos os casos ilustram como os países desenvolvidos, baseados em experiências anteriores ao lidar com países em desenvolvimento na OMC e, na falta de sinais apontando o contrário, assumiram que as (então) novas coalizões do Sul desertariam no final do jogo (cenário do sexto jogo de Elsig e Dupont apresentado anteriormente), e negociaram de acordo com essa percepção. Face a essas expectativas, a recusa do Sul em desistir de sua estratégia produziu o *deadlock*. Apesar de os autores assumirem que as causas do *deadlock* na OMC são mais amplas, essa questão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é um pré-requisito para as demais questões serem resolvidas.

### 5.3.1 Negociações, incerteza e *deadlock*

Segundo Narlikar e Van Houten (2010), a incerteza, ou informação incompleta, pode ser uma razão para resultados subótimos. Sob informação perfeita, tais ineficiências não ocorrem. Apesar disso, os atores podem se valer de sinais, ou seja, ações, que podem levar informações a outros atores e assim reduzir incertezas. Sinais sem custo podem ser informativos sob certas condições, mas sinais com custo passam mais credibilidade e capacidade informativa dos sinais. Em termos de relações internacionais, sinais com custo que podem ter intenções críveis incluem ameaças e mobilização de exércitos, utilizados por um estado para mudar ou manter um status quo territorial, ou ofertas substanciais por atores envolvidos em barganha internacional.

Figura 16: Jogo sequencial entre A e B



Fonte: Narlikar e Van Houten, 2010, p. 146

A modelagem proposta pelos autores define dois atores, A e B, em um jogo cujos resultados são alcançados com o fim das negociações. Consiste em um jogo de informação incompleta no qual o jogador B não tem certeza se está enfrentando um oponente, no caso o jogador A, forte, capaz de jogar “duro” ou fraco, disposto a fazer concessões. Ou seja, o jogador B está incerto sobre as preferências e a natureza do jogador A. Os jogadores têm duas possíveis estratégias: a recusa em fazer qualquer concessão ao seu oponente (jogar duro e

resistir), ou se comprometer e fazer concessões (desistir). A é um negociador “duro”, sempre resistirá; se for “fraco”, sempre desistirá. Há quatro resultados possíveis: comprometer (quando ambos os jogadores desistem); um acordo nos termos de A (se A resistir e B desistir); um acordo nos termos de B (se B resistir e A desistir); e *deadlock* (quando ambos resistem). O resultado mais almejado para cada jogador é um acordo em seus próprios termos, enquanto o *deadlock* é o pior resultado possível para ambos. Cada jogador prefere um resultado derivado de compromisso a um acordo nos termos do oponente. Desta forma, a ordem de preferências na Figura 16 consistem em:  $A_a > C > A_b > D$  para o jogador A; e  $aB > C > aA > d$  para o jogador B.

Uma análise do modelo permite duas conclusões. Em primeiro lugar, *odeadlock* é um resultado possível, embora se houvesse informação perfeita, não seria um equilíbrio possível. Se o jogador B estivesse seguro que enfrentava um oponente “duro” (único cenário que pode levar ao *deadlock*), faria compromissos para evitar esse pior resultado possível. Entretanto, sob informação incompleta, o *deadlock* pode ocorrer. Se o jogador B considera que não é provável que esteja enfrentando um jogador “duro”, ele tem um incentivo de resistir e não fazer concessões. Mas se essa expectativa se revela errada e A é de fato “duro”, ocorre o *deadlock*. Esse resultado não depende de qualquer condição ou custos de sinalização.

Em segundo lugar, o *deadlock* não é inevitável nessas circunstâncias. Mesmo se B está inicialmente enganado ao assumir que há somente uma pequena chance de estar enfrentando um oponente “duro”, o jogador A pode ser capaz de “sinalizar” sua verdadeira natureza (de que de fato negociará de forma dura) para o jogador B, e assim levar B a ajustar sua estratégia. O resultado nesse cenário é um acordo nos termos de A. Isso pode não ser ideal nos termos de B, mas evita o pior resultado de todos que é o *deadlock*.

Em relação às negociações na OMC, as condições de incerteza são consideravelmente exacerbadas quando os estados barganham via coalizões. Nesse caso, os estados assumem uma posição coletiva, tornando difícil para as partes externas determinarem as intenções e pontos de resistência dos rivais. Uma coalizão pode reivindicar compromisso completo em relação a uma determinada posição, e seus membros podem ameaçar bloquear coletivamente o processo negocial a menos que sua demanda conjunta seja alcançada. Mas a menos que a parte externa tenha informação adicional sobre a credibilidade dessa posição, ela pode assumir que os membros da coalizão estão blefando e poderiam ser cooptados individualmente por acordos à parte. A parte externa pode considerar suficientemente justificável assumir essa posição, especialmente se isso já ocorreu no passado e a coalizão é liderada pelos mesmos membros. Entretanto, se o suposto se mostra incorreto, e a coalizão se

recusa coletivamente a fazer qualquer concessão, o *deadlock* pode ocorrer, conforme indicado no modelo.

Os atores em negociação em Doha podem ser divididos em dois grupos, Norte e Sul, segundo Narlikar e Van Houten (2010). O Norte é um ator forte. Agindo sozinho ou em coalizões, o Norte não possui reputação de recuar de suas reivindicações e desagregar no fim do jogo. Além disso, o Norte está, em princípio, disposto e é capaz de empregar táticas integrativas. Por outro lado, o Sul se refere a várias coalizões de países em desenvolvimento. Tanto no GATT como na OMC, muitas dessas coalizões do Sul lutaram para manter sua unidade no decorrer das negociações. Há coalizões fracas do Sul, nas quais os membros se mostraram suscetíveis a “subornos” por parte do Norte através de pressões bilaterais e acordos à parte, caso do G-10 e do “*Like Minded Group*”.

Mas também há coalizões fortes do Sul, organizadas para resistir a pressões bilaterais e outros benefícios à parte. As coalizões formadas por países em desenvolvimento na Rodada Doha se caracterizam como atores fortes em relação ao peso externo e à coesão interna. Além disso, tiveram impacto institucional em seu papel para o *deadlock*. As coalizões são, antes de tudo, agentes de poder que deriva da ação coletiva. A razão pela qual essas coalizões formadas em torno de consenso conseguiram resistir ao risco de fragmentação é que os ganhos da agenda coletiva representada pela coalizão superava os ganhos potenciais de deserção para membros individuais. Esse reconhecimento não é uma função automática da formação de coalizão, mas deve ser construída através de uma cuidadosa estratégia interna de coalizão. Desta forma, primeiramente, a coalizão precisa ser organizada de forma que seus membros se comprometam com a agenda coletiva (NARLIKAR, 2012; EFSTATHOPOULOS, 2012).

Nos pontos nos quais a agenda coletiva não é ambiciosa ou vasta, os benefícios de deserção superam aqueles de cooperação, levando a uma fragmentação dessas coalizões. Mas uma agenda ambiciosa também torna mais difícil para a coalizão negociar com flexibilidade. A concessão feita em qualquer área, ou subárea, arrisca antagonizar pelo menos alguns membros da coalizão, e assim acionando deserções. Apesar de oferecem a países em desenvolvimento mais benefícios do que se a coalizão não existisse, a proliferação de pequenas coalizões em questões específicas enfraquece as grandes coalizões de países em desenvolvimento, do tipo bloco, que possuem uma abordagem mais sistêmica (especialmente o G-77 na UNCTAD) (HAMILTON&WHALLEY, 1989; NARLIKAR, 2012).

### **5.3.2 O *deadlock* em Cancun: incerteza sobre a força do Sul**

O Norte estava na posição do jogador B, que supôs que lidava com uma coalizão fraca de países em desenvolvimento (A fraco), enquanto que, na verdade, a coalizão se provou forte e resistente (A dura). Tal como no modelo, o Norte (enquanto jogador B) é entendido como um ator forte. Muitas coalizões de países em desenvolvimento tiveram participação ativa na Reunião Ministerial de Cancun em 2003, entretanto, o modelo foca especificamente nas dinâmicas entre o Norte (EUA e UE) e o G-20, dado que a agricultura foi a questão central de conflito na Rodada Doha.

Durante as negociações, não havia muitas razões para que EUA e UE acreditem que estivessem diante de uma coalizão forte do Sul. Houve um sinal sem custo do Sul em entrevistas privadas na época, nas quais mesmo os membros mais fracos do G-20 alegaram que não desertariam no fim do jogo, e que nenhum acordo bilateral à parte poderia superar os ganhos advindos da liberalização agrícola proposta pelo G-20. Mas na falta de qualquer sinal concreto ou com custo, foi difícil distinguir essas declarações de blefe. O Norte assumiu que estava enfrentando um Sul fraco e jogou resistir; o G-20, sendo (não reconhecidamente) duro, também resistiu.

### **5.3.3 O *deadlock* em Genebra, 2006: incerteza sobre um Sul forte**

Nas negociações em Genebra em 2006, podemos assumir que o Norte sabia naquele ponto que estava negociando com uma coalizão forte. Entretanto, não tinha certeza sobre os objetivos e a flexibilidade dessa coalizão. O Norte supôs que estava lidando com um Sul que faria movimentos integrativos, enquanto o G-20 continuou a fazer uso de estratégias distributivas. Como consequência, o acordo não foi alcançado. Nesse sentido, a incerteza estava em relação às táticas e estratégias utilizadas pelo G-20.

O modelo apresentado anteriormente captura essas dinâmicas. O Norte, assim como anteriormente, é o jogador B, enquanto “A duro” agora corresponde a coalizão “distributiva” de países em desenvolvimento, e “A fraco” corresponde a uma coalizão integrativa. O G-20 demonstrou de forma crível sua estratégia dura em Cancun a um custo considerável, incluindo o adiamento dos benefícios da Rodada. Além disso, da perspectiva do Norte, é mais plausível assumir que um ator forte tem mais chance de usar táticas integrativas, ao perseguir ganhos mútuos. A maior parte das negociações Norte-Sul envolveram algumas dessas concessões da parte do Norte. A inclusão da agricultura e têxteis na Rodada Uruguai é

um exemplo de uma concessão do Norte ao Sul. Se o Norte, mesmo atuando como uma coalizão, é forte usa tais táticas, é compreensível esperar do Sul, uma vez percebido como uma coalizão forte, que atue de forma similar.

Há muitas razões que explicam porque foi difícil para o Sul adotar estratégias integrativas nas negociações agrícolas, mas a principal diz respeito às dinâmicas da coalizão dentro do G-20: ao reunir uma considerável diversidade de interesses na agricultura, a coalizão arriscou ruir se concedesse em qualquer questão (o que induziria à deserção dos membros para os quais a questão fosse importante). De toda forma, o G-20 poderia ter sinalizado suas intenções distributivas de duas formas: em primeiro lugar, com uma estratégia mista de questões cruzadas. Por exemplo, se mostrasse que não seria possível fazer concessões sobre a agricultura, o G-20 poderia ter oferecido concessões em outras áreas, como acesso a mercado em áreas não relacionadas à agricultura ou nos serviços; em segundo lugar, poderia ter feito concessões em determinadas áreas do Tratamento Especial e Diferenciado, um custo não muito alto para a maioria dos membros do G-20, mas uma concessão custosa o suficiente para fazer com que perdesse apoio de grupos como LDC ou Grupo Africano.

Apesar de tratar com maior embasamento o processo *deadlock* nas negociações de Doha, e que se pese o fato de não ter sido o objeto dos autores, o modelo de Narlikar e Van Houten (2010) não abrange o impasse de 2008 ou as questões relacionadas à deserção do Brasil, da continuidade do G-20 e da retomada da cooperação após as negociações. Entretanto, a abordagem utilizada, sinalização e força das coalizões, possui grande poder explicativo e será retomado no próximo capítulo para resolver, em parte, nosso problema.

## 6 A Abordagem dos Jogos Ocultos e o comportamento do Brasil

No início dessa tese apresentamos um conjunto de questões sobre a racionalidade do comportamento de Brasil e outros membros do G-20 nas negociações de Genebra, em 2008. A possibilidade de um acordo proposto pelo então presidente da Organização Pascal Lamy levou o Brasil a se alinhar com EUA e UE. Entretanto, o impasse não foi superado, a deserção do Brasil não levou ao fim do G-20 e, além disso, após o final das negociações, Brasil e G-20 retomaram a cooperação. Nesse sentido, cabe perguntar em primeiro lugar, por que o Brasil resolveu abandonar a cooperação com o G-20, grupo que criou junto com a Índia em 2003? Em segundo lugar, por que, apesar do realinhamento de forças o *deadlock* não foi superado? E finalmente, por que Brasil e G-20 retomaram a cooperação após o final das negociações?

Podemos pensar nossa hipótese a partir de uma sucessão de eventos que impactaram a cooperação entre Brasil e G-20, a partir do ponto de vista do Brasil. Assim, a apresentação de uma questão institucional nas negociações em Genebra abriu a possibilidade de uma mudança nas regras do jogo que mudou a percepção e o posicionamento dos atores, em particular do Brasil, e resultou num realinhamento de forças. No caso, foi apresentada uma proposta que implicava ganhos (*payoffs*) suficientemente grandes para o Brasil a ponto de modificar a percepção desse país em relação aos *payoffs* defendidos pelo G-20<sup>12</sup>. Essa alteração dos benefícios potenciais do regime de comércio levou à criação de uma nova coligação, composta pelo antigo Norte mais o Brasil. Entretanto, a manutenção do *deadlock* impossibilitou a mudança institucional e o jogo voltou à condição anterior, na qual a cooperação entre Brasil e G-20 é o resultado de equilíbrio. Aliás, os atores, de fato, nunca deixaram esse jogo.

Tomando como referência a cooperação no interior do G-20, entre Brasil e demais membros, devemos considerar três fatos inter-relacionados: a questão institucional; a relação Brasil x G-20 que culminou na deserção; e na relação entre G-20 (sem o Brasil) e a nova coalizão do Norte (com o Brasil), que culminou no impasse e a volta à estaca zero.

A fim de demonstrar o argumento, nos valem da leitura proporcionada por Tsebelis (1998) em relação aos jogos em arenas múltiplas e projeto institucional, o enfoque dos “jogos ocultos”. Esse é nosso objetivo no presente capítulo. Para tanto, tomaremos inicialmente os jogos com regras variáveis, também chamados pelo autor de “a política da

---

<sup>12</sup> Cabe lembrar que ambos os *payoffs*, do pacote Lamy e do G-20, são potenciais. Na verdade são propostas para os *payoffs* da Organização.

mudança institucional”. Consideramos essa parte da análise mais importante, uma vez que todas as negociações na OMC são questões institucionais, e estabelecerão as regras (tarifas/*payoffs*) do comércio multilateral. Num segundo momento, daremos uma explicação formal para o *deadlock*, tomando como referência o modelo de Narlikar e Van Houten (2010). Como dissemos, o impasse foi importante porque impediu a mudança institucional, revertendo as expectativas dos atores.

Num segundo momento, analisaremos como os aspectos contextuais alteram os *payoffs* na arena principal (as negociações agrícolas na OMC) e favorecem a cooperação. Desta maneira, identificamos dois jogos ocultos, um relacionado ao projeto institucional e outro relacionado ao *deadlock*. Esses jogos ocultos são assim denominados porque constam em resultados de jogos em arenas secundárias (considerando o ponto de vista do Brasil) que impactam nas decisões e estratégias na arena principal. Por fim, voltaremos nossa atenção para o fato de a cooperação entre G-20 e Brasil ter sido reestabelecida. Para tanto, observaremos as implicações do uso de estratégias contingentes para o comportamento dos atores.

### **6.1 Jogos com regras variáveis, ou a política da mudança institucional**

Os aspectos institucionais que tratamos em nossa análise dizem respeito a dois fatores relacionados à política da mudança institucional: a busca pela adequação institucional da OMC, de forma a acomodar os interesses de países que ascenderam economicamente nas últimas décadas; e a propensão à diversificação das coalizões que apoiam diferentes questões institucionais. Segundo Tsebelis (1998), o primeiro aspecto tem a ver com o tipo de instituição em questão, se eficiente ou redistributiva (que pode ser de consolidação ou *new deal*). Já o segundo decorre de que, uma vez que todas as questões tratadas nas negociações da OMC são de natureza institucional, há a expectativa teórica de variação nas coalizões.

Tsebelis (1998) utiliza o termo *instituição* para indicar as regras formais de um jogo político ou social recorrente. Na distinção entre instituições e normas ou costumes pressupõe-se que as regras são formais em uma instituição, são conhecidas pelos jogadores, havendo expectativa de que sejam cumpridas. O termo *recorrente* é redundante na definição, pois as regras, mesmo que aplicadas apenas uma vez, visam sempre a cobrir uma gama mais ou menos extensa de casos similares.

As regras do jogo político ou social regulam a relação entre: atores políticos; atores institucionalizados; atores institucionalizados e cidadãos individuais; cidadãos

individuais. Cada ator tentará maximizar seus objetivos embora permaneça coagido pelas instituições. O problema a resolver, portanto é o da maximização sob coerções. Tsebelis (1998) utiliza, desta maneira, a expressão *projeto institucional*, em vez de *jogos institucionais*. Nesse sentido, a decisão ótima depende tanto da função a maximizar (os objetivos do ator) quanto das coerções impostas (instituições). Essa conclusão é o ponto de partida na investigação sobre as instituições: os atores maximizam seus objetivos seja pela mudança de suas estratégias, seja pela mudança do cenário institucional que transforma suas estratégias em resultados. Se relacionamentos causais se estabelecem entre instituições e resultados, então um ator político ou uma coligação de atores políticos pode agir sobre a causa de modo a modificar seu efeito. O conhecimento dos resultados obtidos por instituições diferentes podem transformar preferências políticas em preferências institucionais. Então, atores diferentes procurarão escolher instituições diferentes, e nesse jogo de escolha institucional haverá novos equilíbrios.

Para Tsebelis (1998), há dois tipos essenciais de instituição: eficientes e redistributivas. A maioria das instituições é uma combinação das duas, ou pelo menos pode ser examinada como tal. As instituições eficientes são assim denominadas quando melhoram (com respeito ao *status quo*) a condição de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos numa sociedade. Semelhantes instituições teriam o apoio unânime (ou quase) da sociedade. Instituições redistributivas são aquelas que melhoram as condições de um grupo em detrimento de outro. Tais instituições seriam apoiadas apenas por uma parte da população.

Instituições eficientes impulsionam os resultados em direção à fronteira de Pareto, ou seja, melhoram a situação para todos (ou quase todos) os jogadores, resolvendo problemas de coordenação ou do dilema dos prisioneiros. Instituições eficientes que resolvem problemas de coordenação são bastante raras, mas os acordos se auto impõem, elas podem ser consequência da evolução social. Mais frequentes e convincentes, no entanto, são as tentativas de projetar instituições que eliminem os problemas do dilema dos prisioneiros. Tais instituições apresentam as seguintes características: facilitam a comunicação e o monitoramento, permitem contratos de compromisso, modificam a matriz de *payoff* do jogo, criam um quadro assimétrico ou criam um jogo iterativo.

Por outro lado, as instituições redistributivas podem servir para preservar os interesses da coligação dominante ou para promover os interesses de uma nova maioria composta dos perdedores anteriores e de alguns dos vencedores anteriores. O primeiro tipo é chamado de *instituição de consolidação*, pois a maioria é preservada e melhora sua posição. O segundo tipo é chamado de *instituição tipo "new deal"*, pois modifica as políticas de

maneira significativa e altera a maioria. Tal alteração pode originar-se na minoria que deseja fazer parte do governo, ou pode surgir como uma abertura de um dos parceiros da minoria anterior em favor da minoria.

### **6.1.1 O regime de comércio multilateral à luz da tipologia de instituição**

Primeiramente, para a teoria institucionalista liberal das relações internacionais, conforme vimos no capítulo 2 desta tese, instituições internacionais ajudam a resolver problemas de coordenação, como falhas de mercado, e a promover equilíbrios Pareto Ótimos. Além do mais, minimizam assimetrias de informações e incertezas, facilitando a cooperação entre estados, possibilitando inclusive a cooperação em situações do tipo dilema dos prisioneiros. Nessa leitura, as instituições internacionais seriam instituições do tipo eficientes, pois se enquadram em todos os elementos apresentados anteriormente: impulsionam os resultados em direção à fronteira de Pareto; promovem a cooperação num dilema dos prisioneiros facilitando a comunicação e o monitoramento, permitindo contratos de compromisso e interferindo na matriz de *payoff* do jogo. Entretanto, à luz da tipologia de instituições apresentada anteriormente e considerando as ações coletivas e individuais que perpassamos nos capítulos 3 e 4, as instituições internacionais que organizam o comércio mundial não são eficientes.

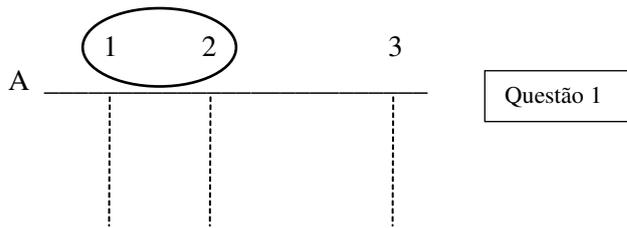
A Organização Internacional de Comércio foi pensada, na forma da Carta de Havana, para ser uma instituição eficiente, buscando maximizar os interesses de seus participantes. Como vimos no capítulo 3, a OIC abrangia áreas como emprego, desenvolvimento econômico, práticas restritivas de negócios, e acordos de *commodities*. A tomada de decisão se dava por maioria simples. O Conselho Executivo era composto por 18 membros eleitos por maioria qualificada de 2/3 com 8 lugares reservados a países de destacada relevância econômica. A OIC detinha poder de *enforcement* por definição de um processo claro de resolução de controvérsias, que poderia chegar à Corte Internacional de Justiça. A OIC havia incorporado, assim, uma gama de interesses dos diferentes países que participaram de seu desenho.

A OIC deixou pelo menos três legados na política sobre o comércio internacional: constituiu uma arena na qual os interesses dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento foram promovidos; estabeleceu parâmetros para discussão de problemas relacionados a *commodities*; levou ao estabelecimento do GATT, que constituiu a base da regulamentação do comércio até 1995, quando a OMC foi criada.

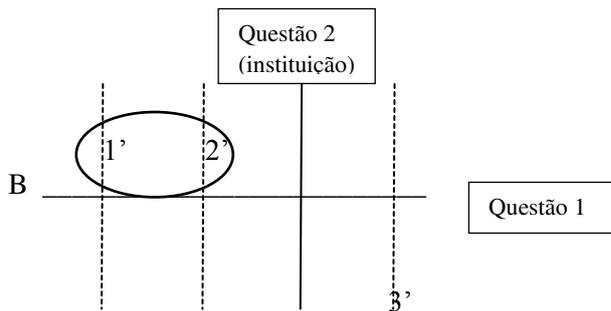
Apesar desses legados, o regime que organizou o comércio internacional, o GATT, nunca se propôs ser uma instituição eficiente. Pelo contrário, tratava-se de um acordo geral tendo os membros como partes contratantes. O foco em produtos manufaturados, a regra informal de tomada de decisão por consenso costurado em portas fechadas e, finalmente, os próprios resultados do regime, que favoreciam os países desenvolvidos, nos levam a caracterizá-lo como uma instituição redistributiva.

As cinco primeiras rodadas de negociação do GATT trataram somente da redução tarifária sobre bens manufaturados. Somente a partir de 1964 há a ampliação da agenda em negociação, como a inclusão de medidas antidumping, barreiras não-tarifárias (como exigências sanitárias e fitossanitárias) e o direito de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências. Nesse sentido, observa-se o impacto do G-77 e do Movimento dos Não Alinhados em ampliar a agenda em discussão. Entretanto, essas questões só foram se concretizar em questão institucional ao longo da Rodada Uruguai com o Grupo de Cairns, que resultou na inclusão da agricultura na estrutura institucional da OMC. A partir de 1995, com a OMC há uma instituição do tipo *new deal*. Tsebelis (1998) apresenta a Figura 17 abaixo para ilustrar esse tipo de situação:

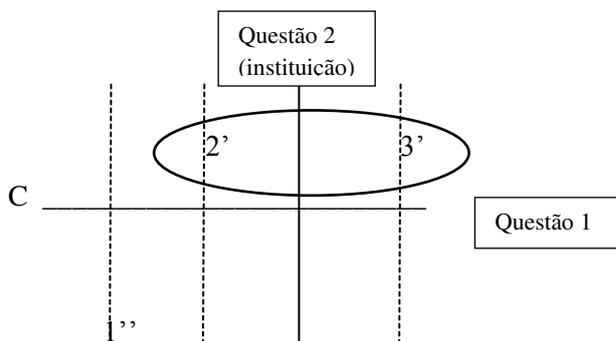
Figura 17A política da mudança institucional



Posições dos atores antes da apresentação de uma questão institucional



Posições dos atores após a apresentação de uma questão institucional – instituição de consolidação



Posições dos atores após a apresentação de uma questão institucional – instituição redistributiva

Fonte: Tesebelis (1999), p. 114

Na Figura acima, a apresentação de uma questão institucional na linha A evidencia a proximidade de 1 e 2, que formam uma coligação governamental, enquanto o ator 3 permanece na oposição. Nas linhas B e C, estão apresentadas duas consequências possíveis da apresentação de uma nova questão institucional. Na linha B, a introdução da nova instituição é apoiada pela coligação que está no poder (atores 1 e 2) e combatida pela oposição (ator 3). Os atores 1 e 2 promovem a nova instituição porque ela serve a seus interesses mais que o *status quo*. A situação representa a introdução de uma instituição de consolidação.

Na linha C, a introdução de uma questão é apoiada por uma nova maioria. Os atores 2 e 3 encontram-se mais próximos entre si do que os atores 1 e 2 após a apresentação da nova questão institucional, de modo que a coligação anterior se rompe e uma nova coligação é formada. A iniciativa dessa nova instituição pode ter partido do ator 3, para romper a coligação que estava no poder, do qual estava excluído, ou pode ter partido do ator 2, que queria promover seus interesses ainda mais e julgou mais proveitosa a aliança com o ator 3. De toda forma, a linha C apresenta uma instituição do tipo *new deal*.

Se considerarmos os atores 1 e 2 como o Norte (EUA e UE), e o ator 3 com o Sul (Grupo de Cairns na Rodada Uruguai ou o G-20 nas negociações de Doha), podemos pensar a evolução do regime de comércio da seguinte forma: consideramos o GATT uma instituição redistributiva do tipo consolidação pois, como vimos, o regime de comércio criado por este acordo era satisfatório para os países industrializados do Norte, mas não para as economias periféricas do Sul, que encontravam dificuldades para expandir suas exportações de produtos agrícolas e de manufaturas básicas, como produtos têxteis. Não obstante a insatisfação e marginalização da grande maioria dos países em desenvolvimento, o GATT continuou a existir durante décadas. Sua longevidade decorre, em grande medida, da sua habilidade em acomodar as necessidades das grandes potências comerciais do Ocidente, notadamente os países conhecidos como *Quad Group* – EUA, UE, Canadá e Japão – ou, a coligação vencedora em B, na Figura 17.

Conforme aponta Tsebelis (1998), o jogo da mudança institucional ocorre de três maneiras:

Em primeiro lugar, pode efetuar-se com a concordância dos atores, porque eles julgam que isso seja de seu interesse comum. Nesse caso, a mudança produz uma instituição eficiente. Em segundo lugar, se um dos atores tem em mãos o poder institucional, pode modificar a instituição de acordo com seus próprios interesses. Nesse caso, refiro-me a instituições de consolidação. Em terceiro lugar, o ator mais fraco pode buscar reforços, formar coligações e modificar a instituição que não lhe foi favorável. Nesse caso, refiro-me a instituições *new deal* (p. 115).

Nesse sentido, tendo em vista a Figura 17, ao longo do período GATT, a situação era a apresentada em B, quando a questão institucional estava basicamente relacionada à redução de tarifas de produtos manufaturados. Apesar de ter entrado na agenda nas negociações em 1964, as novas questões para além das negociações sobre tarifas de bens manufaturados somente se materializaram institucionalmente na Rodada Uruguai (1986-94), quando foi proposta e estabelecida uma Organização Mundial de Comércio. Ao longo das negociações da Rodada Uruguai, diversas questões institucionais foram apresentadas, como medidas não

tarifárias, serviços, propriedade intelectual, resolução de controvérsias, produtos têxteis e agricultura.

Nesse sentido, as negociações da Rodada Uruguaí organizaram coalizões diversas em torno de distintas questões institucionais. A OMC em si constitui uma instituição do tipo *new deal*. Entretanto, apesar da nova Organização, temos um longo impasse nas negociações agrícolas. Isso implica que o regime de comércio agrícola continua sendo uma instituição redistributiva de consolidação (linha B). Apesar de ter ampliado o escopo dos temas em negociação, a OMC não foi capaz de gerar regras que acomodem os interesses de todos, ou a maioria dos membros (o que seria de se esperar de uma instituição eficiente), nem conseguiu formar uma nova coalizão com parte da coligação vencedora anterior e membros da antiga oposição em relação aos produtos agrícolas. Tendo em vista o princípio do Compromisso Único (*Single Undertaking*), a questão agrícola acaba travando as demais questões na OMC.

Em suma, a OMC como um todo pode ser entendida como C, na Figura 17. Entretanto, as negociações agrícolas permaneceram em B. A grande novidade é que alguns países antes periféricos passaram a atuar mais próximos do centro do poder, notadamente Brasil, Índia e China, e a ter poder real de veto nas questões de comércio internacional. Conforme veremos a seguir, o *deadlock* pode ser explicado pela incerteza sobre a capacidade dos países do Sul jogarem duro nas negociações. Nesse sentido, apesar de ter formalizado a agenda agrícola na OMC, não houve um *new deal* em relação aos interesses em disputa.

O mais próximo que as negociações chegaram de um *new deal* de fato foi nas negociações em Genebra, 2008. Visto a partir da categoria analítica proposta, o *bandwagon* do Brasil em relação ao G-20 quase efetivou o cenário descrito em C, na Figura 17. Caso o *deadlock* tivesse sido superado, com a aprovação da questão institucional relacionada ao Pacote Lamy, haveria o estabelecimento de uma nova instituição para regular o comércio de bens agrícolas a partir do realinhamento das coligações anteriores. Entretanto, como veremos mais adiante, apesar da deserção do Brasil, o G-20 manteve força suficiente para jogar duro e interditar a proposta de EUA e UE.

## 6.2 Os jogos em arenas múltiplas

Segundo Tsebelis (1998), se um jogo varia, isso se deve a variações nos *payoffs* ou nas regras (ou em ambos). Jogos em múltiplas arenas concentram-se no primeiro tipo de variação; a mudança institucional lida com o segundo tipo. Vimos a política da mudança institucional e a manutenção do impasse nas negociações. Consideremos agora os jogos em arenas múltiplas.

além da rede de subjogos na qual os atores estão envolvidos, o jogo da mudança institucional altera o valor dos *payoffs* tanto na arena principal, como nas arenas subjacentes, alterando as estratégias e as ações dos atores.

Segundo Tsebelis (1998), os jogos em múltiplas arenas introduzem o contexto político em problemas da teoria dos jogos. Em um exemplo simples de subjogo, como os que foram vistos no capítulo 2, os fatores contextuais não exercem influência alguma. Entretanto, nos jogos em arenas múltiplas uma determinada situação em outra arena determina os *payoffs* dos jogadores na arena principal. Uma analogia que o autor faz é o jogo na arena parlamentar que consiste, nos termos da teoria dos jogos, numa série de subjogos possíveis. Qual desses subjogos será realmente jogado pelos atores parlamentares depende das ações de outros atores, como eleitores e militantes políticos. Os jogos em múltiplas arenas constituem um meio para estudar todos os subjogos possíveis que dependem de fatores contextuais.

Conforme aponta o autor,

Outra forma de expressar essa ideia é pelo conceito de *fatores externos*, ou seja, consequências que a interação entre dois outros partidos tem para terceiros partidos [...]. Se for possível desprezar fatores externos, então a interação entre dois atores poderá ser estudada de maneira isolada e as previsões sobre o comportamento de cada ator poderão ser acuradas. Se, por outro lado, os fatores externos forem importantes e terceiros partidos reagirem ao jogo entre os dois jogadores, então precisaremos estudar esses fatores externos. Uma maneira de estudá-los é considerá-los de forma explícita e construir um modelo completo da interação entre todos os partidos interessados. Outra maneira de estudar a interação entre dois jogadores com fatores externos é concentrar-se no impacto das reações de terceiros partidos à interação dos principais jogadores: é o enfoque dos jogos ocultos (TSEBELIS, 1998, p. 67).

Considerando que a variação no número de jogadas, finitas ou infinitas, tal como tratamos no capítulo 2 dessa tese, quando um jogador não conhecer os *payoffs* de seu adversário num jogo repetido infinitamente, então pode acreditar que há uma pequena probabilidade de que tais *payoffs* tornem racional para o outro jogador a cooperação mútua. Nesse caso, ele pode escolher cooperar, e a cooperação mútua será o resultado de cada interação do jogo. A informação incompleta é suficiente para eliminar a distinção entre um número finito e um número infinito de rodadas. Essa propensão à cooperação também é denominada de Teorema Popular.

Entretanto, devemos assumir pressupostos mais realistas sobre os jogos efetivamente jogados por atores reais em situações como negociações internacionais. Tsebelis (1998) sustenta que os atores podem fazer uso de estratégias contingentes ou correlacionadas, ou

seja, quando se permite a comunicação e os jogadores podem coordenar suas escolhas na forma de estratégias. Com a introdução de estratégias contingentes, as propriedades dos jogos mudam de maneira substancial. Em particular, a probabilidade de escolha de cada estratégia varia de acordo com o tamanho dos *payoffs* do jogo. Assim, as variações de *payoffs* afetam o comportamento dos jogadores na arena principal e afeta os equilíbrios dos jogos.

Considerando  $p$  a probabilidade de instrução, e  $q$  como a probabilidade de retaliação, o autor demonstra que é possível o exame dos jogos no mesmo quadro analítico com a inequação:  $(R - O)p + (T - P)q > (T - O)$ . Essa inequação implica que quando são possíveis estratégias correlacionadas, a probabilidade de cooperação aumenta com  $R$  e  $O$  (*payoffs* da cooperação), e de forma análoga, a probabilidade de cooperação diminui com  $T$  e  $P$  (*payoffs* da deserção). Assim, os jogos em múltiplas arenas possuem *payoffs* variáveis.

Considerando o jogo do galinha, o dilema dos prisioneiros e o jogo do impasse, quando são permitidas estratégias correlacionadas, cooperar ou não cooperar passa a depender dos tamanhos relativos dos *payoffs*. Quando são permitidas estratégias contingentes, os jogos produzem os mesmos resultados, independente da natureza do jogo. Os resultados dependem apenas do tamanho relativo dos *payoffs*. Nessas situações, a racionalidade, longe de ser restritiva demais, torna-se insuficientemente restritiva. A variabilidade de resultados produzidos pela escolha racional é tão ampla que é preciso impor restrições adicionais de modo a produzir uma correspondência entre os modelos e a realidade. Dentre o número infinito de resultados, aqueles em que a estratégia de cooperação é escolhida com maior frequência tornam-se mais prováveis quando os *payoffs*  $R$  e  $O$  aumentam e os *payoffs* de  $T$  e  $P$  diminuem, independentemente da natureza do jogo. Resultados análogos são produzidos no caso de jogos iterativos. Essa similaridade se deve ao fato de que as interações permitem o desenvolvimento de estratégias contingentes ou correlacionadas.

### **6.2.1 Jogos em arenas múltiplas: deserção, projeto institucional e *deadlock***

Como já apontamos anteriormente, a atuação do Brasil em Genebra, 2008, possui dois jogos em arenas múltiplas que analisaremos a seguir. O primeiro, da deserção do Brasil, constitui um jogo entre Brasil e o resto do G-20. Esse jogo diz respeito à estratégia de negociação empregada pelo Grupo nas negociações: integrativa ou distributiva. O resultado constitui a estratégia do Grupo, que passa a negociar como um ator unitário. Nesse caso, o fator contextual que impacta os *payoffs* é a questão institucional que analisamos anteriormente. O segundo jogo diz respeito ao reestabelecimento da cooperação entre Brasil e

G-20. Conforme será demonstrado, o fator contextual que explica esse movimento é o *deadlock*, que impediu a mudança institucional e fez o jogo retornar para a estaca zero, antes da apresentação da questão institucional. Antes de juntar as peças, entretanto, faz-se necessário apresentar uma explicação formal para o *deadlock* em 2008.

### 6.2.2 O a deserção do Brasil e o *deadlock* em 2008

A deserção do Brasil e a manutenção do *deadlock* em 2008 são fatos relacionados e podem ser apresentados formalmente tendo em vista a modelagem de Narlikar e Van Houten (2010). O Brasil desertou em função da possibilidade de jogar um jogo diferente ao entender que o melhor resultado para si seria o acordo em favor do Norte. Demonstraremos que o *deadlock* se perpetuou pela capacidade do G-20 jogar duro nas negociações por continuar sendo um jogador forte apesar da saída do Brasil. Nesse caso, ser um jogador forte decorreu do poder de veto da Índia.

Em primeiro lugar, no que se refere à deserção, enquanto membro da coalizão Sul (jogador A) na “Figura 16: Jogo sequencial entre A e B”, o Brasil, calculou que com o Pacote Lamy, tinha mais a ganhar com o acordo em favor de B. Conforme vimos em relação ao projeto institucional, a proposta em favor de B era uma questão institucional que alteraria os *payoffs* do Brasil. Era a oportunidade de jogar um jogo diferente sob uma instituição tipo *new deal*.

Considerando que dentro do G-20 o Brasil estava jogando um “jogo do seguro”, Figura 18a abaixo, há dois equilíbrios: tanto Brasil e Índia adotam uma postura integrativa nas negociações ou distributiva, sendo que a distributiva é Pareto Ótima. Na prática, os países seguiam a postura distributiva tendo em vista a proposta institucional defendida pelo grupo. Brasil e Índia mantêm a postura distributiva até a apresentação do pacote Lamy. A partir de então, a possibilidade de jogar um jogo diferente, o acordo em favor de B na Figura 17, alterou a percepção do Brasil em relação aos *payoffs* de seu jogo com o G-20. Em outras palavras, para o Brasil os benefícios de cooperar com o Norte passaram a superar os benefícios previstos na proposta defendida pelo G-20. Seja por conta do custo de manutenção do *deadlock*, ou por conta dos *payoffs* potenciais da nova proposta, o pacote Lamy criou um impasse na relação entre Brasil e G-20. O que equivale a dizer que, em relação ao G-20, o Brasil desertar, ou adotar uma estratégia integrativa, implicaria em *payoffs* maiores que cooperar com o G-20, ou seguir a estratégia distributiva. A situação pode ser modelada considerando o “jogo do impasse” apresentado no segundo capítulo dessa tese, na forma da

Figura 18b, abaixo. Nela, fica retratado o dilema entre Brasil e G-20 após a apresentação da questão institucional. O jogo representa o impacto da questão institucional tanto para os *payoffs* como para as estratégias dos atores:

Figura 18: A cooperação entre Brasil e G-20 antes e depois do pacote Lamy

a: O equilíbrio entre Brasil e G-20 antes do pacote Lamy enquanto “jogo do seguro”

		Índia	
		E. Distributiva	E. Integrativa
Brasil	E. Distributiva	3,3	0,2
	E. Integrativa	2,0	1,1

b: A deserção do Brasil modelando enquanto “jogo do impasse”

		Índia	
		E. Distributiva	E. Integrativa
Brasil	E. Distributiva	1,3	0,2
	E. Integrativa	3,0	2,1

Fonte: elaboração própria

Em segundo lugar, em relação à manutenção do *deadlock*, voltemos para a “Figura 16: Jogo sequencial entre A e B”. Com a saída do Brasil do G-20, a coalizão Norte enfrentaria um jogador mais fraco e, em tese, disposto a jogar “desistir”. Desta forma, ao tornar o Sul fraco, coalescendo com o Norte, o Brasil assumiu o custo de sinalização de que o jogador A (o Sul) se tornaria fraco. Por meio da indução reversa, podemos ver na árvore do jogo que o resultado esperado seria A fraco, no primeiro nó, sinalização no segundo nó, e acordo em favor de B com custo de sinalização para A.

Do ponto de vista do Brasil, conforme também podemos observar na Figura 18 acima, a manutenção da estratégia distributiva implica num *payoff* menor que da deserção. Desta maneira, o equilíbrio de Nash do jogo é a deserção mútua. Caso ambos cooperem e mantenham a estratégia distributiva do G-20, há a perpetuação do *deadlock*. Caso o Brasil deserte sozinho e opte pela estratégia integrativa (EI) e a Índia mantenha a estratégia distributiva (ED), ao Brasil resta o *payoff* do oportunista (o acordo mais vantajoso para si e o Norte) e a Índia com o do otário (ficar fora da elaboração do acordo). Nesse sentido, a única estratégia racionalmente válida seria a deserção mútua, ou seja, com o *bandwagon* do Brasil, os demais membros do G-20 desertariam também para evitar o pior cenário possível, que seria não ter participação no acordo. Com esse resultado, teríamos o fim do *deadlock* e um acordo entre Norte e Sul. Na Figura 16 seria “compromisso (com custos de sinalização para A)”.

Caso se tornasse de fato uma coalizão fraca, seria melhor o G-20 acompanhar a posição integrativa assumida pelo Brasil e, como mencionado anteriormente, adotar uma estratégia mista em questões cruzadas para minimizar a perda da capacidade de negociação conjunta. Nesse caso, caberia principalmente à Índia reconsiderar sua posição inflexivelmente distributiva pelo menos em alguma medida.

Entretanto, o que se viu foi a manutenção do *deadlock*. Por que isso ocorreu? Obviamente, apesar da deserção do Brasil, os membros remanescentes permaneceram numa coalizão forte. Narlikar (2007) sustenta que a Índia havia adquirido poder de veto em regimes internacionais, como o de não proliferação e o de comércio. Considerando que a China também é um ator com poder de veto (talvez maior que o da Índia), o G-20 ainda possuía com esses dois atores à sua frente poder suficiente para jogar duro nas negociações e resistir. O resultado do jogo ficou, então, *deadlock*, com custo de sinalização para o Brasil. Ao sinalizar que o Sul estaria enfraquecido com sua saída, o Brasil, conforme apontado no modelo, tinha a expectativa de “socializar” os custos para o G-20. Como o resultado foi o impasse, o custo de sinalização ficou exclusivamente com o Brasil. Ao invés de sinalizar que o Sul seria um ator fraco, o sinal foi de que o Sul não precisa do Brasil para jogar duro e manter a estratégia distributiva.

### **6.2.3 Jogos em arenas múltiplas e o reestabelecimento da cooperação entre Brasil e G-20**

Tendo em vista a noção de jogos repetidos infinitamente, a recomendação de cooperação cessa quando um dos atores altera seu comportamento. A partir desse ponto, a recomendação é não cooperar. Por que Brasil e G-20 retomaram a cooperação? A partir da análise feita anteriormente, o *deadlock*, por ser visto como um fator contextual para a coligação que se formou em torno do pacote Lamy (Brasil mais o Norte). Tendo em vista que não houve mudança institucional, em razão do *deadlock*, os *payoffs* voltaram a situação que estavam no início, ou seja, convergência das posições entre Brasil e G-20 em oposição ao Norte, na forma da antiga clivagem norte-sul.

Entretanto, qual era a situação inicial do jogo entre Brasil e G-20? Observando o que foi apresentado no capítulo 4, podemos pensar a inserção internacional do Brasil a partir da escolha entre duas estratégias: alinhamento com as potências ocidentais; ou busca pela autonomia, expressa na cooperação Sul-Sul e no fortalecimento dos laços regionais. Tendo em vista que o apreço pelo multilateralismo e pela cooperação Sul-Sul são os principais elementos que sustentam uma inserção internacional independente e a construção de um

espaço próprio para atuação e busca pelos interesses nacionais desde o início dos anos de 1960, fica clara a opção do Brasil pela inserção autônoma.

Conforme vimos no capítulo 4, a busca pela autonomia rompe o alinhamento ainda com JK, mas somente tem seus fundamentos lançados na Política Externa Independente. Desde então, as relações com o Sul foram pelo menos mantidas, quando não ampliadas, levando em consideração governos que priorizavam as relações com o Norte. Nesse sentido, as primeiras coalizões tipo bloco (dentre elas o G-77), os arranjos regionais (como o Mercosul), e as coalizões em torno de questões específicas, como o G-20, decorrem dessa visão de que a ação coletiva com outros países do Sul aumenta as chances de influenciar as regras internacionais da governança internacionais em termos de justiça e equidade (instituições eficientes ou pelo menos *new deal*). Essa percepção é válida inclusive após a guinada liberal na política externa brasileira a partir de Collor. O que se observou foi uma mudança na justificativa para tais arranjos coletivos sul-sul, que passaram a servir ao propósito de liberalização com contrapartidas, no caso das negociações multilaterais, e uma adaptação do setor privado nacional para concorrer globalmente, no caso do regionalismo. De toda forma, as mudanças se deram mais nas justificativas que embasam as ações que nas ações em si.

Cabe lembrar também que o interesse do Brasil pelas coalizões internacionais esteve relacionado à importância das instituições multilaterais como meio para nivelar assimetrias de poder. Nesse sentido, a decisão por autonomia trouxe consigo a estratégia de se alinhar com interesses coletivos que também são seus, enquanto país em desenvolvimento do Sul. Decorre disso duas importantes questões. Primeiro, a ação coletiva aumenta as chances de influenciar a governança global e, desta maneira, cooperar sempre vai apresentar *payoffs* maiores que ir sozinho. Segundo, por ser um país em desenvolvimento com uma economia complexa, alguns setores possuem maiores vantagens comparativas (produtos agrícolas) que outros (propriedade intelectual), tornando a decisão de alinhamento função da especificidade da questão institucional apresentada na mesa de negociações.

Conforme apontamos no capítulo 5, as preferências de países como o Brasil sobre a governança global é um ponto importante para a compreensão do surgimento de *deadlocks* nas negociações internacionais: se as preferências não divergem substancialmente do atual *status quo* institucional e normativo, então o potencial de ocorrência de um *deadlock* é reduzido. As preferências se aplicam tanto a resultados políticos (a respeito de governança global) e como ao desenho institucional. Igualmente importante é a capacidade de influenciar a governança global, via participação na formação da agenda da mudança institucional.

Assim, a efetividade de estratégias usadas por potências emergentes é um determinante de sua habilidade de influenciar negociações globais e as instituições de governança global atuais. Cabe lembrar que mudanças na governança global resultam majoritariamente de negociações entre potências emergentes e tradicionais (EUA, UE e Japão).

A retomada da cooperação entre os atores é uma escolha racional pois, conforme estabelece Tsebelis (1998), uma vez que são permitidas estratégias contingentes, comunicação e coordenação, o que importa é o tamanho dos *payoffs*, independente do jogo jogado. Desta forma, apesar de uma grande convergência sul-sul na busca pelo estabelecimento de questões institucionais nas diversas arenas da governança global, em razão das características históricas dos interesses, a política das coligações e deserções que institucionaliza essas questões é função das regras em questão.

Assim, não devemos esperar fidelidade dos países em relação às coalizões que participam. Os países são fieis a seus interesses. Quando os interesses são convergentes e os países enxergam uma oportunidade de influenciar as regras em questão (variação positiva dos *payoffs*), então aumenta a probabilidade de cooperação. Independentemente se são do Norte ou do Sul. As negociações agrícolas na OMC são um exemplo permanente disso. Entretanto, como foi ressaltado ao longo dessa tese, no geral a convergência de interesses sobre a governança global se dá na lógica Norte x Sul.

## 7 Conclusão

Esta tese procurou resolver um problema de aparente irracionalidade no comportamento do Brasil e outros países em desenvolvimento no âmbito das negociações multilaterais sobre a liberalização do comércio de produtos agrícolas na Organização Mundial do Comércio. Particularmente, buscamos investigar a lógica do comportamento desses atores em romper uma coalizão para superar um *deadlock*, a estratégia dar errado e ainda assim, após o fim das negociações, reestabelecerem a coligação anterior.

Nesse sentido, em primeiro lugar, apresentamos os fundamentos teóricos de nossa análise. Discutimos o conceito e as principais noções sobre a modelagem da interação entre dois ou mais atores. Vimos como a política internacional foi objeto de diversas análises que tomam como base modelos formais de jogos, como em questões de segurança (crise dos mísseis) ou negociações multilaterais. Por fim, estabelecemos as premissas básicas sobre o estudo da ação coletiva internacional. Nesse sentido, os dilemas de ação coletiva e a busca pela produção de bens públicos (globais) são pressupostos em nossa análise.

Em seguida, nos focamos no regime de comércio internacional e nas coalizões internacionais que se organizaram nas negociações. O percurso institucional do regime foi tortuoso, com um grande revés no começo, a não aprovação da OIC, e longos anos funcionando com regras e mecanismos de *compliance* fracos sob o GATT. Além do mais, os interesses comerciais de parte dos membros tiveram maior atenção em detrimento de outros. Somente produtos manufaturados eram objeto de negociação e tentativas de ampliar a agenda eram geralmente rechaçadas. Somente a partir de meados dos anos de 1980 os países signatários do GATT conseguem lançar uma rodada de negociações cuja agenda levou ao estabelecimento da OMC em 1995.

A partir da criação da OMC as negociações fluíram até 2003, quando entraram em *deadlock*. O impasse se deu em grande medida por conta da criação de uma coligação de países, o G-20, que conseguiu construir uma proposta conjunta muito atrativa para seus membros. Além desse esforço diplomático, os membros maiores conseguiram evitar deserções de membros menores, de modo a criar força suficiente para jogar duro nas negociações a ponto de levá-las ao impasse.

Em segundo lugar, apresentamos como o Brasil buscou sua inserção internacional durante o período de construção do atual regime de comércio internacional. Além da política externa brasileira, tivemos que observar também a literatura sobre a cooperação Sul-Sul, importante conceito para a compreensão da postura adotada por Brasil e outros países do 3º

Mundo durante o período da Guerra Fria. A busca por uma inserção internacional autônoma motivou a ampliação da possibilidade de resolver os problemas de desenvolvimento interno do Brasil. Com o fim da Guerra Fria, entretanto, o cenário internacional muda, o que leva a um período de adequação das estratégias de inserção internacional. A prevalência do discurso liberal marcou uma guinada na política externa brasileira, que orientou seu desenvolvimento interno condicionado à abertura à concorrência externa, superando um longo período de substituição de importações. Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul subsiste e passa a instrumentalizar a busca por uma inserção liberal na economia global.

Uma vez considerados os aspectos teóricos, institucionais e os interesses em questão, chegamos à aplicação da teoria dos jogos ao estudo do *deadlock* nas negociações comerciais. Apresentamos duas explicações para o *deadlock* nas negociações agrícolas na OMC. A abordagem de Elsig e Dupont (2012), que sugerem que o *deadlock* é resultado de diferentes jogos entre os atores, e de Narlikar e Van Houten (2010), voltada para o papel da incerteza na interação Norte-Sul. O primeiro apresenta uma modelagem do *deadlock* em 2008 num jogo na matriz 2 x 2 entre Estados Unidos e Índia. Apesar de captar a interação que resultou em impasse, o modelo aponta um cenário não concretizado empiricamente de deserção generalizada no *endgame*. Narlikar e Van Houten (2010) apresentam um modelo mais complexo, que explica os impasses de 2003 e 2006, deixando as negociações que buscamos analisar de fora do modelo, com suas especificidades (em particular, a deserção do Brasil e manutenção da coalizão pela não deserção do resto de seus membros).

Por fim, nos valemos do enfoque dos Jogos Ocultos de Tsebelis (1998) para analisar nosso objeto. Nosso trabalho sustenta que a apresentação de uma questão institucional nas negociações em Genebra abriu a possibilidade de uma mudança nas regras que alterou as coligações que estavam organizadas na rodada. O Brasil foi o primeiro a aceitar a proposta, à revelia do G-20, sinalizando que a proposta do grupo não ofereceria um resultado melhor, naquelas condições, e, principalmente, que o G-20 havia se fragilizado enquanto coalizão. Com o resultado de um subjogo, entre Índia e EUA, no qual ambos foram inflexíveis em suas estratégias distributivas, toda negociação entrou em impasse. Sem mudança institucional, os atores voltaram à situação anterior.

A fim de demonstrar o argumento, nos valemos da leitura proporcionada por Tsebelis (1998) em relação aos jogos em arenas múltiplas e projeto institucional, o enfoque dos “jogos ocultos”.

No que se refere à política da mudança institucional, devemos ter em mente que as questões que são submetidas ao consenso dos membros são questões institucionais, pois

estabelecem regras que definem ganhos e perdas para os atores, entendidos como os *outputs* da organização, ou ainda, os *payoffs* dos atores. Para o Brasil, o Pacote Lamy foi uma questão institucional nova que possibilitava sair de instituição redistributiva de consolidação, para uma instituição redistributiva tipo *new deal*. As regras propostas pelo Pacote Lamy implicam, desta maneira, a possibilidade dos atores jogarem um jogo diferente daquele que vinha sendo jogado. Essa diferença fica por conta dos *payoffs*, que seriam alterados para cada jogador com as novas regras.

Entretanto, apesar de o novo jogo apresentar *payoffs* maiores para o Brasil, o mesmo não pode ser dito para o restante dos membros do G-20, muitos dos quais com interesses protecionistas. O *new deal* proposto pelo pacote Lamy alinhou os interesses brasileiros em relação aos da coalizão vencedora anterior, EUA e UE, deixando o restante dos membros do G-20, particularmente a Índia, na oposição. O resultado (inesperado) do realinhamento das forças foi a manutenção do *deadlock* nas negociações. Para demonstrarmos como se deu a perpetuação do impasse face às coalizões reorganizadas a partir da questão institucional posta pelo pacote Lamy, tomamos como referência o trabalho de Narlikar e Van Houten (2010). Como demonstrado, o alinhamento do Brasil em relação ao Norte sinalizou o enfraquecimento do G-20 e a possibilidade de romper o *deadlock*. Entretanto, apesar da saída do Brasil, o G-20 manteve força suficiente nas negociações para jogar duro e barrar a proposta em decorrência do poder de veto da Índia. Assim, tendo em vista que o *deadlock* não foi superado, ou seja, a questão institucional que mudaria as regras do jogo não vingou, os atores terminam as negociações no mesmo jogo (mesmas regras) de antes.

Em relação aos jogos em arenas múltiplas, do ponto de vista do Brasil em relação à sua cooperação com o G-20, as negociações em Genebra, 2008, possuem dois jogos ocultos. O primeiro, da deserção do Brasil, diz respeito ao jogo entre Brasil e o resto do G-20. Nesse caso, o fator contextual que impacta os *payoffs* é a questão institucional posta pelo pacote Lamy. Na relação entre Brasil e G-20, a apresentação do pacote Lamy representou um fator contextual, ou um jogo oculto, que alterou os *payoffs* da coligação, tornando a cooperação menos vantajosa que a cooperação. O resultado é a deserção do Brasil e o estabelecimento de uma nova coligação. Para a nova coligação (Norte mais o Brasil), o *deadlock* representa outro jogo oculto, pois impediu que as regras do *new deal* fossem consolidadas e fez voltar o jogo à estaca zero.

O segundo jogo oculto diz respeito ao reestabelecimento da cooperação entre Brasil e G-20. Nesse caso, o *deadlock* constitui um fator contextual que impediu a mudança institucional e o jogo retornou para o anterior da apresentação da questão institucional.

Entretanto, tendo em vista a noção de jogos repetidos infinitamente, não faz sentido pensar que a cooperação poderia ser reestabelecida. Como vimos no primeiro capítulo, se o Brasil e demais membros do G-20 estivessem num Dilema dos Prisioneiros repetido infinitamente, a recomendação de cooperação cessa quando um dos atores altera seu comportamento. A partir desse ponto, a recomendação é não cooperar.

A retomada da cooperação entre os atores é uma escolha racional pois, conforme estabelece Tsebelis (1998), uma vez que são permitidas estratégias contingentes, comunicação e coordenação, o que importa é o tamanho dos *payoffs*, independente do jogo jogado (exceto o do impasse). Desta forma, apesar de uma grande convergência sul-sul na busca pelo estabelecimento de questões institucionais nas diversas arenas da governança global, em razão de características históricas, a política das coligações e deserções que institucionaliza essas questões é função das regras em questão, ou seja, das questões institucionais.

Nesse sentido, as conclusões desse trabalho estão relacionadas a: o uso da teoria dos jogos enquanto modelo de análise; contribuição de Tsebelis (1998) para o estudo das negociações multilaterais em termos de abordagem institucional e a relação causal entre diferentes jogos; contribuição dessa tese para o campo de estudo das Relações Internacionais.

Em primeiro lugar, a aplicação da Teoria dos Jogos não constitui uma novidade no estudo das relações internacionais. A apropriação desse arcabouço teórico/metodológico pela análise de política externa a partir dos anos 50, e consolidado nas décadas seguintes, marcou a história dos estudos internacionais durante a Guerra Fria. Além disso, a teoria dos jogos, em particular o modelo do dilema dos prisioneiros e o conceito de Pareto ótimo, subsidiou a teoria institucionalista das relações internacionais elaborada nos anos de 1980. Da Teoria dos Jogos decorrem análises como as vistas no capítulo 5, específicas sobre o *deadlock* nas negociações da OMC.

Entretanto, a ação coletiva que se organiza entre estados nas negociações multilaterais carece de estudos. Apesar da literatura que se desenvolveu sobre coalizões internacionais, derivada da teoria das negociações, as leituras a partir da teoria dos jogos ainda são incipientes. No que se refere ao nosso problema, por que houve uma interrupção num jogo cooperativo entre Brasil e G-20, por que as negociações fracassaram e por que a cooperação foi reestabelecida após as negociações de 2008 em Genebra, a literatura apresenta algumas pistas isoladas.

Elsig e Dupont (2012) acertam na modelagem do impasse entre Índia e EUA, mas o cenário traçado com a deserção dos países do Sul no *endgame* não tem respaldo empírico. Nesse sentido, o modelo falha em explicar a deserção do Brasil, a capacidade de jogar duro

até o fim das negociações e o reestabelecimento da cooperação. Em grande medida, esse problema deriva da não percepção dos constrangimentos que as instituições impõem ao comportamento e à estratégia dos atores. Narlikar e Van Houten (2010) apresentam um modelo sofisticado sobre a prevalência do *deadlock* nas negociações em 2003 e 2006. Apesar de não explicar o impasse nas negociações de 2008, o modelo apresentado por esses autores permite entender, desde que considerado o papel dos diferentes modelos (projetos) de instituição sobre os atores, o fim da estratégia cooperativa e o *deadlock*, mas não alcança o reestabelecimento da cooperação após novo impasse.

Desta maneira, o enfoque dos Jogos Ocultos, que enfatiza o papel dos constrangimentos institucionais e estabelece relação causal (através da variação de *payoffs*) entre os diferentes jogos para explicar as ações e estratégias dos atores, possibilita, além de enxergar os limites de outras abordagens, explicar o jogo da política comercial do Brasil na OMC sem abrimos mão do pressuposto da racionalidade. Essa observação nos conduz à segunda conclusão dessa tese, sobre a relevância dos Jogos Ocultos para o estudo das negociações multilaterais.

Assumimos que o interesse do Brasil é se valer das relações internacionais para promover o desenvolvimento nacional e que, desde os anos de 1990, o país persegue em sua política externa a liberalização comercial negociada, de forma a aumentar sua inserção na economia global e promover os setores com maiores vantagens comparativas, como o setor agrícola. Entretanto, como foi extensivamente pontuado ao longo dessa tese, o aspecto institucional (para além dos interesses dos países) é um elemento chave para a compreensão tanto do comportamento como das estratégias dos atores.

Uma parte considerável de tempo e esforço coletivo dos países em negociações multilaterais se organiza em torno da possibilidade de definir quais questões (institucionais) serão submetidas ao consenso dos membros. Esse processo, de formação de agenda, levou os países a se organizarem, tendo em vista seus interesses, em dois grandes blocos nas negociações: Norte x Sul. Apesar de vitórias expressivas, como o tratamento diferenciado para países em desenvolvimento e a inclusão da agricultura e têxteis na OMC, a história das negociações reflete em grande medida os interesses dos países desenvolvidos. Indubitavelmente capazes de definir a agenda das negociações, os países desenvolvidos do Norte podem ser entendidos como a situação e o Sul, como a oposição, numa analogia de embate de forças numa arena parlamentar.

Entretanto, para compreendermos como se organizam as coligações específicas em cada “votação” precisamos levar em conta as propostas de mudança institucional (ou de

institucionalização, dependendo do caso). Se considerarmos somente as clivagens Norte x Sul, ficaremos surpreendidos com o comportamento real dos países e previsões erradas serão inevitáveis. O problema de pesquisa que norteou essa tese é um exemplo desse tipo de análise. Se considerarmos a cooperação Sul-Sul como elemento intrínseco para a compreensão da estratégia de negociação do Brasil, teremos dificuldades de explicar a deserção no G-20.

Além disso, para entendermos o resultado do jogo, precisamos levar em consideração a rede de jogos na qual os atores estão envolvidos. Conforme deixamos claro, resultados em algumas arenas determinam estratégias e ações em outras. Nesse sentido, a abordagem dos Jogos Ocultos apresenta um instrumento de análise importantíssimo, que demonstra a relação causal entre diferentes interações, tornando a modelagem baseada na Teoria dos Jogos muito mais próxima da complexidade do mundo “real” das negociações internacionais e parlamentares.

Por fim, para o estudo das Relações Internacionais, consideramos que esta tese contribui com a disciplina em três formas: com a sistematização de um modelo analítico que serve tanto ao estudo da política externa brasileira como da política externa comparada; com um modelo capaz de organizar o estudo da ação coletiva na busca pelos resultados (outputs) das Organizações Internacionais; no desenvolvimento de uma crítica, baseada na perspectiva institucionalista de escolha racional, sobre o problema dos ganhos relativos das instituições apontado pelos realistas.

No que se refere à contribuição do modelo para estudos de política externa, a abordagem em questão leva em conta constrangimentos externos para a tomada de decisão. Conforme apontamos, a análise de política externa se desenvolveu após o impacto do behaviorismo em abordagens que priorizam os fatores internos para a compreensão da tomada de decisão. Nessa tese, demonstramos que fatores institucionais externos impactam nas ações e estratégias dos países. Nesse sentido, o campo de estudos de política externa que trata da cooperação Sul-Sul e das negociações multilaterais tem a ganhar em profundidade e poder explicativo se levar em conta os constrangimentos que as instituições impõem na tarefa de maximização dos interesses nacionais.

Além desse ponto, a utilização de um modelo formal contribui para o estudo da ação coletiva que se desenvolve no âmbito das organizações internacionais. No campo de estudos da teoria institucionalista das relações internacionais, muita atenção foi dirigida aos pressupostos teóricos da escolha racional que sustentam a cooperação entre estados. Entretanto, os produtos dessas organizações, supostamente os bens públicos globais, e, principalmente a ação coletiva dos estados que é responsável pela obtenção desses bens, não

recebem a mesma atenção. Nesse sentido, a teoria dos jogos e, em particular, o enfoque dos jogos ocultos, tal qual desenvolvido nessa tese, aponta um rico instrumento analítico para o estudo das organizações internacionais: a capacidade de produzir os bens públicos globais e as formas pelas quais as instituições em questão e os interesses dos estados se organizam para produzi-los.

Finalmente, cabe considerarmos algumas implicações da utilização da tipologia de instituições apresentada por Tsebelis (1998) para o campo de estudos das Relações Internacionais. Como de conhecimento, os adeptos da leitura “realista” do sistema internacional criticam a abordagem institucionalista, dentre outros fatores, por considerarem as instituições mero reflexo da distribuição altamente desigual de poder e que produzem, no máximo, ganhos relativos que contribuem para o aumento da assimetria de poder. Nossa análise deixou claro que essas críticas são, em grande medida, justificadas. A capacidade das grandes potências em determinar a agenda das negociações é um fator determinante para os *outputs* das organizações internacionais, favorecendo uma distribuição desigual dos bens que deveriam ser públicos e globais. Nesse sentido, as organizações e instituições internacionais refletem a assimetria de poder.

## 8 Bibliografia

ALLAN, Pierre & DUPONT, Cédric. International Relations Theory and Game Theory: baroque modeling choices and empirical robustness. **International Political Science Review**, vol. 20, nº1, 1999, p. 23-47.

ALLISON, Graham. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1<sup>st</sup> ed. Ed. Little, Brown and Company, Boston, 1971.

ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas & SARAIVA, Miriam Gomes. A Integração Brasil- Argentina no Final dos Anos 90. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.02, nº 42 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Diplomacia do Liberalismo Econômico. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2<sup>a</sup> Edição, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma Política Externa Engajada: A diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 01, nº47, 2004.

ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMADO, Rodrigo. A Política Externa de João Goulart. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2<sup>a</sup> Edição, 2006.

AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.

APÓS fracasso, EUA afirmam que manterão ofertas feitas na Rodada Doha. **Folha Online**, 30 jul. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u427657.shtml>> Acesso em: 07 jul. 2011.

ARAÚJO, Braz José. A Política Externa do Governo de Jânio Quadros. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2<sup>a</sup> Edição, 2006.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra Entre as Nações**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2002.

BALDWIN, Robert E. The Case of a Multilateral Trade Organization. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

BARTELSON, Jens. **A genealogy of sovereignty**. Cambridge Studies in International Relations; 39. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1995.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul. **Estudos Avançados**, 19(55), 2005.

BENDOR, Jonathan and HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992), pp. 301-322.

BENNETT, Peter G. Modelling Decisions in International Relations: Game Theory and beyond. **Mershon International Studies Review**, nº 39, 1995. p. 19-32.

BIZZOTTO, Márcia. Brasil fez tudo o que pôde para ter acordo, diz Amorim. **Folha Online**, 30 ago. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u427579.shtml>> Acesso em: 07 jul. 2011.

BØAS, Morten & McNEILL, Desmond. **Multilateral Institutions: A Critical Introduction**. London, Pluto Press. 2003.

BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs** 89: 3, 2013 (p.577-594)

CAMPOS, Taiane L. C. Conexão entre o Doméstico e o Internacional: Interesses e Estratégias do Brasil e da Índia na Construção do G-20. In: Monica Hirst; Maria Regina Soares de Lima; Marco Antonio Vieira. (Org.). **Vozes do Sul e Agenda Global - África do Sul, Brasil e Índia**. 1ª edição, São Paulo: HUCITEC Editora, 2012, pp. 147-192.

CAMPOS, Taiane Las Casas. A Rodada Doha: dificuldades e avanços nas negociações agrícolas entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. **Observatório Político Sul-Americano**. IUPERJ/UCAM. Análise de Conjuntura, nº 11, nov. 2008.

CAMPOS, Taiane Las Casas. Integração Regional e o Desenvolvimento econômico: o caso do Mercosul. In: VADEL, Javier Alberto; CAMPOS, Taiane Las Casas. **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011. p. 18-46.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, nº1, 2005.

CARMO, Márcia. Argentina pede que Brasil "não a deixe sozinha" em Doha. **Folha Online**, 04 dez. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u474985.shtml>> Acesso em: 07 jul. 2011.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**: uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2ª Edição, 2001.

CASARÕES, Guilherme. “As três camadas da política externa de Collor: poder, legitimidade e dissonância”. Dissertação de mestrado (Programa San Tiago Dantas). São Paulo, 2012.

CASTRO, Iná Elias de. Visibilidade da região e do regionalismo. A escala brasileira em questão. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 155-169.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília, Thesaurus Editora. 2008.

CERVO, Amado Luiz. A Política Exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.46, nº01, 2003.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, maio 2006. p. 135-152.

CORREIA, Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2ª Edição, 2006.

CORTES, Maria Julieta. O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina. **Contexto Internacional**- vol.26, nº 02, jul/dez de 2004.

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. **Meridiano 47** n. 97. Ago. 2008. P. 39 a 47

COSTA, Darc. “A América do Sul: Um Novo Espaço em Construção”. IN: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: (2 : Rio de

Janeiro : 2007): o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method. In: COX, Robert W. & SINCLAIR, J. (eds.). **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DAUNTON, Martin. From Bretton Woods to Havana: multilateral deadlocks in historical perspective. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

EFSTATHOPOULOS, Charalampos. Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda. **Cambridge Review of International Affairs**, Vol. 25, nº 2, june 2012, p. 269-293.

EICHENGREEN, Berry. “**A Globalização do Capital**”. São Paulo. Ed. 34, 2000.

ELSIG, Manfred & DUPONT, Cédric. Persistent Deadlock in Multilateral Trade Negotiations: the case of Doha. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

FERNANDES, Ananda Simões. A política externa da ditadura brasileira durante os “anos de chumbo” (1968-1974): as intervenções do “Brasil Potência” na América Latina. **História Social**, nº 18, segundo semestre de 2010.

FERRER, Aldo. A Relação Argentina- Brasil no Contexto do Mercosul e a Integração Sul- Americana. **Política Externa**, vol.09, nº 02, set/out/nov de 2000.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luiza. Governabilidade e concentração de poder institucional - o governo FHC. **Tempo social**, vol. 11, n. 2. São Paulo, outubro de 1999.

FONSECA, Gelson. Mundos Diversos, Argumentos Afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2ª Edição, 2006.

GARCIA, Marco Aurélio. Integração e projeto nacional de desenvolvimento: algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina. In: LAVINAS, Lena,

CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p 27-41.

GOLUB, Philip S. From the International Economic Order to the G20: how the 'global South' is restructuring world capitalism from within. **Third World Quarterly**, vol. 34, nº 6, 2013, p. 1000-1015.

GOMES, Paulo C. da Costa. O Conceito de região e sua discussão. IN: CASTRO, Iná E., GOMES, Paulo C. da Costa, CORRÊA, Roberto L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2000. 2ª Ed. p. 49-76.

GONÇALVES, Pascoal T. C. **Ação Coletiva e Potências Médias: uma análise do comportamento de Brasil, Índia e África do Sul nas agendas internacionais de segurança, meio ambiente e comércio**. 2010. 122f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Prog. Pós Graduação em Relações Internacionais, PucMinas, Belo Horizonte. 2010.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**. Nº 42, 3. Summer, 1988

HAMILTON, Collen & WHALLEY, John. Coalitions in the Uruguay Round. **Weltwirtschaft Archives**, Vol. 125, No. 3, pp. 547-562, September 1989.

HIRST, Monica. A Política Externa do Segundo Governo Vargas. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2ª Edição, 2006.

HOEKMAN, Bernard. Proposals for the WTO reform: a synthesis and assessment. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

HUDSON, M. Valerie & VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Mershon International Studies Review** (1995) 39, 209-238.

HURRELL, Andrew and NARLIKAR, Amrita. A new politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. **Global Society**, vol.20, nº4. 2006.

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies** (21:4).1995.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, vol.82, nº1. 2006.

HURRELL, Andrew. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. IN: **Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states**. P.1-11. Washington, D. C. : Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000.

JANSEN, Marion. Defining the Borders of the WTO Agenda. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

KAHLER, Miles. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. **International Affairs** 89:3. 2013. 711-729.

KAUSHIK, Atul; KAUKAB, Rashid & KUMAR, Pranav. A Brief Analysis of the July 2008 Lamy Package. CUTS Centre of International Trade, Economics & Environment. 2008.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1984.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, dec. 1988, p. 379-396.

KINGDON, John W. "**Agenda, alternatives and public policy**". 2nd Ed. Addison-Wesley Education Publishers Inc. 1995

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervient Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982, p. 185-205, Spring.

LACK, Alex Warleigh. Towards a conceptual framework for regionalisation: bridging "new regionalism" and "Integration theory. **Review of International Political Economy**, vol. 13, n. 5 (dec. 2006), p. 750-771

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**. V.7, n. 03, mar. 2012

Lima, M. R. S. de. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. **Observatório Político Sul-Americano**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/Ucam, 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.

LIMA, M. R. Soares de. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu.**" Ph.D. Dissertation in Political Science, Vanderbilt University. 1986.

LIMA, M.R. Soares de e COUTINHO, M.V. Integração Moderna. Análise de Conjuntura. **Observatório Político Sul-Americano**. Janeiro de 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermédio: imprecisão conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel (Org.). **India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007. p. 169-190.

LIMA, Maria Regina Soares de. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. **Observatório Político Sul-Americano**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.

LOPES, Dawisson Belém e VELLOSO Jr., Joelson. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. **Contexto Internacional** – vol. 26, nº2. 2004.

MARINO, Marcelo Passini e MARIANO, Karina I. Pasquariello. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, nº 31, 2003.

MARTIN, Lanny W., & STEVENSON, Randolph T. “Government formation in parliamentary democracies”. **American Journal of political Science**, vol. 45, nº 01, janeiro de 2001. P. 33-50.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**. Winter 1994/95. Vol. 19, Nº 3, p. 5-49.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of common markets studies**, vol. 31, nº4. 1993.

MORGENTHAU, Hans J. **a Política Entre as Nações: a luta entre pelo poder e pela paz**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2003.

MOURA, Gerson. As razões do alinhamento: a política externa brasileira no após guerra (1945-1950). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 28, nº 109-110, jan.-jun. 1985.

MUNCH, Geraldo L.. Teoria dos Jogos e Política Comparada: novas perspectivas, velhos interesses. **Dados**, Vol. 43 nº3, Rio de Janeiro, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1994.

NARLIKAR, Amrita & VAN HOUTEN, Pieter. Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO. IN: NARLIKAR (Ed.), Amrita. **Deadlocks in Multilateral Negotiations: causes and solutions**. Cambridge University Press. 2010

NARLIKAR, Amrita e TUSSIE, Diana. **The G20 at the Cancun Ministerial: developing coalitions in the WTO**. Oxford and Buenos Aires. Blackwell Publishing Ltd. 2004.

NARLIKAR, Amrita. "All that Glitters is not Gold: India's rise to power". **Third World Quarterly**, vol. 28, nº5, 2007. p. 983-996.

NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: a very short introduction**. Oxford University Press, Oxford. 2005.

NARLIKAR, Amrita. Collective Agency, Systemic Consequences: Bargaining Coalitions in the WTO. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. **International Affairs**. 89: 3, 2013. P. 561-576

NEGOCIAÇÕES de Doha deixam "ferida" entre Brasil e Argentina, diz jornal. **Folha Online**. 30 jul. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u427612.shtml>> Acesso em: 07 jul. 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes, ONUKI, Janina e OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**; volume 28, número 2, páginas 465-504. Dezembro 2006.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ORENSTEIN, Luiz. **A estratégia da ação coletiva**. Rio de Janeiro: REVAN, 1998.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, nº 37, jan./jul. 2005. p. 295-316.

PEREIRA, Demetrius Cesario e ROCHA, Rafael Assumpção. Debates Teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectivas do "embate" neo-neo. **Monções**, v. 3, nº 6, jul./dez. 2014. p. 313-328.

PHILLIPS, Nicola. The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America. **Third World Quarterly**. Vol. 24, nº2. p. 217-234, 2003

PINO, Bruno Ayllón. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, nº 97-98 (abril 2012). P. 189-204.

PREEG, Ernest H. The Uruguay Round Negotiations and the creation of the WTO. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 42, nº3. 1988.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2ª Edição, 2006.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Integração x Integração: a busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 55-88.

RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. O Lugar do Brasil na Política Externa da Argentina: a visão do outro. **Novos Estudos**, nº65, março de 2003.

SALOMÓN, Mônica e PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 56 (1): 40-59. 2013.

SATO, Eiiti. De Gatt para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas**. – vol. 2. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006.

SCHARPF, Fritz W. **Games Real Actors Play – actor centered institutionalism in policy research**. Westview Press, Commor, 1997.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2. 1998, p.385-413.

STROM, Kaare e NYBLADE, Benjamin. Coalition theory and government formation. IN: BOIX, Carles e STROKES, Susan C. (eds). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford University Press. 2009.

THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 41 (2), p. 29-58. 1998

TOYE, Richard. The International Trade Organization. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.

TYERS, Rod. The Cairns Group and the Uruguay Round of International Trade Negotiations. **The Australia Economic Review**. 1<sup>st</sup> Quarter. 1993.

VAZ, Alcides Costa. Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, nº 97-98 (abril 2012). P. 175-187

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira – a busca pela autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo, Editora Unesp. 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa do Governo JK (1956-61). IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2<sup>a</sup> Edição, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas. – vol. 2**. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006.

VIZENTINI, Paulo G. F.. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. ed. UFRGS: Porto Alegre, RS, 1998.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge studies in international relations; 24. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1993.

WALLERSTEIN, I. The inter-state structure of the modern world-system. In. S. Smith, K. Booth; M. Zalewski, **Internacional theory: positivism and beyond**. 1996, p.87-107.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa, Gradativa, 2002.

WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. **International Security** 25, no. 1, Summer, 2000, p. 5-41.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power. **International Organization**, 46, 1992, p. 391-425.

WOO, Byungwon. Game Theory. IN: ISHIYAMA, John T. & BREUNING, Marijke. **21<sup>st</sup> Century Political Science: a reference handbook**. SAGE Publications, 2011.

WORLD BANK. World Bank Open Data. Disponível em <<http://data.worldbank.org/>> Acesso em 05 fev. 2015.

WTO. World Trade Organization – International trade and market access data. Disponível em < [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)> acesso em 02 fev. 2015.

WTO. World Trade Organization – Understanding the WTO. Disponível em <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf)> . Geneva, 2015

ZEILER, Thomas W. The Expanding Mandate of the GATT: the first seven rounds. IN: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. 2012.