

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A Influência da Política Agrícola Comum na Posição
da União Européia nas Negociações Agrícolas do
Sistema Multilateral de Comércio GATT/OMC:**

Análise Comparada das Rodadas Uruguai e Doha

Carlos Henrique Canesin

Brasília, 2009.

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

A Influência da Política Agrícola Comum na Posição da União Européia nas Negociações Agrícolas do Sistema Multilateral de Comércio GATT/OMC:

Análise Comparada das Rodadas Uruguai e Doha

Autor: Carlos Henrique Canesin

Orientadora: Profa. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho

Dissertação submetida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais sob orientação da Prof. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho.

Brasília, 2009.

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

A Influência da Política Agrícola Comum na Posição da União
Européia nas Negociações Agrícolas do Sistema Multilateral de
Comércio GATT/OMC:

Análise Comparada das Rodadas Uruguai e Doha

Carlos Henrique Canesin

Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho (orientadora)

Profa. Dra. Míriam Gomes Saraiva (membro externo)

Profa. Dra. Ana Flávia Barros Platiau (membro interno)

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (suplente)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo determinar como opera a influência das diretrizes da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Econômica Européia (CEE) / União Européia (UE), com especial atenção para seus processos de reforma, sobre o processo de formação da posição negociadora da comunidade para as negociações multilaterais de comércio no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Para a compreensão deste processo, estudaremos também como o sistema multilateral influencia a dinâmica da PAC, retroalimentando o processo. Os casos selecionados são os da formação e alterações da posição negociadora da CEE/UE durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT e da Rodada Doha (das Ministeriais de Seattle até Hong Kong) da OMC. Nos ocupamos aqui apenas brevemente dos demais condicionantes para o comportamento da UE na mesa de negociações do GATT/OMC e atenção minoritária será dispensada aos demais atores participantes, não nos detendo sob problemas de formação de alianças nem nas dinâmicas alheias à CEE/UE nas negociações multilaterais. O foco desta pesquisa é explicar como a agenda de uma política intra-comunitária setorial como a PAC tem efeitos sobre a posição da UE no sistema internacional. A hipótese levantada é fruto de implicações teóricas e parcialmente derivada de uma análise contrafactual de que substanciais movimentações políticas, *lato senso*, da União Européia, encontram constrangimentos e restrições institucionais às suas conformações de agenda e implementação política, cujo último bastião tem sido historicamente a estrutura da Política Agrícola Comum. Esta é uma constatação concernente tanto às movimentações da União Européia com desdobramentos sobre suas próprias políticas comunitárias, quanto em seu relacionamento com terceiros. Analisou-se o processo pelo qual se transmite a restrição institucional da PAC desenvolvendo-se um modelo intergovernamentalista derivado da obra de Moravcsik (1997, 1999), um modelo híbrido que leva em conta premissas básicas do institucionalismo e aceita a existência de restrições à ação dos estados que estão fora do jogo inter-estatal. O modelo toma como dado as instituições por meio das quais os estados interagem entre si, as normas e regras deste processo, e as agrega de forma conciliada à dinâmica da barganha intergovernamental clássica observando como será produzido o equilíbrio nestas condições e se haverá alteração destas regras por força desta mesma dinâmica. Conclui-se que a PAC é uma importante restrição à formação da agenda da UE no sistema multilateral de comércio e que seus efeitos, medidos a partir da variação do poder de barganha da comunidade, variam de acordo com a concentração das preferências dos estados-membros e com o *timing* das suas reformas em relação às negociações no GATT/OMC.

Palavras-chave: União Européia; Política Agrícola Comum; Comércio Agrícola; Negociações Internacionais; GATT; OMC.

ABSTRACT

The objective of this study is to determine how the reform process of the guidelines of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Economic Community (EEC) / European Union (EU) influence the formation of the EU's negotiating position for multilateral negotiations of trade under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO). To correctly access this process, We will also analyze how the multilateral trading system influences the dynamics of bargain within the CAP, providing feedback to this very process. The cases selected are those concerning the formation and alteration of the negotiating position of the EEC / EU during the negotiations of the Uruguay Round of the GATT and the Doha Round (from the Seattle Ministerial to the Hong Kong Ministerial) of the WTO. We have here little concern about other conditions for the conduct of the EU's negotiations in the GATT / WTO and little attention will be given to other minority actors participating in the process as well as to the dynamics of alliances formation outside the EEC / EU in the multilateral negotiations. The focus of this research is to explain how the agenda of an intra-Community policy like CAP has effects profound effects in the EU's position in the international system. The hypothesis advanced here is the result of theoretical implications and partly derived from an analysis of counterfactual rationalizing that shows that one of the EU's major institutional constraints to the conformation and implementation of its policy agenda has been historically the structure the Common Agricultural Policy. This is a finding concerning not only the movements of the European Union on developments within its own communitarian policies but also in its relationships with other players. We examined this process by which is transmitted the restrictions of the CAP applying an intergovernmental model of analyses derived from the work of Moravcsik (1997, 1999). We developed a hybrid model that takes into account basic premises of the institutional theory and accepts the existence of restrictions on the behavior of States that are set outside the inter-state game. This model takes as given the institutional framework through which States interact, the standards and rules of procedure, and it adds them in a reconciled way to the dynamics of intergovernmental classical bargaining with the purpose of verify their influence in shaping the outcome balance and under what conditions this very dynamics alters the basic rules reinitiating the game. One can conclude that the CAP is an important restriction on the formation of the EU's agenda and negotiating position in the multilateral trading system and its effects, measured by the change in the bargaining power of the community, vary with the concentration of member-states preferences and the timing of the CAP's reforms during the negotiations in the GATT / WTO.

Key words: European Union; Common Agricultural Policy; Agricultural Trade; International Negotiations; GATT; WTO.

AGRADECIMENTOS

A redação desta dissertação não teria sido possível sem o auxílio de inúmeras pessoas que de maneiras diversas contribuíram para o desenvolvimento deste projeto e que, dessa forma, seria demasiado difícil citar nominalmente, mas às quais devoto aqui minha gratidão. As eventuais incorreções que persistirem são, obviamente, de minha completa responsabilidade.

Agradeço ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, verdadeiramente minha *alma mater*, que acolheu este projeto de pesquisa e no seio do qual encontrei durante um longo tempo um ambiente propício à discussão de idéias e debate acadêmico. Agradeço também às professoras Dra. Ana Flávia Barros Platiau e Dra. Míriam Gomes Saraiva pela participação em minha banca de defesa e pertinentes comentários para melhora do texto.

Tenho, portanto, uma grande dívida para com esta instituição e em especial para com a Profa. Dr. Maria Izabel Valladão de Carvalho, minha orientadora desde meu primeiro projeto de iniciação científica, a qual contribuiu desde cedo para a formulação e posterior desenvolvimento deste trabalho e à qual não possuo palavras para agradecer pela dedicação e amizade ao longo de todos estes anos.

Esta dissertação é dedicada aos meus pais, Carlos Alberto Canesin e Regina Célia Canesin, que acompanharam de perto minha jornada e sem os quais esta não faria sentido, agradeço pelo incessante apoio e onipresença.

SUMÁRIO

Lista de Siglas e Abreviações	p. 9
Lista de Figuras e Tabelas	p. 11
Introdução	p. 12
Capítulo I	p. 16
1.1. O Sistema Multilateral de Comércio: Origem e Evolução	p. 17
1.2. A CEE/UE no GATT/OMC: Da Criação da PAC ao Mandato Negociador	p. 27
1.2.1. A relevância da PAC para a CEE/UE	p. 31
1.2.2. O Mandato Negociador	p. 36
1.3. A Pergunta de Pesquisa	p. 37
Capítulo II	p. 39
2.1. Objetivo	p. 40
2.1.1. Hipótese de Trabalho	p. 41
2.2. Revisão da Literatura	p. 43
2.2.1. Teoria dos Jogos nas Relações Internacionais	p. 43
2.2.2. Do Institucionalismo ao Intergovernamentalismo	p. 51
2.3. Marco Teórico e Modelo de Análise	p. 57
Capítulo III	p. 60
3.1. O Contexto Europeu: da CEE à UE	p. 61
3.2. Aparato Institucional (Como?)	p. 61
3.3. As Negociações no GATT antes da Reforma da PAC	p. 65

3.4. Quando e Quais?	p. 68
3.4.1. A Reforma da PAC: Reforma MacSharry	p. 68
3.4.2. As Negociações no GATT Após a Reforma da PAC	p. 73
3.5. Considerações Provisórias	p. 76
Capítulo IV	p. 77
4.1. O Contexto Europeu: da UE-15 à UE-25	p. 78
4.2. Quando e Quais?	p. 80
4.2.1. Reforma Agenda 2000	p. 81
4.2.2. Reforma Mid-Term Review	p. 86
4.2.3. As Negociações na OMC	p. 89
4.3. Considerações Provisórias	p. 96
Capítulo V	p. 97
5.1. As reformas da PAC e o sistema GATT/OMC	p. 98
5.2. Análise Comparativa	p. 103
5.3. Considerações Finais	p. 106
Referências Bibliográficas	p. 110

Lista de Siglas e Abreviações

AE – Agra Europe

ASEAN – Association of South East Asian Nations

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CAG – Conselho de Assuntos Gerais e Negócios Exteriores

CCE – Conselho das Comunidades Européias

CEE – Comunidade Económica Européia

CGE – Computable General Equilibrium

CoAm – Conselho de Ministros de Agricultura

Comissão (CE) – Comissão Européia

Conselho – Conselho Europeu

DG – Diretório Geral

EBA - Everything But Arms

ECO – Europa Central e Oriental

EUA – Estados Unidos

FMI – Fundo Monetário Internacional

G20 – Grupo dos Vinte (refere-se ao G20-OMC e não ao G20-Financeiro)

G7 – Grupo dos Sete

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GATT-47 – como é chamado o acordo geral de criação do GATT em 1947

GATT-94 – acordo geral da Rodada Uruguai do GATT em 1994

GTAP – Global Trade Analysis Project

ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

MAS – Aggregate Measurement Support

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC / WTO – Organização Mundial do Comércio / World Trade Organization

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PE – Parlamento Europeu

Phare – Pre-Accession Aid and Capacity-Building

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

QUAD – Grupo dos Quatro, composto por EUA, CEE, Japão e Canadá

Sapard – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SEA – Single European Act

TUE – Tratado da União Européia, também conhecido como Tratado de Maastricht

UE – União Européia

UE-15 – União Européia com 15 membros em 1994

UE-25 – União Européia com 25 membros em 2004

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de Figuras e Tabelas

Tabelas

Tabela 1.1: Corrente de comércio de bens	p. 18
Tabela 1.2: Rodadas multilaterais de comércio do GATT	p. 22
Tabela 1.3: Rodada multilateral de comércio da OMC	p. 23
Tabela 1.4: Conferências ministeriais da OMC	p. 23
Tabela 5.1: Quadro de resultados	p. 104

Figuras

Figura 1.1: Balanço Orçamentário Operacional do período 2004-2007	p. 33
Figura 1.2: Gastos da UE em 2007 por tipo e por Estado-membro	p. 34
Figura 2.1: Hipótese de trabalho	p. 42
Figura 3.1: Preferências-padrão na PAC	p. 63
Figura 3.2: Organograma do Processo Decisório da PAC	p. 64

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o conjunto de negociações agrícolas ocorridas no sistema multilateral de comércio, no âmbito da Rodada Urugui do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir da influência da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE). No decorrer do trabalho, buscaremos apresentar as influências recíprocas entre as negociações agrícolas no sistema multilateral e as negociações de reforma da PAC no âmbito comunitário da UE, de forma a demonstrar as conexões causais existentes entre estes processos, que a princípio podem parecer isolados entre si.

Para estabelecer esta relação foram selecionados dois casos, que posteriormente serão analisados comparativamente com vistas a produzir inferências quanto ao padrão de comportamento da UE e seus efeitos sobre o sistema multilateral. O primeiro caso analisado é o da formação e alterações da posição negociadora da Comunidade Econômica Europeia (CEE) durante as negociações da Rodada Urugui do GATT. O segundo, o da formação e alteração da posição negociadora da UE na Rodada Doha (das Ministeriais de Seattle até Hong Kong) da OMC.

Este trabalho tem como foco as preferências da CEE/UE tais como apresentadas na mesa de negociações no GATT/OMC e as preferências dos estados-membros em torno da PAC, ocupando-se, portanto, apenas marginalmente de alguns dos demais condicionantes para o comportamento da CEE/UE na mesa de negociações do GATT/OMC e presta atenção minoritária aos demais atores participantes. Não nos deteremos, desta forma, nos problemas de formação de alianças nem nas dinâmicas alheias à CEE/UE nas negociações multilaterais. O foco desta pesquisa é explicar como a agenda de uma política intra-comunitária setorial como a PAC tem efeitos sobre a posição da CEE/UE no sistema internacional e como este processo se retroalimenta.

A influência da PAC sobre a posição negociadora europeia em ambas as rodadas, e de forma oposta a influência da própria barganha multilateral sobre a PAC, serão acessadas em três

momentos distintos: primeiramente se estabelecerá a posição da CEE/UE e a restrição imposta pela PAC previamente às suas reformas em questão, Reforma MacSharry durante a Rodada Uruguai e Reformas Agenda 2000 e Fischler (também conhecida como *Mid-Term Review*) durante a Rodada Doha; posteriormente às reformas se avaliará como as alterações nas restrições da PAC tiveram impacto na definição das novas diretrizes de negociação da CEE/UE nestas respectivas rodadas, eventualmente contribuindo para a alteração do equilíbrio geral das negociações; e finalmente se observará como os próprios desdobramentos das negociações multilaterais impulsionados pela PAC se tornam restrições sobre as negociações futuras em torno desta política comunitária.

Tendo como base nos resultados alcançados na análise dos casos em questão, a serem apresentados nos Capítulos III e IV, respectivamente, no Capítulo V se procederá a uma análise comparativa dos efeitos da PAC sobre o cenário do sistema multilateral de comércio. Espera-se que esta análise institucional da influência de uma política setorial chave para a atuação de um dos mais relevantes atores no comércio internacional possa, além de servir como contribuição à literatura e ao debate em relação ao tema, auxiliar agentes públicos e privados a compreender a complexidade deste processo e orientar de forma mais eficiente a formulação das estratégias brasileiras, quer em negociações multilaterais quer bilaterais com a União Européia na temática agrícola.

O trabalho divide-se em cinco capítulos nos quais progressivamente são apresentados nosso objeto de estudo, uma revisão da literatura, a análise de cada uma das reformas e a influência da PAC nas mesmas e por fim, oferece-se uma análise comparativa dos efeitos distintos de cada um dos processos de reforma em questão para a posição da UE tanto na Rodada Uruguai quanto na Rodada Doha e para o próprio equilíbrio geral das negociações.

O **Capítulo I** estrutura-se em três partes. A primeira dedica-se a contar brevemente a história do Sistema Multilateral de Comércio, do surgimento do GATT à institucionalização alcançada com a criação da OMC, passando pelo desenvolvimento da pauta agrícola no sistema, e oferece, por fim, um panorama geral das duas últimas rodadas de negociação do sistema multilateral: a Rodada Uruguai, última do GATT; e a Rodada Doha, primeira e atual da OMC.

Já a segunda parte, introduz uma visão geral acerca da PAC, estabelecendo o contexto histórico de seu surgimento e as condições que levaram à sua perpetuação no sistema político europeu, e esclarece como esta política intra-comunitária setorial tem íntima conexão com os desdobramentos do sistema internacional e mais especificamente no plano multilateral de comércio.

Por fim, o primeiro capítulo aborda brevemente como se dá a formação do mandato negociador europeu para as negociações comerciais multilaterais, de forma a possibilitar o desenvolvimento na terceira parte da pergunta de pesquisa e os primeiros argumentos teóricos, avançados no Capítulo II, sem prejuízo de sua mais detida consideração nos Capítulos III e IV que abordam as Rodadas Uruguai e Doha, respectivamente.

O **Capítulo II** é composto por três seções ao longo das quais se apresenta gradualmente o modelo que guiará o desenvolvimento dos Capítulos III e IV, que tratam das Rodadas Uruguai e Doha respectivamente, e estabelece as bases necessárias para comparação dos resultados obtidos a serem apresentados no Capítulo V.

A primeira seção faz uma retomada de forma mais detida da hipótese que anima esta pesquisa, enquanto a segunda dedica-se a uma revisão ampla da literatura relevante acerca de negociações internacionais, teoria dos jogos e modelos de processo decisório na tríplice fronteira das disciplinas de ciência política, economia e relações internacionais. A partir desta discussão explica-se o motivo e as vantagens da adoção de nosso modelo de pesquisa.

A terceira seção, por sua vez, apresenta o marco teórico e o modelo construído para se analisar as negociações em questão e explica como se dará a sua operacionalização nos capítulos seguintes.

O **Capítulo III** foi dividido em cinco partes em que se desenvolve o argumento das conexões entre a PAC e a arena multilateral e da influência de seu processo de reforma, Reforma MacSharry, nos desdobramentos e no equilíbrio final da Rodada Uruguai do GATT.

A primeira parte oferece uma rápida descrição de nosso objeto à época da Rodada Uruguai, descrevendo a evolução dos atores da comunidade europeia do início da década de 1980 a 1994 com o fechamento da rodada. A segunda, expõe minuciosamente o aparato

institucional da PAC pelo meio do qual são expostas as preferências dos estados-membros, fornecendo tanto a este capítulo quanto ao que se segue a resposta a “como” se produzem as alterações legislativas dentro da perspectiva aqui adotada.

A terceira parte ocupa-se em descrever o estado das negociações no GATT precedentes ao processo de reforma da PAC. E a quarta parte, trata das negociações de reforma da PAC e de sua influência sobre a posição da UE e o equilíbrio das negociações. Já a última parte faz rápidas considerações acerca das perspectivas teóricas utilizadas e dos resultados até então alcançados.

O **Capítulo IV** foi estruturado de forma diferente de seu precedente, possuindo apenas três partes distintas. A primeira parte faz uma rápida descrição de nosso objeto durante o período de nossa análise da Rodada Doha, descrevendo a evolução dos atores componentes da comunidade européia.

A segunda parte é desenvolvida em três subseções. A primeira trata das negociações de reforma da PAC conhecida como Agenda 2000; enquanto a segunda trata também da reformada da PAC conhecida como *Mid-Term Review*. A terceira subseção trata das negociações agrícolas no sistema multilateral de comércio e da influência da PAC sobre estas. A última parte, por sua vez, faz algumas considerações quanto às perspectivas teóricas utilizadas e os resultados alcançados.

Por fim, o **Capítulo V** foi organizado em três seções e apresenta uma perspectiva geral do trabalho e traz as conclusões observadas quanto à influência da PAC nos desdobramentos das negociações do GATT/OMC.

A primeira seção faz uma revisão das Reformas MacSharry, Agenda 2000 e *Mid-Term Review*, oferecendo alguns novos elementos, e destaca as principais alterações nas diretrizes da PAC introduzidas por tais reformas. Enquanto a segunda seção apresenta propriamente dita nossa análise comparativa da influência destas reformas sobre o sistema multilateral, tanto para a posição da UE no GATT/OMC, quanto para as negociações multilaterais como um todo. Por fim, a terceira seção conclui o trabalho com a apresentação de nossas considerações finais.

Capítulo I

O Sistema Multilateral de Comércio e a Política Agrícola Comum da UE

Which comes first? The egg or the chicken?

The GATT!

Robert Wolfe, **Farm Wars** (1998, p. 45).

O presente capítulo conforme estabelecido na Introdução precedente estrutura-se em três partes. A primeira dedica-se a contar brevemente a história do Sistema Multilateral de Comércio, do surgimento do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) à institucionalização alcançada com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), passando pelo desenvolvimento da pauta agrícola no sistema, e oferece, por fim, um panorama geral das duas últimas rodadas de negociação do sistema multilateral: a Rodada Uruguai, última do GATT; e a Rodada Doha, primeira e atual da OMC.

Já a segunda parte, introduz uma visão geral acerca da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia (UE), estabelecendo o contexto histórico de seu surgimento e as condições que levaram à sua perpetuação no sistema político europeu, e esclarece como esta política intracomunitária setorial tem íntima conexão com os desdobramentos do sistema internacional e mais especificamente no plano multilateral de comércio.

Ainda na segunda parte aborda-se brevemente como se dá a formação do mandato negociador europeu para as negociações comerciais multilaterais, de forma a possibilitar o desenvolvimento dos argumentos teóricos do Capítulo II, sem prejuízo de sua mais detida consideração nos Capítulos III e IV que abordam as Rodadas Uruguai e Doha, respectivamente.

Por fim, a terceira parte lança nossa pergunta de pesquisa e faz uma breve sumarização da problemática de que tratará este trabalho, tendo como base as discussões desenvolvidas no decorrer deste primeiro capítulo.

1.1. O Sistema Multilateral de Comércio: Origem e Evolução¹

Das primeiras civilizações humanas, primitivas e isoladas, ao atual mundo globalizado da tecnologia da informação, desenvolveu-se uma ampla gama de diferentes frentes de contato entre o ambiente externo e o interno das sociedades. Uma surgiram a muito pouco no tempo histórico, como a mídia eletrônica e a internet; enquanto outras, como o comércio, originalmente na forma de escambo, estão ligadas à gestação mesma das primeiras relações entre as sociedades mais antigas.

O desenvolvimento e o aumento do volume de comércio internacional têm estado fortemente ligados ao desenvolvimento do próprio sistema internacional, uma vez que as unidades componentes deste sistema têm historicamente no comércio as suas principais bases de contato. O advento das modernas técnicas de produção que permitem a segmentação das cadeias produtivas, de forma a alocar plantas responsáveis por setores específicos em diferentes países de acordo com suas vantagens comparativas, e da tecnologia e logística sofisticada dos fretes internacionais, reduzindo os custos de transporte significativamente, têm contribuído adicionalmente para a ampliação destes fluxos (FRIEDMAN, 2005).

A integração das matrizes produtivas em diferentes países tem avançado de forma cada vez mais rápida e os dados do comércio internacional para a década de 90 demonstram esta clara tendência, o crescimento do intercâmbio comercial, a uma taxa média de 5%, superou consistentemente o crescimento do produto mundial, que ficou em média em 3% no período (WTO, 2001). Tendo apenas o comércio de bens atingido US\$ 6,4 trilhões e o comércio de serviços a marca de US\$ 1,4 trilhão no ano de 2000, representando um crescimento de 12% e 5% respectivamente, com ano-base de 1999 (Id Ibid). Dados que, portanto, comprovam a rapidez e o escopo do processo em questão.

O comércio internacional tem, assim, adquirido cada vez mais relevo nas relações internacionais entre os países e, por conseqüência, na economia mundial. Apesar das crises internacionais das décadas de 1980, 1990 e 2000, que vitimaram principalmente os ativos financeiros de países em desenvolvimento na América Latina, Sudeste Asiático e também a

¹ A presente seção não pretende ser um estudo exaustivo das origens e evolução do sistema de comércio multilateral, mas sim procura oferecer uma contextualização geral deste processo tendo em mente nosso objeto de estudo.

Rússia pós-soviética, o volume de comércio destas regiões tem se mantido forte e inclusive apresentado taxas de crescimento expressivas, como se pode observar na **Tabela 1.1**.

Tabela 1.1: Corrente de comércio² de bens

Ano	América Latina ³	Sudeste Asiático ⁴	Rússia ⁵	Mundo
1990	0,2	0,3	n. d.	3,5
2000	0,4	0,81	0,15	6,4
2006	0,8	1,45	0,47	12,4

Fonte: Elaboração própria com base em (WTO, 2007a)

A atual fase de crescimento do volume de comércio internacional se inicia com o fim da Segunda Guerra Mundial, que assiste tanto a uma reorganização em larga escala dos sistemas produtivos quanto a um re-ordenamento do sistema internacional em sua vertente bipolar.

No espectro liberal, um sistema de cooperação internacional na área econômica de caráter multilateral tripartite é gestado. Em 1944 no famoso Hotel Bretton Woods, em New Hampshire nos Estados Unidos (EUA), foi decidido que sob o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) seriam criadas três organizações internacionais com o intuito de coordenar a cooperação em três áreas: financeira; desenvolvimento e reconstrução; e comércio internacional.

A primeira área seria abarcada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pelos arranjos cambiais e estabilização monetária; a segunda pelo Banco Mundial ou Banco Internacional para a reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), responsável, em conjunto com a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por gerir os recursos destinados à reconstrução da Europa devastada pela guerra e mais tarde por programas de financiamento ao desenvolvimento nos países pobres e em desenvolvimento.

² Total de importações mais exportações (em trilhões de dólares a preços correntes).

³ Dados se referem à América Central e do Sul em conjunto.

⁴ Dados se referem à Association of South East Asian Nations (ASEAN).

⁵ Não há dados para o período de transição da Rússia 1989/1990 com o desmembramento da URSS.

No campo do comércio internacional, houve a tentativa de se criar a Organização Internacional do Comércio, tendo a ONU convocado reunião em Havana, Cuba, em 1946 com esta finalidade específica. Este empreendimento fracassou, pois, um dos principais arquitetos da organização e o responsável pelo maior volume de comércio do globo na época, e ainda hoje, os Estados Unidos, não pôde ratificar o acordo de criação do organismo devido à forte oposição do Congresso.

As negociações em Havana produziram, no entanto, uma solução parcial para este problema. Foi criado um pequeno secretariado para a organização que, mesmo a despeito de sua não efetivação em organismo internacional, tornou-se um pólo de discussão multilateral na matéria. Dessa forma, em 1947 foi assinado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), responsável por levar a cabo, de forma não institucionalizada, as negociações comerciais multilaterais, que objetivavam há época a desconstrução das barreiras quantitativas ao comércio internacional, na forma de quotas e outras restrições, e reduções tarifárias.

O GATT teve aderência crescente e durante a ordem bipolar chegou a abarcar virtualmente todos os países do bloco ocidental. Com o fim da bipolaridade, seu escopo se ampliou ainda mais com a participação de países do antigo bloco soviético. Apesar da grande aderência ao GATT e relativo sucesso na redução de tarifas ao comércio, sua falta de institucionalização e seu enfoque principalmente tarifário, com ênfase sobre o comércio de bens industriais, foram gradativamente tornando-o menos eficaz na administração do sistema multilateral. Principalmente com a emergência de novos interesses comerciais nas áreas agrícola, de serviços, propriedade intelectual, investimento, além de barreiras não-tarifárias.

Por um lado o GATT foi considerado um sucesso, ao reduzir as tarifas comerciais ao longo de várias rodadas de negociações [...] Por outro lado, o GATT se mostrou incapaz de se adaptar às mudanças na economia internacional, principalmente à medida que o processo de globalização se intensificou, no final da década de 1980 (HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 153).

A falta de institucionalização do GATT tornava-se um problema crescente, tanto para o tratamento dos novos temas, quanto para efetividade dos acordos alcançados, devido ao fortalecimento do regionalismo econômico; a diminuição das barreiras tarifárias e a crescente utilização de barreiras não-tarifárias ao comércio; o aumento da importância do comércio de

serviços e propriedade intelectual; além de demandas pela inclusão de uma pauta agrícola nas negociações multilaterais (Id Ibid).

Assim, em paralelo à Rodada Uruguai do GATT, que foi concebida para o tratamento destes novos temas de comércio, foi negociada a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) para dar institucionalidade e maior poder ao organismo responsável pelas negociações comerciais multilaterais. Dessa forma, em 15 de abril de 1994, ao término da Rodada Uruguai, é criada a OMC, organização que assumiu todos os acordos firmados no âmbito do GATT até então e passou a ser a responsável pela condução da agenda multilateral de comércio.

Segundo Trebilcock e Howse (2005), a temática agrícola ocupa um lugar especialmente controverso durante a história da construção do sistema multilateral de comércio. O acordo original do GATT (GATT-47) faz poucas referências à agricultura especificamente, mas sempre que o faz é no sentido de prover tratamento especial ao comércio agrícola dentro das disciplinas gerais do GATT, sendo o maior contraste entre estes tratamentos observado no plano das disciplinas de subsídios e restrições quantitativas. Segundo os autores, diferenças entre o tratamento do comércio agrícola e o comércio de bens, no âmbito do GATT-47, explica-se pelo próprio ambiente de negociação do acordo (Id Ibid, p. 243).

À época de negociação do GATT, o principal ator no comércio internacional estava em processo de consolidação de sua legislação interna sobre agricultura, a saber, os Estados Unidos. O fato de que o maior exportador agrícola e líder do bloco ocidental, havia aprovado uma nova legislação em 1933, denominada *Agricultural Adjustment Act*, que só foi totalmente operacionalizada no ano de negociação do acordo do GATT, em 1947, contribuiu sensivelmente para a conformação da pauta agrícola durante as negociações. A nova legislação norte-americana disciplinava a intervenção governamental na produção agrícola permitindo a elevação por decreto de tarifas e a aplicação de quotas e subsídios à exportação para estabilizar os preços agrícolas domésticos.

A posição norte-americana de conceder uma abordagem especial para a matéria agrícola não estava isolada e foi acompanhada pela maioria dos países desenvolvidos e mesmo em desenvolvimento à época. A Comunidade Econômica Européia (CEE) formada em 1957, que futuramente se transformaria em nossa contemporânea União Européia, sequer existia ainda e os

países que viriam a compô-la haviam recentemente emergido da Segunda Guerra com seus sistemas produtivos completamente devastados e ansiavam por um ambiente internacional pernicioso à prática do intervencionismo principalmente no campo agrícola.

Fatores políticos domésticos e pressões sociais diversas estiveram no centro das preferências da maioria das partes contratantes do GATT que buscaram construir um sistema diferenciado para o tratamento do comércio agrícola. Nos países ricos a produção agrícola estava em declínio enquanto a produção industrial se expandia rapidamente, como resultado, tornava-se cada vez mais difícil garantir a renda dos produtores rurais e administrar os crescentes fluxos populacionais. A agricultura era vista dessa forma, por diversos fatores e, sobretudo, devido a considerações de segurança alimentar e abastecimento, como uma área que deveria receber tratamento diferenciado das demais no âmbito do GATT.

No entanto, com a rápida reconfiguração da economia global observada nas décadas de 1960 e 1970, a posição quanto à temática agrícola de um número crescente de membros do GATT começou a se alterar. A tentativa de aproximar o tratamento do comércio agrícola às disciplinas gerais foi levantada sucessivamente nas rodadas do GATT, especialmente após as Rodadas Genebra-II e Dillon, mas sem muito sucesso. É somente a partir da Rodada Uruguai do GATT que efetivamente podemos observar resultados mais tangíveis no sentido de trazer as disciplinas que regulam o comércio agrícola em sintonia com as regras gerais do GATT.

A temática agrícola, assim como os demais novos temas, ganha força nas negociações durante a preparação da agenda para a Rodada Uruguai (GATT), que se iniciou em 1986, solidificando-se como um assunto de destaque e bastante delicado nas negociações multilaterais desde então. Após esta rodada, em 2001 é lançada em Doha, capital do Qatar, uma nova rodada de negociações intitulada de “Rodada do Desenvolvimento” ou “Rodada do Milênio”, com o objetivo de avançar ainda mais na discussão dos novos temas. No presente momento, as negociações da Rodada Doha (OMC) estão em um impasse bastante distante de seus auspiciosos objetivos iniciais.

Antes da apresentação do panorama geral destas duas últimas rodadas, que mais propriamente nos interessam aqui, é instrutivo observar-se a evolução histórica das negociações do GATT, apresentada na **Tabela 1.2**, o que nos permite ter uma clara visão do aumento do

escopo do sistema tanto no número de países-parte quanto do volume de comércio afetado pelas negociações e da evolução dos temas, a partir da Rodada Kennedy o foco prioritário em reduções tarifárias começa a ser suplantado.

Ao contrário do GATT, que teve 8 rodadas de negociação, a OMC está ainda em sua primeira rodada (Rodada Doha) como detalha a **Tabela 1.3**. Mas sua arquitetura institucional já propiciou a organização de sete reuniões de Ministros de Comércio e/ou Relações Exteriores, denominadas de Reuniões Ministeriais ou apenas de ministeriais, conforme mostra a **Tabela 1.4**. Inicialmente, estas reuniões foram projetadas para acontecerem a cada dois anos, no entanto, o impasse criado nas negociações nos últimos anos foi tão acentuado que a reunião ministerial que deveria ter ocorrido em 2007 foi cancelada e retomada apenas em 21 de julho de 2008.

Tabela 1.2: Rodadas multilaterais de comércio do GATT

Ano	Rodada	Questões temáticas principais	Comércio afetado	Número de países
1947	Genebra I	Tarifas	10 bilhões	23
1949	Anncy	Tarifas	n. d.	13
1951	Torquay	Tarifas	n. d.	38
1956	Genebra II	Tarifas	2,5 bilhões	26
1960-1961	Dillon	Tarifas	4,9 bilhões	26
1964-1967	Kenedy	Tarifas e medidas antidumping.	40 bilhões	62
1973-1979	Tóquio	Tarifas e barreiras não-tarifárias.	155 bilhões	102
1986-1994	Uruguai	Tarifas, barreiras não-tarifárias, produção agrícola, serviços, propriedade intelectual e têxteis.	3,7 trilhões	123

Fonte: Elaboração própria com base em (HERZ, HOFFMANN, Op. Cit., p. 152) e (THORSTENSEN, 2005, p. 31)

Tabela 1.3: Rodada multilateral de comércio da OMC

Ano	Rodada	Questões temáticas principais	Número de países
2001 - ?	Doha (Rodada do Milênio)	Tarifas, barreiras não-tarifárias, agricultura, padrões laborais, meio-ambiente, competição, investimento, patentes, compras governamentais e transparência.	141

Fonte: Elaboração própria com base em (Id Ibid).

Tabela 1.4: Conferências ministeriais da OMC

Número	Ano	Local
I	1996	Cingapura
II	1998	Genebra (Suíça)
III	1999	Seattle (EUA)
IV	2001	Doha (Qatar)
V	2003	Cancun (México)
VI	2005	Hong Kong
VII	2008	Genebra

Fonte: Elaboração própria com base em WTO (2007, b).

Tendo em mente a evolução geral do sistema, nos dedicaremos então a uma breve exposição dos desdobramentos das rodadas de interesse deste trabalho: a Rodada Uruguai (GATT) e a Rodada Doha (OMC). A Rodada Uruguai foi lançada em Punta del Este em 1986, tendo recebido o nome do país sede da conferência de abertura, e teve seu desfecho apenas em 1994 na cidade de Marraqueche. Esta foi a última conferência do GATT e até hoje a mais longa rodada de negociações comerciais multilaterais. Ela pode, no entanto, ser ultrapassada pela presente rodada (Doha – OMC) que já dura mais de sete anos e ainda não tem perspectiva de término.

Esta foi uma rodada bastante ambiciosa e marcada por grandes tensões desde mesmo a preparação de sua pauta. Houve uma clara divisão entre os países industrializados desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Os primeiros pressionavam por uma rodada de escopo limitado aos temas de serviços e propriedade intelectual, enquanto que os últimos defendiam a ampliação das negociações para que abarcassem as áreas de comércio têxtil e agrícola.

Após as negociações em torno da pauta da rodada, opondo países desenvolvidos e em desenvolvimento, o lançamento foi pacífico e os trabalhos se desenvolveram rapidamente até 1988. Ao final deste ano foi realizada Conferência Ministerial em Montreal, Canadá, para se mensurar os resultados alcançados até aquele momento. A reunião objetivava tanto avaliar o progresso das negociações quanto reavaliar as possibilidades de acordo e os termos de um fechamento da rodada. O prazo estabelecido para o término foi dezembro de 1990, mas, no entanto, seguidos impasses desencadeados pela reunião de Bruxelas impediram o cumprimento do cronograma.

O principal foco dos impasses foram as negociações na temática agrícola, onde países exportadores agrícolas, desenvolvidos e em desenvolvimento, pressionavam por uma maior abertura dos mercados dos países desenvolvidos para os seus produtos, sem, no entanto, desejarem se submeter às exigências dos mesmos, na área de serviços principalmente. Este grupo de países, que foi o principal responsável pela inclusão da temática agrícola nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT, ficou conhecido como o Grupo de Cairns.

De um lado do impasse, estava o Grupo de Cairns, que recebeu tal nome devido ao fato de ter sido fundado em agosto de 1986 na cidade de Cairns, na Austrália, e ainda atuante no cenário internacional, tem como membros África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Uruguaí⁶.

⁶ Informações colhidas no *website* oficial do Grupo de Cairns disponível em <<http://www.cairnsgroup.org/index.html>>.

E do outro, um bloco de países desenvolvidos liderados principalmente pelos Estados Unidos, Comunidade Econômica Européia (CEE)⁷ e Japão, que resistiam à abertura de seus mercados nesta área. Tanto os EUA quanto a CEE o faziam sobremaneira devido ao impacto de suas legislações internas, como os *Farm Bills* no primeiro caso e a Política Agrícola Comum no segundo. Embora os EUA tenham sido um dos principais interlocutores exigindo maior regulação e eliminação dos subsídios a exportação agrícola europeus, o país deve ser enquadrado neste grupo, pois, no âmbito dos outros dois pilares de negociação, especialmente em apoio doméstico, possuía preferências muito mais próximas dos países protecionistas do que do grupo pró-liberalização.

Apenas no fim do ano de 1991 as negociações são retomadas após a consecução de um esboço de acordo na sede do GATT em Genebra. No entanto, o pré-acordo rapidamente se degenera com o recrudescimento da posição dos países em desenvolvimento, exigindo maior liberalização do comércio agrícola, e a oposição crescente entre os EUA e a CEE, que se acusavam mutuamente e exigiam maiores concessões.

Uma reviravolta nas negociações ocorreria em 1992, com um acordo inédito entre EUA e a CEE na área agrícola, o Acordo de Blair House, que possibilitou que ambos oferecessem menores concessões, principalmente quanto ao acesso aos seus mercados e manutenção de subsídios agrícolas. Sob o esteio deste acordo formou-se o *Quad*, grupo formado por EUA, CEE, Japão e que conseguiu atrair o Canadá, que juntamente com o Grupo dos Sete (G7)⁸, desbloquearam as negociações e foram capazes de forçar um acordo geral para a rodada ainda em 1993. Acordo este que foi sacramentado em 1994 em Marraqueche, pondo fim à rodada.

As longas negociações não foram fáceis e envolveram mais de 100 países, produzindo uma média de 500 páginas de compromissos individuais oferecidos por cada membro e cerca de 30.000 páginas de acordo geral (COSTA, 1996; THORSTENSEN, 2005). Estando os principais objetivos alcançados resumidos abaixo:

- criação da OMC;

⁷ Que viria a se constituir na União Européia apenas após o Tratado de Maastricht de 1992, também conhecido como Tratado da União Européia (TUE).

⁸ Grupo formado pelos ministros de finanças da Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

- inclusão dos novos temas na agenda do GATT/OMC (serviços, propriedade intelectual e investimentos)

- cronograma de liberalização nas áreas de agricultura e têxteis;

- queda dos patamares tarifários para produtos industriais e agrícolas;

- reforço das regras multilaterais: antidumping, anti-subsídios, salvaguardas, regras de origem, licenças, barreiras técnicas, entre outras;

- criação de um novo Órgão de Solução de Controvérsias permanente dentro da estrutura da OMC, criação de um órgão revisor, o Órgão de Apelação, e adoção da regra do consenso negativo para a adoção dos painéis de contenciosos;

- entendimento quanto ao tratamento de artigos do GATT/Acordo Geral como acordos preferenciais de comércio, balanço de pagamentos, assistência ao desenvolvimento, empresas estatais e compras no exterior, listas preferenciais de concessão e mecanismos de negociação de tarifas.

No setor agrícola, os principais tópicos da rodada foram: ampliação do acesso aos mercados dos países desenvolvidos; redução do suporte doméstico à agricultura na forma de subsídios que distorciam os preços internacionais e quotas; eliminação progressiva de subsídios à exportação; e harmonização de legislações sanitárias e fitossanitárias.

A Rodada Doha, lançada dois meses após os ataques aos EUA em 11 de setembro de 2001, em grande parte por iniciativa americana como símbolo da solidariedade internacional, teve sede na cidade de Doha, capital do Qatar, recebendo o nome de sua anfitriã. Foi a IV Conferência Ministerial da OMC, sendo intitulada de “Rodada do Desenvolvimento”, em referência aos auspiciosos discursos de abertura que enfatizavam que a preocupação maior da rodada recairia sobre as nações pobres e os benefícios que poderiam auferir através de padrões mais justos nos fluxos de comércio.

A Rodada Doha de Desenvolvimento se focou primeiramente, e com mais empenho até o momento, no controverso tema do comércio agrícola e na ampliação da liberalização do comércio de bens industriais. O que, no entanto, não significa que houvesse sintonia entre os

interesses de seus diversos participantes. Pelo contrário, já no início da rodada ocorreram batalhas diplomáticas em torno das definições de desenvolvimento e do que de fato significava uma rodada para o desenvolvimento.

Dentre a diversa gama de interesses expostos nestas negociações, é possível identificar seis posições principais de convergência, no que ficou conhecido como Grupo dos Seis: Brasil, Estados Unidos, União Européia, Japão, Austrália e Índia. Onde acabaram se configurando, em torno de cada país pilar, foros de discussões e consolidação de apoio de países com posições negociadoras semelhantes. O contato entre as posições estratégicas de cada pólo era feito por meio de reuniões paralelas entre os líderes de cada bloco, que receberam, inclusive, o título de “mini-ministeriais” pela imprensa internacional.

Grandes exportadores agrícolas, como Estados Unidos, Austrália e, inicialmente, Brasil, em seus principais discursos no lançamento da rodada procuraram enfatizar que sensíveis reduções na proteção tarifária no setor agrícola trariam grandes ganhos para os países pobres através do barateamento dos gêneros alimentícios e pela abertura do mercado mundial para os produtores locais, gerando mais emprego e renda nestes países.

Já o discurso dos países com baixo nível de desenvolvimento e daqueles com problemas graves de abastecimento e pobreza endêmica, como a Índia que possui uma população de mais de um bilhão de indivíduos, dos quais 27,5% estão abaixo da linha da pobreza e onde 75% dos pobres vivem em regiões rurais extremamente vulneráveis⁹, desenvolvimento significava poder praticar políticas de proteção e assistência às suas populações, aliadas a uma redução dos subsídios e abertura de mercado dos países ricos.

A União Européia, tendo seu próprio e influente lobby de produtores agrícolas para se preocupar, adotou, por motivos diferentes que serão explicitados no decorrer do texto, uma posição semelhante à da Índia. Procurou criticar os Estados Unidos por tentarem forçar a rodada rumo a uma liberalização drástica na área, o que seria impossível e mesmo danoso para os países menos desenvolvidos, conforme o primeiro discurso do Comissário de Comércio Europeu, Peter Mandelson.

⁹ Segundo dados do *Planning Commission* (2007), órgão do Governo da Índia. Relatório disponível em <<http://www.planningcommission.gov.in/news/prmar07.pdf>>.

Estas tensões entre blocos se exacerbaram e se tornaram mais do que evidentes em 2003, culminando no fracasso da V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun naquele ano. O fracasso se deveu a um recrudescimento na posição dos países em desenvolvimento, que representam hoje cerca de dois terços dos membros da organização, devido ao receio de serem afastados das negociações pelo lançamento conjunto das propostas da União Européia e dos Estados Unidos para a rodada, em uma reedição mal sucedida do Acordo de Blair House que havia destravado as negociações durante a Rodada Uruguai do GATT.

Com o fracasso da Ministerial de Cancun e a falta de uma agenda agrícola para as discussões, o segundo semestre de 2003 passou com as negociações praticamente congeladas. Os EUA, por sua vez, começavam a dar sinais de que passavam a voltar suas atenções mais para os acordos bilaterais e regionais, como seria observado nos acordos firmados em 2004 com Chile, Colômbia e o bloco ASEAN, do que às negociações no sistema multilateral (BLANDFORD, 2004).

Adicionando pressão às negociações na OMC, a Cláusula da Paz, acordo estabelecido durante a Rodada Kennedy do GATT e renovado no acordo final da Rodada Uruguai, expirou em 31 de dezembro de 2003. A Cláusula da Paz dispunha da impossibilidade de se acionar no GATT/OMC determinados subsídios praticados, dentro de certos limites, no setor agrícola. Dessa forma, uma extensa lista de instrumentos utilizados pela UE, em especial os subsídios à exportação, passaram a ser passíveis de questionamento perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O que, portanto, significava a possibilidade de retaliações comerciais.

Foi, então, só a partir do início de 2004 que a UE começava a demonstrar sinais de alteração de suas preferências. A nova proposta da UE avançava, assim, na oferta de concessões e mais notadamente oferecia a inclusão no acordo final da rodada de um cronograma para a eliminação dos subsídios à exportação, mas exigia que o mesmo fosse feito também para todos os tipos de subsídios indiretos à exportação dos demais países (STEINBERG, JOSLING, 2004).

A proposta da UE foi suficiente para reiniciar as negociações na temática agrícola, mas não o suficiente para costurar um acordo. Durante a reunião em Genebra do Conselho Geral da OMC em julho de 2004, EUA, UE, Austrália, Brasil e Índia passaram a patrocinar a retomada das negociações, obtendo sucesso na preparação de um acordo prévio para a preparação da

agenda agrícola para a reunião ministerial de Hong Kong a ser realizada em 2005 (WTO, 2004). No entanto, nenhum cronograma foi estabelecido para o fim das negociações, devido às muitas divergências ainda restantes entre o grupo.

Apesar do acordo prévio firmado em Genebra e das inúmeras reuniões e encontros informais dos negociadores representantes dos países deste grupo, não se avançou muito em direção a uma solução para o impasse agrícola. Até julho de 2005, nenhuma nova proposta concreta havia ainda sido registrada no Comitê Negociador em Agricultura da OMC (WTO, 2005). Apenas no início de outubro de 2005, bastante próximo da realização da VI Reunião Ministerial em Hong Kong, a UE lançou sua proposta detalhada quantificando suas ofertas, conforme se discutirá mais detidamente no Capítulo IV.

Atualmente, as negociações da rodada estão estacionadas e seguidos fatores como o recrudescimento da crise financeira internacional desencadeada pelo problema do crédito *subprime* no setor imobiliário dos EUA, assim como a recente eleição de novembro de 2008 que sagrou o democrata Barack Obama presidente neste mesmo país, tornaram o cenário das negociações ainda mais carregado e imprevisível.

Embora o discurso oficial da nova administração Obama seja o de resistir ao protecionismo neste momento de crise e de retomar as negociações na OMC, o movimento empreendido pelo representante comercial norte-americano na OMC, Ron Kirk, no sentido de alterar completamente os procedimentos adotados para as negociações, esquivando-se da discussão das modalidades e passando direto para o *scheduling* parece uma atitude protelatória. Lembra-se ainda, que além das eleições presidenciais, grande parte do Congresso norte-americano foi também renovado recentemente, passando a ter uma maioria democrata, partido que tem historicamente se mostrado contrário a acordos comerciais internacionais. Dessa forma, uma boa antecipação para o futuro tratamento das negociações na OMC pelos EUA são as discussões acerca dos Tratados de Livre Comércio entre EUA, Colômbia e Panamá no Congresso norte-americano.

1.2. A CEE/UE no GATT/OMC: Da Criação da PAC ao Mandato Negociador

O processo da integração europeia se inicia com a formação da Comunidade Econômica Européia (CEE) com o Tratado de Roma de 1957¹⁰, assinado por França, Alemanha (República Federativa Alemã), Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, e que chega aos nossos dias como o maior e mais bem sucedido empreendimento do gênero, sob a alcunha de União Européia (instituída pelo Tratado da União Européia/Maastricht 1992, emendado posteriormente por tratados subsequentes) e formada por 27 estados-membros.

As instituições que culminam na atual UE surgem na Europa do pós Segunda Guerra em um clima de reconstrução dos países devastados segundo a lógica do estado de bem-estar social, lógica à qual está subordinada a gestão da PAC (CARVALHO, 2006). Esta política, além de ter como um de seus objetivos estimular a produção de alimentos, minimizando as constantes crises de desabastecimento da época, visava garantir a renda dos trabalhadores rurais. Ainda segundo Carvalho (Ibid), a combinação das dimensões distributivas e econômicas desta política explica parcialmente as dificuldades em modificá-la, uma vez que se enraizou de forma profunda nos interesses dos produtores agrícolas da comunidade.

A estrutura de incentivos antieconômicos da PAC à produção agrícola, no entanto, logo levariam às crises de superprodução marcantes dos anos 70 e 80, que assistiram sem muito sucesso a diversas tentativas de reforma desta política, principalmente através de quotas de produção. A PAC, principal política redistributiva da comunidade, passou assim a ter impacto negativo crescente sobre o orçamento da comunidade (FOUILLEUX, 2003).

A primeira reforma realmente efetiva da PAC deu-se apenas durante a gestão do Comissário MacSharry em 1992, tendo, portanto, recebido o nome de seu idealizador. Esta reforma concentrou os mecanismos de subsídios da política na forma de pagamentos diretos aos produtores, independentemente da produção, o que corrigiu parcialmente as distorções provocadas pelos incentivos irracionais à superprodução que caracterizavam a política até então (KAY, 1998).

¹⁰ Alguns autores, como Grin (2003), preferem situar o início do processo com a “Declaração de Schuman” de 1950 e a constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço com o Tratado de Paris de 1951. Qualquer que seja a data escolhida para marcar o início do processo, a dinâmica que se segue é a mesma.

O último ciclo de reformas da PAC se iniciou devido, sobretudo, às preocupações com o impacto sobre o orçamento europeu da adesão dos países do Leste Europeu, de economia basicamente agrícola. Em 1999, a Comissão Europeia (Comissão) produz um documento intitulado Agenda 2000 (CE, 1999), estabelecendo as reformas necessárias para a acomodação dos novos estados-membros no bojo da UE, sendo o requisito mais premente exatamente a reforma da PAC (RYAN, 2005). Ainda sob o signo deste último ciclo de reformas, os subsídios à exportação são sensivelmente reduzidos e uma definitiva desvinculação entre produção e transferências aos produtores é implementada em 2003 pela Reforma *Mid-Term* (SWINBANK, DAUGBJERG, CUNHA, 2003).

1.2.1. A relevância da PAC para a CEE/UE

A história da PAC está umbilicalmente ligada às políticas de integração da UE (MORAVCSIK, 1999). Esta foi a primeira agenda política adotada em nível comunitário¹¹, como forma de alavancar a integração política entre as nações europeias, até então rivais, e para regularizar o suprimento de alimentos em um contexto de fome amplamente disseminada, devido à desorganização produtiva ocasionada pela segunda guerra mundial (LACROIX, 2005). O que explica em grande medida o amplo apoio que esta política possui não apenas dos agricultores, mas da população europeia em geral, mesmo a despeito de seus diversos efeitos danosos.

O sucesso ou fracasso na administração e estabilização desta política tem sido um importante informativo do esforço geral rumo à integração europeia (FOUILLEUX, 2003). Sobretudo por constituir-se um tema delicado, onde o tríplice pilar de sustentação da comunidade – França, Reino Unido e Alemanha – têm historicamente manifestado preferências antagônicas (SBRAGIA, 1992).

Os desdobramentos institucionais impulsionados pela PAC vão além de sua imediata regulamentação e efetividade, claramente fruto de deliberações legislativas que enfrentam um embate constitutivo no processo político da comunidade, e produzem efeitos políticos de médio e

¹¹ Com protocolo firmado no quase imediato pós-guerra (1958) e sendo implementada a partir de 1962.

longo prazo que extravasam as fronteiras desta política específica, transformando-se em restrição a negociações e processos outros no bojo da comunidade e mesmo fora dela.

No que tange aos efeitos domésticos de alterações na PAC, exemplos claros podem ser colhidos nas reformas de 1984, 1988 e da Agenda 2000 e *Mid-Term Review*, que reestruturaram aspectos desta política comunitária e construíram o substrato para a adesão de Portugal e Espanha à comunidade em 1986, no primeiro caso; para a consolidação da própria UE com o Tratado de Maastricht de 1992, no segundo; e para a mais recente ampliação do número de estados-membros em 2004¹² e 2007¹³, ampliando as fronteiras da comunidade no leste europeu. Já no que concerne aos efeitos sistêmicos desta política, exemplo cabal pode ser encontrado, como se demonstrará oportunamente neste trabalho, na influência da Reforma MacSharry da PAC sobre o acordo geral da Rodada Uruguai do GATT.

A PAC, além de uma variável importante para a UE no panorama internacional, é extremamente relevante para a política intra-comunitária especialmente no que concerne a distribuição de seu orçamento, que consumiu sozinho no ano de 2006 cerca de 47% do orçamento da União Européia. O que embora possa parecer promissor frente aos mais de 90% a que correspondia em sua primeira década de existência, é instrutivo do alto custo de manutenção desta política e do desafio que representa à institucionalidade do projeto europeu.

Os dados de 2006 são especialmente significativos, pois, referem-se ao ano exatamente anterior à última reforma das aplicações orçamentárias na PAC, fixadas atualmente em 1,27% do PIB da UE para o período 2007-13. E o que estes dados revelam é que não é possível visualizar nenhuma alteração da dinâmica já observada no período que sucedeu a Reforma *Mid-Term* de 2003, conforme se pode observar na **Figura 1.1** (p. 30).

A Figura 1.1 apresenta, em milhões de Euros, o Balanço Orçamentário Operacional da UE para o período entre 2004 e 2007. Ou seja, mostra as contribuições líquidas de cada estado-membro para o orçamento europeu. Valores negativos indicam que o membro recebeu mais recursos do orçamento da UE do que contribuiu para o mesmo.

¹² República Checa, Estônia, Chipre, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia.

¹³ Bulgária e Romênia.

ESTADO-MEMBRO	2004		2005		2006		2007	
	Milhões de Euros	%PNB						
Bélgica	-536.1	-0.18 %	-607.5	-0.20 %	-709.9	-0.22 %	-868.9	-0.26 %
Bulgária	---	---	---	---	---	---	+335.0	+1.17 %
República Checa	+272.2	+0.33 %	+178.0	+0.19 %	+386.2	+0.36 %	+656.4	+0.55 %
Dinamarca	-224.6	-0.11 %	-265.3	-0.13 %	-505.2	-0.23 %	-604.9	-0.26 %
Alemanha	-7 140.4	-0.32 %	-6 064.3	-0.27 %	-6 325.2	-0.27 %	-7 420.2	-0.30 %
Estônia	+145.0	+1.59 %	+154.3	+1.43 %	+176.4	+1.40 %	+226.2	+1.54 %
Irlanda	+1 593.8	+1.26 %	+1 136.6	+0.83 %	+1 080.5	+0.72 %	+671.8	+0.42 %
Grécia	+4 163.3	+2.27 %	+3 900.5	+2.00 %	+5 102.3	+2.43 %	+5 436.4	+2.43 %
Espanha	+8 502.3	+1.02 %	+6 017.8	+0.67 %	+3 811.7	+0.40 %	+3 649.5	+0.36 %
França	-3 050.7	-0.18 %	-2 883.5	-0.17 %	-3 012.5	-0.17 %	-3 001.5	-0.16 %
Itália	-2 946.9	-0.21 %	-2 199.0	-0.15 %	-1 731.8	-0.12 %	-2 016.8	-0.13 %
Chipre	+63.5	+0.52 %	+90.3	+0.69 %	+102.4	+0.72 %	-10.5	-0.07 %
Letônia	+197.7	+1.81 %	+263.9	+2.05 %	+255.5	+1.64 %	+488.7	+2.55 %
Lituânia	+369.3	+2.08 %	+476.4	+2.34 %	+585.3	+2.52 %	+793.1	+2.95 %
Luxemburgo	-93.6	-0.39 %	-86.8	-0.35 %	-60.2	-0.22 %	-114.9	-0.40 %
Hungria	+193.4	+0.25 %	+590.1	+0.71 %	+1 115.0	+1.34 %	+1 605.7	+1.72 %
Malta	+45.0	+1.01 %	+90.0	+1.98 %	+101.0	+2.09 %	+28.1	+0.54 %
Países Baixos	-2 034.9	-0.40 %	-2 636.6	-0.51 %	-2 587.6	-0.48 %	-2 865.5	-0.50 %
Áustria	-365.1	-0.16 %	-277.9	-0.11 %	-301.5	-0.12 %	-563.7	-0.21 %
Polônia	+1 438.3	+0.73 %	+1 853.2	+0.78 %	+2 997.6	+1.15 %	+5 135.7	+1.75 %
Portugal	+3 124.0	+2.20 %	+2 378.0	+1.63 %	+2 291.7	+1.52 %	+2 474.1	+1.58 %
Romênia	---	---	---	---	---	---	+595.6	+0.51 %
Eslovênia	+109.7	+0.42 %	+101.5	+0.36 %	+142.8	+0.47 %	+88.5	+0.27 %
Eslováquia	+169.2	+0.52 %	+270.9	+0.72 %	+323.2	+0.74 %	+617.7	+1.17 %
Finlândia	-69.6	-0.05 %	-84.8	-0.05 %	-241.0	-0.14 %	-172.0	-0.10 %
Suécia	-1 059.8	-0.37 %	-866.9	-0.29 %	-856.6	-0.27 %	-995.5	-0.29 %
Reino Unido	-2 864.9	-0.16 %	-1 529.0	-0.08 %	-2 140.2	-0.11 %	-4 168.2	-0.21 %
União Européia	0.0		-0.0		0.0		0.0	

Figura 1.1: Balanço Orçamentário Operacional¹⁴ do período 2004-2007

Fonte: Adaptado de “EU Expenditure Allocation Report 2007” p. 80

Embora a Alemanha e o Reino Unido figurem como os terceiro e sétimos maiores recebedores brutos de recursos do orçamento europeu, respectivamente, tais montantes são bastante inferiores ao montante recebido pela França, que tem sido historicamente a maior beneficiada pelos orçamentos da comunidade, em especial sob a égide das transferências no âmbito da PAC, conforme **Figura 1.2** (p. 31) que detalha os gastos promovidos com recursos do orçamento da UE no ano de 2007 por tipo de aplicação em cada estado-membro.

¹⁴ Excluídas despesas administrativas e incluído o *rebate* do Reino Unido.

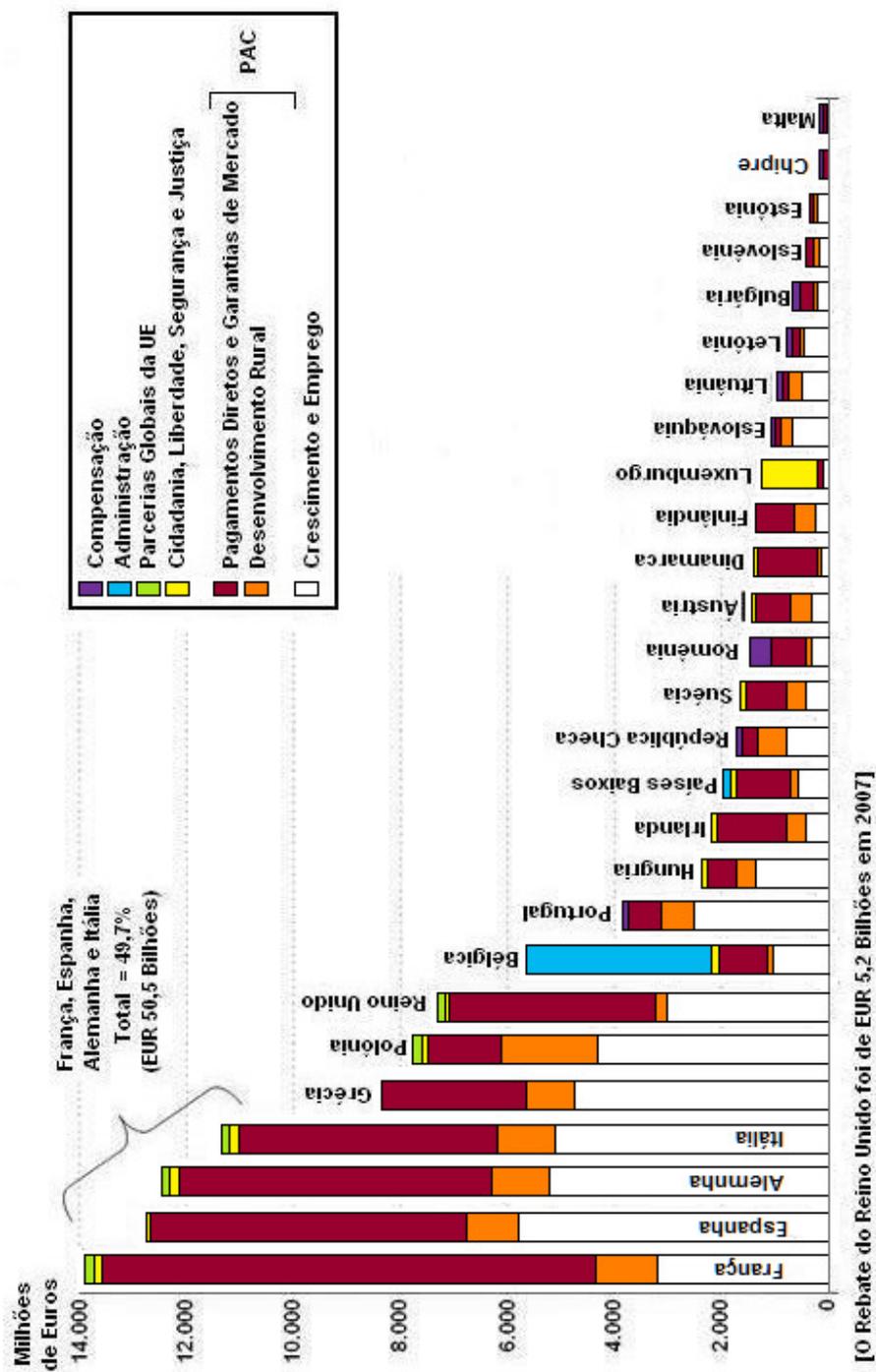


Figura 1.2: Gastos da UE em 2007 por tipo e por Estado-membro

Fonte: Adaptado de “EU Budget 2007 Financial Report” p. 26

A comparação dos dados das Figuras 1.1 e 1.2 permite afirmar que os déficits expressivos em que incorrem Alemanha e Reino Unido para financiar a comunidade¹⁵ são em grande medida pressionados pelo orçamento da PAC, para o qual são grandes contribuintes líquidos.

Observa-se, também, que de acordo com a Figura 1.1 no período de 2004 a 2007 a Alemanha manteve a terceira posição entre os recebedores de recursos da UE, porém sua participação decresceu em termos relativos, estando atualmente em cerca de 12% do orçamento europeu. Já o Reino Unido, despencou da quarta para a sétima posição neste período, sendo ultrapassado pela Grécia e Polônia, este último advindo da recente onda de alargamento da comunidade.

A França é a maior recebedora singular no total e também via PAC, conforme Figura 1.2, apesar de ser uma contribuinte líquida para o orçamento geral não o é para a PAC, figurando de longe sob esta política como a maior recebedora líquida. Os maiores recebedores líquidos singulares são a Polônia e a Grécia, cada um recebeu da comunidade mais de 5 Bilhões de Euros, líquidos e nominais, em 2007.

Dadas estas considerações distributivas do orçamento e a influência da PAC sobre diversos temas, a PAC adquire especial relevância na formação dos interesses dos estados-membros nas negociações multilaterais de comércio, influenciando diretamente o processo de decisão da UE relativo à formação do mandato do negociador europeu no GATT/OMC. Desde os primórdios da Comunidade Econômica Européia¹⁶ até o advento da UE com o Tratado de Maastricht, mesmo com a implantação do sistema de três pilares, a competência exclusiva de negociar acordos bilaterais, multilaterais e regionais de comércio é da Comissão Européia. O mandato negociador é, no entanto, limitado e concedido pelo Conselho de Assuntos Gerais e Negócios Exteriores (CAG), composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos estados-membros.

¹⁵ Mesmo após abatido o *rebate* do Reino Unido.

¹⁶ Criada pelo Tratado de Roma de 1957, esta foi a primeira instituição criada no âmbito do processo de integração europeu, tendo sido substituída posteriormente pela União Européia com o Tratado de Maastricht de 1993.

1.2.2. O Mandato Negociador

Com o surgimento na década de oitenta dos novos temas de comércio internacional, como apontado anteriormente, a prerrogativa exclusiva de negociar da Comissão passou a ser contestada. Devido, sobretudo, aos interesses específicos e fragilidades de alguns estados-membros nestas áreas, em especial a agrícola. Durante a Rodada Uruguai, os estados-membros procuraram imprimir um novo padrão de negociações com base nas regras de competência nacional ou de competência mista, onde a autoridade negociadora é compartilhada entre os estados-membros e a Comissão¹⁷. O pacto de que tanto a Comissão como os estados-membros deveriam assinar e reconhecer o acordo final do GATT pôs fim ao embate (WOOLCOCK, 1996).

Com a criação da OMC em 1994, o embate tomou mais uma vez corpo e foi decidido pela Corte de Justiça Européia em favor dos estados-membros. Ficando com a Comissão a competência de negociar no campo de bens, inclusive agricultura, e prevalecendo a competência mista, Comissão mais os estados-membros, quanto aos temas de serviços e propriedade intelectual (MEUNIER, NICOLAIDIS, 1999).

Posteriores negociações entre a Comissão e os estados-membros estabeleceram que as áreas de competência mista poderiam ser negociados pela Comissão a partir de uma autorização do CAG, sob a regra da unanimidade (CARVALHO, 2007). A ampliação parcial da competência decisória da Comissão em relação a serviços e propriedade intelectual foi sacramentada com o Tratado de Nice em 2001, mas de forma bastante restrita. Em geral, portanto, a competência para as negociações em serviços e propriedade intelectual permanece mista.

¹⁷ Em decisão da Corte Européia de Justiça de 1979 de que em qualquer acordo com efeitos para além da política comercial da comunidade devem ter acento negociador também os estados-membros, devendo ser aprovado por unanimidade, foi estabelecido o princípio de competências compartilhadas nas negociações comerciais. Esta decisão foi alterada em 1994 em uma nova ação, que mantendo as competências compartilhadas, mas limitou seu escopo estabelecendo que a Comissão Européia tem competência exclusiva para negociar na área de bens e que as competências são compartilhadas (com os estados-membros) nas áreas de serviços e propriedade intelectual. Mais tarde, com o Tratado de Nice de 2001, nos Artigos 133.5 e 300.2, foi definido o princípio do paralelismo, segundo o qual em todas as áreas onde a legislação interna da UE estabelece que a regra para decisão é a unanimidade ou onde não há harmonização de regras entre os estados-membros, deve prevalecer a regra da unanimidade na adoção de acordos internacionais (por exemplo nos caso de um acordo de comércio com implicações fiscais).

Adicionalmente, é importante enfatizar que as negociações na temática agrícola, foco deste trabalho, foram substancialmente afetadas pelos interesses particulares dos estados-membros e pelas diretrizes consubstanciadas na PAC, mantidas sob uma dinâmica inter-governamental devido às particularidades do processo decisório em ambas as rodadas, Uruguai e Doha.

Tal processo foi caracterizado pelo pacto de autoridade compartilhada entre a Comissão os estados-membros na Rodada Uruguai e, segundo Carvalho (2006)¹⁸, pela submissão do mandato para a agricultura na Rodada Doha ao Conselho de Agricultura antes de ser enviado ao CAG, como forma de eliminar qualquer tipo de divergência entre os estados-membros nessa área. Sendo ainda importante destacar que nas negociações em agricultura, tomam parte nas negociações tanto o negociador formal da UE (o Comissário de Comércio Exterior) quanto o Comissário de Agricultura. O que não ocorre em nenhuma outra esfera de negociação e demonstra, assim, a intensidade dos efeitos que decisões nesta área têm sobre as preferências dos estados-membros da comunidade (Id Ibid).

1.3. A Pergunta de Pesquisa

Por que a União Européia tem se mostrado incapaz de responder com prontidão, e mesmo satisfatoriamente, às propostas de outros atores, sobretudo na área agrícola, no cenário das negociações multilaterais de comércio? Quais restrições de relevo estão apostos à formação da posição negociadora deste ator específico? Por que um acordo prévio entre EUA e CEE (Blair House) foi capaz de destrancar a pauta de negociações na Rodada Uruguai e o mesmo dispositivo entre EUA e UE falhou em Doha?

Apesar de ser possível sugerir que as posições da União Européia neste foro de negociações, e de toda a gama de negociadores interessados, são influenciadas pelo contexto de suas preferências domésticas, que seriam capazes de criar ou dissolver impasses na mesa de

¹⁸ Informação obtida em entrevista com Embaixador João Pacheco, Chefe da Delegação da União Européia no Brasil (Brasília, 6 de dezembro de 2005).

negociações, é necessário investigar também o modo como essas preferências chegam ao processo negociador *lato senso* (PUTNAM, 1988).

Neste sentido, este trabalho destaca a relevância de se considerar o papel das instituições políticas domésticas, mais especificamente intra-comunitárias neste caso, como elementos que possibilitam explicar como interesses burocráticos ou setoriais específicos podem influenciar a posição dos atores, aqui a CEE/UE, em negociações internacionais, como as do sistema multilateral de comércio.

Como se mostrou no decorrer deste capítulo, uma historicamente importante restrição comunitária à dinâmica das negociações comerciais multilaterais imposta à CEE/UE é a Política Agrícola Comum. Mas como as restrições impostas por esta política setorial específica influenciam a posição da CEE/UE nas negociações multilaterais? Esta é a pergunta fundamental que esta pesquisa tenta responder.

Buscando-se entender o processo pelo qual se transmite esta restrição institucional, assim como suas potencialidades e limitações e processo que retroalimenta as influências recíprocas entre as negociações multilaterais e as negociações comunitárias no âmbito da PAC, espera-se lançar luz às importantes questões com que se inicia esta seção.

Capítulo II

Marco Teórico: Um Modelo Intergovernamentalista-Liberal

Para garantir que acerta no alvo, atire primeiro e depois chame de alvo aquilo que tiver acertado.

Asleigh Brilliant, humorista inglês.

Um capítulo denso como este, seguramente o mais extenso de todos, bem merecia um toque de humor e particularmente de um ácido humor britânico que nos mantenha animados e atentos ao objeto fundamental da ciência, o empírico.

O presente capítulo estrutura-se em três partes ao longo das quais se apresenta gradualmente o modelo que guiará o desenvolvimento dos Capítulos III e IV, que tratam das Rodadas Uruguai e Doha respectivamente, e estabelece as bases necessárias para comparação dos resultados obtidos a serem apresentados no Capítulo V.

A primeira parte faz uma retomada de forma mais detida dos objetivos e hipótese que animam esta pesquisa, já expostas sucintamente na Introdução, e lhes dá maior formalização. A segunda parte dedica-se a uma revisão ampla da literatura relevante acerca de negociações internacionais, teoria dos jogos e modelos de processo decisório na tríplice fronteira das disciplinas de ciência política, economia e relações internacionais. A partir desta discussão explica-se o motivo e as vantagens da adoção de uma perspectiva intergovernamentalista-liberal na abordagem do tema.

A terceira parte apresenta o marco teórico e o modelo construído dentro desta perspectiva teórica para se analisar as negociações em questão e explica como se dará a sua operacionalização nos capítulos seguintes.

2.1. Objetivo

O principal objetivo desta pesquisa é determinar como opera a influência das diretrizes da PAC, com especial atenção para seus processos de reforma, sobre o processo de formação da posição negociadora da CEE/UE para as negociações multilaterais de comércio no GATT/OMC. Embora nosso foco seja explicar esta relação, é importante ter em mente, como afirmado anteriormente, que este é um processo conexo e retroalimentado e que, desta forma, para compreender a influência da PAC sobre o sistema multilateral é necessário ao mesmo tempo compreender como este último atua como restrição à primeira.

Os casos selecionados para o desenvolvimento deste trabalho são o da formação e alterações da posição negociadora da CEE/UE durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT e da Rodada Doha (das Ministeriais de Seattle até Hong Kong) da OMC.

Deve-se ter em mente que este trabalho não se ocupa apenas brevemente dos demais condicionantes para o comportamento da UE na mesa de negociações do GATT/OMC e presta atenção minoritária aos demais atores participantes. Não nos deteremos, desta forma, nos problemas de formação de alianças nem nas dinâmicas alheias à CEE/UE nas negociações multilaterais. O foco desta pesquisa é explicar como a agenda de uma política intra-comunitária setorial como a PAC tem efeitos sobre a posição da CEE/UE no sistema internacional e seu processo de retroalimentação.

Para tanto, se estabelecerá a posição da CEE/UE e a restrição imposta pela PAC previamente às suas reformas em questão, MacSharry durante a Rodada Uruguai e Agenda 2000 e Fischler (também conhecida como *Mid-Term Review*) durante a Rodada Doha, e posteriormente às reformas se avaliará como as alterações nas restrições da PAC tiveram impacto na definição das novas diretrizes de negociação da CEE/UE nestas respectivas rodadas. Por fim, buscaremos verificar como as próprias negociações multilaterais influenciaram a barganha em torno das diretrizes da PAC, atuando como restrição a futuras negociações, e eventualmente contribuindo para o equilíbrio de ambos os processos.

A partir dos resultados destes dois casos, a serem apresentados nos Capítulos III e IV, se poderá no Capítulo V fazer uma análise comparativa dos efeitos da PAC sobre o cenário do sistema multilateral de comércio.

2.1.1. Hipótese de Trabalho

A hipótese levantada para o desenvolvimento deste trabalho é fruto de implicações teóricas e parcialmente derivada de uma análise contrafactual de que substanciais movimentações políticas, *lato senso*, da União Européia, encontram constrangimentos e restrições institucionais às suas conformações de agenda e implementação política, cujo último bastião tem sido historicamente a estrutura da Política Agrícola Comum. Esta é uma constatação concernente tanto às movimentações da União Européia com desdobramentos sobre suas próprias políticas comunitárias, quanto em seu relacionamento com terceiros.

Exemplo cabal dos efeitos dos desdobramentos do *status quo* da PAC sobre o sistema internacional e a agenda de organismos multilaterais, foi o desbloqueio das negociações da Rodada Uruguai do GATT, que só chegou a um desfecho em 1994 após uma recomposição de forças, alavancada pela mudança na posição da UE acerca das matérias agrícolas que trancavam a pauta. O que só foi possível após uma prévia re-conformação dos limites da PAC em sua primeira grande reforma (Reforma MacSharry). O mesmo expediente foi tentado também nas negociações da Rodada Doha da OMC, mas desta vez a associação EUA/UE não obteve sucesso. No entanto, o reposicionamento da UE nas negociações desta rodada só pôde ser alcançado após outras prévias reformas da PAC, a Agenda 2000 e a Fischler ou *Mid-Term Review*.

A hipótese de trabalho, conforme a **Figura 2.1**, tem assim a seguinte estrutura: o *status quo* da PAC no tempo 1 antes das negociações é uma variável antecedente; a capacidade da UE em levar a cabo uma reforma eficiente ou não da PAC é a variável independente principal; esta reforma, a depender de sua eficácia, pode ampliar ou não o *winsset* da UE alterando o mandato negociador do Comissário Europeu de Comércio, que figura como variável interveniente do processo; e por fim, a conjunção deste fatores produz ou não condições para um acordo no GATT/OMC, a variável dependente do modelo.

Embora possa parecer precipitado estabelecer uma conexão causal tão direta entre a PAC e os desdobramentos no GATT/OMC, até o momento já foram oferecidos elementos importantes para validar esta postura e no decorrer do capítulo consolidaremos esta posição. Salienta-se que pelo fato de estarmos trabalhando exclusivamente com a União Européia não podemos fazer qualificações detalhadas a respeito dos demais atores envolvidos nas negociações e, portanto, quando falamos em acordo ou não acordo embora estejamos nos referindo ao equilíbrio geral das negociações no GATT/OMC estamos tomando as condições precedentes como dadas e estabelecendo, portanto, que a consecução de um acordo é dependente da capacidade da UE atender às demandas de seus parceiros, o que passa por uma reforma da PAC que aumente suficientemente seu *winset*.

A realidade é obviamente mais complexa e consecução do acordo depende de uma gama diversa de condições que determinam o comportamento de todos os demais atores da mesa de negociações e que, portanto, passa pela necessidade de que estes tenham também de responder satisfatoriamente às demandas da UE. A simplificação aqui, no entanto, mantém seu valor explicativo na medida em que no contexto de ambos os casos pode-se aplicar o princípio *cetera paribus* às condições dos demais atores, focando-se exclusivamente nos efeitos da PAC para o mandato negociador e apenas extrapolar em última instância seu efeito sobre o equilíbrio das negociações.

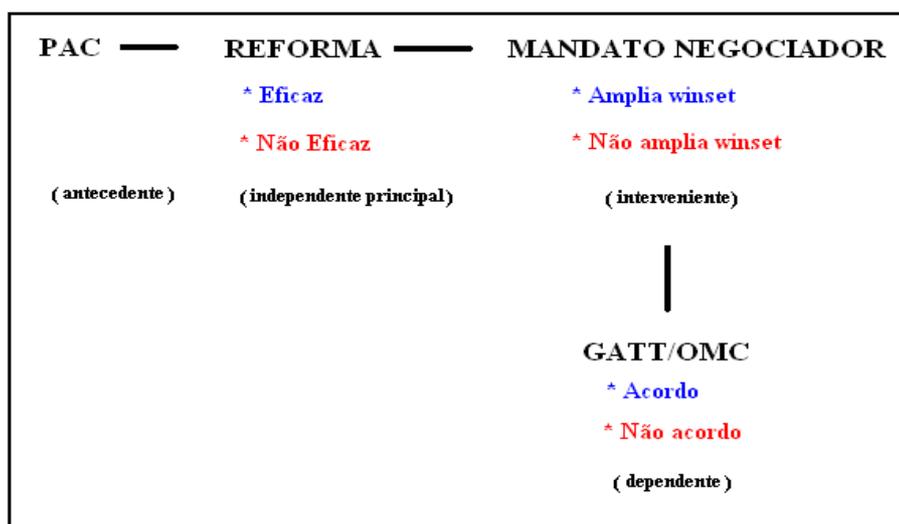


Figura 2.1: Hipótese de trabalho

2.2. Revisão da Literatura

2.2.1. Teoria dos Jogos nas Relações Internacionais

Criada nos domínios da matemática aplicada e mais tarde amplamente utilizada pela economia moderna, a teoria dos jogos surge no campo das relações internacionais de forma intimamente conectada com o debate do início do século XX entre os chamados teóricos clássicos e os teóricos científicos. Os primeiros preconizavam o uso de instrumentos considerados clássicos no campo, como a historiografia e os estudos geopolíticos, e tinham predileção por modelos descritivos, enquanto os últimos, que viriam mais tarde formar a escola realista científica, ou neo-realista, advogavam pela adoção de instrumentos modernos, maior matematização e formalização das teorias e possuíam predileção por modelos analíticos.

Sobre as bases construídas nestes debates a teoria dos jogos ganha aos poucos espaço nos trabalhos dos realistas científicos, fundamentada nas premissas de que os Estados são os principais atores do sistema internacional, agentes unitários e racionais, movidos pela preocupação com o poder e segurança, e predispostos ao conflito e à competição.

No entanto, as primeiras aplicações teóricas de jogos na disciplina de relações internacionais datam da década de 60, quando a partir de importantes contribuições de diversos economistas, como a de Thomas Schelling (1960), a teoria dos jogos forneceu ao realismo um novo instrumental para reafirmar suas proposições pessimistas quanto às perspectivas da cooperação entre os Estados, tendo sido aplicada essencialmente às questões de segurança e estratégia militar.

Procedeu-se a ampla utilização de jogos desenvolvidos pela teoria microeconômica das firmas como o Dilema do Prisioneiro, o *Stag Hunt* e o *Chicken Game* na análise dos fenômenos internacionais, ilustrando especialmente, no caso do primeiro, o próprio dilema de segurança tão caro aos realistas na corrida armamentista, no qual todos os Estados têm uma estratégia dominante em se armar, embora para todos em conjunto o resultado seja menos preferível a um mundo com menos armas.

No entanto, a centralidade posteriormente adquirida pela teoria dos jogos no debate contemporâneo nas relações internacionais não decorreu diretamente do desenvolvimento de

suas aplicações tradicionais por parte da abordagem realista. Nessa perspectiva, os estudos produzidos na década de 70 continuaram a focalizar, quase exclusivamente, a investigação empírica dos processos de barganha em situações de crise.

Muitas vezes associada a posições realistas extremadas e às visões dos anos iniciais da Guerra Fria, essa literatura foi também criticada por ater-se a um uso meramente descritivo da teoria dos jogos, como uma metáfora ou analogia de determinadas situações (SNIDAL, 1986).

O interesse renovado pela teoria dos jogos no início dos anos 80 teve suas origens mais relacionadas às aplicações do paradigma da ação coletiva e especialmente à crítica posteriormente desenvolvida a estas aplicações. A lógica da ação coletiva (OLSON, 1965) teve sua primeira aplicação importante na área das relações internacionais com a teoria econômica das alianças (OLSON, ZECKHAUSER, 1966), mas seu principal marco para a teoria das relações internacionais foi sua aplicação na teoria da estabilidade hegemônica associada primeiramente à obra de Charles Kindleberger (1973), passando pela incorporação realista com Gilpin (1987) e Krasner (1976), e depois com a revisão institucionalista de Keohane (1984).

A partir do início dos anos 80, a investida neo-institucionalista contra o realismo fez ressurgir com força o interesse pela teoria dos jogos, que assumiu um papel central no debate entre as duas principais perspectivas teóricas ao longo das décadas de 80 e 90, o que ficou conhecido como debate neo-neo.

Neste quadro, Rosenau (1991) tem o mérito de contribuir para frear a vulgarização teórica aos nos chamar a atenção para o fato da necessidade de retomada do empírico e da formalização das relações causais, que estariam nos processos adjacentes no nível micro e não nos desdobramentos sistêmicos do macro. Apesar do mérito de chamar a atenção para o ambiente empírico da produção do conhecimento a dicotomia micro-macro estabelecida por Rosenau (1990) não avança o conhecimento no campo, constituindo-se mais em uma revisão da teoria até então consolidada.

Superada a transição entre as décadas de 80 e 90, a crítica neoliberal ao neorealismo se arrefece. E embora autores da primeira matiz, principalmente Lebow e Doyle, continuem a professar posições bastante extremas no debate, uma convergência neo-neo é observável em

meados dos anos 90. Lebow (1994), critica a falta de cientificismo neo-realista, assim como sua falta de precisão conceitual e falseabilidade da teoria.

E Doyle (1995), em sua releitura e operacionalização das teorias de paz democrática aponta para as visões liberais do fim da Guerra Fria qualificando-as de *liberal rebellion*, *liberal democratization* e *liberal internationalism*, e advoga em favor da última concluindo que uma ordem de países totalmente republicanos emergirá em algum ponto do início dos anos 2100 (Id Ibid, p. 98), recusando-se a inserir-se no debate neorealista-neoinstitucionalista.

Nosso aporte a esta discussão toma como base a obra de Baldwin (1993) onde se sistematiza os termos do debate com uma proposta em quatro dimensões: a natureza e as conseqüências da anarquia para o sistema internacional; as possibilidades de cooperação internacional e a questão dos ganhos absolutos contra os ganhos relativos da mesma; a hierarquia de preferências dos Estados e as suas intenções versus suas capacidades; e a função e efetividade de instituições e regimes internacionais, o cerne do liberal-institucionalismo.

Keohane e Axelrod (1993) e depois apenas Keohane (1993), procuram demonstrar que mesmo tomando-se a premissa de anarquia no ambiente internacional tal qual professada pelos neorealistas, a cooperação ainda é uma possibilidade no sistema, onde os Estados se preocupam mais com seus ganhos absolutos do que com os relativos. E esta dependerá da distribuição de preferências dos atores do sistema e de suas estratégias de interação, com uma estratégia do tipo *TIT-for-TAT*¹⁹ que desencorajaria comportamentos desviantes. As instituições internacionais e os regimes serviriam assim não para suplantam a anarquia do sistema, mas para enfatizar e socializar as normas da cooperação entendida como benéfica ao conjunto de atores.

Grieco (1993a; 1993b) reage contra estas conclusões e afirma que há uma clara oposição entre o conceito de anarquia para os neoliberais e neorealistas, ao contrário de uma convergência tal qual apontada por Keohane e Axelrod. Anarquia nos termos liberais significaria, para o autor, apenas a inexistência de uma autoridade soberana em âmbito global. Já o conceito realista implicaria, para além deste fato, na ausência de quaisquer impedimentos para o exercício da

¹⁹ A estratégia *TIT-for-TAT* consiste na emulação de comportamento do jogador adversário, ou seja, em agir exatamente da forma que o adversário age possibilitando a correção de curso do jogo em cada interação subsequente.

força no sistema internacional, e assim, para a destruição de outros estados. O que levaria a uma constante preocupação com segurança e ganhos relativos por parte dos Estados, que buscariam manter sua posição no sistema e não a maximização de ganhos (premissa dos ganhos absolutos), o que, por fim, coibiria a cooperação entre os mesmos.

Por fim, a reação neorealista às críticas liberais da década de 80 e 90, com seu ceticismo à proposta de síntese neo-neo da última década, surge com Mersheimer (1999) e sua vertente do realismo ofensivo que revisita aspectos do realismo clássico de Morgenthau, porém ainda com uma roupagem estrutural *a la* Waltz. Sob esta abordagem, a incerteza acerca das ações dos outros Estados e a existência inerente de certa capacidade militar de poder ofensivo dos mesmos são enfatizadas. Neste contexto, três padrões de comportamento emergiriam no sistema: o medo, o *self-help* e a maximização de poder.

A anarquia do sistema e a incerteza das ações dos outros atores causam o medo. Desta anarquia e do anseio pela sobrevivência no sistema internacional emerge o *self-help*. E finalmente, devido à conjunção destas incertezas e do próprio estado de *self-help* prevalente, os Estados, entidades racionais, chegariam à conclusão inequívoca de que a única maneira de se perpetuar no sistema é pela maximização de poder, ou seja, o domínio e/ou eliminação de todos os Estados competidores tornando-se o *hegemon* (Id Ibid).

Dessa forma, até meados da década de 90 o debate racionalista entre neo-realistas e neo-institucionalistas, centrado na questão da cooperação entre os Estados, explorou aspectos fundamentais da teoria das relações internacionais, como a possibilidade de ganhos comuns, o conflito distributivo que esses ganhos geram, bem como o papel da coerção e das instituições em criar e alocar estes mesmos ganhos comuns.

O neo-institucionalismo da década de 80 tem sua origem nas análises de interdependência da década de 70, centradas na ideia de que o aumento dos níveis de interação dos atores internacionais gera uma maior demanda por cooperação. No fortalecimento dessa perspectiva, seus principais autores buscaram contrapor-se tanto à ideia realista de que a cooperação é praticamente impossível, pois a configuração anárquica do sistema internacional configuraria um jogo com um constante impasse, quanto à estabilidade hegemônica, que

preconiza a necessidade de um *hegemon* encarregado da liderança ou coerção em prol dos regimes internacionais.

O argumento dos neo-institucionalistas, ou institucionalistas-liberais, é que as instituições internacionais têm papel fundamental na promoção da cooperação, pelo seu impacto na forma como os Estados definem seus interesses. Do ponto de vista do desenvolvimento da teoria dos jogos nas relações internacionais, esta postura significou a substituição do modelo do Dilema do Prisioneiro, jogado uma única vez, pelos jogos repetidos.

A idéia é de que a cooperação se dá de forma contínua e, portanto, envolve estratégias de reciprocidade e o ajustamento mútuo do comportamento dos jogadores no sentido da cooperação. Tradicionalmente o Dilema do Prisioneiro representa a essência de uma situação de impasse, na qual a estratégia dominante é a não-cooperação. É nesse sentido, que o realismo o tem usado para ilustrar episódios como a corrida armamentista, no qual a ação racional individual leva a resultados desastrosos para a coletividade.

Ao contrário desta postura, o neo-institucionalismo afirma que este jogo se dá sem uma perspectiva de horizonte de tempo, e, portanto, de forma repetida continuamente, a escolha racional permite demonstrar as grandes perspectivas da cooperação internacional. Com a repetição do jogo, a deserção deixa de ser compensadora no longo prazo, na medida em que os possíveis ganhos de curto prazo serão excedidos pelas punições mútuas pela traição.

Dessa forma, atores egoístas e auto-interessados monitorando mutuamente seu comportamento poderão ajustar-se de forma a reduzir a discórdia e o conflito, podendo até mesmo criar as bases para a edificação de princípios, normas, regras e procedimentos, ou seja, instituições que facilitem a promoção da cooperação futura.

A cooperação embora não seja individualmente racional em um jogo único, o é em um ambiente de interações repetidas, o que estaria muito mais próximo da realidade internacional (SNIDAL, 1986) e assim a cooperação de forma descentralizada se tornaria possível, o que refuta a teoria da estabilidade hegemônica.

No entanto, a perspectiva neo-institucionalista estabelece a estas conclusões iniciais uma séria de condicionalidades que devem ser observadas para a obtenção de tais resultados, afora a

questão básica da possibilidade de fraude e deserção que é resolvida conforme demonstrado anteriormente por meio da repetição dos jogos e pelas instituições, respectivamente. As principais restrições que afetam a propensão dos atores a cooperar, segundo Keohane e Axelrod (1993), são a mutualidade dos interesses, a sombra do futuro (*shadow of the future*) e o número de atores.

A primeira enfatiza que as perspectivas de cooperação são maiores quando os Estados têm uma ampla gama de interesses políticos, militares, e econômicos comuns, que aumentam as expectativas quanto aos ganhos absolutos que podem ser auferidos por meio da ação conjunta em uma diversa gama de áreas. A possibilidade de *linkages* é também uma importante variável de segunda ordem em favor de uma cooperação neste ambiente interdependente de mútuos interesses.

A segunda restrição diz respeito ao horizonte de tempo sobre o qual as expectativas dos atores são formadas. A introdução das instituições no ambiente internacional cria mais canais de comunicação e maiores vínculos entre os Estados, diminui os custos das informações, e faz com que estes contatos constantes provoquem um prolongamento do tempo de interação no qual as preferências são formadas, tomando em conta as preferências dos outros atores.

No caso da última restrição apontada pelos autores, o número de atores envolvidos em um processo de cooperação é uma variável importante, pois, quanto mais reduzido o número de atores menores os custos de controle e sanção e menores as possibilidades dos efeitos carona, o que facilitaria a cooperação dando a noção de que todos partilhariam dos custos e colheriam os benefícios de forma mais uniforme. O número de atores influencia, assim, a distribuição de ganhos e custos do jogo, a exemplo da teoria olsoniana da ação coletiva.

Ao contrário do realismo, que utilizou a teoria dos jogos essencialmente para a análise de questões de estratégia militar e de segurança, a abordagem institucionalista introduz a utilização da teoria dos jogos nas demais áreas das relações internacionais sob a mesma perspectiva teórica, criando um instrumental de aplicação mais genérico e universal para a avaliação da cooperação internacional em temas diversos, muito embora tenham prevalecido durante os anos 90 os estudos sobre economia política internacional.

A abordagem institucionalista liberal superou as limitações anteriores da utilização da teoria dos jogos como mera metáfora ou analogia, possibilitando a compreensão de diversos aspectos da interação dos atores e dos fenômenos internacionais. Esta postura permitiu novos desenvolvimentos da teoria dos jogos e a formulação de novas perguntas, o que culminou com o surgimento de linhas de pesquisa que trabalham com a interação entre aspectos domésticos e internacionais da cooperação, o que seria antes impensável no campo.

Os Jogos de Dois Níveis surgem deste reposicionamento das pretensões teóricas ocasionado pela introdução mais universalista da teoria de jogos no arcabouço da disciplina de relações internacionais. A limitação fundamental do debate neo-neo consistia na sua completa desconsideração dos fatores domésticos que afetam as motivações dos Estados e mesmo a natureza do jogo como fontes de explicação. Baseada na hipótese de que os estados são atores unitários, as perspectivas racionalistas, sejam elas realistas ou institucionalistas, assumem que as preferências dos atores são determinadas exogenamente.

O modelo dos jogos de dois níveis consistiu em uma tentativa de incorporar a dimensão da política doméstica à abordagem racionalista. O marco inicial desta discussão foi o artigo de Putnam (1988) onde se apresenta pela primeira vez a noção de que os chefes de Estado jogam simultaneamente em dois tabuleiros de negociação, o doméstico e o internacional. Este projeto resultou em um livro intitulado *Double-Edged Diplomacy* (EVANS, JACOBSON, PUTNAM) publicado em 1993, que compila os desenvolvimentos empíricos do debate.

A novidade apresentada não é propriamente a noção de jogos interligados, que já havia sido desenvolvida no âmbito da microeconomia e é apresentada com muito maior formalização como aplicação na ciência política e relações internacionais por Tsebelis em *Nested Games* (1991), mas a investigação de hipóteses específicas quanto as inter-relações doméstico-internacional, buscando analisar, por exemplo, como grupos de interesse afetam as decisões de política externa (ODELL, 1993).

Segundo Moravcsik (1993), o empreendimento visa superar as análises tradicionais de equilíbrio parcial, ou seja, interpretações em termos das causas domésticas, o resíduo, e seus efeitos internacionais, ou das causas internacionais e seus efeitos domésticos, na busca de uma

teoria de equilíbrio geral que possa dar conta simultaneamente da interação entre fatores internos e externos.

A premissa básica dos jogos de dois níveis é a de que os chefes de estados ou seus agentes buscam tipicamente alcançar dois objetivos simultaneamente, a maximização de ganhos de seus ganhos no ambiente doméstico e internacional pela manipulação concomitante de sua posição nos dois níveis. As estratégias e táticas diplomáticas têm restrições determinadas tanto pelo que os outros Estados irão aceitar quanto pelo que é possível de ser ratificado no ambiente doméstico.

A diplomacia é vista como um processo de interação estratégica em que se busca influenciar tanto a posição dos atores no ambiente doméstico quanto no internacional utilizando-se das próprias posições destes e de seus efeitos sobre os outros para influenciá-los reciprocamente. O resultado das negociações depende, então, diretamente da estratégia adotada pelos chefes de Estado e de sua capacidade de utilizar as restrições em seu proveito.

Explorando o controle sobre a informação, os recursos e a formulação da agenda com respeito à política doméstica, podem-se abrir novas oportunidades de entendimento internacional e também vantagens no processo de barganha. No sentido inverso, as estratégias internacionais podem ser igualmente utilizadas para se alterar o caráter das restrições presentes no ambiente doméstico, além da possibilidade de influência direta sobre o ambiente doméstico do outro.

Uma das principais conclusões da abordagem dos jogos de dois níveis é que, ao contrário da visão tradicional de que as divisões internas enfraquecem a posição de barganha de um Estado no jogo internacional, sob certas condições, a fraqueza interna pode significar força externa. Esta conclusão é conhecida como Paradoxo de Schelling (SCHELLING, 1960).

Um jogador pode forçar um acordo que lhe seja mais favorável no plano internacional caso seja bem sucedido em demonstrar que a possibilidade de ratificação de um acordo diverso em seu ambiente doméstico é bastante restrita. Da mesma forma, arranjos que fortaleçam os governos no plano doméstico podem vir a enfraquecer sua posição na barganha internacional, uma vez que sua capacidade em aprovar um acordo em seu ambiente doméstico passaria a ser percebida como maior do que a precedente.

2.2.2. Do Institucionalismo ao Intergovernamentalismo

O ambiente internacional sofreu sensíveis alterações desde os tempos da balança de poder do concerto europeu até o atual estágio liberalizante. O que fechou, mas também abriu novos instrumentos de política internacional. Embora a política de poder não possa ser *a priori* descartada das relações inter-estatais, seu uso na área comercial tem sido cada vez mais restrito e têm prevalecido mecanismos de conciliação e acomodação diversos (PEASE, 2003).

O que se observa é que os instrumentos de política a que podem recorrer os estados se alteraram com a reestruturação do sistema internacional. Mas o mesmo não é verdade a respeito de suas motivações. Com isso não se sugere aqui que os estados estejam exclusiva ou principalmente preocupados com questões de segurança, o que não era uma realidade absoluta mesmo sob a ordem precedente, mas sim que os estados, assim como qualquer indivíduo racional, possuem preferências inerentes ao seu sistema de legitimidade e que este mesmo estado busca no ambiente internacional a realização destas preferências.

Ora, uma vez que os estados, enquanto atores racionais, são capazes de definir objetiva e coerentemente seu conjunto de preferências²⁰, devem também ser capazes de avaliar os custos e benefícios envolvidos na consecução das mesmas, dados os constrangimentos apostos pelo meio externo. E dessa forma, são capazes de escolher o melhor meio de ação para maximizar seu bem estar. Resulta daí, como observa Helen Milner (1997), que o sistema internacional oferece tanto a possibilidade de cooperação quanto de conflito, a depender das preferências externalizadas pelo ator-estado em questão, dos incentivos do sistema (meios de ação factíveis), e da própria natureza da questão (temática).

Todo estado, assim como os indivíduos, procura maximizar seu bem-estar. O bem-estar de um estado significa em última instância o bem-estar de sua sociedade, muito embora a distribuição material dos recursos possa variar grandemente entre as sociedades. O que implica que para o estado, assim como para o indivíduo, o bem-estar pode ser definido através da teoria econômica e a maximização do bem-estar implica na maximização de seus recursos materiais (NICHOLSON, 2005).

²⁰ De forma transitiva e sem inconsistências intertemporais.

Os estados, atores racionais no ambiente internacional, tendem assim a buscar a maximização de seu bem-estar pela realização de ganho econômico, sobretudo o comercial como se pode observar nas recorrentes negociações comerciais multilaterais. Os arranjos multilaterais, bilaterais ou regionais são adotados conforme a percepção de que avançam os interesses particulares de seus aderentes.

Interesses, ou mais propriamente, preferências estas definidas domesticamente através do embate competitivo no seio da sociedade civil. É importante notar, no entanto, que assim como existem assimetrias no ambiente internacional o mesmo vale para o acesso de determinados grupos privilegiados ao aparato do estado, mais facilmente transmitindo as suas preferências às formulações governamentais. Tal dinâmica depende do poder relativo dos grupos mobilizados domesticamente e embora obedeça a mecanismos competitivos sofre dos problemas naturais de qualquer formulação de ação coletiva (OLSON, 1965).

O que fica patente aqui é que embora as preferências dos estados possam ser traduzidas em termos econômicos, os mecanismos à sua disposição para avançá-las são eminentemente políticos. É neste sentido que não se pode descartar *a priori* a utilização de quaisquer instrumentos, dadas as condições restritivas de ganhos e custos em cada situação específica, ao alcance dos estados no sistema internacional, inclusive a guerra e a política de poder não podem ser, *a priori*, descartadas.

No entanto, o atual sistema internacional penaliza pesadamente atitudes belicistas, mas não coage de forma alguma em favor da cooperação inter-estatal, esta continua a ser uma decisão autônoma dos atores, tanto quanto o conflito (MILNER, 1997). Definida a estratégia cooperativa, para um caso particular, como aquela que maximiza o bem-estar do estado, inicia-se a barganha com outros estados para extrair da cooperação os maiores dividendos possíveis. O que implica que dadas quaisquer dotações iniciais, o jogo cooperativo deverá ser sempre Pareto-eficiente (PUTNAM, 1988).

A barganha cooperativa se dá, assim, fundamentalmente em torno do aspecto distributivo. E embora seja eficiente em seu sentido paretiano não é equitativa, sendo permeada por *linkages* com outras áreas assim como pela interdependência assimétrica (KEOHANE, NYE, 1989). A interdependência assimétrica se manifesta através da discrepância entre os poderes de barganha

dos atores em cada área específica (comércio, agricultura, finanças, etc) e sua posição em relação ao *status quo* e ao *core* (núcleo do acordo) de cada negociação.

Dessa forma, atores cujas preferências se aproximam mais fortemente do *core* tendem a favorecer a negociação e se empenhar mais em sua consecução. Utilizando-se inclusive de compensações colaterais aos atores que se sentirem mais prejudicados pelas negociações, de forma a que o acordo em torno do *core* possa ser implementado. Estas compensações, ou *sidepayments*, são nada mais do que a materialização dos *linkages* no jogo cooperativo/competitivo, que visam ampliar o *winset* dos atores eventualmente menos beneficiados por determinados acordos, tornando-os factíveis.

Tal instrumentalização dos termos da interdependência assimétrica parece conciliar as correntes mais puras do liberal-institucionalismo ao intergovernamentalismo sem a necessidade de se reconhecer qualquer caráter especial, ou mesmo a necessidade, de um *hegemon* na gestão de organizações e regimes internacionais como estabelecido em Keohane (1984).

Uma vez que a vinculação ao jogo cooperativo é uma decisão autônoma, surge um problema operacional externo ao jogo que pode afetar seu *output*. Este problema é a factibilidade e credibilidade dos compromissos assumidos. Pois, muito embora os ganhos percebidos conjuntamente na cooperação possam ser suficientes para garantir o compromisso, sempre existe a possibilidade de deserção, um recorrente problema na teoria dos jogos.

Os ganhos em questão são tratados de forma isolada e individualmente pela teoria liberal, ou seja, cada estado está tão somente interessado nos seus próprios ganhos e se o montante destes ganhos advindos da cooperação superar os ganhos de autarquia, o da não cooperação, então optará pela cooperação – são os chamados ganhos absolutos. Esta posição difere da escola realista, que está interessada nos ganhos relativos e afirma que os estados não levam em consideração os seus próprios ganhos na decisão de cooperação e sim a diferença entre seus ganhos e os ganhos dos parceiros, optando por cooperar apenas se esta diferença o favorecer ou for nula, não importando a magnitude dos ganhos. Este último argumento limita sensivelmente as possibilidades de cooperação.

A deserção por sua vez pode ser voluntária ou involuntária. A deserção voluntária, que é encarada como trapaça na teoria dos jogos, é aquela onde o estado opta conscientemente por não cumprir um determinado acordo firmado com o objetivo de auferir maior ganho com isto, uma vez que espera que o seu parceiro cumpra o acordo. Já a deserção involuntária ocorre quando um ator é impossibilitado de cumprir com sua parte em um acordo por fatores outros que o objetivo de aumentar seus ganhos, como, por exemplo, uma alteração ideológica ou de governo, a pressão de grupos domésticos, a restrição do legislativo, nos países onde este tem papel em política externa, dentre outras possibilidades.

Uma solução para o problema cooperativo pode ser a criação de organismos internacionais capazes de monitorar o cumprimento dos acordos. Em alguns casos, como o da UE, observa-se inclusive a delegação de parcela da soberania estatal para uma instituição regional (a Comissão Européia), com mandatos previamente acordados para negociações internacionais, de forma a garantir o controle recíproco do comportamento dos atores. Estes mecanismos de controle em áreas onde os ganhos conjuntos percebidos são altos, mas os mecanismos tradicionais de garantir a adesão ao acordo e/ou os mecanismos domésticos de controle são ineficientes, aumentam substancialmente a credibilidade dos compromissos (COUTINHO, HOFFMANN, KFURI, 2007).

Dessa forma, as organizações internacionais de todos os tipos, sejam de caráter técnico como o sistema GATT/OMC e até os arranjos de integração regional, podem ser entendidas como mecanismos de *self-enforcement* dos acordos internacionais, garantidos por mecanismos de monitoramento da adesão ao mandato pré-estipulado. É instrutivo observar que sob esta roupagem os estados continuam a ser os atores das políticas e têm lugar acima dos corpos delegados instruídos por eles mesmos a desempenhar determinadas tarefas, o que parece estar de acordo com o aparato institucional tanto de organismos internacionais como a OMC como de organismos de integração regional como a UE.

A fim de acessar por quais mecanismos se dá o transbordamento dos constrangimentos da PAC sobre o sistema internacional (no sistema multilateral de comércio) utiliza-se aqui de mecanismos desenvolvidos no seio das teorias de economia política de vertente liberal-

institucionalista da teoria das relações internacionais e de modelos de análise de processo decisório.

Este trabalho se alinha mais a uma vertente institucional intergovernamentalista, ou apenas intergovernamentalismo-liberal tal qual é mais comumente definido na literatura (“*liberal intergovernmentalism*”), cujos pressupostos serão discutidos brevemente mais adiante. É importante esclarecer este ponto, para que transpareça o fato de que o presente trabalho não se utiliza de teorias sistêmicas ou mesmo recorre a teorizações que reclamam um *status* especial ao processo político europeu.

Com base no panorama geral das teorias liberais acerca de cooperação internacional apresentado podemos definir o intergovernamentalismo como uma vertente de análise de processo decisório específica também baseada no racionalismo instrumental, que toma como premissa que os *outcomes* das negociações dependem das preferências iniciais dos atores e do método de interação dos mesmos.

Ambas as correntes são plenamente conciliáveis e a principal diferença entre o institucionalismo e o intergovernamentalismo é de nível. Ou seja, o institucionalismo é uma teoria sistêmica que pretende explicar os desdobramentos do sistema internacional com foco na formação de normas, regras e regimes que passam a vincular os estados e adquirem existência externa a estes, sendo holisticamente mais do que a soma das partes constituintes. Já o intergovernamentalismo é uma teoria de médio alcance e está interessada na dinâmica de barganha entre os estados, a exemplo da teoria dos jogos de dois níveis, e não pretende servir de base para explicar o funcionamento do sistema internacional, ao contrário o toma como um dado.

O modelo intergovernamentalista utilizado neste trabalho deriva da obra de Moravcsik (1997, 1999) e é denominado pelo autor de liberal. Este é um modelo híbrido que leva em conta premissas básicas do institucionalismo e aceita a existência de restrições à ação dos estados que estão fora do jogo inter-estatal. Dessa forma, o modelo toma como dado as instituições por meio das quais os estados interagem entre si, as normas e regras deste processo, e as agrega de forma conciliada à dinâmica da barganha intergovernamental clássica observando como será produzido o equilíbrio nestas condições e se haverá alteração destas regras por força desta mesma dinâmica.

Um modelo intergovernamentalista liberal deve identificar a formação das preferências nacionais. A teoria sustenta que a formação destes interesses é “*issue-specific*”, direta e relativa predominantemente aos interessados em cada área de negociações, e não obedece, portanto, a regra geral da hierarquia de preferências de um modelo de equilíbrio geral. Um mesmo ator terá assim, a depender da área, interesses diversos em cada mesa de negociações (MORAVCSIK, 1997), o que implica que o modelo procura principalmente um equilíbrio parcial.

Por equilíbrio parcial nos referimos ao *status quo* em uma área temática específica independente de demais considerações e influências advindas de outros campos. O equilíbrio geral se refere ao equilíbrio das negociações em determinada arena, ou fórum, abarcando todos os temas de interesse e está para o conceito de resultante de preferências assim como o equilíbrio parcial está para o conceito de preferência temática, ou seja, *issue-specific*.

Dadas as preferências iniciais dos atores, o modelo deve sustentar que o resultado das negociações são moldados por uma dinâmica de interação entre os atores que privilegia as relações intergovernamentais e que depende, portanto, do poder relativo de cada Estado, que é definido em termos da interdependência assimétrica:

The intergovernmental explanation focuses not on the availability of information and the intervention of supranational entrepreneurs but on the issue-specific distribution of bargaining power which in turn reflects the nature and intensity of state preferences [...] the pattern of preference intensity or “asymmetrical interdependence” dictates the relative value each state places on agreement (MORAVCSIK, 1999, P. 60).

Por fim, é necessário enfatizar que a barganha intergovernamental se dá sob três pressupostos principais (Id Ibid): as negociações se dão em um ambiente não coercitivo em que cada ator tem poder de veto; os custos de transação e de geração de informações são baixos face aos ganhos percebidos (não há assimetria de informação); os ganhos auferidos não são equitativos e o padrão distributivo é definido pelo poder de barganha relativo dos atores.

2.3. Marco Teórico e Modelo de Análise

Visto que a UE, enquanto ator institucional, não pode ser classificada como uma federação (SBRAGIA, 1992); nem como uma estrutura-sistema em que os Estados componentes expressem livremente suas preferências utilizando seus recursos de poder (WALTZ, 1979); ou como uma forma de sociedade cuja atuação de seus membros é constrangida unicamente por valores, normas e princípios (BULL, 1971) – a capacidade de explicação da atuação deste objeto no cenário internacional por parte das teorias clássicas de relações internacionais fica sensivelmente comprometida.

Dessa forma, a arquitetura política européia sugere a proficuidade de outras abordagens ao tema. Dentre estas, tem destaque por seu escopo, coerência formal e potencial explicativo, a abordagem do tipo institucional-liberal de viés intergovernamentalista. Esta abordagem não nega o modelo de ator racional como afirmado na seção anterior e pelo contrário este conceito constitui uma das premissas de construção de um modelo de análise segundo esta abordagem. No modelo adotado aqui, a racionalidade não é necessariamente conferida a um ator unitário, a caixa-preta do estado maximizador como é muitas vezes denominada, que recebe *inputs* e fornece um *output* consistente com sua hierarquia de preferências, estabelecida transitivamente.

A racionalidade está no processo e não necessariamente se verifica no *output*. O que é, portanto, fundamental para se traçar o *output* do processo decisório são tanto as preferências iniciais, analisadas racionalmente a partir dos constrangimentos empíricos de custos e benefícios de cada curso de ação, quanto o processo decisório em si, ou seja, as regras e rotinas pelas quais se produz a decisão.

É uma constatação de que a interação com o meio não é meramente informacional para a avaliação de custos e benefícios, como na análise marginal microeconômica. O processo, em si, de interação com o meio produz novos constrangimentos e é dotado de características bastante particulares que guiam estas interações, sem a mobilidade aparente da maximização estrita de preferências.

Esta concepção de que a arquitetura do sistema de interação entre indivíduos é um constrangimento em si ao processo decisório, tem estreita correspondência com a literatura de

política burocrática e organizacional. Sendo que a segunda premissa deste modelo constitui exatamente a mesma premissa básica do modelo de política organizacional de Allison, a de que as preferências individuais dependem da posição ocupada pelo indivíduo no sistema (ALLISON, 1971). Ou seja, que as preferências expressas pelos indivíduos responsáveis pela condução de uma determinada organização são sensivelmente informativas das preferências da organização que ele representa.

Outro ponto de aproximação entre estes arcabouços teóricos é sua origem comum, a teoria microeconômica das firmas. O denominador comum é observável pela filiação explícita das premissas dos modelos de análise de processo decisório à análise econômica e pela crítica de Wagner (1974) aos trabalhos de Allison, expondo suas raízes metodológicas.

São exatamente, portanto, os críticos dos modelos de política burocrática, os maiores contribuintes para o entendimento desta vertente teórica. No momento em que Krasner lança suas críticas a Allison, quanto ao determinismo de seu modelo e a irresponsabilidade dos burocratas frente aos desdobramentos das políticas de suas próprias organizações (KRASNER, 1972), ele fornece, também, um elemento, que a meu ver, ao invés de diminuir a validade deste tipo de abordagem ao contexto que proponho, é um sensível sinalizador de sua coerência analítica no âmbito da PAC.

Ao estabelecer sua crítica de que o pretense constrangimento oferecido pelas dinâmicas e rotinas das organizações burocráticas era um fator demasiadamente imobilizante para a alteração do curso das políticas e de que existiriam atores, dentro da estrutura estatal, suficientemente desvinculados de comprometimentos burocráticos e de culturas organizacionais específicas, em especial o presidente da república, que poderiam quebrar estas teias apostas pelas rotinas burocráticas, Krasner fornece um catalisador da validade deste tipo de abordagem.

Na medida em que a arquitetura de integração européia não conhece uma autoridade com poderes discricionários, como os de um chefe de governo, e que a pauta da Política Agrícola Comum é historicamente longa e está inserida na mais arraigada e antiga estrutura burocrática da comunidade, o imobilismo, provocado em parte pela atomização burocrática, torna-se uma característica potencialmente explicativa para as dinâmicas da PAC e do processo negociador europeu nas rodadas multilaterais de comércio na temática agrícola.

Dessa forma, um modelo intergovernamental liberal para analisar os efeitos da PAC na definição da posição negociadora da União Europeia no sistema multilateral de comércio deve responder **como, quando e quais** decisões legislativas são tomadas neste âmbito. A primeira resposta é relativamente mais fácil de ser vislumbrada, pois consiste na descrição da arquitetura do processo decisório que media a inter-relação entre os estados e que conecta os desdobramentos da agenda da PAC à agenda comercial da UE. Se a arquitetura institucional é uma equação fundamental para a produção desta resposta, as rotinas-decisórias são os parâmetros-chave neste tipo de análise (CANESIN, 2007a).

A segunda e a terceira resposta são as variáveis de que nos ocuparemos com especial atenção e que comprovam a influência da PAC na posição negociadora da CEE/UE no GATT/OMC. O que se tentará demonstrar neste trabalho em relação ao “quando” é que só existe uma alteração mais substancial das condições do posicionamento negociador europeu após uma prévia reforma da PAC.

Ou seja, a alteração das preferências da CEE/UE no cenário multilateral do GATT/OMC responde cronologicamente às reformas da PAC e estas modificações produzidas são praticamente o espelho das diretrizes fixadas nas reformas da PAC em sua substância, o que respondendo à pergunta “quais” alterações são observadas. Estas duas variáveis permitem, portanto, estabelecer a linha causal entre a PAC e alteração da posição da CEE/UE em suas vertentes temporal (quando) e material (quais).

Capítulo III

A PAC e a Rodada Uruguai (GATT)

Mais uma vitória como esta e estaremos perdidos.

Pirro (318-272 A.C.), rei da Macedônia.

O presente capítulo foi dividido em cinco seções em que se desenvolve o argumento das conexões entre a PAC e a arena multilateral e da influência de seu processo de reforma, Reforma MacSharry, nos desdobramentos e no equilíbrio final da Rodada Uruguai do GATT.

A primeira seção oferece uma rápida descrição de nosso objeto à época da Rodada Uruguai, descrevendo a evolução dos atores da comunidade européia do início da década de 1980 a 1994 com o fechamento da rodada. A segunda seção expõe minuciosamente o aparato institucional da PAC pelo meio do qual são expostas as preferências dos estados-membros, fornecendo tanto a este capítulo quanto ao que se segue a resposta a “como” se produzem as alterações legislativas dentro da perspectiva aqui adotada.

Já a terceira seção ocupa-se em estabelecer as bases para o desenvolvimento de nosso argumento na seção quatro. A seção três ocupa-se em descrever o estado das negociações no GATT precedentes ao processo de reforma da PAC, preocupando-se então com o “antes”. Esta seção é apresentada de maneira separada para marcar claramente o modelo e o nosso argumento causal de que somente a partir do processo de reforma da PAC (“quando”) começa a se abrir a possibilidade de um novo equilíbrio no GATT capitaneado por estas novas diretrizes (“quais”).

É, portanto, na quarta seção que reside o núcleo deste capítulo. Com base nas informações oferecidas quanto ao “antes” desenvolvemos nosso argumento em duas subseções. A primeira trata das negociações de reforma da PAC, a Reforma MacSharry, e de suas relações com o contexto internacional. A segunda trata das negociações no sistema multilateral e da influência da PAC sobre estas na formação de um novo equilíbrio.

A última seção, por sua vez, tece algumas rápidas considerações acerca das perspectivas teóricas utilizadas e dos resultados até então alcançados, com destaque para o lugar das preferências e sua inserção em um modelo híbrido como o utilizado neste trabalho.

3.1. O Contexto Europeu: da CEE à UE

A Rodada Uruguai do GATT foi lançada em 1986 em Punta Del Este, neste mesmo ano a Comunidade Económica Europeia (CEE), que viria a se transformar em União Europeia apenas em 1993, ainda passava por um processo de alargamento. Aos nove²¹ estados-membros do início da década de 1980 se juntariam Grécia em 1981 e Espanha e Portugal em 1986. A adesão destes três países precedeu ao que seria naquele mesmo ano de 1986 a primeira revisão substantiva do Tratado de Roma de 1957 (tratado de fundação da CEE), o *Single European Act* (SEA).

A CEE havia adentrado a década de 1980 como uma união aduaneira e o SEA é de importância capital no seu desenvolvimento, pois reúne e codifica diversas regras comunitárias, dá provisões acerca do processo decisório em diversas áreas e acima de tudo introduz uma emenda no Tratado de Roma colocando como um dos objetivos da CEE a criação de um mercado comum até 31 de dezembro de 1992. Por este último motivo é considerado o embrião do Tratado de Maastricht, que cria a União Europeia e o mercado comum em 1993.

É importante ainda lembrar que durante o período em questão um dos principais atores no cenário europeu, a Alemanha, estava passando por um período de reunificação após a queda do muro de Berlin em 1989 que dividia a República Federal da Alemanha e a República Democrática da Alemanha, tornando-se um único país em 3 de outubro de 1990.

3.2. Aparato Institucional (Como?)

Inicia-se aqui a resposta da pergunta “como” oferecendo um mapeamento do processo decisório que liga os estados-membros e suas preferências à agenda da PAC, o que consiste numa parcial primeira parte da resposta. Este mapeamento é válido tanto para a Reforma MacSharry, de que trata este capítulo, quanto para as Reformas Agenda 2000 e Fischler, tratadas no Capítulo IV. Esta primeira parte é apresentada neste capítulo, pois, se trata de um substrato comum a ambos os Capítulos III e IV e sua dinâmica não se altera entre as Rodadas Uruguai e

²¹ Alemanha Ocidental, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

Doha. Tendo este fato em mente, apenas se farão algumas ponderações diferentes quanto aos atores participantes e aos critérios específicos de referência em cada caso quando oportuno.

O processo decisório intra-europeu da PAC é institucionalizado em uma cadeia que se inicia na Comissão Europeia, com poderes executivos²² e de agenda²³ - dividida em diversas comissões setoriais, Diretórios Gerais (DG), com poderes executivos sobre políticas específicas²⁴, e termina onde reside o poder de veto²⁵, no Conselho de Ministros de Agricultura (CoAm), que possui prerrogativas sobre a estrutura geral da política e seu orçamento. Em casos particulares onde não se consegue chegar a um acordo, o processo decisório pode não acabar no CoAm e ser remetido ao Conselho Europeu (Conselho) – órgão máximo da UE, composto pelos Chefes de Governo dos estados-membros.

A composição da Comissão é estabelecida a partir de envio pelos estados-membros de lista ao Parlamento Europeu (PE), que deve aprovar ou rejeitar os comissários e demais funcionários listados para as funções designadas. Devido ao poder de veto exercido pelo PE, a composição da burocracia da Comissão é eminentemente extra-nacional e possui uma filiação maior aos propósitos de integração comunitária, representados em última instância pelo PE, do que as demais instituições participantes no processo decisório da PAC, especialmente em relação ao CoAm (MORAVCSIK, 1999).

O Conselho de Ministros de Agricultura, por sua vez, é composto pelos ministros nacionais de agricultura e representa os interesses mais diretos dos Estados em relação à PAC (KAY, 1998). Para compreender o funcionamento do CoAm, centro do processo decisório da PAC²⁶, é necessário conhecer suas rotinas de operação e delimitar o papel de seus membros. Uma vez que este não é um órgão executivo, sua agenda é formada externamente ao mesmo, é uma prerrogativa da Comissão. Porém, o CoAm exerce indiretamente influência sobre a agenda através da *shadow of the future* (KEOHANE, AXELROD, 1993) aposta permanentemente sobre a Comissão pelo seu poder de veto. Dessa forma, a agenda é formulada com maior restrição às

²² Prerrogativas sobre a administração direta e implementação da política (TSEBELIS, 2002).

²³ Prerrogativa de proposição legislativa (Id Ibid).

²⁴ Os mais relevantes, para este contexto, consistem na Comissão Econômica (DG-II), na Comissão de Orçamento (DG-XIX) e na própria Comissão de Agricultura (DG VI).

²⁵ Capacidade de bloquear proposições legislativas (Id Ibid).

²⁶ Uma vez que o Conselho só é acionado em caso de falha no processo decisório (KAY, 1998).

preferências expostas no CoAm do que se observaria em uma interação autônoma entre estas instituições.

O CoAm representa interesses setoriais agrícolas e suas preferências não são facilmente observáveis fora do jogo competitivo em que a rotina de interação coloca seus membros, que enquanto integrantes de governos nacionais, terão comportamento racional-maximizador²⁷, projetando os interesses de suas burocracias nacionais acima dos interesses gerais de integração comunitária, o que Fouilleux denomina de “*inflationist bargain*” (2003, p. 251), ou seja, trata-se de um processo aditivo de demandas. Ocorrendo o contrário no âmbito do Conselho, onde os chefes de governo tendem a relativizar o papel econômico de seus setores agrícolas nacionais face aos interesses mais gerais de integração e às pressões sobre o orçamento da comunidade (RIEGER, 2000).

Um diagrama ilustrativo das preferências-padrão de cada uma das instituições implicadas no processo decisório da PAC, consistente com os axiomas de política burocrática-organizacional (ALLISON, 1971), onde a posição das preferências do ator-principal reflete indiretamente a posição das preferências da própria organização que representa, tomaria a forma da **Figura 3.1** a seguir:

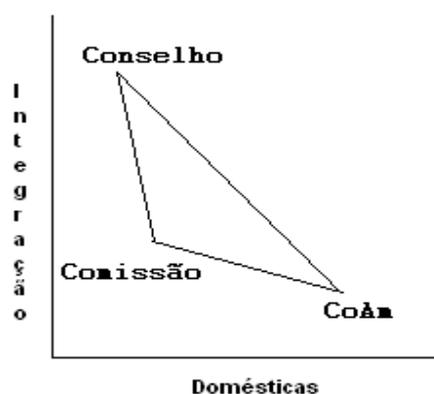


Figura 3.1: Preferências-padrão na PAC

²⁷ Tentarão extrair da PAC o máximo possível de benefícios para seus próprios países, minimizando custos.

Ilustrada a oposição bidimensional de preferências-padrão pelo aprofundamento do processo de integração, o que passaria por uma menor rigidez quanto à PAC, versus preferências-padrão de cunho doméstico, que refletem as preferências específicas do setor agrícola dos estados-membros, torna-se necessária a esquematização formal do processo decisório da PAC, conforme exposto adiante na **Figura 3.2**.

Note-se que o caminho formal padrão de uma decisão acerca da agenda da PAC e suas reformas estrutura-se com o encaminhamento do projeto de peça legislativa pela Comissão (poder de agenda) e culmina com a adoção ou não da mesma pelo CoAm (poder de veto) após prévias consultas e acomodações. Uma vez que o mandato negociador em agricultura depende das diretrizes da PAC, que é definida prioritariamente em um ambiente inter-estatal pelo CoAm que é um representante de interesses setoriais específicos, pode-se antever que o conteúdo do mandato estabelecido desta forma é potencialmente mais restritivo do que o observado para outras áreas onde não existe esta restrição institucional.

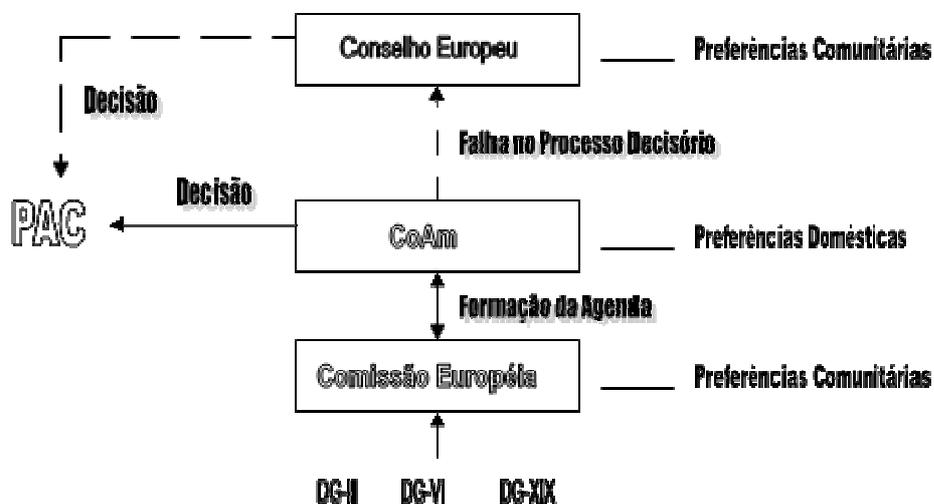


Figura 3.2: Organograma do Processo Decisório da PAC

Fonte: Elaboração própria com base nos trabalhos descritivos de Kay (1998).

Quando comparamos o aparato institucional dentro do qual as três reformas da PAC de que tratamos neste trabalho foram implementadas (MacSharry, Agenda 2000 e Fischler/*Mid-Term Review*), notam-se algumas importantes diferenças em seu processo institucional. Enquanto a primeira e a última reformas foram levadas a cabo inteiramente sob a responsabilidade final do CoAm, no qual reside o poder de veto e se comporta como instância final dentro da dinâmica normal de alterações legislativas para a PAC, a reforma Agenda 2000 foi decidida pelo Conselho Europeu como parte de um acordo ainda mais amplo, o que reforça as observações aqui feitas.

3.3. As Negociações no GATT antes da Reforma da PAC

Em seu discurso de abertura da Rodada Uruguai do GATT, em julho de 1987, os Estados Unidos (EUA) evidenciaram uma clara posição liberalizante para a rodada, propondo o congelamento dos subsídios à exportação, os quais eram a principal razão do apoio da França à PAC (WOOLCOCK, HODGES, 1996), seguido de um programa de eliminação gradual dos mesmos.

Os americanos propuseram, ainda, o fim dos tipos de subsídios que distorcem o comércio, o que incluiria o sistema de garantia de preço da CEE que era a base propriamente dita da PAC, assim como o fim de barreiras de importação na forma de quotas, o que atacava diretamente o regime europeu de leite, produtos lácteos, oleaginosas e carne.

A CEE tentou responder a este ataque frontal à PAC com uma estratégia de negociação global, recusando-se a negociar acordos separados, e propondo que as partes contratantes do GATT chegassem a um acordo de administração dos mercados internacionais, evitando as instabilidades de preço, principalmente dos cereais e seus substitutos, açúcar e produtos lácteos (INGERSENT, RAYNER, HINE, 1994). Quando os preços estivessem estabilizados, cada país poderia reduzir o nível doméstico de subsídios e as barreiras de importação em uma grande cesta de commodities, o que evitaria a necessidade de um acordo específico sobre subsídios à exportação.

A recusa da CEE em negociar compromissos separadamente e qualquer tipo de restrição aos subsídios à exportação foi um dos fatores cruciais que levaram à interrupção das negociações da rodada em dezembro de 1990 na Bélgica.

A proposta inicial americana quanto aos subsídios à exportação era de eliminação em um período de cinco anos. Em resposta ao plano de administração da CEE, os EUA alteram sua posição para um corte de 90% no prazo de dez anos. Com a perspectiva de paralisação da rodada, os EUA passaram a apoiar a proposta do Secretário Geral do GATT de um corte de 30% do volume deste tipo de subsídios em um período de cinco anos. O que demonstra que os americanos tinham preferências fortemente concentradas nesta questão, porém um *winset* bastante grande, que variava pelo menos de 100% a 30% de eliminação.

A CEE se recusou, no entanto, a fazer uma oferta separada para os subsídios à exportação e sua proposta final, ainda em 1990, era a de uma redução em 30% dos subsídios domésticos até 1995 (JOSLING, TANGERMANN, WARLEY, 1996). A Comissão Européia adotou uma postura diferente e tentou articular negociações em torno da proposta do Secretário Geral, alterando a base de referência para redução para uma média do período 1988 a 1990. Esta postura levou a uma crise capitaneada pela França e Irlanda, que acusaram a Comissão de exceder seu mandato negociador. Dessa forma, um claro distanciamento se formou entre a posição americana e a européia quanto aos subsídios à exportação.

No âmbito do acesso a mercados, as negociações entre 1987 e 1990 mostraram posições mais próximas, embora algumas diferenças persistissem (Id Ibid). A posição inicial americana na matéria era a de uma eliminação gradual das barreiras a importação em um período de dez anos. Mais tarde a proposta foi remodelada criando-se o conceito de “tarifização”, que significava a conversão de todas as barreiras não tarifárias ao comércio em tarifas, incluindo instrumentos de proteção como as quotas variáveis aplicadas pela CEE.

Com a tarifização seria possível evitar o aumento das barreiras a importação, uma vez que tarifas estariam registradas com determinados tetos no GATT. O que facilitaria também as negociações para redução de barreiras, que se dariam em torno de níveis tarifários apenas. A proposta americana em 1990 foi de uma redução de 75% na média das tarifas em um período de dez anos, iniciando-se em 1992, assim como o estabelecimento de um percentual mínimo de acesso a mercado.

A eliminação de barreiras não tarifárias traria muitos problemas para o sistema administrado da PAC, assim, a CEE propôs um determinado tipo de tarifização de forma a que se transformassem as barreiras não tarifárias em uma forma híbrida de tarifa. Esta seria composta

por um componente fixo e um componente denominado de “fator corretivo”, que serviria como instrumento de correção de flutuações do mercado mundial e dos movimentos cambiais (INGERSENT, RAYNER, HINE, 1994).

Em 1990 a CEE finalmente faz sua contraproposta formalmente, deixando de lado qualquer menção à quantidade de redução do componente fixo das tarifas e oferecendo uma redução de 30% em média das tarifas em uma combinação entre corte dos mecanismos de suporte a preço doméstico e redução do componente variável da tarifa. A proposta incluía, ainda, a substituição do sistema de admissão livre de taxas para oleaginosas e seus produtos derivados, e cereais e seus derivados, por um sistema de quotas baseado nos volumes correntes de importação.

Dada a diferença entre a proposta americana de um corte de 75% em média das tarifas e a proposta européia de um corte de 30% em média, misto entre tarifas e mecanismos de suporte interno, as posições em torno de barreiras a importação era claramente divergente. A única área onde o potencial de acordo era maior era no quesito redução do apoio interno (SWINBAK, TANNER, 1996).

A probabilidade de uma determinada área de sobreposição dos *winsets* surgiu após 1990 quando ambos os atores acordaram no uso de um mecanismo denominado “*aggregate measurement support*” (AMS) como forma de se quantificar e definir os compromissos na área. Além disso, foi decidido que tais compromissos deveriam ser específicos para cada produto e fixados contra um preço externo de referência e não nos preços praticados à época no mercado internacional altamente volátil.

As propostas divergiam em determinados pontos menos importantes, as diferenças residiam principalmente no patamar dos cortes a serem aplicados, embora não de forma tão acintosa como nos outros temas. No quesito apoio doméstico, os *winsets* de EUA e CEE não pareciam ser muito diferentes.

No entanto, o resultado das negociações até o fim de 1990 ainda mostra que o equilíbrio é claramente determinado pela preferência pelo não acordo por parte da CEE. Visto que os EUA manifestaram-se favoravelmente à proposta do Secretário Geral do GATT de corte de 30% em média dos subsídios à exportação, ao passo que a CEE não havia aceitado discutir este tipo de

subsídios, o poder de barganha era maior do lado europeu que possuía um menor *winset* devido à restrição imposta pela PAC.

Esta constatação é corroborada por Coleman e Tangermann (1998) que simularam os efeitos da aceitação da proposta retirada pela CEE ao final de 1990 sobre o mercado agrícola europeu. Segundo o modelo dos autores, uma redução dos preços de suporte doméstico que fosse equivalente à redução de 30% do AMS implicaria numa redução drástica das exportações da CEE. De 1990 a 1995, as exportações de cereais cairiam cerca de 50%, enquanto que as exportações de manteiga e queijo poderiam desaparecer completamente.

Para alcançar o nível de redução necessário para fazer frente a esta proposta, a CEE teria de cortar os preços garantidos no mercado doméstico de forma sensível, reduzindo os preços dos cereais em 10% entre 1990 e 1995. Esta redução brusca no nível de suporte a preços domésticos significaria na prática uma enorme reforma da PAC, algo que era inviável politicamente ainda mais se conectada diretamente às demandas americanas no GATT.

3.4. Quando e Quais?

Tendo estabelecido o aparato institucional por meio do qual as preferências dos estados-membros são transmitidas no âmbito da PAC e as condições das negociações no GATT precedentes à reforma desta política, nesta seção demonstraremos as dinâmicas pelas quais um acordo para a Rodada Uruguai é gestado. E como ele é sensivelmente influenciado pelo *timing* da reforma e por seu conteúdo. Ou seja, com substrato no “antes” descreveremos o processo pelo qual a se desenrola a cadeia causal de nosso modelo nos seus âmbitos temporal e material.

3.4.1. A Reforma da PAC: Reforma MacSharry

A dinâmica das negociações ocorridas no GATT, previamente à reforma da PAC, demonstram consistentemente que o *winset* da CEE para um possível acordo era sensivelmente reduzido em relação aos seus parceiros, em especial aos Estados Unidos que só se aproximava da posição europeia no quesito apoio doméstico. A análise da postura dos estados-membros da comunidade durante este processo ajuda a entender estas limitações e lança luz sobre as posições que estes mesmos membros defenderiam durante as negociações de reforma da PAC.

Segundo Delorme (1993), os estados-membros da CEE adotaram três posições distintas durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT. O Reino Unido, os Países Baixos, e em menor grau a Dinamarca, possuíam posições mais liberalizantes, estando dispostos a uma maior abertura econômica e extremamente interessados nos benefícios advindos de um aprofundamento dos compromissos no GATT em outros setores.

Com um grande rebanho bovino, ovino e suíno e um bem desenvolvido complexo pecuário, ao contrário da agricultura principalmente na parte de produção de cereais, os Países Baixos e a Dinamarca tinham preferências fracas em torno do sistema de compensações vigente na PAC. O Reino Unido, por sua vez, queria a eliminação deste sistema de balanceamento e maiores recursos para os Fundos Estruturais.

A França, ao contrário, encabeçava o grupo de apoiadores do sistema vigente da PAC, com grande interesse na manutenção dos subsídios à exportação sem controle de volume, que lhe garantiam uma farta fatia do mercado mundial de cereais. Beneficiava-se, portanto, em grande medida da posição adotada pela comunidade no GATT em função das diretrizes impostas por esta política. Durante este período, a Irlanda, até então um país de base agrária e relativamente atrasado em relação aos demais nove membros da comunidade no início da década de 1980, subscrevia completamente à posição francesa.

Por fim, a Alemanha e em menor grau os demais membros buscavam minimizar qualquer alteração das diretrizes da PAC que pudessem causar dano aos seus setores agropecuários de produção bastante diversificada, sem concentração marcante em nenhum produto específico como cereais ou pecuária, e com um grande número de pequenos proprietários. Por este motivo, a posição destes membros em relação à PAC era dúbia e para não correr o risco de danos involuntários passaram a apoiá-la quando a CEE ingressou nas negociações do GATT (DAUGBJERG, 1999).

Os grupos mais engajados, portanto, em torno do debate sobre a reforma da PAC eram os liderados por França, avessa à reforma e mais protecionista, e Reino Unido, pró-reforma e mais liberal. Na hipótese de nenhuma reforma ou uma reforma que mantivesse as características básicas da política, os protecionistas alcançariam sua maior utilidade possível atendendo plenamente suas preferências. No espectro liberal da disputa, uma reforma meramente cosmética

não era interessante devido ao seu desgaste político e pela possibilidade de amarrar a legislação interna da PAC a um acordo mais favorável na esfera do GATT.

Esta dinâmica levou a um duplo congelamento das discussões, tanto no plano interno com um impasse a respeito da PAC, quanto no plano externo com a falha da CEE em fazer qualquer nova proposta satisfatória aos seus parceiros no GATT, devido às suas restrições internas.

Com a paralisia do CoAm e, portanto, da dinâmica inter-governamental, a Comissão utilizando de seu poder de agenda lança, em dezembro de 1990 por meio de seu Comissário de Agricultura Ray MacSharry, um plano de reforma da PAC intermediário e que não era preferido por nenhum dos grupos envolvidos. Ao mesmo tempo, com as eleições gerais na Alemanha também em dezembro deste ano, o governo alemão passou a ser mais permeável às pressões crescentes por parte da indústria para que se procedesse ao descongelamento das negociações do GATT.

As eleições alemãs desencadearam uma mudança nas preferências deste estado-membro, que passou a ter uma postura um pouco mais liberalizante com relação à PAC como forma de obter um acordo favorável na área industrial no GATT (HENDRICKS, 1994). Sem a liderança alemã, o grupo de preferências intermediárias se desfez e começou a se disseminar entre seus anteriores adeptos a sensação de que continuar a resistir a uma alteração mais substantiva da PAC levaria ao fracasso da Rodada Uruguai, o que levaria por fim a um recrudescimento das divisões na comunidade. Em última instância, a própria credibilidade internacional da CEE poderia ficar comprometida com a impossibilidade de se negociar com a comunidade (VAHL, 1997).

Esta alteração de preferências, aliada com o exercício do poder de agenda por parte da Comissão, que até então tinha permanecido à sombra do Conselho e apagada pela barganha intergovernamental, fez com que se abrisse a possibilidade de construção de um novo equilíbrio, o aparato institucional oferecia assim um novo *input* à barganha intergovernamental. Os demais estados-membros não foram capazes de formular uma posição alternativa consistente, seja do lado protecionista seja do lado liberal (LE THEULE, LIVTAN, 1993, p. 756), e o novo equilíbrio foi empurrado pouco a pouco basicamente pelo novo *core*.

A proposta da Comissão, segundo Swinbank e Tanner (1996) e Ingersen, Rayne e Hine (1994), contemplava uma significativa redução nos preços de intervenção para os cereais, oleaginosas e proteínas. Fazendas com mais de 80 acres deveriam reservar uma parcela de 35% da propriedade sem produção, aquelas entre 31 e 80 acres 25% e as menores de 30 acres seriam isentas desta taxa de inatividade. Os fazendeiros deveriam passar também a ser compensados por flutuações negativas dos preços através de pagamentos diretos, modulados pela quantidade de hectares plantados da propriedade, não se considerando para cálculo a área inativa.

O novo sistema de compensações seria ainda decrescente, com uma compensação no montante de 100% apenas para as propriedades de até 30 acres, 75% para as entre 31 e 80 acres e 65% de compensação para as maiores do que 80 acres. O uso de pagamentos modulados, em combinação com outros instrumentos, prometia uma maior possibilidade de controle do orçamento da política agrícola e racionalidade econômica.

A redução dos preços de intervenção facilitaria também a competição dos produtores europeus entre as culturas de cereais e seus substitutos. Por sua vez, o controle da oferta através da taxa de inatividade faria cair o grande volume exportado, fomentado até então pelo sistema de compensação pelo montante da produção, o que diminuiria ainda consideravelmente os subsídios à exportação. Os pagamentos diretos aos produtores eram também menos distorcivos ao comércio do que o sistema de balanceamento com garantia de preços aplicado até então, além de potencialmente mais aceitáveis dentro das negociações do GATT por sua similaridade com os *Farm Bills* dos EUA.

No entanto, o estado-membro com postura mais liberal, o Reino Unido, era também aquele com uma estrutura fundiária mais concentrada, o que faria com que incorresse em perdas consideráveis com o sistema de pagamentos modulados decrescentes em razão da área das propriedades. Dessa forma, passou a se opor abertamente à introdução deste mecanismo, apoiando, contudo, as demais proposições da Comissão. Esta postura, contrária à modulação, foi apoiada prontamente pelos países mais protecionistas.

Esta postura, fez com que a Comissão tivesse que dar um passo atrás, demonstrando a força da *shadow of the future* exercida pela possibilidade do exercício do poder de veto e pela força da dinâmica intergovernamental. A revisão desta proposta contemplou uma redução considerável nos patamares de modulação, o que não era do interesse da Comissão nem da

burocracia da CEE uma vez que, dada a crescente crise do orçamento, a CEE seria obrigada a pagar mais em compensação aos agricultores via as novas diretrizes da PAC do que seria o caso sob o sistema precedente da PAC (TANGERMANN, 1998). No entanto, esta proposta apesar de comprometer ainda mais o orçamento europeu tinha as mesmas características favoráveis da anterior no tratamento da agenda do GATT.

A nova proposta, embora reduzisse os patamares de modulação, não foi bem recebida pelo grupo protecionista liderado pela França. O grupo parece ter adotado a estratégia de se ancorar na objeção inglesa à proposta da Comissão, de forma a não causar maior desgaste político para o grupo do que o já provocado pelas acusações contra o negociador europeu nas negociações do GATT na Bélgica. Como esperado, do lado mais liberal, a proposta foi bem recebida por Reino Unido, Dinamarca e Países Baixos, que ao que tudo indica eram o grupo que tinha o maior *winset*, por aceitarem uma proposta com consequências graves para o orçamento da comunidade, para o qual eram grandes contribuintes líquidos, em troca de um regime mais liberal na agricultura.

Com a nova proposta da Comissão, que também contemplava a compensação de todos os fazendeiros pela taxa de inatividade, a isenção do cumprimento desta por parte dos pequenos proprietários e o compromisso de compensação destes em 100% pela queda dos preços de suporte, os países com uma estrutura fundiária de pequenas propriedades (Espanha, Irlanda, Itália, Grécia e Portugal) descolaram das posições francesa e alemã e passassem a patrocinar o acordo de reforma da PAC, independentemente do nível dos preços de suporte (Id Ibid).

No caso de Bélgica e Luxemburgo, e também da Espanha, o *winset* era relativamente maior do que o dos demais, pois, segundo Tangermann (Ibid) sua produção concentrada em produtos mediterrâneos, como frutas, vegetais, vinho e óleo de oliva, não seria muito afetada pela reforma da PAC como estabelecida pela nova proposta. E ainda seriam beneficiados por um possível acordo no GATT, em outros setores em que estavam interessados, conseguido através da flexibilização desta política.

A oposição ao programa da Reforma MacSharry continuava, no entanto, por parte de França e Alemanha. As principais diferenças entre ambos era a resistência francesa aos pagamentos diretos e ao sistema de taxa de inatividade. A proposta de redução dos preços de suporte, no entanto, era bem-vinda e um anseio francês desde a criação do sistema da PAC. Do

outro lado, a Alemanha deixou de patrocinar a proposta quando a Comissão alterou a redução nos patamares de modulação por uma maior diminuição dos preços de suporte, uma vez que a manutenção de preços de suporte altos era uma preferência alemã desde a criação da PAC (LE THEULE, LITVAN, 1993; FOUILLEUX, 1996).

Com a manutenção do impasse no GATT, a governo francês adotou um tipo de preparação diferente para as negociações no CoAm, instruindo um grupo inter-ministerial para tratar do assunto. Dessa forma, o comportamento paroquial e setorial adotado até então pelo Ministro da Agricultura francês, condizente com o axioma de política burocrática de Allison, foi substituído por uma posição mais conciliatória.

Esta mudança foi patrocinada pelo gabinete do Primeiro Ministro e os Ministérios de Assuntos Exteriores e das Finanças (FOUILLEUX, 1996; EPSTEIN, 1997), que tinham em jogo diversos outros interesses no GATT e não viam avanço nenhum em favor de sua posição devido ao entrave da PAC. Esta manobra francesa levou à alteração das suas preferências expressas no CoAm e aumentou seu *winsset* tornando um acordo possível.

Isolada, a Alemanha continuava a insistir na manutenção de um preço de suporte elevado para o mercado europeu. Até que em uma reunião do *Quad* no fim de 1991, grupo formado pela CEE, EUA, Japão e Canadá conforme apresentado no Capítulo I, os demais países-membros da CEE se alinharam para pressionar a Alemanha não no plano interno das discussões da PAC intra-comunidade, mas na arena do GATT juntamente com EUA, Japão e Canadá de forma a imputar a responsabilidade à Alemanha no caso de não acordo. Agindo com respaldo do sistema internacional, foi possível levar a cabo algo que não havia sido possível no nível comunitário, a Alemanha finalmente concordava em negociar o patamar dos preços de garantia pela primeira vez desde a criação da PAC (HENDRICKS, 1994).

3.4.2. As Negociações no GATT Após a Reforma da PAC

O resultado final da Reforma MacSharry seria impensável no caso de ausência de uma conexão forte entre os desdobramentos da Rodada Uruguai e a reforma da PAC (TANGERMANN, 1998; DAUGBJERG, 1999). Primeiramente, pois, sob o ponto de vista do orçamento da comunidade a reforma foi desastrosa ao não reduzir o contínuo déficit no

financiamento da PAC. E sob o ponto de vista da legitimidade política, alterou o mecanismo de transferência de renda aos agricultores de um sistema praticamente invisível, de subsídios dos consumidores através da garantia de preços elevados, para um sistema com claras e vultosas transferências dos governos, financiadas através de impostos pelos contribuintes.

No entanto, a reforma cumpriu com eficiência seu papel em favorecer um acordo que beneficiasse a CEE no GATT, com um claro *trade-off* entre as concessões na pauta agrícola e os avanços nos demais temas (PAARLBERG, 1997). A ampliação do *winset* da comunidade na arena multilateral ocorreu em maior ou menor grau nos três principais temas da rodada: subsídios à exportação, acesso a mercado e apoio doméstico.

No primeiro caso, a proposta da CEE de corte nos preços de intervenção no mercado europeu, principalmente para cereais, aliado ao controle compulsório da oferta possibilitado pelo sistema de inatividade, previa uma redução substancial das exportações européias e por consequência dos subsídios à exportação. No caso do acesso a mercado, a redução dos preços faria com que a produção européia se tornasse mais competitiva face às importações, diminuindo assim as pressões domésticas na CEE por proteção.

No último caso, a alteração do sistema de garantia de preços pelo de pagamentos diretos, parcialmente desvinculados do volume de produção, possibilitou a retomada das negociações entre CEE e EUA no tema de apoio doméstico no GATT. A Reforma MacSharry da PAC em 1992 alterou, portanto, as preferências da comunidade nas negociações da Rodada Doha. A partir deste momento, a estratégia da CEE passou a ser a de amarrar as concessões internas que haviam gerado a reforma como se fossem concessões da comunidade no GATT. A CEE tentava simular, portanto, uma barganha em torno do que já estava de fato decidido internamente e estruturado nas novas regras da PAC.

Do lado dos EUA, havia interesse no fechamento de um acordo nestes patamares mínimos, muito embora a nova posição da CEE ainda estivesse muito aquém das propostas americanas no começo da rodada. Um acordo agrícola no GATT mesmo que reduzido seria capaz de congelar o novo *status quo* da PAC após a reforma, tornando-o irreversível (HILLMAN, 1994). Assim, seria possível utilizar o sistema multilateral para disciplinar esta

política interna da comunidade europeia e procurar uma oportunidade futura para novas negociações que avançassem a liberalização do mercado agrícola europeu.

Por parte da CEE, o negociador europeu, notavelmente a Comissão, re-adquiriu a credibilidade perdida durante a dinâmica de negociações até então, onde principalmente França e Dinamarca atacavam a posição adotada pelo Comissário Europeu a partir de seus dois pontos de vista distintos, conforme estabelecido anteriormente.

Apesar de ainda persistir alguma resistência francesa, quanto ao escopo do mandato negociador, a credibilidade da Comissão nas negociações foi capitaneada pela percepção internacional de que o seu poder de agenda havia sido fundamental para o desenvolvimento da reforma da PAC. E que ela estava, assim, em condições de articular um consenso interno capaz de fechar um acordo no GATT (VAHL, 1997).

A percepção internacional, principalmente por parte dos EUA, deu à CEE um poder de barganha ainda maior, uma vez que a Comissão foi capaz de conectar a arena da PAC com a do GATT explicitamente, aumentando o seu *winset* para um acordo no GATT sob as bases do que já havia sido acordado no âmbito das novas diretrizes da PAC. Enquanto que os estados-membros podiam continuar o jogo da barganha intergovernamental, que tentava dissociar essa relação de modo a produzir um efeito contrário, o de que redução do *winset*.

Esta dinâmica fez com que a Comissão parecesse como a grande conciliadora entre os estados-membros na arena do GATT (CROOME, 1995), que podiam simular um *winset* menor do que o já estabelecido para um acordo agrícola na Rodada Uruguaí pela reforma da PAC. Isto fez com que o acordo final do GATT atendesse muito mais às preferências da CEE do que a dos EUA e dos outros atores, que transpareciam um maior *winset* para o acordo.

Dessa forma, foi possível que em novembro de 1992, em um encontro formal entre negociadores americanos e a Comissão, patrocinada pela presidência do Reino Unido no CoAm, fosse formado o embrião do acordo que viria a balizar o fechamento da Rodada Uruguaí (DELORME, 1995). Em Blair House, casa de campo do presidente americano, o acordo que leva nome homônimo pôs fim a duas disputas comerciais entre CEE e EUA, além de conciliar os sistemas de pagamentos diretos europeus com o sistema de pagamentos contra-cíclicos aplicado

pelos EUA. Possibilitando que, em dezembro de 1993, a Rodada Uruguai fosse finalmente concluída com um acordo geral muito similar ao Acordo de Blair House.

3.5. Considerações Provisórias

Observando a evolução da dinâmica das negociações na CEE, para a reforma da PAC (Reforma MacSharry), e no GATT (Rodada Uruguai), para a consecução de um acordo comercial multilateral no âmbito agrícola, pode-se traçar claramente uma relação íntima entre os desdobramentos em cada uma destas arenas. Ora as negociações intra-comunidade na CEE parecem alimentar o jogo do sistema multilateral, impondo restrições ou expandindo o *winset*; ora é o sistema multilateral que dá *input* a alterações de preferências na PAC, como o ocorrido no caso alemão.

É importante notar este fato, do contínuo processo de comunicação entre os jogos no âmbito comunitário e no internacional, ressaltando o papel da dinâmica intergovernamental no processo, pois, embora a Comissão tenha sido formalmente a responsável pelo celebrado acordo que põe fim à rodada, é somente devido à reorganização das preferências dos estados-membros que isto se torna possível.

A CEE e cada estado-membro individualmente parecem ter sido sensivelmente beneficiados nas negociações do GATT pelo aparato institucional que impuseram a si mesmos, que reduzia seu *winset* no conjunto e lhes garantia maior poder de barganha. O Paradoxo de Schelling é verificado neste caso, não se aplicando apenas para o caso de um ator unitário. E este resultado parece conciliar também as previsões da teoria dos jogos com as do intergovernamentalismo, pois, as preferências dos estados-membros, filtradas por seu poder relativo, têm papel central na formação deste *winset*.

Capítulo IV

A PAC e a Rodada Doha (OMC)

By failing to prepare, you are preparing to fail.

Benjamin Franklin (1706-1790), cientista e político americano.

Este capítulo foi estruturado de forma diferente de seu precedente, possuindo apenas três partes distintas. A primeira parte faz uma rápida descrição de nosso objeto durante o período de nossa análise da Rodada Doha, descrevendo a evolução dos atores componentes da comunidade europeia da formação da União Europeia (UE-15) em 1994 ao seu primeiro alargamento para o Leste europeu (UE-25) em 2004 e explicita os conflitos políticos e econômicos advindos destes processos para a PAC.

A segunda parte, a exemplo da terceira no precedente, é igualmente a essência deste capítulo e nosso argumento é desenvolvido em três subseções. A primeira trata das negociações de reforma da PAC conhecida como Agenda 2000; enquanto a segunda trata também da reformada da PAC, mas a sob o comando do Comissário de Agricultura da UE Franz Fischler, conhecida como *Mid-Term Review*. A terceira subseção trata das negociações agrícolas no sistema multilateral de comércio e da influência da PAC sobre estas.

É importante notar aqui que, ao contrário do capítulo precedente, não podemos falar em um novo equilíbrio para a OMC uma vez que o equilíbrio geral continua sendo o mesmo, o não acordo. O que se busca é a identificação da posição da UE com base nas diretrizes da PAC e, portanto, de “quais” alterações no ambiente internacional são provenientes desta política comunitária.

A última seção, por sua vez, traz algumas sucintas considerações quanto às perspectivas teóricas utilizadas e os resultados alcançados, com destaque para o lugar das preferências, o *timing* das negociações e o poder de barganha em nosso modelo.

4.1. O Contexto Europeu: da UE-15 à UE-25

Os novos estados-membros da Europa Central e Oriental (ECO) tiveram que percorrer um longo caminho até finalmente se incorporarem à UE. Não possuíam estruturas políticas, econômicas e jurídicas estabelecidas que permitissem a sua rápida adesão (CE, 2003a). Era, por conseguinte, óbvio que o processo de adesão levaria tempo. Logo após a queda do muro de Berlim, em 1989, a prioridade foi ajudar os candidatos a avançarem para uma economia de mercado e para uma democracia pluralista estável (Id Ibid). Tendo as negociações de adesão, propriamente ditas, se iniciado apenas em março de 1998.

O apoio à reforma econômica e democrática dos países candidatos a adesão iniciou-se em 1989 com a criação do programa Phare, inicialmente em benefício da Polônia e da Hungria, os primeiros a abandonar o regime comunista. Ao Phare juntaram-se, posteriormente, dois outros programas: o ISPA, fortemente concentrado na ampliação das redes de infra-estruturas; e o Sapard, visando a modernização da agricultura dos novos membros. Em conjunto, estes programas contribuíram com uma verba anual de 3 bilhões de Euros para ajudar estes países a prepararem-se para aderirem à comunidade (CE)²⁸. No âmbito de um acordo separado para a prestação de assistência de pré-adesão, Chipre e Malta receberam um financiamento de 95 milhões de Euros para o período entre de 2000 a 2004 (Id Ibid).

Foram consumidos, a título de pré-acesso, 21,75 bilhões de Euros dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da União entre o período decorrente da adesão em maio de 2004 até ao final de 2006 (CE)²⁹. Tal qual nos alargamentos anteriores, foi criado, ainda, um mecanismo de salvaguarda para proteger os novos estados-membros de dificuldades imprevistas decorrentes do alargamento. Esse mecanismo foi extinto três anos após a adesão dos novos membros no final de 2007.

Os problemas enfrentados para se estender a PAC a estes novos membros são bastante similares aos apostos pelo terceiro ciclo de alargamento da UE, que há 21 anos abarcou Portugal e Espanha. A virtual maioria dos estados candidatos, exceção feita à República Checa, possuem

²⁸ Disponível em < <http://europa.eu.int/comm/enlargement>. > Último acesso em janeiro de 2008.

²⁹ Disponível em < <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/> > Último acesso em novembro de 2007.

níveis mão-de-obra empregada no setor agrícola consideravelmente acima da média observada na UE-15 (LEJOUR, MOIJ, NAHUIS, 2001).

A situação é ainda agravada por uma grande diferença na renda média e grandes disparidades no nível geral de preços entre os países candidatos e os membros da UE, além de obviamente menores custos de produção, dada a baixa pressão salarial das poucas áreas industriais, e da parcela significativa da contribuição da agricultura para o PIB dos mesmos (Id Ibid).

O cenário é ainda agravado pela concentração de sua produção agrícola em produtos historicamente problemáticos no sistema de financiamento da PAC, sendo os responsáveis pelas maiores despesas sob a alcinha desta política e também os que frequentemente enfrentam problemas de superprodução na comunidade: açúcar, leite, carne e cereais (FULLER, BEGHIN, 2000).

Existe também um debate bastante acalorado sobre até onde os novos membros poderiam subscrever plenamente à PAC sem o risco de criar distorções excessivas em suas economias. O que poderia provocar migrações urbanas para as áreas rurais e mesmo promover a desindustrialização e inflação, devido ao aumento da renda do setor agrícola, que poderia chegar a 47% no caso Polônês (ARDY, 2000).

No entanto, simulações com modelos dinâmicos, como as de Fritz Breuss (1999) e sobretudo as de Michael Ryan (2005) que utiliza de modelamentos de equilíbrio geral CGE e GTAP, indicam que embora seja verdadeira a previsão de aumento da produção agrícola nos países da ECO, que viria acompanhada de certo aumento de preços, este efeito seria drenado por um consistente aumento da demanda, principalmente agrícola, desta mesma área ocasionada pelo aumento da renda média.

O que torna mais claro que os maiores temores quanto ao alargamento da PAC para estes novos membros eram de cunho eminentemente distributivo, ou seja, em torno da distribuição dos recursos orçamentários da comunidade (CANESIN, 2007b), tal como antecipado pelo nosso modelo tendo como base o comportamento maximizador e o postulado de Allison.

4.2. Quando e Quais?

Diferentemente do capítulo precedente, não estabeleceremos aqui uma rígida divisão entre o estado das negociações agrícolas no sistema multilateral de comércio antes do processo de reformas da PAC de que nos ocupamos neste capítulo, passando por uma análise destes mesmos processos, para depois estabelecer a influência nas negociações na OMC após a conclusão destas reformas.

Não procederemos desta maneira, pois, a evolução da dinâmica das negociações agrícolas na Rodada Doha e no próprio bojo da UE acerca destas reformas da PAC não permite uma separação didática tão clara. Ao contrário do ocorrido na Rodada Uruguai, em que a Reforma MacSharry se dá na fase final das negociações, as Reformas Agenda 2000 e *Mid-Term Review* se dão ainda durante a formação da agenda das negociações, no primeiro caso da reforma de 1999, e nos estágios iniciais das negociações no segundo caso em 2003.

Estes fatos nos impedem de falar em uma agenda de negociações agrícolas na OMC propriamente dita e em sua dinâmica particular antes destas reformas. Os próprios processos de formação da agenda das negociações e das reformas da PAC são concomitantes e evoluem em paralelo.

Dessa forma, o *timing* (quando) destes processos, levando em conta sua evolução paralela, torna-se ainda mais relevante enquanto variável explicativa. E o conteúdo da formação da agenda (quais) das negociações na OMC torna-se mais instrutivo da influência da PAC sobre as negociações do que a tentativa de acessar qualquer prognóstico para um acordo final.

Para melhor observarmos esta dinâmica e para uma melhor mensuração dos efeitos de nossas variáveis sobre o processo, optamos, então, por uma estrutura mais fluída para este capítulo do que para o Capítulo III. Primeiramente, ofereceremos uma análise do processo das reformas, apontando os atores relevantes e como se estruturam suas preferências em torno delas. Tendo em mente a evolução deste processo, procederemos então à análise das negociações na OMC, partindo da III Ministerial em Seattle em 1999 e chegando à VI Ministerial em Hong Kong em 2005, ao invés de discutirmos em separado as negociações antes de depois de cada reforma.

4.2.1. Reforma Agenda 2000

Uma característica distintiva da Reforma da PAC denominada de Agenda 2000 em relação a suas imediatas anterior e posterior, as reformas MacSharry e Fischler respectivamente, é o fato de esta reforma em particular ter sido decidida no Conselho Europeu, o órgão máximo da UE. O capítulo acerca da reforma da PAC formava, desde o princípio, apenas uma parte do programa da Agenda 2000, documento preparado pela Comissão Santer com vistas a preparar o terreno para o alargamento para o Leste europeu (CE, 1997).

Além de dispor a respeito das necessidades de adaptação dos candidatos a membros da UE e do tratamento do Acervo Comunitário³⁰ (*Acquis Communautaire*), este documento propunha a reforma de outras políticas comunitárias como os Fundos Estruturais e os Fundos Regionais. Um novo modelo de financiamento para a UE foi também proposto para o período 2000 a 2006, trazendo diversas implicações para o financiamento da PAC e para os estados-membros contribuintes líquidos para o orçamento comunitário.

As discussões acerca da Agenda 2000 iniciaram-se em julho de 1997 e os seus aspectos ligados à política agrícola logo foram analisados pelo CoAm. Nesta oportunidade apenas quatro estados-membros, Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Irlanda, apoiaram o documento preparado pela Comissão. Os três primeiros membros eram notadamente grandes contribuintes líquidos para o orçamento europeu, como demonstram as **Figuras 1.1 e 1.2** no Capítulo I, e tinham preferências fortes por uma reforma que, ao contrário da MacSharry, fosse capaz de efetivamente reduzir a quantidade de recursos orçamentários destinados à PAC (AE³¹, 1997).

No caso da Irlanda, embora fosse uma beneficiária líquida do orçamento europeu, o sistema garantido pela reforma MacSharry de pagamentos modulados por área pode ajudar a explicar esta posição por parte de um membro com pouca terra agricultável e de base fundiária com pequenas propriedades.

Esta situação persistiu até meados de novembro do mesmo ano, quando, pressionado pela proximidade da reunião do Conselho Europeu que trataria dos temas gerias da Agenda 2000, em especial os ligados ao processo de negociações de adesão à comunidade por parte dos países do

³⁰ Consiste no corpo de leis e tratados da UE a que têm que se submeterem os países candidatos a membros. Este documento é organizado em capítulos de forma a facilitar as negociações de acesso.

³¹ Agra Europe (AE) é uma divisão de publicações especializada em política agrícola e comércio da Rede Agra-Net pertencente à Agra Informa, sediada no Reino Unido e disponível para acesso em < <http://www.agra-net.com/> >. As publicações se dividem em relatórios semanais (Agra Europe Weekly) e anuais (CAP Monitor).

Leste europeu, o CoAm cedeu. No entanto, este movimento parece ter sido uma manobra para ganhar tempo, uma vez que a comunicação formal feita ao conselho indicava apenas que 14 dos 15 estados-membros, com exceção, portanto, da Espanha, concordavam em estudar a proposta da Comissão quanto à reforma da PAC após as deliberações do Conselho na reunião de Luxemburgo no mês de dezembro (CCE, 1997).

Na reunião do Conselho em Luxemburgo, como esperado, o tema dominante foram os relativos à condução das negociações para o alargamento da comunidade. O Conselho encomendou à Comissão, presidida à época por Jacques Santer, que preparasse uma proposta formal de reforma da PAC e dos Fundos Estruturais que contemplasse os efeitos da adesão dos novos membros.

Dado o rechaço anterior por parte do CoAm aos estudos para a reforma da PAC, a Comissão foi capaz de apresentar apenas em março de 1998 uma proposta formal de reforma, a qual foi imediatamente rejeitada publicamente pelos membros do CoAm, com exceção dos referidos Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Irlanda (AE, 1998)

Mais uma vez a estratégia dos demais membros foi esvaziar a reunião de maio do CoAm, adiando qualquer posicionamento do órgão de maneira a não oferecer qualquer subsídio às discussões de reforma. O resultado desta recusa a participar do jogo foi novamente a transmissão das negociações para o Conselho, que se reuniria novamente apenas em junho daquele ano em Cardiff.

A referida reunião do Conselho foi marcada por tensões quanto ao financiamento do orçamento europeu, que viria a ser ainda mais pressionado com o prognóstico de adesão dos novos membros, com economias relativamente atrasadas em relação à UE-15. A Alemanha insistiu até o fim em que se revisse a fórmula de financiamento de forma a aliviar a pressão sobre os contribuintes líquidos. Nenhuma decisão foi tomada naquele momento, mas um cronograma de trabalho foi estabelecido e pacificou-se o entendimento de que a Agenda 2000 consistia em um pacote indivisível de reformas em várias áreas, que deveriam, portanto, ser aprovadas em seu conjunto até março de 1999 (Id Ibid).

A posição do Conselho, embora não contivesse nenhuma resolução concreta quanto a reforma da PAC, foi uma vitória dos opositores das reformas, uma vez que atrelava a reforma da PAC a todo o destino da Agenda 2000. O grupo de opositores podia usar assim o argumento de

que uma reforma de menor profundidade do que a proposta poderia ser suficiente, e talvez a única alternativa, para se concluir os acordos da Agenda 2000 no cronograma programado.

Esta postura é condizente com os dispositivos da teoria dos jogos, onde um ator utiliza-se de tabuleiros paralelos de maneira a reduzir seu *winset* aparente em um nível inferior do jogo. Ou seja, como na arquitetura do processo decisório da PAC o CoAm é um órgão subordinado ao Conselho, se os atores julgarem que por razões diversas, como o *timing* e o *singleundertaking* neste caso, podem garantir um *winset* mais restrito e mais favorável no Conselho do que no CoAm, estes podem adotar a estratégia de esvaziar o jogo no primeiro tabuleiro, de forma a levar a decisão para a instância superior.

Os pressupostos do intergovernamentalismo, por sua vez, afirmam que o sucesso desta ação depende da força relativa destes atores e que o resultado final das negociações, onde quer que o equilíbrio final se forme, depende do embate intergovernamental e das preferências neste contexto. Isto significa que um modelo exclusivamente intergovernamentalista olharia primeiramente para o resultado final do processo e uma vez verificado que o acordo ocorreu no Conselho se poderia descartar a dinâmica do CoAm, devido ao fato de que o equilíbrio passaria a depender exclusivamente das preferências expostas no Conselho.

No entanto, para este modelo em particular é necessário o mapeamento de todo o processo decisório de forma a determinar a dinâmica responsável pelo deslocamento da decisão do CoAm para o Conselho como o produto da estratégia deliberada de determinados atores. Embora em ambos os casos o equilíbrio final de fato dependa apenas das preferências expressas no Conselho, isto se deve a uma estratégia particular adotada pelos atores e é possibilitada pelo aparato institucional construído pelos membros da UE. Dessa forma, a análise do processo de reforma da PAC contido da Agenda 2000 oferece um excelente estudo de caso para as potencialidades do modelo híbrido aqui adotado.

Como previsto pelo modelo, quando os atores pró-reforma parecem se tornar conscientes da estratégia adotada pelos contrários à reforma, de esvaziar o CoAm, é que efetivamente começa a barganha neste estágio com vistas a tentar impedir que o assunto seja relegado ao tratamento do Conselho, onde potencialmente o *winset* de reforma da PAC poderia ser restrito através de um *linkage* com um acordo geral para a Agenda 2000.

Neste cenário, a Áustria se junta ao bloco pró-reforma e tenta utilizar-se de suas prerrogativas na presidência da UE no segundo semestre de 1998 para forçar uma discussão mais eficaz no CoAm. Contudo, a estratégia de esvaziamento continua efetiva e tudo o que se produz no interior deste órgão durante este período é o compromisso de formação de um grupo especial de representantes nacionais para estudar a proposta da Comissão. Mais tarde neste mesmo ano, uma reunião do Conselho em Viena especificou formalmente o que havia sido acordado em Cardiff, o acordo da Agenda 2000 deveria ser firmado globalmente e não por temas. O CoAm estava, portanto, sob alto risco de perder o controle do processo decisório da reforma da PAC.

A Alemanha, outro ator central da coalizão pró-reforma, após as eleições domésticas que levaram a coalizão social democrata e de partidos verdes ao poder com Gerhard Schröder, passa a adotar uma postura mais agressiva. E exige que o grupo especial criado para analisar a proposta da Comissão, que havia feito uma única reunião em fevereiro de 1999 até aquele momento, entregasse seu relatório final para possibilitar as deliberações do CoAm.

Esta posição de enfrentamento por parte de Áustria e Alemanha pôs às claras a disputa pelo poder no processo decisório entre os ministros de agricultura dos países pró-reforma e os ministros de finanças e de relações exteriores, mais influentes na dinâmica do Conselho, do bloco contrário (SEGER, 2001). Por serem recebedores líquidos do orçamento da PAC, os ministros de agricultura do bloco contrário às reformas continuavam reticentes a discutir o assunto no CoAm, dada a convicção de que um acordo no Conselho seria mais vantajoso.

Até março de 1999, às vésperas de findar o prazo estabelecido para o fechamento das negociações da Agenda 2000, o CoAm ainda não havia tido sucesso em estabelecer as condições para um acordo quanto à reforma da PAC que estivesse dentro sequer das dotações orçamentárias existentes (ACKRILL, 2001). França e Espanha continuavam com a postura de evitar quantificar a proposta de reforma e boicotavam o grupo especial criado para analisá-la.

Dessa forma, quando o Conselho Europeu se reuniu em fins de março de 1999 em Berlim, não havia nenhum panorama geral de acordo no plano agrícola, o que possibilitou que a França, com um pequeno *winset* para a reforma, conseguisse diluir a proposta da comissão para a reforma da PAC consideravelmente.

Este fenômeno se deveu, primeiramente, à estratégia adotada de transferir para o Conselho a responsabilidade pela reforma, e em igual medida às preferências demonstradas pelos

demais atores quando o assunto chegou ao Conselho. Esta alteração das preferências dos atores inclusive pró-reforma se deveu a dois fatores: a alteração das preferências temáticas, *issue-specific*, expressadas no bojo da PAC, por preferências mais gerais acerca do acordo global da Agenda 2000; e ao *timing* e contexto prevalecente à época das negociações.

Em meio à crise da OTAN na guerra do Kosovo, que adicionava pressão geopolítica aos candidatos a membros da UE no Leste europeu, e a uma crise de corrupção da Comissão Santer, que acabaria com a dissolução da mesma, o Conselho dispunha de pouco tempo e tinha muitas questões de suma importância para decidir, dentro e fora do escopo da Agenda 2000. A questão dos *linkages* passa a ter, dessa forma, um papel considerável no resultado final da reforma da PAC, algo que não poderia ocorrer no plano do CoAm.

O Reino Unido, um dos principais articuladores da reforma no âmbito do CoAm, cedeu às pressões da França de forma a garantir a continuidade de seu sistema de rebate do orçamento, que só poderia ser garantido por consenso. Esta manobra isolou a Áustria e Alemanha, esta última mesmo com a prerrogativa da presidência do Conselho não foi capaz de costurar um acordo mais favorável. Ao final, para garantir as alterações do Acervo Comunitário que diminuía os requisitos para a adesão dos novos membros de forma a suavizar a pressão geopolítica na Europa Oriental, ambas concordaram com uma reforma sensivelmente limitada da PAC (AE, 1999).

Os cortes nos preços de suporte ao mercado interno não chegaram a 10% e no caso de produtos lácteos foram ainda postergados para se iniciarem em 2005. No entanto, foi acordado um calendário para se procederem a certas revisões de políticas específicas no seio da PAC durante a vigência do mandato da Agenda 2000, no período 2000 a 2006. Como se mostrou, a reforma Agenda 2000 praticamente não teve influência do sistema multilateral de comércio, embora o seu resultado ao contrário tenha sim influenciado na formação da agenda de negociações para Doha em 2001, como se demonstrará mais a frente. A reforma esteve muito mais conectada aos interesses em torno do orçamento europeu e das preocupações acerca da adesão dos novos membros da Europa Oriental (CANESIN, 2007b).

4.2.2. Reforma Mid-Term Review

Apenas em julho de 2002 o debate acerca da reforma da PAC é retomado, a partir do mandato concedido em março de 1999 pelo Conselho Europeu para a realização de revisões setoriais que foram denominadas de *Mid-Term Review* da Agenda 2000. O responsável pelo lançamento deste novo ciclo de reforma é o então Comissário de Agricultura, Franz Fischler, e por isso a *Mid-Term* é também referida como Reforma Fischler.

Antes mesmo da abertura oficial do debate acerca das reformas, o comissário Fischler e o governo francês, que desejava postergar o início da *Mid-Term* para além do disposto no acordo de Berlim em 1999, já vinham trocando acusações. Com a re-eleição na França de Jacques Chirac, que havia conseguido uma expressiva vitória no Conselho Europeu de Berlim evitando uma reforma ampla da PAC, as preferências francesas encontravam um dos seus momentos de maior consolidação no substrato político interno.

O principal ponto das reforma proposta por Fischler era o re-balanceamento do financiamento dos dois pilares da PAC, o Fundo de Apoio e o Fundo de Desenvolvimento Rural. O primeiro, respondia pela imensa maioria dos recursos alocados na PAC e cerca de 45% dos recursos totais eram destinados diretamente aos pagamentos diretos por área agricultável; enquanto apenas 10% dos recursos totais formavam o Fundo de Desenvolvimento Rural (AE, 2002a).

Imediatamente após o lançamento da proposta Fischler, a Espanha juntou-se à França, a exemplo da aliança observada durante o processo de reforma Agenda 2000, na tentativa de barrar as discussões até o fim do mandato da Agenda 2000 no ano de 2006. Esta postura tornou a reunião do CoAm naquele mesmo mês de julho bastante conturbada e improdutiva.

Sob pressão do Reino Unido, Alemanha e Dinamarca, uma nova reunião informal foi marcada em Nyborg (Dinamarca) para o mês de setembro. Seguindo a mesma estratégia anterior de esvaziamento do CoAm, Espanha e França se anteciparam à reunião coletando assinaturas de ministros de agricultura de países contrários à reforma para um documento a ser publicado pela imprensa internacional, defendendo o *status quo* da PAC, concomitantemente à realização do encontro.

O documento assinado por Portugal, Espanha, França, Itália, Grécia e Irlanda foi intitulado de “*CAP is something we can be proud of*” e publicado na maioria dos jornais de

grande circulação da Europa em 23 de setembro de 2002 (AE, 2002b). Dessa forma, embora o Reino Unido tentasse colocar em pauta a discussão de alguns pontos específicos da proposta da Comissão, como a redução dos preços de intervenção para cereais, maior aporte de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Rural e recálculo das quotas de leite e produtos lácteos, a reunião já tinha seu destino traçado antes mesmo do começo.

A estratégia de esvaziamento do CoAm parecia estar novamente funcionando. No entanto, uma manobra da Alemanha deslocou a discussão acerca do financiamento da PAC da reunião do Conselho Europeu, a ser realizado em Bruxelas em outubro, para uma nova reunião informal entre Alemanha e França uma semana antes. A Alemanha oferecia não pressionar no Conselho por uma redução dos preços de intervenção para os cereais em troca de um acordo para o arranjo do financiamento futuro da PAC para o período 2007-2013.

Este acordo prévio, que deslocava a perspectiva temporal da França e da coalizão contrária às reformas, embora não garantisse à Alemanha nenhum ponto da reforma proposta pela Comissão, foi capaz de congelar o orçamento destinado à PAC de forma a evitar seu crescimento no exercício seguinte. Assim, um acordo unânime foi fechado em Bruxelas e fixou-se o montante de 1,27% do PIB somado dos países membros da UE como o teto de financiamento para o orçamento, o que garantia, assim, também a continuidade do considerável rebate do Reino Unido.

A situação de impasse quanto ao conteúdo da proposta da Comissão para a *Mid-Term Review* continuava, no entanto, na mesa. Para não prejudicar o acordo recém alcançado, a reunião do Conselho de dezembro daquele ano evitou pôr em pauta a reforma programada para a PAC. Concentrando-se em finalizar as negociações de acesso à comunidade com os países candidatos, flexibilizando ainda mais os critérios de adesão com o recrudescimento do conflito no Kosovo, o que ficou conhecido como critério de Copenhague.

Quando no início de 2003, na reunião de março do Conselho, sob presidência da Grécia, a Itália tentou colocar em pauta a questão das quotas de leite no bojo da reforma da PAC, a atitude foi prontamente rechaçada pela presidência sob o argumento de que a PAC era um assunto para o CoAm (AE, 2003). Dessa forma, ao contrário do que ocorrera durante as negociações da Agenda 2000, ambos os blocos possuíam preferência por um fechamento da reforma no CoAm.

Com um orçamento já previamente acordado no Conselho, o CoAm tinha uma clara restrição para o desenho da reforma, mas a realização dessa reforma nesta instância não comprometeria o esquema de financiamento acordado, que poderia ser modificado caso a reforma se desse no Conselho.

Com as complexas negociações no Conselho no tema do alargamento e as crescentes demandas de países como a Polônia, que exigia maior acesso aos recursos da comunidade, em especial da PAC, nenhum dos dois blocos podia antecipar o resultado da transferência das discussões da reforma da PAC para o Conselho. O que fez com que Espanha e França abandonassem esta estratégia e passassem a tentar assegurar o maior aporte possível de recursos para si mesmos, dado o orçamento já acordado que excluía os países da Europa Oriental.

Dessa forma, o debate voltou ao CoAm. E embora a França continuasse a tentar prolongar as negociações, provavelmente tentando aumentar o horizonte de tempo para calcular um possível equilíbrio no Conselho, as discussões da reforma seguiram um ritmo acelerado. O único opositor claro a um acordo, afora a postura dúbia francesa, era Portugal. Este perderia expressivos recursos recebidos via o Fundo de Desenvolvimento Rural devido à adesão dos países do Leste Europeu e não possuía uma estrutura fundiária de propriedades grandes que possibilitasse uma compensação via pagamentos diretos modulados por área via o Fundo de Apoio (Id Ibid).

Temendo que ao marcar sua oposição à reforma, votando contrariamente, o assunto pudesse acabar sendo levado ao Conselho Europeu, onde existia possibilidade de Portugal conseguir aliar-se ao bloco pró-reforma e garantir um maior equilíbrio entre o financiamento dos fundos da PAC, a França optou por votar pela aprovação da reforma no CoAm em 26 de julho de 2003. O único voto contrário foi o de Portugal.

Esta postura está de acordo com o disposto pela teoria dos jogos acerca da sombra do futuro, uma vez que no CoAm as decisões são tomadas por maioria qualificada e no Conselho por unanimidade. Se Portugal, um país com um pequeno *winset*, conseguisse levar o tema ao Conselho poderia arrastar para mais perto de suas preferências o acordo final, pois, possuiria um poder de veto.

O que coloca a estratégia francesa também em consonância com as disposições do Paradoxo de Schelling. A postura francesa, assim, apesar de parecer contrariar suas preferências

como estabelecidas é altamente racional e explicada pelo modelo. Sendo a melhor solução para um jogo com dois possíveis equilíbrios diferentes em cada tabuleiro.

4.2.3. As Negociações na OMC

A III Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Seattle em 1999, ficou famosa por ter sido o palco de inúmeros protestos de grupos antiglobalização e defensores de outras agendas diversas, de movimentos sociais a grupos ecológicos. Algo sem precedentes na história das reuniões do GATT/OMC. As manifestações frustraram o cronograma estabelecido pelo acordo geral da Rodada Uruguai do GATT, que estabelecia a ministerial de 1999 como o ponto inicial da próxima rodada de negociações comerciais multilaterais, sendo a primeira sob a égide da recém criada OMC.

O acordo da Rodada Uruguai previa também que os temas principais da nova rodada deveriam ser os chamados “novos temas”, com destaque para serviços e agricultura. No entanto, o lançamento desta nova rodada teria de esperar até a realização de uma nova ministerial da OMC em novembro de 2001 na cidade de Doha (Qatar). Devido principalmente à proximidade com os eventos de 11 de setembro nos EUA, um acordo para o lançamento da rodada foi rapidamente alcançado, uma vez que nenhum país queria ser o responsável por adicionar ainda mais instabilidade ao sistema internacional.

A rodada foi intitulada de “Rodada do Desenvolvimento”, tendo marcados em seus parágrafos finais da declaração de abertura um discurso claramente desenvolvimentista: *“International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. [...] The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration”* (WTO, 2001b, p. 1). O quanto deste discurso era um recurso retórico é ainda hoje um ponto em aberto.

A agenda da Rodada Doha decidida pela IV Ministerial, no entanto, apesar dos auspiciosos discursos, foi bastante limitada. Temas controversos que haviam já sido indicados pelo acordo final da Rodada Uruguai, como comércio e direitos trabalhistas e comércio e meio

ambiente, foram deixados de fora. Já a decisão acerca da inclusão ou não das questões denominadas de “*singapore issues*” (temas de Cingapura)³² foi deixada apenas para a ministerial seguinte, o que explica, devido ao grande lapso de tempo, o diferente patamar das negociações destes diferentes temas.

As negociações propriamente ditas iniciaram-se apenas após o fim da ministerial de Doha. Em julho de 2002, a Comissão Europeia enviou um memorando formal comunicando que estava iniciando a reforma da PAC estipulada na Agenda 2000, a *Mid-Term Review*. Enquanto isto, a UE procurou implementar seu programa de preferências comerciais, sem conexão direta com a agenda da PAC, de forma a angaria apoio dos países menos desenvolvidos. A estratégia europeia consistia principalmente na aplicação da resolução *Everything But Arms* (EBA), decidida pelo Conselho Europeu em 2001.

A EBA garantia importações livres de tarifas e quaisquer tipos de quotas para as importações de produtos, que não se enquadrassem na categoria de armas e munições, provenientes dos países menos desenvolvidos, segundo os critérios da ONU. Esta estratégia possibilitou à UE oferecer em janeiro de 2003, antes, portanto, do fim do processo de Reforma Fischler da PAC, uma proposta baseada nestes princípios (CE, 2003b), com menores impactos para a PAC.

A proposta destacava: a continuidade do processo de tarifificação iniciado na Rodada Uruguai, com uma média de redução de 36% e um mínimo de 15% nas tarifas consolidadas; o acesso livre, sem tarifas ou quotas, das exportações dos países de menor grau de desenvolvimento aos países mais desenvolvidos e em desenvolvimento; a redução de 45% dos gastos com subsídios à exportação; e a redução de 60% do montante de apoio doméstico que têm impacto no comércio.

A proposta foi recebida com desconfiança por parte dos EUA, do Grupo de Cairns e dos países em desenvolvimento mais avançados, uma vez que não trazia qualquer menção ou prognóstico quanto a reforma da PAC, ao contrário da comunicação inicial da UE quando do

³² Os chamados “temas de Cingapura” eram: comércio e investimento; comércio e competição ou política industrial; compras governamentais; e facilitação comercial e direito aduaneiro.

início da rodada. As negociações entraram assim no que parece ter sido um estado de espera até o fim do processo de reforma da PAC em junho de 2003.

A UE não tentou neste ínterin antecipar na mesa de negociações da OMC possíveis concessões a fazer no âmbito da PAC, nem mesmo tentou simular um jogo de *trade-off* entre estas concessões para arrancar alguma proposta mais favorável de seus parceiros ou flexibilizar os termos da rodada. Ao contrário do ocorrido na Rodada Uruguai, em que a CEE foi altamente reativa e procurou desde o início arrastar o equilíbrio do acordo o mais próximo possível de suas preferências, conectando claramente os desdobramentos da PAC aos da rodada. No início da Rodada Doha, a UE parecia compelida a realizar a reforma da PAC, porém, sem as condições materiais de utilizar-se deste expediente para conseguir concessões de seus parceiros comerciais.

Este fenômeno se deveu intensamente ao *timing* da reforma Fischler. Os parceiros comerciais da UE, como ela mesma antecipou, estavam tomando a reforma como um dado, uma vez que era uma disposição do Conselho de Berlim em 1999, tendo definidos inclusive os objetos a serem revisados. Dessa forma, tanto a reforma da PAC quanto a EBA não puderam ser utilizadas dentro de um espectro mais geral de uma estratégia de negociação para Doha.

A EBA foi uma decisão tomada pelo Conselho antes mesmo do início da rodada e que tinha forte ligação com os dispositivos do sistema de preferências comerciais mantidos entre a UE e algumas de suas ex-colônias menos desenvolvidas. A reforma da PAC já possuía desde o acordo final da Agenda 2000 uma agenda e cronogramas definidos. Se estas alterações legislativas da UE fizessem parte de uma estratégia de negociação para Doha elas deveriam ter sido apresentadas mais ao final da rodada e não logo no início. De modo a que com a pressão do tempo ajudassem a UE a arrancar concessões dos parceiros em troca da aprovação destes dispositivos.

Alterações legislativas estas que, embora importantes, não puderam ser, assim, utilizadas eficazmente para ampliar o poder de barganha da UE na OMC em prol de um acordo. O que ajuda a explicar a falta de maiores preocupações comerciais durante a formação das preferências dos países membros envolvidos na dinâmica das reformas. As preocupações com o orçamento e com os efeitos do alargamento para o Leste europeu parecem ter dominado as preferências dos atores neste processo (BASCOU, LONDERO, MÜNCH, 2006).

Pode-se, assim, afirmar que a falha da UE em levar a cabo uma reforma satisfatória no bojo da Agenda 2000 contribuiu sensivelmente para a redução de seu poder de barganha durante a Rodada Doha, devido à antecipação dos dispositivos da *Mid-Term Review* já no Conselho de Berlim em 1999.

A dinâmica particular inerente à UE durante os primeiros anos da Rodada Doha parece ter contribuído sensivelmente para a percepção internacional, por parte dos outros parceiros comerciais na OMC, de que a comunidade avançava muito pouco em suas propostas. Uma vez que tomavam como base de partida o *status quo* da PAC após a reforma Fischler, sem a necessidade de oferecer qualquer contrapartida para assegurar esta situação.

Este fenômeno é uma das potenciais explicações para o fracasso da estratégia de negociação adotada pela UE e pelos EUA. Numa reedição mal sucedida do Acordo de Blair House, que havia destravado as negociações da Rodada Uruguai, os EUA e a UE durante uma reunião preparatória, em Montreal, para a Ministerial de Cancun em agosto de 2003, lançam conjuntamente suas propostas para as negociações na rodada, tentando forçar um *core* para as discussões.

A proposta conjunta UE-EUA não trazia nenhum dado material ou quantificação acerca do volume de comércio a ser liberalizado ou apresentava patamares de redução de tarifas e subsídios. Era uma proposta não em termos de quanta liberalização se oferecia, mas de como se proceder à liberalização comercial na OMC. Propunham a adoção de certas fórmulas para calcular as reduções tarifárias e concessões, que poderiam ser utilizadas para esconder outras formas de apoio doméstico concedidas pelos EUA e a UE, principalmente no campo dos *Farm Bills* renovados em 2002 e no da PAC recém reformada (BRINK, 2003).

Este movimento conjunto de UE e EUA foi prontamente rechaçado por uma nova agremiação de países em desenvolvimento de médio porte e avançados, além de exportadores de commodities, o G20. O G20³³ foi formado durante a preparação para a V Reunião Ministerial de Cancun e era integrado por África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas,

³³ Disponível em < www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp > Último acesso em novembro de 2008.

Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

O choque entre estes dois grupos, o primeiro na história do GATT/OMC claramente clivado entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, surpreendeu os negociadores dos países desenvolvidos, principalmente o Comissário Europeu de Comércio que não possuía mandato algum para negociar uma acomodação fora da proposta protelatória apresentada em Montreal (ANTIMIANI, CONFORTI, 2004). O que contribuiu enormemente para um impasse generalizado em Cancun, não se chegando sequer a terminar a formatação da agenda de uma negociação agrícola.

A principal razão do fracasso da ministerial foram as discussões acerca dos “temas de Cingapura”, que rapidamente se deterioraram em um impasse, mas a falta de capacidade de formar uma agenda de discussões do tema agrícola demonstram que mesmo na hipótese contra-factual de um eventual acordo quanto a estas questões, o encontro teria fracassado no plano agrícola.

Com o fracasso da ministerial de Cancun e a falta de uma agenda agrícola para as discussões, o segundo semestre de 2003, quando já se deveria sentir o efeito de alteração de preferências da UE na OMC devido à reforma Fischler se esta tivesse sido efetivamente implementada como parte do esforço negociador, passou com as negociações praticamente congeladas. Os EUA, por sua vez, começavam a dar sinais de que passavam a voltar suas atenções mais para os acordos bilaterais e regionais, como seria observado nos acordos firmados em 2004 com Chile, Colômbia e o bloco ASEAN, do que às negociações no sistema multilateral (BLANDFORD, 2004).

Adicionando pressão ao jogo na OMC, a Cláusula da Paz, acordo estabelecido durante a Rodada Kennedy do GATT e renovado no acordo final da Rodada Uruguai, expirou em 31 de dezembro de 2003. A Cláusula da Paz dispunha da impossibilidade de se acionar no GATT/OMC determinados subsídios praticados, dentro de certos limites, no setor agrícola. Dessa forma, uma extensa lista de instrumentos utilizados pela UE, em especial os subsídios à exportação, passaram a ser passíveis de questionamento perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O que, portanto, significava a possibilidade de retaliações comerciais.

A UE estava na linha de frente do debate acerca dos subsídios à exportação, pois, o montante destinado a este tipo de instrumento pela comunidade respondia por cerca de 90% do total de subsídios à exportação concedidos por todos os membros da OMC. A eliminação ou redução considerável deste montante já vinha sendo apontada como prioridade para a retomada das negociações pela maioria dos países desde Cancun (WTO, 2003).

Foi, então, só a partir do início de 2004 que a UE começava a demonstrar sinais de alteração de suas preferências. O *timing* deste processo nos dá a segurança de que o mesmo foi catalisado pelo temor de ter partes consideráveis da PAC contestadas como ilegais na OMC. A nova proposta da UE avançava, assim, na oferta de concessões no tratamento dos “temas de Cingapura” e mais notadamente oferecia a inclusão no acordo final da rodada de um cronograma para a eliminação dos subsídios à exportação, mas exigia que o mesmo fosse feito também para todos os tipos de subsídios indiretos à exportação dos demais países (STEINBERG, JOSLING, 2004).

A proposta da UE foi suficiente para reiniciar as negociações na temática agrícola, mas não o suficiente para costurar um acordo. Durante a reunião em Genebra do Conselho Geral da OMC em julho de 2004, EUA, UE, Austrália, Brasil e Índia passaram a patrocinar a retomada das negociações, obtendo sucesso na preparação de um acordo prévio para a preparação da agenda agrícola para a reunião ministerial de Hong Kong a ser realizada em 2005 (WTO, 2004). No entanto, nenhum cronograma foi estabelecido para o fim das negociações, devido às muitas divergências ainda restantes entre o grupo.

Apesar do acordo prévio firmado em Genebra e das inúmeras reuniões e encontros informais dos negociadores representantes dos países deste grupo, que ficaram conhecidas na imprensa internacional como mini-ministeriais, não se avançou muito em direção a uma solução para o impasse agrícola. Até julho de 2005, nenhuma nova proposta concreta havia ainda sido registrada no Comitê Negociador em Agricultura da OMC (WTO, 2005)

Apenas no início de outubro de 2005, bastante próximo da realização da VI Reunião Ministerial em Hong Kong, a UE lançou sua proposta detalhada quantificando suas ofertas. Oferecia um corte de 70% no patamar de seu apoio doméstico, que poderia chegar a 80% com o *de minimis*; e um corte de 46% em média nas tarifas de importação agrícola de 90% de sua

pauta, mantendo, no entanto, o mercado protegido para certos produtos considerados sensíveis, dentre eles os cereais, um dos principais produtos financiados pela PAC. Para estes produtos considerados sensíveis, a proposta contemplava uma redução em apenas 8% das linhas tarifárias (ANANIA, BUREAU, 2005).

Às vésperas da Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong, a França acusou Peter Mandelson, o Comissário Europeu de Comércio, de estar excedendo a sua autoridade negociadora com as propostas de redução dos subsídios agrícolas e cortes nas tarifas de importação. Esta postura parece ter reacendido no jogo da OMC a importância da barganha intergovernamental intra-européia, que até então parecia concentrar suas forças no processo de alargamento, relegando à Comissão o cumprimento, sem maiores percalços até aquele momento, de seu mandato negociador concedido pelo CAG.

Rapidamente a França, com o apoio dos outros estados-membros exceto Reino Unido, Alemanha e Dinamarca, conseguiu com que o primeiro, que exercia a Presidência da União Européia à época, convocasse uma reunião de emergência dos Ministros das Relações Exteriores dos estados-membros em 18 de outubro em Luxemburgo. Mais tarde na mesma semana, tendo desta vez como atores os Ministros de Agricultura, 13 estados-membros, sob a liderança de França e Espanha, enviaram uma comunicação ao comissário europeu requerendo o direito de serem consultados previamente a quaisquer concessões na área agrícola (CARVALHO, 2006).

Ainda segundo Carvalho (Ibid), apesar da reunião de emergência ocorrida em Luxemburgo não ter resultado na imposição de uma restrição formal ao mandato do negociador europeu como desejava a França, foi acordado que o CoAm passaria a acompanhar as negociações. Ainda em 27 do mesmo mês, a França declarou que o seu país bloquearia a aprovação de qualquer acordo na OMC que contrariasse os dispositivos já previamente acordados para PAC com vigência até 2013. A reunião mostrou-se, por conseguinte, um novo fracasso.

4.3. Considerações Provisórias

Quando da realização da VI Ministerial em Hong Kong, o *winsset* europeu era tão limitado, sem, no entanto, uma contrapartida na ampliação de seu poder de barganha ao que indicada o *timing* das mudanças de preferências, que não foi possível se chegar a nenhuma decisão em relação aos dois temas centrais da negociação agrícola: acesso a mercado e subsídios domésticos. Embora outro ator de peso, os EUA, tenha de fato contribuído para este cenário com a alteração de suas preferências para acordos bilaterais e regionais à época, e o G20 continuasse em sua postura extremamente defensiva, a falha da UE em fazer uma oferta factível contribuiu sensivelmente para o fracasso das negociações.

O único resultado promissor da reunião de Hong Kong foi o entendimento de que os subsídios à exportação deveriam ser eliminados e a adoção de uma data máxima para sua extinção, o ano de 2013. É instrutivo, no entanto, que esta data fixada seja exatamente a data final de vigência da reforma Fischler da PAC, quando esta política, então, deverá passar por uma nova avaliação.

O que demonstra que embora a reforma da PAC não tenha sido capaz de ampliar o poder de barganha da comunidade na OMC em medida suficiente, como no caso da Rodada Uruguai, para possibilitar um acordo que atendesse mais fortemente as preferências da UE, esta política continuava a ser uma importante restrição à formação da agenda de negociações no sistema multilateral de comércio.

Primeiramente, por manter na pauta a questão dos subsídios à exportação mesmo após o fim formal da Cláusula da Paz em 2003; e em segundo lugar, pela clara conformação do *timing* das negociações acordado em Hong Kong de forma a permitir a coincidência do período da próxima reforma da PAC com a fase final de negociações, o que amplia sensivelmente o poder de negociação da UE no futuro.

Capítulo V

Conclusão: Análise Comparativa das Rodadas Uruguai e Doha

The opposite of a correct statement is a false statement.

But the opposite of a profound truth may well be another profound truth.

Niels Böhr (1885-1962), Prêmio Nobel de Física de 1922.

O presente capítulo tem por objetivo fazer um resumo em perspectiva geral do desenvolvimento deste trabalho e apresentar as conclusões observadas quanto à influência da Política Agrícola Comum da União Européia nos desdobramentos das negociações do GATT/OMC.

Optou-se por dividir o capítulo em três partes como recurso didático e forma de organizar o pensamento:

A primeira parte traz uma revisão das Reformas MacSharry, Agenda 2000 e *Mid-Term Review*, oferecendo alguns novos elementos, e destaca as principais alterações nas diretrizes da PAC introduzidas por tais reformas, sempre tendo em mente as implicações destas alterações para a posição da UE nas negociações no sistema multilateral de comércio.

A segunda parte ocupa-se do cerne da análise comparativa acerca da influência destas reformas sobre o sistema multilateral, tanto para a posição da UE no GATT/OMC, quanto para as negociações multilaterais como um todo. Procura-se de forma esquemática, aplicando as variáveis definidas em nosso modelo (“quando” e “quais”), comparar os efeitos de cada um destes diferentes processos de reforma sobre a posição da UE e em última instância sobre o equilíbrio geral das negociações, apontando os elementos responsáveis por estes diferentes resultados.

A terceira parte retoma brevemente nossos objetivos e a pergunta de pesquisa e apresenta nossas conclusões teóricas e considerações finais acerca do tema.

5.1. As reformas da PAC e o sistema GATT/OMC

A Reforma MacSharry foi a primeira levada a cabo no seio da PAC a realmente alterar de maneira substantiva sua arquitetura. Houve uma mudança sensível na maneira como se distribuía os recursos, que passaram da garantia de preços de suporte no mercado aos pagamentos diretos.

A principal alteração foi observada quanto à política de cereais, onde os preços de intervenção no mercado foram reduzidos no expressivo montante de um terço. Mas os fazendeiros foram parcialmente compensados pela redução de receita, com a queda dos preços, pela introdução de um subsídio pago diretamente ao produtor e com base na área plantada e não mais na produção. O que tornava tais subsídios menos distorcivos ao comércio e, portanto, mais aceitáveis nas negociações do GATT.

No campo da pecuária, os preços de suporte foram reduzidos ineditamente em 15% e foi implementado um programa de compensações que levavam em conta aspectos regionais na estipulação de seus pagamentos. Embora estes instrumentos tenham sofrido importantes alterações liberalizantes, o paradigma fundador da PAC do estado de bem-estar ainda vigorava forte, com constante intervenções governamentais e uma atitude geral contrária ao mecanismo de preços de mercado (COLEMAN, 1997b).

Mesmo tendo em mente esta característica, seria bastante improvável que o resultado da Reforma MacSharry trouxesse estas evoluções no tratamento destas matérias no caso de ausência de uma conexão forte entre os desdobramentos da Rodada Uruguai e a reforma da PAC (TANGERMANN, 1998; DAUGBJERG, 1999).

Primeiramente, pois, sob o ponto de vista do orçamento da comunidade a reforma foi desastrosa ao não reduzir o contínuo déficit no financiamento da PAC. E sob o ponto de vista da legitimidade política, alterou o mecanismo de transferência de renda aos agricultores de um sistema praticamente invisível, de subsídios dos consumidores através da garantia de preços elevados, para um sistema com claras e vultosas transferências dos governos, financiadas através de impostos pelos contribuintes.

Estas modificações produzidas pela Reforma MacSharry, portanto, cumpriram com eficiência seu papel em favorecer um acordo que beneficiasse a CEE no GATT, com um claro

trade-off entre as concessões na pauta agrícola e os avanços nos demais temas (PAARLBERG, 1997). A ampliação do *winset* da comunidade na arena multilateral ocorreu em maior ou menor grau nos três principais temas da rodada: subsídios à exportação, acesso a mercado e apoio doméstico.

A evolução da dinâmica das negociações de reforma da PAC na CEE e das negociações agrícolas no GATT têm, assim, claramente uma relação íntima. Ora as negociações intra-comunidade na CEE parecem alimentar o jogo do sistema multilateral, impondo restrições ou expandindo o *winset*; ora é o sistema multilateral que dá *input* a alterações de preferências na PAC, como o ocorrido no caso de alteração da posição da Alemanha nesta rodada.

Pode-se notar um contínuo processo de comunicação entre os jogos no âmbito comunitário e no internacional, ressaltando o papel da dinâmica intergovernamental no processo. Pois, embora a Comissão tenha sido formalmente a responsável pelo celebrado acordo que põe fim à rodada, o Acordo de Blair House costurado juntamente com os EUA, é somente devido à reorganização das preferências dos estados-membros que isto se torna possível.

A CEE e cada estado-membro individualmente parecem ter sido sensivelmente beneficiados nas negociações do GATT pelo aparato institucional que impuseram a si mesmos, que reduzia seu *winset* no conjunto e lhes garantia maior poder de barganha. O Paradoxo de Schelling é verificado neste caso, não se aplicando apenas para o caso de um ator unitário. E este resultado parece conciliar também as previsões da teoria dos jogos com as do intergovernamentalismo. Ou seja, as preferências dos estados-membros, filtradas por seu poder relativo, tiveram papel central na formação deste *winset*.

A Reforma Agenda 2000, por sua vez, apesar das dificuldades encontradas em seu processo de implementação, avança alguns pontos importantes pró mercado da Reforma MacSharry. Devem ser destacados o corte ainda mais profundo dos preços de intervenção, garantindo menor distorção entre os preços internos da UE e os preços do mercado internacional, e a elevação das transferências via pagamentos diretos.

Por outro lado, a falha em atacar mais diretamente os subsídios à exportação levaria à falta de efetividade desta reforma em ampliar suficientemente o *winset* da UE para um acordo, quando do lançamento da Rodada Doha da OMC. O que, no entanto, contribuiu decisivamente

para a influência da comunidade sobre a formação agenda de Doha, que prorrogou a discussão quanto aos mesmos.

Os pagamentos diretos instituídos pela Reforma Agenda 2000 passaram também a ter duas novas características. Primeiramente, foram condicionados ao cumprimento de outros requisitos que passariam a ser defendidos mais tarde pela comunidade na OMC, caracterizados pela multifuncionalidade. Este conceito implicava na necessidade de adequação da produção a normas ambientais, de bem-estar, de organização rural, dentre outros tipos de preocupações não comerciais (MESQUITA, 2005).

A segunda característica era a modulação que, diferente da adotada durante o GATT que era baseada apenas na área plantada das propriedades, passava a levar em conta também dispêndios sob a égide do Fundo de Desenvolvimento Rural, como forma de re-canalizar os recursos aplicados pelos estados-membros. Estas alterações implicaram na criação formal do segundo pilar da PAC, que abarcava os temas de desenvolvimento rural e meio ambiente. Sendo o primeiro pilar formado pelo tradicional Fundo de Apoio, responsável pelo sistema de suporte de preços e garantia de renda.

A criação desta diferenciação explícita no âmbito da PAC cumpriu, no entanto, apenas um papel retórico, na medida em que na prática somente agrupou diversos instrumentos já existentes no bojo desta política e não lhes concedeu novas dotações orçamentárias. O primeiro pilar continuava, assim, consistindo na essência desta política e respondendo por cerca de 90% dos recursos a ela destinados (AE, 2002a).

A Reforma Agenda 2000, em seu limitado escopo, pode ser entendida como uma continuidade do programa de reforma de MacSharry, não oferecendo nenhum tipo de inovação em outros setores. Esta reforma foi mais um ajuste de determinados pontos acordados durante a reforma precedente do que uma reforma com mudanças substantivas dos instrumentos da PAC, embora em seu programa original o pretendesse ser (CE, 1999). Como afirmado anteriormente, isto se deveu principalmente ao contexto da formação das preferências em torno da reforma e da estratégia de negociação que a deslocou a decisão para o Conselho.

Os cortes nos preços de suporte ao mercado interno não chegaram a 10% e no caso de produtos lácteos foram ainda postergados para se iniciarem em 2005. No entanto, foi acordado

um calendário para se procederem a certas revisões de políticas específicas no seio da PAC durante a vigência do mandato da Agenda 2000, no período 2000 a 2006.

Como se mostrou anteriormente, a reforma Agenda 2000 praticamente não sofreu influência do sistema multilateral de comércio em sua dinâmica de negociação, embora o seu resultado, ao contrário, tenha sim influenciado na formação da agenda de negociações para Doha em 2001. A reforma esteve, assim, muito mais conectada aos interesses em torno do orçamento europeu e das preocupações acerca da adesão dos novos membros da Europa Oriental (CANESIN, 2007b).

Com o deslocamento para o futuro das alterações mais relevantes no bojo da PAC, conseguido principalmente pela ação francesa no Conselho, é apenas com a Reforma Fischler que notaremos modificações mais profundas nos instrumentos desta política. Esta atitude de deslocar para o futuro alterações de políticas encontra respaldo na teoria microeconômica dos jogos.

Mesmo incorrendo no risco de que estas alterações futuras venham a ser mais prejudiciais aos seus próprios interesses do que as que seriam levadas a efeito no presente, pode ser racional para os atores assim proceder. Pois, os atores costumam ter preferências mais fortemente concentradas na satisfação presente, mesmo que tenham muitas vezes de incorrer em um custo futuro, denominado taxa de desconto inter-temporal, para satisfazer no presente estas preferências.

A Reforma Fischler, dessa forma, a despeito do nome muitas vezes utilizado para se referir a esta alteração legislativa (*Mid-Term Review*), avança muito mais o programa de reformas da PAC do que a sua auspiciosa antecessora. Os principais pontos desta reforma foram a quase total desvinculação dos pagamentos diretos do volume de produção, com a criação do “*single payment scheme*” (sistema de pagamentos unificado), e a estruturação de regimes especiais regionais para a maioria das culturas (CUNHA, 2004).

Com o sistema de pagamentos unificado, se concentrou em uma única transferência diversos instrumentos da PAC, evitando o desperdício de recursos e uma maior pressão sobre a produção que alguns de seus requisitos causavam. As transferências passavam a ser calculadas por uma fórmula única que levava em conta, de forma ponderada, o desempenho do agricultor em diversos parâmetros, inclusive os estabelecidos pela introdução da multifuncionalidade.

Ficava a critério de cada estado-membro, no entanto, manter a vinculação dos pagamentos à área plantada de até 25% dos recursos que lhe cabiam.

No caso dos esquemas regionais, também com aplicação a critério de cada estado-membro, os recursos da PAC destinados a cada país poderiam ser divididos de forma diferente entre regiões previamente definidas do território do mesmo. Dentro deste esquema, todos os recursos a serem repassados pelo sistema de pagamentos unificado em uma determinada região poderiam ser agregados e então repassados aos beneficiários de acordo com a taxa média de seu montante dividido pelo total de hectares das áreas produtivas elegíveis da região.

Estes dois instrumentos introduzidos pela Reforma *Mid-Term* consolidaram o movimento já observado durante a Reforma MacSharry de deslocar os subsídios concedidos pela PAC da aplicação na garantia de preços dos produtos no mercado para a garantia direta da renda dos proprietários rurais. O que ajudou a desvincular ainda mais estes subsídios da ótica da produção, tornando-os, portanto, menos suscetíveis de contestação na OMC.

A Reforma MacSharry transformou o sistema de garantia de preços, operado diretamente no mercado europeu, em um sistema de pagamentos diretos ao produtor parcialmente ligados à área das fazendas, à produtividade e à quantidade dos rebanhos. Com a finalização da Reforma *Mid-Term*, o sistema europeu dos pagamentos unificados da PAC já estava praticamente desvinculado do montante de produção, mantendo relação apenas com a área das propriedades e outros parâmetros estabelecidos pela multifuncionalidade.

A Reforma *Mid-Term*, embora mais eficiente do que a Agenda 2000 no sentido de continuar a liberalização do mercado agrícola europeu, não foi tão eficaz como a MacSharry no cenário das negociações na OMC. Dessa forma, na ministerial de Hong Kong o *winset* europeu era ainda bastante limitado, sem, no entanto, uma contrapartida na ampliação de seu poder de barganha.

Esta constatação é corroborada pelo *timing* das mudanças de preferências no sistema multilateral observadas durante Rodada Doha, o que não tornou possível se chegar a nenhuma decisão em relação aos dois temas centrais da negociação agrícola: acesso a mercado e subsídios domésticos. Embora outro ator de peso, os EUA, tenha de fato contribuído para este cenário com a alteração de suas preferências para acordos bilaterais e regionais à época, e o G20 continuasse

em sua postura extremamente defensiva, a falha da UE em fazer uma oferta factível contribuiu sensivelmente para o fracasso das negociações.

O único resultado promissor da reunião de Hong Kong foi o entendimento de que os subsídios à exportação deveriam ser eliminados e a adoção de uma data máxima para sua extinção, o ano de 2013. É instrutivo, no entanto, que esta data fixada seja exatamente a data final de vigência da reforma Fischler da PAC, quando esta política, então, deverá passar por uma nova avaliação.

O que demonstra que embora a reforma da PAC não tenha sido capaz de ampliar o poder de barganha da comunidade na OMC em medida suficiente, como no caso da Rodada Uruguai, para possibilitar um acordo que atendesse mais fortemente as preferências da UE, esta política continuava a ser uma importante restrição à formação da agenda de negociações no sistema multilateral de comércio.

Primeiramente, por manter na pauta a questão dos subsídios à exportação mesmo após o fim formal da Cláusula da Paz em 2003; e em segundo lugar, pela clara conformação do *timing* das negociações acordado em Hong Kong de forma a permitir a coincidência do período da próxima reforma da PAC com a fase final de negociações, o que amplia sensivelmente o poder de barganha da UE no futuro.

5.2. Análise Comparativa

Com o intuito de resumir os resultados encontrados e permitir uma mais pronta comparação entre os diferentes efeitos das reformas da PAC nas Rodadas Uruguai e Doha do GATT/OMC apresentamos a **Tabela 5.1**, a seguir. Esta tabela esquematiza a influência no sistema GATT/OMC de cada uma das reformas da PAC analisadas, tornando explícitos os valores das variáveis que norteiam o desenvolvimento desta pesquisa, conforme estabelecido no **Capítulo II**.

No segundo capítulo, estabelecemos que o modelo intergovernamentalista liberal aqui adotado deveria ser capaz de identificar **quando** e **quais** impactos as reformas da PAC causam na posição da CEE/UE no GATT/OMC e, por conseguinte, nas negociações do sistema multilateral. De forma a oferecer uma explicação satisfatória do processo que liga em uma cadeia

causal a posição na temática agrícola da CEE/UE no sistema multilateral de comércio aos desdobramentos das reformas da PAC.

Tabela 5.1: Quadro de resultados

Rodada	Reforma da PAC	Timing da reforma da PAC³⁴ (Quando)	Concentração das Preferências dos estados-membros³⁵	Influência da PAC no GATT/OMC (Quais)
Uruguai (GATT)	MacSharry	fechamento da rodada	temas comerciais	alto poder de barganha da UE acordo próximo das preferências da UE
Doha (OMC)	Agenda 2000	antes do início da rodada	alargamento e orçamento	baixo poder de barganha da UE não acordo; forte impacto na formação da agenda de negociações
	Mid-Term	início/meio da rodada	alargamento e geopolítica	baixo poder de barganha da UE não acordo; médio impacto na agenda de negociações

³⁴ Em relação ao desenvolvimento das rodadas multilaterais no GATT/OMC.

³⁵ Durante as negociações de reforma da PAC dentro da comunidade.

A depender do *timing* (“quando”) da reforma em relação à dinâmica das negociações no GATT/OMC e dos tipos de preferências apresentadas pelos estados-membros da CEE/UE, em cada contexto deste processo, podemos estabelecer “quais” os seus efeitos para a posição da comunidade no sistema multilateral e, por conseguinte, a sua influência sobre as negociações no GATT/OMC, conforme se pode verificar na Tabela 5.1.

Com base na tabela acima, pode-se dizer que a Reforma Agenda 2000 avançou pouco o programa de reformas da PAC e consistiu na adequação de instrumentos já previamente estabelecidos, ao contrário das Reformas MacSharry e *Mid-Term* que envolveram mudanças bem mais profundas da legislação da PAC. E o que este trabalho tem argumentado é que estas diferenças se devem em grande medida ao tipo de preferências que chegaram à mesa de negociações nestes três casos.

No caso da Reforma MacSharry, as preferências dos estados-membros estiveram intensamente conectadas com os desdobramentos das negociações no GATT durante a Rodada Uruguai, resultando em uma elevação do poder de barganha da UE, dado o *timing* da reforma concomitante ao fechamento da rodada. Esta dinâmica contribuiu para a consecução de um acordo final no GATT que atendesse mais fortemente às preferências da UE.

Ao que diz respeito à Reforma Agenda 2000, esta foi marcada por preferências muito mais ligadas às questões do orçamento e alargamento da comunidade para o Leste europeu. E foi dominada por uma estratégia de negociação, por parte do bloco contrário à reforma, de levar a decisão final para o Conselho Europeu de modo a arrastar o horizonte temporal da reforma, que viria impreterivelmente a acontecer, para o futuro.

Este resultado, aliado ao *timing* da reforma logo no começo da Rodada Doha, fizeram com que a UE não tivesse seu poder de barganha elevado o suficiente para garantir um acordo, embora tenha influído no processo de formação da agenda de negociações para a rodada.

Já no caso da Reforma *Mid-Term*, embora também consideravelmente marcada por preferências em relação ao processo de alargamento em seu lançamento, foi impulsionada pelo acordo realizado no Conselho de Berlim em 1999. Possuía assim, antes mesmo do seu lançamento, um programa a ser seguido e objetivos claramente delimitados. A Reforma *Mid-Term* não foi unânime e enfrentou resistência principalmente de França, Espanha e Portugal, mas

seu fechamento foi acelerado por uma alteração geral das preferências dos atores, com excessão de Portugal.

Esta alteração foi catalisada por considerações de segurança trazidas pelo conflito no Kosovo, o que sem dúvida também ajuda a entender a alteração do Acervo Comunitário na mesma reunião em Copenhague em que se firmou o acordo para a reforma. A exemplo de sua antecessora, esta reforma não foi capaz de ampliar suficientemente o *winset* da UE nas negociações da Rodada Doha, uma vez que os demais atores já a haviam tomado por antecipação como o novo *status quo* com o acordo de Berlim de 1999, em que se estabelecera previamente as bases desta reforma.

O que tanto a Reforma Agenda 2000 quanto a *Mid-Term* têm em comum é o fato de demonstrarem a possibilidade de que não apenas preocupações comerciais, devido às características das preferências de cada membro no jogo intra-comunitário, afetem o resultado das negociações multilaterais de comércio.

No caso destas duas reformas, preferências em torno da PAC com forte ligação com as questões do alargamento da comunidade, do controle do orçamento e de cunho geopolítico, com o conflito no Kosovo, tiveram claro impacto negativo nas discussões agrícolas na OMC, devido à conexão existente entre a agenda da PAC e as ofertas factíveis da UE na mesa de negociações da OMC. O contrário tendo sido observado durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT, onde imperaram as preocupações comerciais, o que fez com que a reforma da PAC se estruturasse conjuntamente com a estratégia de negociação da comunidade para aquela rodada, ampliando seu poder de barganha.

5.3. Considerações Finais

Este trabalho buscou demonstrar por que a União Europeia tem se mostrado incapaz de responder com prontidão, e mesmo satisfatoriamente, às propostas de outros atores, sobretudo na área agrícola, no cenário das negociações multilaterais de comércio. Apontando que restrições de relevo estão apostos à formação da posição negociadora deste ator específico. Além de demonstrar como as posições da CEE/UE neste foro de negociações são influenciadas pelo contexto de suas preferências domésticas (a PAC), investigou-se também o modo como essas preferências chegam ao processo negociador *lato sensu*.

Neste sentido, este trabalho destaca a relevância de se considerar o papel das instituições políticas domésticas, mais especificamente intra-comunitárias neste caso, como elementos que possibilitam explicar como interesses burocráticos ou setoriais específicos podem influenciar a posição dos atores, aqui a CEE/UE, em negociações internacionais, como as do sistema multilateral de comércio. Como se procurou demonstrar, a PAC é uma historicamente importante restrição comunitária à dinâmica das negociações comerciais multilaterais impostas à CEE/UE.

Buscou-se entender o processo pelo qual se transmite esta restrição institucional, assim como suas potencialidades e limitações, com a utilização de um modelo intergovernamentalista deriva da obra de Moravcsik (1997, 1999). Este é um modelo híbrido que leva em conta premissas básicas do institucionalismo e aceita a existência de restrições à ação dos estados que estão fora do jogo inter-estatal. Dessa forma, o modelo toma como dado as instituições por meio das quais os estados interagem entre si, as normas e regras deste processo, e as agrega de forma conciliada à dinâmica da barganha intergovernamental clássica observando como será produzido o equilíbrio nestas condições e se haverá alteração destas regras por força desta mesma dinâmica.

Dadas as preferências iniciais dos atores, este modelo sustenta que o resultado das negociações é moldado por uma dinâmica de interação entre os atores que privilegia as relações intergovernamentais e que depende, portanto, do poder relativo de cada Estado, que é definido em termos da interdependência assimétrica.

Enfatizar que os resultados deste modelo apenas se verificam nos casos em que a barganha intergovernamental se dá sob três pressupostos principais: as negociações se dão em um ambiente não coercitivo em que cada ator tem poder de veto; os custos de transação e de geração de informações são baixos face aos ganhos percebidos (não há assimetria de informação); os ganhos auferidos não são equitativos e o padrão distributivo é definido pelo poder de barganha relativo dos atores.

A partir destas premissas, construiu-se nosso modelo intergovernamental liberal para analisar os efeitos da PAC na definição da posição negociadora da União Européia no sistema multilateral de comércio de forma a responder como, quando e quais decisões legislativas foram tomadas neste âmbito. Como se sustentou no decorrer deste trabalho, a primeira resposta consiste

na descrição da arquitetura do processo decisório que media a inter-relação entre os estados e que conecta os desdobramentos da agenda da PAC à agenda comercial da CEE/UE.

A segunda e a terceira respostas foram tomadas como nossas variáveis de análise e procuramos demonstrar que só existe uma alteração mais substancial das condições do posicionamento negociador europeu após no GATT/OMC após uma prévia reforma da PAC.

Ou seja, a alteração das preferências da CEE/UE no cenário multilateral do GATT/OMC responde cronologicamente às reformas da PAC e estas modificações produzidas são praticamente o espelho das diretrizes fixadas nas reformas da PAC em sua substância. Estas duas variáveis permitem, como se demonstrou no decorrer deste trabalho, estabelecem a linha causal entre a PAC e alteração da posição da CEE/UE em suas vertentes temporal (quando) e material (quais).

Dessa forma, observou-se no Capítulo III a existência de uma clara relação entre os desdobramentos em cada uma destas arenas durante a evolução da dinâmica das negociações na CEE na Reforma MacSharry da PAC, e no GATT (Rodada Uruguai), para a consecução de um acordo comercial multilateral no âmbito agrícola. Ora as negociações intra-comunidade na CEE parecem ter alimentado o jogo do sistema multilateral, impondo restrições ou expandindo o *winset*; ora é o sistema multilateral que pareceu dar *input* a alterações de preferências na PAC.

A CEE e cada estado-membro individualmente parecem ter sido sensivelmente beneficiados nas negociações do GATT, durante a Rodada Uruguai, pelo aparato institucional que impuseram a si mesmos, que reduzia seu *winset* no conjunto e lhes garantiu maior poder de barganha. O Paradoxo de Schelling foi verificado neste caso, demonstrando-se, portanto, não ser aplicável apenas para o caso de um ator unitário.

No Capítulo IV, por sua vez, observou-se que embora as reformas da PAC, Agenda 2000 e *Mid-Term*, não terem sido capazes de ampliar o poder de barganha da comunidade na OMC em medida suficiente, como no caso da Rodada Uruguai, para possibilitar um acordo que atendesse mais fortemente as preferências da UE, esta política continuava a ser uma importante restrição à formação da agenda de negociações no sistema multilateral de comércio.

No primeiro caso, por manter na pauta a questão dos subsídios à exportação mesmo após o fim formal da Cláusula da Paz em 2003; e no segundo, pela clara conformação do *timing* das negociações acordado em Hong Kong de forma a permitir a coincidência do período da próxima reforma da PAC com a fase final de negociações, o que amplia sensivelmente o poder de negociação da UE no futuro.

Conclui-se, portanto, que a PAC é uma importante restrição à formação da agenda da CEE/UE no sistema multilateral de comércio e que seus efeitos, medidos a partir da variação do poder de barganha da comunidade, variam de acordo com a concentração das preferências dos estados-membros e com o *timing* das suas reformas em relação às negociações no GATT/OMC.

A influência desta política comunitária sobre o sistema multilateral de comércio é fundamental para se compreender a dinâmica não apenas da União Européia, um ator de relevo no ambiente internacional, mas do conjunto das negociações e do próprio equilíbrio no sistema GATT/OMC nas últimas duas décadas. Dessa forma, salienta-se a relevância do desenvolvimento de linhas de pesquisa e de literatura nacional que levem em conta este processo, contribuindo para dar solidez à formulação das políticas brasileiras e auxiliar no constante desafio de nossa inserção internacional estratégica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (AE) AGRA EUROPE. (1997), **CAP Monitor 1997**. UK, Agra Informa <<http://www.agra-net.com/>>.
- _____. (1998), **CAP Monitor 1998**. UK, Agra Informa < <http://www.agra-net.com/> >.
- _____. (1999), **Agra Europe Weekly Report**, 10 December 1999. UK, Agra Informa <<http://www.agra-net.com/> >.
- _____. (2002a), **CAP Monitor 2002**. UK, Agra Informa < <http://www.agra-net.com/> >.
- _____. (2002b), **Agra Europe Weekly Report**, 27 September 2002. UK, Agra Informa <<http://www.agra-net.com/> >.
- _____. (2003), **CAP Monitor 2003**. UK, Agra Informa < <http://www.agra-net.com/> >.
- (CCE) CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. (1997), **2045th Council Meeting Agriculture**, Brussels, 17, 18 and 19 November 1997, 12241/97, Press Report 343, Brussels.
- (CE) COMISSÃO EUROPÉIA. (1997), **Communications V. I COM(97)2000**. Brussels.
- _____. (1999), **Agenda 2000**, Disponível em <http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm>.
- _____. (2003a), **Maior unidade e maior diversidade União Européia: O maior alargamento de sempre**. Direção-Geral da Imprensa e da Comunicação. Bruxelas.
- _____. (2003b), **Proposal for amending certain Regulations on multilateral trade**. COM(2003), Brussels.
- _____. (2007), **EU Expenditure Allocation Report 2007**. Disponível em <<http://resources.bnet.com/topic/allocation+and+european+commission.html>>
- _____. (2008), **EU Budget 2007 Financial Report**. Disponível em <http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_en.pdf>.
- ACLRILL, R. (2000), **The Common Agricultural Policy**. Sheffield, Sheffield Academic Press.
- ALLISON, G. (1971), **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**, Boston, Little-Brown.
- ANANIA, G.; BUREAU, J. (2005), “The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: Current status and future prospects”, **European Review of Agricultural Economics**, v. 32, n. 4, p. 539-574.

- ANTIMIANI, A.; CONFORTI, P. (2004), **Assessing Market Access: Do Developing Countries really Get a Preferential Treatment?**. TRADEAG Working Paper n. 14/2004.
- ARDY, B. (2000), "Agriculture and Enlargement". In: GOWER, J.; REDMOND, J. (Eds). **Enlarging the European Union: The way forward**. Aldershot, Ashgate.
- BALDWIN, D. (1993), "Neoliberalism, neorealism and world politics". In: BALDWIN, D. (ed.), **Neorealism, neoliberalism: The contemporary debate**. New York, Columbia University Press.
- BASCOU, P.; LONDERO, P.; MUNCH, W. (2006), "Policy Reform and Adjustment in the European Union: Changes in the Common Agricultural Policy and Enlargement". In: BLANDFORD, D. (2004), **What Next for U.S. Farm Policy?** Presentation at the 2004 Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, St. Petersburg.
- BLANDFORD, D.; HILL, B. (eds), **Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries**, UK, CAB International.
- BREUSS, F. (1999), **Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations**. IEF Working Paper, n. 33, EUI.
- BRINK, L. (2003), **WTO Constraints on U.S. and EU Domestic Support in Agriculture: Assessing the 2003 Proposals**. International agricultural Trade Research Consortium, Working Paper 05-3.
- BULL, H. (1971), **The Anarchical Society**, London, Macmillan.
- BULMER, S; WESSELS, W. (1987), **The European Council**, London, Macmillan.
- CANESIN, C. H. (2007a), "União Européia: Integração Comunitária e o processo decisório intra-europeu em Política Agrícola Comum", **Fronteira**, v. 6, n. 10, Belo Horizonte, PUC-Minas.
- _____. (2007b), **A economia política do alargamento e integração europeus: O jogo distributivo da Política Agrícola Comum**. 1º Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC/SP), São Paulo.
- CARVALHO, M. I. V. (2006), "Condicionantes Institucionais e Políticos e Poder de Barganha nas Negociações Internacionais sobre Agricultura: O caso da União Européia". **RBPI**, ano 49, n. 2, p. 99-118.

_____. (2007), “Instituições e Grupos de Interesse: EUA e UE nas negociações sobre agricultura da Rodada Doha”. In: CARVALHO, M.; CASTRO, M. (orgs). **O Século XXI no Brasil e No Mundo**, São Paulo, EDUSC.

COLEMAN, W.; TANGERMANN, S. (1998), **Linked Games, International Organisations, and Agricultural Trade**, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 98-8, Köln, MPIFG.

COUTINHO, M; HOFFMANN, A. R.; KFURI, R. (2007), “Raio X da Integração Regional”, **Estudos e Cenários**, Rio de Janeiro, IUPERJ/UCAM.

CROOME, J. (1995), **Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round**, Geneva, World Trade Organization.

DAUGBJERG, C. (1999), “Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures”, **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 3, p. 407–428.

DAVID, R. (1996), **Princípios de Economia Política e Tributação**, São Paulo, Ed. Nova Cultural.

DELORME, H. (1993), “Le volet agricole de l’Uruguay Round: une nouvelle regulation mondiale?”, **Economie Rurale**, n. 218, p. 3–11.

_____. (1995), “Du conflit à la coopération entre l’Union Européenne et les Etats-Unis?”, **Economie Rurale**, n. 226, p. 31–34.

DOYLE, M. (1995), “Liberalism and the end of the cold war”. In: LEBOW; RISSE-KAPPEN. **International Relations Theory and the End of the Cold War**. New York, Columbia University Press.

EPSTEIN, P. (1997), “Beyond Policy Community: French Agriculture and the GATT”, **Journal of European Public Policy**, v. 4, n. 3, p. 355–372.

EVANS, P.; JACOBSON; H.; PUTNAM, R. (1993), **Double-Edge Diplomacy**. Berkeley, University of California Press.

FOUILLEUX, E. (1996), **La Cogestion à la française à l’épreuve de l’Europe: L’exemple de la réforme de la Politique Agricole Commune**. Grenoble, CERAT-IEP.

_____. (2003), “The common agricultural policy”. In: CINI, M. **European Union Politics**, London, Oxford University Press.

FRIEDMAN, T. (2005), **O Mundo é Plano**, Rio de Janeiro, Ed. Objetiva.

FULLER, F.; BEGHIN, J. (2000), **Accession of the Czech Republic, Hungary, and Poland to the European Union: Impacts on agricultural Markets**. Florence, Working Paper 00-WP 259, EUI.

GILPIN, R. (1987), **The Political Economy of International Relations**. Princeton, Princeton University Press.

GRIECO, J. (1993a), "Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism". In: BALDWIN, D. (ed.), **Neorealism, neoliberalism: The contemporary debate**, New York, Columbia University Press.

_____. (1993b), "Understanding the problem of international cooperation: The limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory". In: BALDWIN, D. (ed.), **Neorealism, neoliberalism: The contemporary debate**. New York, Columbia University Press.

GRIN, G. (2003), **The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1945-2000**. USA, Kegan Paul.

HENDRICKS, G. (1994), 'The National Politics of International Trade Reform: The Case of Germany'. In: LOWE, P.; MARSDEN, T.; WHATMORE, S. (eds). **Regulating Agriculture**, London, David Fulton.

HERZ, M; HOFFMANN, A. R. (2004), **Organizações Internacionais: história e prática**, Rio de Janeiro, Ed. Campus.

HILLMAN, J. (1994), 'The US Perspective'. In: INGERSENT, K.; RAYNER, A.; HINE, R. (eds), **Agriculture in the Uruguay Round**, Basingstoke, Macmillan.

INGERSENT, K.; RAYNER, A.; HINE, R. (1994), 'The EC Perspective'. In: INGERSENT, K.; JOSLING, T.; TANGERMANN, S.; WARLEY, T. (eds), **Agriculture in the GATT**, Basingstoke, Macmillan.

KAY, A. (1998), **The Reform of the common agricultural policy: The case of the MacSharry Reform**, New York, CAB International Publishing.

KEOHANE, R. (1984), **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press.

_____. (1993), "Institutional theory and the realist challenge after the cold war". In: BALDWIN, D. (ed.), **Neorealism, neoliberalism: The contemporary debate**. New York, Columbia University Press.

_____.; AXELROD, Robert. (1993), "Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions". In: BALDWIN, D. (ed.), **Neorealism, neoliberalism: The contemporary debate**. New York, Columbia University Press.

_____.; NYE, J. (1989), **Power and Interdependence: World Politics in Transition**, Boston, Little-Brown.

KINDLEBERGER, C. (1973), **The World in Depression: 1929-39**. Berkeley, University of California Press.

KRASNER, S. (1972), "Are Bureaucracies important?", **Foreign Policy**, n. 7, p. 159-179.

_____. (1976), "State Power and the Structure of International Trade". **World Politics**, v. 28, p. 317-345.

LACROIX, E. (2005), **The Common Agricultural Policy Explained**, Belgium, Comissão Europeia – Diretório Geral de Agricultura.

LE THEULE, F; LITVAN, D. (1993), "Analyse d'une négociation communautaire". **Revue française de science politique**, v. 43, n. 4, p. 755-782.

LEBOW, R (1994), "The long peace, the end of the cold war, and the failure of realism". **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 249-277.

LEJOUR, A.; MOOIJ, R.; NAHUIS, R. (2001), **EU enlargement: Economic Implications for countries and industries**. Netherlands, Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Document.

MAURA, L. (1996), **OMC - Manual Prático da Rodada Uruguai**. São Paulo, Saraiva.

MERSHEIMER, J. (1999), **The tragedy of great power politics**, New York, WW. Norton Co.

MEUNIER, S.; NICOLAIDIS, K. (1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU", **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 3, p. 477-501.

MILNER, H. (1997), **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**, Princeton, Princeton University Press.

MORAVCSIK, A. (1993), "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". In: EVANS, P.; JACOBSON; H.; PUTNAM, R. (1993), **Double-Edge Diplomacy**. Berkeley, University of California Press.

_____. (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553.

_____. (1999), **The choice for Europe**, London, ULC Press.

- NICHOLSON, W. (2005), **Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions**, Canada, Thomson South-Western.
- ODELL, J. (1993), "International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987". In: EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM, R. (1993), **Double-Edge Diplomacy**. Berkeley, University of California Press.
- OLSON, M. (1965), **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Harvard University Press.
- _____.; ZECKHAUSER, R. (1966), "An Economic Theory of Alliance". **Review of Economics and Statistics**, v. 48, p. 266-279.
- PAARLBERG, R. (1997), "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?", **International Organization**, v. 51, n. 3, p. 413-444.
- PEASE, K. (2003), **International Organizations: perspectives on governance in the twenty-first century**, New Jersey, Pearson Educ.
- PUTNAM, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", **International Organization**, v. 42, v. 3, p. 427-460.
- RIEGER, E. (2000), "The common agricultural policy: politics against markets", In: WALLACE, H.; WALLACE, W. (eds) **Policy-Making in the European Union**, Oxford, Oxford University Press.
- ROSENAU, J. (1990), **Justifying jailbreaks, the limits of contemporary concepts and methods. In: Turbulence in world politics: A theory of change and continuity**. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (1991), **The new global order: Underpinnings and outcomes**. XV World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires.
- RYAN, M. (2005), **Enlargement costs of the common agricultural policy**, Florence, EUI.
- SBRAGIA, A. (1992), **Euro-Politics**. Washington DC, CABI.
- SCHELLING, T. (1960), **The Strategy of Conflict**. Cambridge, Cambridge University Press.
- SERGER, S. (2001), **Negotiating the CAP reform in the European Union – Agenda 2000**. Luind, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.
- SNIDAL, D. (1986), **The Game Theory of International Politics**. In: OYE, K. **Cooperation Under Anarchy**, Princeton, Princeton University Press.

- STEINBERG, R.; JOSLING, T. (2004), "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies To WTO Legal Challenge", **Journal of International Economic Law**, v. 6, n. 2, p. 369-417.
- SWINBANK, A.; TANNER, C. (1996), **Farm Policy and Trade Conflict: The Uruguay Round and CAP Reform**, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- _____.; DAUGBJERG; CUNHA. (2003), **CAP reform 2003: a reform worthy of the name?** Aalborg, UAP.
- TANGERMANN, S. (1998), "An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform". In: INGERSENT, K.; RAYNER, A.; HINE, R. (eds), **The Reform of the Common Agricultural Policy**, Basingstoke, Macmillan.
- THORSTENSEN, V. (2005), **OMC: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**, São Paulo, Aduaneiras.
- TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. (2005), **The Regulation of International Trade**. New York, Routledge.
- TSEBELIS, G. (1991), **Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics**. Los Angeles, California University Press.
- _____. (2002), **Veto Players: How political institutions work**. Princeton, Princeton University Press.
- VAHL, R. (1997), **Leadership in Disguise: The Role of the European Commission in the Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round**, Aldershot, Ashgate.
- WAGNER, W. (1974), "Dissolving the State: Three recent perspectives on International Relations", **International Organization**, v. 28, n. 3, p. 435-466.
- WALTZ, K. (1979), **Theory of International Politics**, New York, Random House.
- WOLFE, R. (1998), **Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime**. London, Macmillan.
- WOOLCOCK, S.; HODGES, M. (1996), "EU Policy in the Uruguay Round". In: WALLACE, H.; WALLACE, W. (eds) **Policy-Making in the European Union**, Oxford, Oxford University Press.
- (WTO) WORLD TRADE ORGANIZATION. (2001a), **Statistics of World Trade – Annual Report 2001**, Geneve.

- _____. (2001b), **Ministerial Declaration**, Doha, 14 November (WTO/MIN(01)/DEC/1).
- _____. (2003), **Ministerial Declaration**, Cancun, 10 August (WTO/MIN(03)/DEC/2).
- _____. (2004), **Doha Work Programme**. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, 2 August (WTO/L/579).
- _____. (2005), **Committee on Agriculture, Special session. Agricultural Negotiations: Status report II, Looking Forward the Hong Kong Ministerial, Assessment by the Chairman**, 1 August (TN/AG/19).
- _____. (2007a) < http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/its_nov07_e.htm>.
- _____. (2007b), <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm>.