



caeni  
centro de estudos das  
negociações internacionais

# ANÁLISE INTERNACIONAL

Publicação do Centro de Estudos das Negociações Internacionais

Ano 1 - n.º. 1 - julho de 2005

## Editorial

**A**pós dois anos de atuação como think tank autônomo, o **CENTRO DE ESTUDOS DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS (CAENI)** passou, em 2005, a fazer parte do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). É um novo momento (ver site [www.caeni.com.br](http://www.caeni.com.br)).

Ao longo desses dois anos, o Caeni buscou, com seus cursos principais — *Introdução às Negociações Internacionais* e *Capacitação em Negociações Internacionais* —, abertos para um público amplo e de distintas formações, ou oferecidos por demanda para instituições interessadas, investir na formação especializada de recursos humanos para governos, organizações não-governamentais, universidades e instituições internacionais. Nesse período, o Centro dedicou-se também a produzir estudos com vistas a subsidiar o posicionamento de entidades do setor privado no plano das principais negociações internacionais em curso.

O Caeni volta-se agora para um novo desafio: realizar pesquisa científica e aplicada de alto nível. Como se pode ver no box abaixo (Pesquisas Caeni), o recomeço é animador.

O lançamento deste **ANÁLISE INTERNACIONAL** está no marco dessas mudanças e novidades. A proposta é tornar disponível, ao público amplo e de especialistas, informações e análises sintéticas sobre temas de negociações internacionais, política externa, política comparada e outros tópicos centrais de relações internacionais. Além de opiniões de especialistas do próprio Centro e convidados externos, o **ANÁLISE** trará briefings de pesquisa, na forma de artigos produzidos por pesquisadores internos ou colaboradores externos.

A periodicidade mensal e a abordagem sintética imprimem um caráter distinto e complementar a algumas publicações de referência já consolidadas na área de Relações Internacionais, tais como a *Contexto Internacional* e a *Revista Brasileira de Política Internacional*. O **Análise** surge, assim, como veículo de divulgação, além de instrumento de novas parcerias que procuraremos construir. ■

**O Editor**

## Pesquisas Caeni

Atualmente o Caeni conta com três pesquisas em andamento. A primeira, e mais ambiciosa (*“Bases da construção de coalizões e as negociações multilaterais: Brasil, Índia e África do Sul”*), está sendo feita no âmbito nacional de dotações para pesquisa (*“Países intermediários, segurança internacional e negociações comerciais”*), promovido pela Fundação Ford e o IUPERJ).

A segunda pesquisa intitula-se *“Regulação e Política Externa: o Brasil e o regime internacional de Telecomunicações”* e conta com o apoio do CNPq.

O ponto central da pesquisa é compreender porque, a despeito do fato do Brasil ter uma legislação consolidada na área de telecomunicações, o Brasil permanece com uma postura defensiva no que tan-

ge a assumir compromissos internacionais ou a aderir ao regime multilateral de telecomunicações.

A terceira pesquisa em curso tem como objetivo analisar as perspectivas da integração sul-americana. A análise enfatiza os principais países pivôs da região. Os resultados dessas pesquisas serão, em momento oportuno, apresentados na forma de artigos neste **ANÁLISE**. ■

### Destaques

■ Eleições na OMC .....	2
■ Agenda do Mercosul .....	2
■ Justiça e negociações internacionais .....	3
■ Governo Lula e a agenda comercial .....	4

por Bruno Varella Miranda

## Eleições na OMC

A eleição do francês Pascal Lamy para a direção da OMC representa dupla derrota para a diplomacia brasileira. Por um lado o episódio demonstrou a falta de coordenação entre os países sul-americanos e, por outro, viabilizou a vitória de candidato pouco sensível às reivindicações dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais.

Lamy ficou conhecido por chefiar os europeus nas negociações da OMC e nas negociações entre o Mercosul e a União Européia, nas quais sempre demonstrou posições conservadoras em relação ao tema agrícola. Apesar da pressa em acalmar os países em desenvolvimento, afirmando que irá conduzir as negociações de maneira equilibrada, são muitas as dúvidas acerca da viabilidade de um acordo capaz de destravar a Rodada Doha.

O fato é que um clima de fracasso já ronda a Ministerial de Hong Kong, marcada para o final deste ano. Dado que o principal adversário de Lamy, o

uruguaio Carlos Perez de Castillo, tampouco agradava a diplomacia brasileira, a solução encontrada pelo Itamaraty foi a de lançar uma candidatura própria. Castillo não era bem visto pelo Itamaraty graças a sua atuação na Ministerial de Cancún, quando divulgou um documento que reproduzia os interesses de norte-americanos e europeus.

Seja como for a partir de agora o Brasil terá que brigar pela liberalização dos mercados agrícolas em um organismo no qual o chefe é originário de um país que outrora mais contribuiu para o bloqueio das negociações. Além disso, terá que buscar o apoio das nações sul-americanas para iniciativas polêmicas, como a obtenção de um assento no Conselho de Segurança da ONU em um contexto de crescente desagregação regional. ■

---

Bruno Varella Miranda é graduando em Relações Internacionais pela USP e pesquisador do CAENI-USP

por Janina Onuki

## Um outro Mercosul

A reunião de Cúpula do Mercosul, realizada nos dias 18 e 19 de junho de 2005, sob a presidência pró-tempore do Paraguai, reafirmou uma agenda ultrapassada, firmada na retórica política e com poucos avanços. Num momento em que se fala em integração sul-americana, assento no Conselho de Segurança da ONU, e preocupações com o futuro das negociações na OMC, o Mercosul – sempre considerado prioridade da agenda externa dos países membros – parece ter se diluído, também em meio às negociações externas que ocupam um espaço significativo nas reuniões do Mercosul, mesmo sem terem avançado de forma relevante.

A novidade, se assim podemos considerar, refere-se ao “Plano de Ação do Fórum de Consulta e Concertação Política” (FCCP) que marca a criação de um espaço de diálogo para a sistematização da cooperação política entre os países membros e os associados. O que se espera deste Foro, é que os países possam discutir oportunidades para avançar

no aprofundamento da integração, a partir do envolvimento mais efetivo de atores não-estatais. Neste sentido, a assinatura do “Protocolo de Assunção de Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul” parece ser um ponto importante para fortalecer uma agenda positiva de integração, envolvendo países vizinhos, e ampliar a agenda para temas não-comerciais, o principal nó da integração.

Se os governos forem capazes de dar espaço para a participação de atores da sociedade civil organizada, ampliando o debate de temas políticos e sociais, ao menos o Mercosul poderá avançar em áreas que, mesmo que não possam alavancar economicamente a integração sul-americana, poderá unir mais nossos países, já que os conflitos comerciais ainda parecem longe de serem resolvidos. ■

---

Janina Onuki, é pesquisadora sênior do CAENI-USP e professora de Relações Internacionais da PUC/SP

por Manoel Galdino Pereira Neto

## Justiça e Imparcialidade

**RESENHA:** ALBIN, Cecilia. *Justice and Fairness in International Negotiation*. Cambridge University Press. 2001.  
Onde encontrar: pela internet, na [www.amazon.com](http://www.amazon.com): US\$ 29,99.

O livro de Cecília Albin busca discutir os conceitos de justiça e imparcialidade em processos de negociações internacionais. Nada mais oportuno face ao crescimento dos protestos que contestam a legitimidade de alguns fóruns e negociações internacionais nos últimos anos, além de algumas ações da política externa americana que têm levantado dúvidas sobre a possibilidade de se forjar justiça e justeza na cena internacional contemporânea. No livro, Albin discute o uso das noções de justiça e imparcialidade, por meio de quatro estudos de caso. O primeiro trata do problema da redução da poluição do ar e da chuva ácida entre países europeus; o segundo aborda a rodada Uruguai do GATT que deu origem à Organização Mundial do Comércio; o terceiro caso discute as disputas étnico-territoriais do Oriente Médio, especialmente a questão Palestina; enquanto o último analisa as negociações envolvendo controle de armas (TNP).

Trata-se de uma contribuição importante onde o debate normativo não costuma ter assento. O livro não se resume a mera descrição de como os critérios de justiça foram aplicados. Ao contrário, visa discutir quando, como e por qual razão tais critérios influenciam as negociações internacionais. Para isso, adotou-se um critério de justiça de forma a discutir hipóteses e generalizações a partir dos casos estudados, ainda que na introdução do livro tenha rejeitado discussões (intermináveis) sobre qual o critério “mais justo” de justiça e igualdade.

Assim, Albin chamou de justiça todo acordo balanceado, levando-se em consideração as demandas e concessões das partes interessadas. Este critério, como o livro mostra, encontra-se presente nas negociações internacionais, seja para permitir que se chegasse a um acordo que de outro modo não seria possível, seja apenas para lançar uma agenda ou implementar um acordo.

Não obstante, esse é o ponto mais frágil do livro. Para avaliar a justiça nas negociações internacionais, Albin deve empregar algum conceito de justiça. A

saída (inteligente) encontrada pela autora para resolver o problema de qual critério de justiça adotar foi escolher um que fosse ao máximo produzido internamente às negociações, ou que pelo menos se ajustasse à dinâmica das negociações. Contudo, ao fim e ao cabo, tal critério revela-se excessivamente limitado para as exigências do presente.

Nesse sentido, alguns apontamentos podem ser mencionados quanto ao conceito de justiça empregado. Em primeiro lugar, e paradoxalmente (para alguns), ele é excessivamente ajustado às práticas negociadoras reais, pelo menos nos casos escolhidos. De fato, um critério de justiça que se veja constantemente utilizado na prática pode ser considerado, em princípio, um bom critério, já que realista, não-utópico. Por outro lado, acaba por sancionar as injustiças existentes nas negociações internacionais que seriam iluminadas por outros critérios de justiça e, mais que isso, mitiga o potencial crítico que uma noção de justiça deve ter.

Ademais, ao adotar o conceito de justiça como balanço entre as demandas das partes, a autora desconsidera a própria possibilidade de que a demanda de uma parte não seja justa internamente àquela parte (país). Com efeito, parte dos variados protestos e manifestações de ativistas e organizações governamentais se dá justamente contra o Estado, ou contra o interesse de demanda manifestado pelo Estado. E, não podemos esquecer, muitas das negociações internacionais entre estados se dão entre países democráticos e não-democráticos, o que compromete a noção de justiça em um acordo alcançado entre as partes. Por exemplo, um acordo entre os EUA e China para não criticar questões de direitos humanos neste último país é justo, ainda que respondendo balanceadamente aos interesses das partes? Em termos mais gerais, qual o sentido de falar em acordo justo entre as partes no sentido dado por Albin quando a própria noção de interesse e valores de um país é considerado injusto ou, pelo menos, questionável? Não é no mínimo discutível em-

continua ▶

pregar a noção de justo e justiça nesse contexto? É certo que a autora menciona a questão de envolver terceiras partes para considerar algo justo (no sentido de elas também considerarem razoáveis os acordos), mas não leva isso adiante em seu livro.

Por fim, vale mencionar que o livro foi escrito antes do 11 de setembro. Isso não significa que as noções de justiça tenham sumido das negociações internacionais. Mas seria interessante rediscutir o conceito de justiça e o seu papel a luz dos acontecimentos mais recentes nas relações internacionais, de forma a adequá-lo às questões mais prementes do presente. Assim, sentimos falta no livro de uma discussão sobre quem se beneficia e quem se prejudica com as noções de justiça empregadas nas negociações in-

ternacionais e de uma abordagem que problematizasse a noção de interesse e concepção de justiça de um país. De toda forma, é um livro importante para aqueles interessados nas questões de justiça nas negociações internacionais. Primeiramente porque discute um tema importante para todos aqueles que desejam ver mais justiça nas negociações internacionais. Em segundo lugar porque mostra que há espaço para considerações de justiça nas relações internacionais. Em tempos de Bush na presidência americana, isso não é pouco. ■

---

*Manoel Galdino Pereira Neto é mestrando em Ciência Política pela USP e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-USP)*

---

*João Paulo Cândia Veiga*

## As Negociações Comerciais no Governo Lula

**A**ssim como aconteceu com o segundo mandato de FHC, o governo Lula iniciou 2003 diante de um grande desafio, no âmbito da agenda de política econômica externa, qual seja, o de enfrentar simultaneamente quatro mesas de negociação com graus variados de interdependência e hierarquia: as negociações pós *default* com a Argentina (Mercosul), bloco a bloco com a UE, com os EUA na Alca e para a definição da agenda da Rodada Doha no plano multilateral. É bom considerar que, da perspectiva brasileira, o governo se inicia em condições adversas, similares àquelas que condicionaram o governo FHC em início de seu segundo mandato depois da desvalorização do Real. No caso de Lula, uma crise de confiança generalizada submeteu o governo, em seus primeiros meses, à forte pressão dos indicadores macroeconômicos (desvalorização do Real, expectativa de elevação de juros, incerteza sobre a balança comercial etc).

Ao menos no plano da retórica, o governo Lula impõe uma mudança de ênfase sobre os *issues* da agenda econômica internacional, em sentido mais amplo do que a discussão da política comercial. Em geral, pode-se dizer que o governo dá continuidade à política de FHC com um discurso mais politizado e com uma hierarquia entre eles baseada nas seguintes variáveis: 1. de forma mais incisiva, acentua-se a insufici-

ência da globalização como remédio “para os problemas do desenvolvimento e a superação da pobreza”; 2. A necessidade do crescimento econômico vir acompanhado de uma agenda para o desenvolvimento social; 3. um recorte mais “Sul-Sul” para a diplomacia presidencial com implicações para a política comercial; e 4. e a utilização de programas de governo, de forma mais explícita, como recurso de poder (principalmente na relação com Organismos Internacionais) são algumas variáveis que organizam o tabuleiro de forma diferente sem mexer, necessariamente, em suas peças.

Há também contribuições originais do governo Lula que merecem uma consideração à parte. A principal delas é a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento organizado no âmbito das negociações multilaterais da OMC. Mesmo os críticos mais destacados da política exterior de Lula reconhecem ser essa uma “válida aliança (...) para a condução das difíceis e ainda indefinidas negociações [multilaterais]”. De fato, o principal resultado aferido pelo G-20 até o momento foi a decisiva atuação, em âmbito multilateral, para definir as diretrizes e princípios da agenda da Rodada Doha. Como se sabe, o documento síntese foi consensuado em Genebra, em julho de 2004, dez meses depois do fracasso da reunião ministerial da OMC em Cancun.

continua ▶

## ▶ continuação

Há dois elementos a respeito do G-20 que ajudam a entender os movimentos do governo Lula na parte final de seu mandato. Em primeiro lugar, o núcleo duro do G-20 é composto pelo Brasil e Índia. Na realidade, há um *revival* desta aliança, muito presente ao longo da negociação da Rodada Uruguai do GATT (1986-93). Naquele período, os dois países foram os principais opositores ao ingresso dos então chamados “novos temas” (investimento, propriedade intelectual e serviços) no âmbito multilateral de comércio. Mais tarde, fecharam posição contra os temas do meio ambiente e de padrões trabalhistas. O importante aqui é notar que essa aliança vem ganhando densidade desde o lançamento da Rodada Doha em novembro de 2001.

Durante o segundo mandato de FHC, o governo implementou uma política de combate à AIDS que se transformou em modelo para a ONU. Com ela o país desenvolveu um programa para a indústria de medicamentos genéricos. Para isso, era preciso pressionar os laboratórios multinacionais para reduzirem os custos dos remédios, sob a ameaça de quebra da patente (licença compulsória concedida a outro laboratório). O governo Lula foi adiante e definiu uma política industrial focada no setor de medicamentos.

No plano internacional, a política de combate à AIDS esteve baseada em uma interpretação discutível do acordo de Trips. Contudo, a política brasileira para o combate da AIDS foi suficientemente bem sucedida para conquistar grande apoio internacional e esvaziar o processo movido pelos EUA contra o Brasil. Ademais, ela aproximou ainda mais o Brasil da Índia, o maior produtor mundial de medicamentos genéricos e um país com uma vasta população portadora do vírus HIV.

Depois da vitória na OMC em 2001, a disputa continuou na OMS e o Brasil e a Índia conseguiram com que esse órgão manifestasse seu apoio à idéia de que a saúde pública está acima dos interesses dos laboratórios. Depois disso, conseguiram um acordo multilateral sobre o comércio de medicamentos genéricos, três semanas antes da reunião de Cancun em 2003. Nessa fase, o governo Lula começou a utilizar de forma mais explícita e incisiva o programa brasileiro como um recurso de poder para dar conteúdo à aliança com a Índia e à África do Sul.

O segundo elemento levanta uma hipótese acerca de um suposto padrão de inserção internacional do Bra-

sil, no qual o G-20 é a roupagem política, a ossatura de ligação do país com outras nações em desenvolvimento. Nesse aspecto, há dois movimentos concomitantes. De um lado, as políticas domésticas estimulam os fluxos privados de comércio, tecnologia e investimentos. De outro, sua projeção internacional, potencializada pelo apoio de agências e organismos multilaterais, ajuda a forjar consensos entre os países em desenvolvimento e reforça a capacidade negociadora do Brasil nos foros multilaterais. O G-20, dessa forma, é o resultado político desse processo que tem início no governo FHC.

Tal como a política para as patentes de medicamentos, a hipótese levantada aqui para a compreensão de uma suposta estratégia de inserção global adotada pelo Brasil (governos FHC e Lula) no âmbito multilateral seguiria uma regularidade, um padrão de comportamento com três elementos fundamentais: 1. O país desenvolve um(a) programa/política doméstico(a) com grande visibilidade internacional; 2. utiliza ao máximo sua capacidade de influência junto aos organismos internacionais para forjar consensos e projetar os programas/políticas, 2. o tema em discussão sempre resvala para um problema global com claro recorte Norte-Sul, tendo um inequívoco valor ético-moral como pano de fundo – o que garante o apoio de ONGs e da opinião pública.

O caso das patentes farmacêuticas, o programa Fome Zero, e mais recentemente a discussão do software livre são alguns exemplos de programas e políticas domésticas que se encaixam na suposta estratégia brasileira.

O governo Lula define os contornos políticos de uma estratégia internacional que tem início no governo FHC. O G-20 é, até o momento, o resultado político dessa estratégia. A real influência de suas lideranças, a coesão do grupo com a discussão de novos temas, e os desdobramentos desse movimento são ainda questões sem resposta. De qualquer forma, a criação do G-20 é o resultado mais importante do governo Lula no cenário internacional na primeira metade de seu mandato. ■

*(Este artigo é um resumo do texto publicado na Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 83, abril-junho 2005. LATN Brief).*

João Paulo Cândia Veiga, é pesquisador sênior do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-USP) e professor de Relações Internacionais da PUC/SP.