

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS POLÍTICAS**

**O Terceiro Xadrez: Como as Empresas Multinacionais Negociam
nas Relações Econômicas Internacionais.**

Gilberto Sarfati

São Paulo
2006

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS POLÍTICAS**

**O Terceiro Xadrez: Como as Empresas Multinacionais Negociam
nas Relações Econômicas Internacionais.**

Gilberto Sarfati

*Tese apresentada ao Departamento de Ciências Política
Da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de
Doutorado em Ciências Políticas*

Orientadora: Profa.Dra. Elizabeth Balbachevsky

São Paulo
2006

À Nae,

For everything there is a season,
And a time for every matter under heaven:
A time to be born, and a time to die;
A time to plant, and a time to pluck up what
is planted;
A time to kill, and a time to heal;
A time to break down, and a time to build up;
A time to weep, and a time to laugh;
A time to mourn, and a time to dance;
A time to throw away stones, and a time to
gather stones together;
A time to embrace, and a time to refrain from
embracing;
A time to seek, and a time to lose;
A time to keep, and a time to throw away;
A time to tear, and a time to sew;
A time to keep silence, and a time to speak;
A time to love, and a time to hate,
A time for war, and a time for peace.

Ecclesiastes 3:1-8

“Não é a força mas sim a perseverança que realiza as grandes coisas”
Samuel Johnson

Agradecimentos

Agradeço a Nara Nanae Sano, esposa, amiga e companheira de todas as caminhadas. Ao seu lado, todas as difíceis trilhas da vida tornam-se aventuras, toda vitória é como chegar a um cume. *Veni, Vide, Vince.*

Agradeço a minha orientadora, Profa. Dra. Elizabeth Balbachevsky, que desde a primeira vez que a conheci no NUPRI me recebeu como colega, incentivou-me a iniciar o projeto de doutorado e depois me acolheu já no meio da trilha.

Resumo

SARFATI, G., **O Terceiro Xadrez: Como as Empresas Multinacionais Negociam nas Relações Econômicas Internacionais**. 2006. 252f. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O objetivo primário desta tese é identificar como as empresas multinacionais (EMNs) agem como negociadoras nas relações econômicas internacionais (REI). A hipótese geral a ser verificada é de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses dos Estados e das empresas e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas bem como a capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar. Dentro desse contexto, na parte I deste trabalho, proponho uma breve discussão sobre o papel das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais contemporâneas, identificando quatro grandes cortes teóricos: Marxismo, incluindo vertentes neo-marxistas como a Teoria da Dependência e o Sistema Mundial Moderno; Neo-Realismo, incluindo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, o Neoliberalismo, incluindo a Interdependência Complexa e; a visão delineada por Susan Strange. Como conclusão desta discussão, justifico o meu corte teórico fundamentalmente ligado à interdependência complexa e ao xadrez de três níveis de Nye (Neoliberalismo), pelo seu desenho teórico que permite ver a ação das EMNs como independente e não submissa à ação dos Estados, ao mesmo tempo que aceita a centralidade da ação dos Estados na regulação do sistema econômico internacional. Em seguida, reconheço a limitação do poder de influência das EMNs através de uma extensão do modelo Frieden-Rogowsky, onde proponho que; (a) os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs e; (b) regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs. Finalmente, na Parte II, realizamos dois estudos de caso relativos ao nosso modelo de negociações de empresas EMNs no contexto da política internacional: as negociações sobre o estabelecimento de um regime de propriedade intelectual no contexto da Rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o Protocolo de Cartagena de Biosegurança, instrumento complementar à Convenção de Biodiversidade (CBD) que regulamenta os organismos geneticamente modificados (OGMs). Uma importante conclusão da tese é que a influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação, onde fóruns multilaterais e multitemáticos tendem a favorecer a influência das EMNs em comparação a fóruns monotemáticos. Outra importante contribuição teórica foi explicar as circunstâncias em que as EMNs operam como negociadoras das REI, através da influência, se utilizando de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e buscando incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais. Ou seja, este trabalho explica um pouco da dinâmica da relação do chamado terceiro xadrez (transnacional) com o segundo xadrez (econômico) das relações internacionais.

Palavras chaves: empresas multinacionais, negociação multilateral, relações econômicas internacionais, TRIPs, transgênicos.

Abstract

SARFATI, G., **The Third Chessboard: How the Multinational Companies Negotiate in the International Economic Relations**. 2006. 252f. Thesis (Doctoral). Faculty of Philosophy, Language and Literature, and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2006.

The main objective of this thesis is to identify how the multinational companies (MNCs) act as negotiators in the international economic relations (IER). The main hypothesis is that the MNCs try to influence the States and their coalitions, nationally and transnationally, through its structural power as well as its soft power. The defense of their corporate interests depends on the confluence of their interests with those of the states as well as the state's vulnerabilities to the corporations activities. Moreover, the MNCs should be able to influence the strongest state's coalition in the multilateral process of negotiation. In the first part of this work I propose a brief discussion of the role of the MNCs in the contemporary IER through four theoretical cuts: Marxism, including neo-marxists theories such as the Dependency Theory and the Modern World System; Neorealism, including the Hegemonic Stability Theory; Neoliberalism, including the Complex Interdependence and; the Susan Strange's approach. As a conclusion of this part I justify my theoretical preference related to the Complex Interdependence and the three level chessboard of Nye (Neoliberalism) since its allows us to understand the MNCs preferences as independent of those of the states. At the same time, these models recognize that states still play a central role in the regulation of the international economic system. I recognize the limitations of the MNCs' influence power through an extension of the Frieden-Rogowsky model, where I propose that: (a) the sectors damaged by the process of internationalization tend, nationally and transnationally, to oppose to the political actions of the MNCs and; (b) authoritarian regimes tend to be less vulnerable to the political actions of the MNCs. The part II of the thesis shows the role of MNCs in two case studies: the negotiations that led to the creation of an international regime of intellectual property in the Uruguay Round of GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) and the negotiations of the Cartagena Protocol of Biosafety, a complementary instrument of the Biodiversity Convention (CBD), which regulates the genetically modified organisms (GMOs). An important conclusion of this thesis is that influence of the MNCs depends on the structure of the negotiation process. Multilateral and multi-issues processes tend to increase their influence in comparison to single-issue negotiations. Another important theoretical contribution was to explain under which circumstances the MNCs are able to act as negotiators in the IRE, through influence, utilizing its structural and soft powers, by forming transnational coalitions and by helping the formation of state's coalitions willing to defend their interests in intergovernmental negotiation processes. Therefore, this work partially explains the relationship between the third chessboard (transnational) and the second chessboard (economics) of international relations.

Key words: multinational companies, multilateral negotiation, international economic relations, TRIPs, transgenics.

Sumário

Introdução	1
Parte I – As EMNs, as Teorias de Relações Econômicas Internacionais e o Modelo Racional de Negociação	14
1 - O Papel das EMNs Dentro das Teorias de Relações Econômicas Internacionais	15
1.1- As EMNs e o Marxismo	15
1.1.1 - O Marxismo-Leninismo	15
1.1.2 - A Teoria da Dependência	20
1.2 - As EMNs e o debate Neo-Realismo versus Neoliberalismo	27
1.2.1 – O Neo-Realismo e a Teoria da Estabilidade Hegemônica	27
1.2.2 - Neoliberalismo	35
1.2.2.1 - O Neoliberalismo e os atores transnacionais	38
1.2.3.2 - A Interdependência Complexa, o Terceiro Xadrez e as EMNs	41
1.3 - As EMNs dentro do Trabalho de Susan Strange	54
1.4 – Mapeamento teórico sobre o papel das EMNs nas relações internacionais	61
2 - A Lógica da Ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais ..	70
3 - As Formas de Influência das EMNs: O Uso do Poder Estrutural e do Poder Brando	85
3.1 - O Poder Estrutural das EMNs	89
3.1.1 - Táticas Relativas ao Poder Estrutural	94
3.2 - O Poder Brando das EMNs	102
3.2.1 - A Atividade de Marketing	103
3.2.2 – A Responsabilidade Social e Ambiental	109
3.2.3 – A Educação Pública	111
3.2.4 – As Relações Públicas	112
3.2.5 – As Comunidades Epistêmicas	113
3.3 - A influência das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais: Os interesses das empresas e os interesses dos Estados	119
3.4 - Os Limites do Poder das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais - Extensão dos Modelos HOSS, Rogowsky e Frieden-Rogowsky	131
4 - O Modelo Racional de Negociação e as EMNs nas Relações Econômicas Internacionais	138
4.1 – O Modelo Racional de Negociação	138
4.2 - Coalizões em Negociações Multilaterais	141
4.3 - O Modelo Racional de Negociação Aplicado à ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais	146
Parte II – Estudos de Caso	154
5.1 - O papel das EMNs na construção do regime de propriedade intelectual (TRIPs) na Rodada Uruguai do GATT	154
5.2 - As EMNs e as Negociações do Protocolo de Cartagena de Biosegurança	186
6 - Conclusões	225
Anexo - Glossário dos principais termos utilizados na tese	235
Referências Bibliográficas	240

Lista de Figuras e Tabelas

Figuras

Figura 1 - Modelo de Influência das EMNs nas relações internacionais segundo o Neo-Realismo e a Teoria da Estabilidade Hegemônica.....	34
Figura 2 - Condições para operacionalidade do Neoliberalismo.....	37
Figura 3 - As Relações Internacionais contemporâneas de acordo com o Neoliberalismo.....	39
Figura 4 – Teoria do ciclo-produto de Vernon.....	72
Figura 5 - Diplomacia corporativa exercendo influência em arenas múltiplas.....	101
Figura 6 - Interesse, poder e influência das EMNs.....	120
Figura 7 - As Forças de Porter.....	127
Figura 8 - Interesse, poder e influência das EMNs no contexto nacional e internacional.....	130
Figura 9 - Gráfico de ZOPA e Pontos de Resistência.....	140
Figura 10 - Os limites da influência das EMNs em processos de negociação multilaterais.....	144
Figura 11 – O Modelo neoliberal aplicado às EMNs.....	146
Figura 12 – Resultados das negociações entre EMNs e Estados (posição dos Estados no início das negociações intergovernamentais).....	149
Figura 13 – BATNA, pontos de resistência e ZOPA de EMNs e Estados (posição dos estados no início das negociações intergovernamentais).....	151
Figura 14 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados Unidos, Comunidade Européia e o Japão.....	175

Figura 15 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados membros do G-10, como por exemplo, Brasil.....	178
Figura 16 – Resultados das negociações entre as EMNs e os países africanos.....	180
Figura 17 – A influência das EMNs nas negociações das TRIPs no GATT.....	185
Figura 18 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados Unidos (representando o Grupo de Miami).....	205
Figura 19 – Resultados das negociações entre as EMNs e a EU.....	210
Figura 20 – Resultados das negociações entre as EMNs e os países do Grupo Like-Minded, como por exemplo, Brasil.....	214
Figura 21 – A influência das EMNs nas negociações do Protocolo de Cartagena.....	224

Tabelas

Tabela I - As Teorias de Relações Internacionais e as Empresas Multinacionais.....	61
Tabela II - A Construção Epistêmica da Governança Global.....	116
Tabela III - Papéis do Governo em relação às empresas.....	129
Tabela IV - Mapeamento dos Principais Ganhos da EU e/ou Grupo Like-Minded.....	215
Tabela V - Mapeamento dos principais ganhos do Grupo de Miami.....	217

Lista das Principais Siglas e Abreviações Utilizadas na Tese

AIA – Advanced Informed Agreement

BATNA - Best Alternative to a Negotiated Agreement

BSWG – Biosafatey Working Group

CBD – Convenção de Biodiversidade

CPI - Comitê de Propriedade Intelectual

EMNs – Empresas Multinacionais

EPI – Economia Política Internacional

ExCOP – Encontro Extraordinário das Partes

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

OGMs – Organismos Geneticamente Modificados

OIGs – Organizações Internacionais Governamentais

OINGs – Organizações Internacionais Não Governamentais

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual

OVMs – Organismos Vivos Modificados

TRIPs – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights

UE – União Européia

UNICE – União dos Industriais e Empregadores Confederados da Europa

ZOPA - Zone of Possible Agreement (Zona de Possível Acordo)

Introdução

O objetivo primário desta tese é identificar como as empresas multinacionais (EMNs) agem como negociadoras nas relações econômicas internacionais. A hipótese geral a ser verificada é de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões¹. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses dos Estados e das empresas e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas bem como a capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar.

O objetivo geral desse trabalho deve ser alcançado a partir da discussão dos seguintes objetivos específicos:

- A) Como as EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões?
- B) Até que ponto as EMNs podem influenciar as posições dos Estados e suas coalizões?
- C) Até que ponto as EMNs podem influenciar as negociações econômicas internacionais?

Estes objetivos específicos se desdobram nas seguintes hipóteses específicas:

¹ Nesta tese, reconhecemos que os Estados podem ter uma enorme influência sobre as atividades das empresas. Entretanto, nosso foco fundamental, é como as empresas influenciam os Estados e, não ao contrário.

HA= As EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importância econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*) além da utilização de seu *poder brando* através das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas a imagem da empresa e de seus produtos.

HB= Quanto maior a vulnerabilidade de um país ou sua coalizão as atividades da EMN maior será o seu BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) e, portanto, a sua influência na posição do Estado.

HB1-Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões coincidem com os das EMNs maior será a probabilidade de cooperação (estratégia integrativa ao longo da ZOPA – *Zona de Possibilidade de Acordo*)

HB2 - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs mas estes são altamente vulneráveis haverá alta probabilidade de cooperação “forçada” (estratégia distributiva ao longo da ZOPA)

HB3 - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs e estes não são altamente vulneráveis haverá pouca ou nenhuma influência das EMNs.

HC= As EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o grau de sua influência dependerá de a) a vulnerabilidade das coalizões às EMNs e b) a capacidade relativa das coalizões no jogo de negociação.

Dentro desse contexto, em primeiro lugar, na parte I deste trabalho (As EMNs e as Teorias de Relações Econômicas Internacionais), proponho uma breve

discussão sobre o papel das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais contemporâneas, ou seja, a análise da atuação das EMNs no ambiente das negociações internacionais depende fundamentalmente da escolha do corte teórico já que cada teoria apresenta perspectivas consideravelmente distintas sobre o papel das corporações nas relações internacionais.

Nesse sentido, identifico quatro grandes cortes teóricos representando a essência do debate teórico das Relações Econômicas Internacionais²: Marxismo, incluindo vertentes neo-marxistas como a Teoria da Dependência e o Sistema Mundial Moderno; Neo-Realismo, incluindo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, o Neoliberalismo, incluindo a Interdependência Complexa e; a visão delineada por Susan Strange.

Nessa parte, não descrevo em pormenores cada um desses modelos teóricos uma vez que estes são tratados em maiores detalhes em meu livro *Teorias de Relações Internacionais* (SARFATI, 2005). Portanto, busco descrever resumidamente as teorias para me focar no tratamento dados às EMNs.

Como conclusão desta discussão, justifico o meu corte teórico fundamentalmente ligado à interdependência complexa e ao xadrez de três níveis de Nye (Neoliberalismo), pelo seu desenho teórico que permite ver a ação das EMNs como independente e não submissa à ação dos Estados, ao mesmo tempo que aceita a centralidade da ação dos Estados na regulação do sistema econômico internacional.

No segundo capítulo discuto a lógica contemporânea da ação das EMNs nas relações econômicas internacionais onde, a globalização, impulsionada pela

² Essa divisão acaba seguindo essencialmente a clivagem positivista, associada às relações econômicas internacionais o que, propositalmente, exclui as teorias pós-positivistas, como a Teoria Crítica e o Pós-Modernismo, que dado sua natureza epistemológica de nada contribuiriam para a resolução de uma questão que é essencialmente positivista. Além disso, intencionalmente, outros modelos teóricos como o Funcionalismo e a Teoria dos Jogos, foram excluídos da análise. Embora estes modelos possam ser úteis a compreensão de jogos políticos com múltiplos atores, eles não contém em si, elementos teóricos que possam explicar a atuação das EMNs no contexto das relações econômicas internacionais.

liberalização conduzida pelos Estados, o rápido desenvolvimento da tecnologia e o aumento da competição em nível global, tem levado ao aumento da importância destas empresas na economia global.

Dentro deste contexto, a globalização tem sofisticado a lógica da ação das EMNs nas relações internacionais impulsionando dois fenômenos: a auto-regulamentação e o *lobby* transnacional (diplomacia corporativa). A auto-regulamentação diz respeito a iniciativas construídas pelas próprias empresas se auto-impondo regras que geralmente são mais duras que as regras nacionais. Em um contexto em que as empresas são forçadas a se internacionalizarem e a formarem alianças, é de se esperar que elas passem a favorecer também marcos regulatórios intergovernamentais, ou seja, regulamentações construídas no contexto de processos de integração regional, como o da UE ou Mercosul, ou dentro do marco multilateral da OMC. Portanto, natural que as EMNs busquem transnacionalmente fazer *lobby* para que as regulamentações que lhe convenham sejam aprovadas intergovernamentalmente.

No capítulo 3 discuto que as principais formas de influência das EMNs em relação aos Estados se dá pelo seu poder estrutural e pelo seu poder brando. O poder estrutural das EMNs está associado com a importância relativa da empresa nas economias nacionais enquanto que, o poder brando, é refletido na capacidade de conseguir os resultados de sua preferência cooptando as pessoas ao invés de coagi-las. Portanto, o poder brando é a capacidade de um ator dar forma às preferências de um outro ator através de seu poder de atração e sedução.

As táticas de exercício de influência das EMNs em relação aos Estados, associadas ao poder estrutural, estão baseadas na indução (cenoura) e coerção (paulada) (NYE, 2004: 5). A expressão mais clara do poder estrutural das corporações, em relação aos Estados, está associada às decisões de entrada ou saída das empresas em países e à decisão de fechamento ou abertura de linhas de produção e de serviços. Nos debates regulatórios, nacionais e internacionais, essas decisões (ou ameaças) aparecem em meio a basicamente dois grupos de táticas: *lobby* e negociação internacional direta.

O poder brando da EMN pode vir de sua imagem (o marketing construindo uma identificação com o público em geral) e de sua relação com as comunidades epistêmicas, especialmente as científicas (grupos epistêmicos como fonte de legitimação da atividade corporativa).

Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e suas coalizões em processos de negociação multilateral. Ou seja, como os Estados são os atores fundamentais dos processos políticos de negociação internacional que, afetam os interesses fundamentais das empresas, cabe a estas buscar modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que, suas preferências possam no mínimo serem levadas em conta pelos Estados e no máximo serem coincidentes.

Como o dicionário Penguin mostra, a influência é definida como o ato, poder, ou habilidade de produzir um efeito de uma forma indireta ou intangível (MANSTER e TURTON, 1997: 359). Portanto, a influência é o resultado final do poder.

Para que possamos entender o jogo de negociação entre as empresas e os Estados, especialmente no contexto intergovernamental, é preciso, em primeiro lugar, definir basicamente quais são os interesses das corporações e quais os interesses dos Estados em termos de comércio internacional. Fundamentalmente, o interesse das EMNs está ligado a sua *sobrevivência* dentro do jogo dos negócios internacionais. Acontece que, a sobrevivência nos negócios internacionais está associada a estratégias que garantam o lucro à empresa, não só no ano fiscal corrente, mas no longo prazo. Ou seja, o interesse da empresa está associado a sua perenidade traduzida em estratégias que garantam um *pipeline* de negócios capazes de gerar lucro hoje e amanhã. Assim, quando falamos que uma EMN tem poder porque seu interesse é resguardado em um processo de multilateral de negociação, em que ela é uma *stakeholder*, isso significa que de alguma forma o que está em negociação afeta os interesses dos acionistas traduzidos na perspectiva de lucro da empresa no curto, médio e longo prazos.

O capítulo termina com uma extensão dos modelos HOSS, Rogowky e da extensão Frieden-Rogowsky, relativas à limitação do poder das EMNs em relação aos Estados, onde proponho que; (a) os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs e; (b) regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs.

A primeira parte do trabalho é concluída com o capítulo 4 que faz a conexão do modelo teórico de Relações Internacionais com o modelo racional das teorias de negociação. As teorias de negociações em geral apresentam um grande descolamento em relação às teorias das Relações Internacionais. Construirei a aproximação teórica através da aplicação da teoria da Interdependência Complexa/Xadrez de três níveis em relação ao bloco analítico das negociações identificado principalmente pelo conceito do BATNA (ou MASA-Melhor Alternativa para Solução Acordada). Em princípio, este modelo de negociações nos permite uma aplicação altamente pragmática para identificar quando e como as negociações (econômicas políticas no âmbito doméstico e internacional) estão ou não sendo integrativas e eficientes (em relação aos Estados e as EMNs especialmente).

Podemos considerar que, *ceteris paribus*, em negociações multilaterais os interesses das EMNs tendem a convergir com mais freqüência com os do seu país de origem do que em relação aos países receptores. Ou seja, há uma alta probabilidade de que o país de origem de uma EMN venha a defender posições de interesse desta EMN, pois, é razoável supor que, em geral, as EMNs à medida que se expandem maximizam a riqueza nacional.

Um segundo momento crucial é o da formação de coalizões. Quando isso ocorre, as EMNs têm a oportunidade de chamar a atenção dos Estados para temas e soluções que sejam do interesse de determinado grupo de Estados (HAMPSON, 1999). Portanto, as corporações podem influenciar tanto a composição de Estados em uma coalizão quanto suas posições em comum. Logicamente, que se no processo de formação de uma determinada coalizão as

EMNs não conseguem influenciar as posições dessa coalizão certamente a influência delas, ao final do processo de negociação multilateral, tenderá a diminuir.

Finalmente, o terceiro momento crucial é o da negociação, propriamente dita, entre as coalizões. Nesse processo, a barganha pode resultar na queda de posições que sejam do interesse das EMNs. Ou seja, as coalizões descobrem soluções integrativas (*bridging*) ou simplesmente as coalizões mais fortes fazem prevalecer o seu ponto de vista (solução distributiva) e essa solução exclui os interesses das EMNs pois estes são, eventualmente, sustentado por coalizões mais fracas.

O modelo é concluído indicando que a relação entre as EMNs e os Estados no contexto intergovernamental é delimitada fundamentalmente pela a) vulnerabilidade dos Estados em relação as EMNs, b) convergência dos interesses de EMNs e dos Estados.

Finalmente, na Parte II, realizamos dois estudos de caso relativos ao nosso modelo de negociações de empresas EMNs no contexto da política internacional: as negociações sobre o estabelecimento de um regime de propriedade intelectual no contexto da Rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o Protocolo de Cartagena de Biosegurança , instrumento complementar à Convenção de Biodiversidade (CBD) que regulamenta os organismos geneticamente modificados (OGMs).

Ambos os casos foram desenvolvidos à partir de fontes secundárias. No caso do acordo das TRIPs grande parte dos relatos sobre a atuação das EMNs foram retirados de DRAHOS (2002), EVANS (1994), SANTORO e PAINE (1995), SELL (2003) e RYAN (1998), além de alguns documentos do secretariado do GATT. Já em relação a negociação do Protocolo de Cartagena, os relatos são largamente baseados em FALKNER (*in* BAIL, FALKNER & MARQUARD, 2002) e, SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003a e 2003b).

O caso da negociação das TRIPs no GATT demonstra que, as EMNs como *stakeholders* centrais não só iniciaram a discussão sobre o tema, como influenciaram a formação da agenda norte-americana na Rodada Uruguai do GATT e, em um segundo momento, transnacionalmente se articularam para afetar a agenda de outros Estados fundamentais no processo de decisão do GATT, como o Japão e os Estados europeus.

A inclusão do tema de propriedade intelectual na agenda de negociações da Rodada Uruguai do GATT foi largamente resultado da pressão do lobby empresarial. Em seguida, em março de 1986, representantes do CPI (Comitê de Propriedade Intelectual) se encontraram com representantes da UNICE – União dos Industriais e Empregadores Confederados da Europa e, posteriormente, em outubro e novembro do mesmo ano, com representantes do Keidanren, organização representativa dos interesses dos empresários japoneses para articular uma posição conjunta sobre o tema. Essa coalizão tripartite sem dúvida teve papel fundamental no *lobby* junto ao governo dos países desenvolvidos que efetivamente pressionaram para que o tema fizesse parte da declaração ministerial do encontro de Punta del Este em 1986 com o apoio de um total de quarenta países, incluindo vinte países em desenvolvimento.

No processo de negociação do tema formou-se uma coalizão dos países desenvolvidos com a aliança de alguns países em desenvolvimento e, do outro lado uma coalizão de países em desenvolvimento médios agrupados em torno do G-10. Percebe-se que a seção 301 das leis comerciais norte-americanas desempenhou um papel de diminuição do BATNA dos pequenos países que logo se aliaram aos países desenvolvidos e, em seguida, dos próprios países em desenvolvimento médios, que resistiam a negociação do tema na Rodada. Aos poucos, o conjunto dos países em desenvolvimento foram percebendo que a alternativa a aceitar a negociação das TRIPs era ter que lidar com os Estados Unidos diretamente e, depois, com a Europa e o Japão, em negociações bilaterais onde o BATNA destes Estados seriam muito maiores.

Como discute Jacques Gorlin (*in* SELL e PRAKASH 2004: 160), ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, a indústria conseguiu 95% do que queria. Talvez essa simples frase possa, como nenhuma outra, demonstrar cabalmente o poder das EMNs no contexto das negociações econômicas internacionais pois um resultado tão positivo somente pode ser fruto de um ator que consegue fazer prevalecer suas preferências em um contexto de negociação.

Ou seja, o caso mostra que as EMNs, através do uso de seu poder estrutural e brando, tiveram sucesso, nacionalmente e transnacionalmente, em influenciar a formação de uma coalizão de países desenvolvidos sobre o tema. Esta coalizão tornou-se vencedora no processo de negociação, pois, possuía um BATNA bem mais forte do que a coalizão dos países médios (G-10). Em um contexto de barganha multitemático e sob o risco de negociações bilaterais com os EUA e a UE, os países em desenvolvimento cederam, resultando no sucesso, por parte das EMNS, em influenciar o resultado final do processo de negociação sobre o tema.

O processo de negociação do Protocolo de Cartagena de Biosegurança propriamente dito, vai de julho de 1996, quando ocorreu a primeira reunião do BSWG, até o encontro extraordinário das partes, o ExCOP, em Montreal em fevereiro de 2000.

Olhando em retrospectiva os principais pontos que as partes buscaram entrar em acordo incluíam: o escopo – O que abrangeria o escopo do Protocolo, ou seja, ele incluiria ou não regulamentação sobre os OVMs destinados a alimentação humana ou animal ou o seu beneficiamento (LMO-FFPs). Nesta classe encontram-se commodities como milho, soja, farinha de trigo, canola e tomate. Também foi discutido se os OGMs destinados à introdução deliberada no meio-ambiente, como sementes e microorganismos, fariam parte do escopo. Além disso, houve a questão se o protocolo deveria cobrir ou não os riscos associados à saúde humana derivados do impacto na biodiversidade e contato direto (reações alérgicas); o princípio da precaução – o princípio diz que em alguns casos, particularmente quando os custos de ação são baixos e os riscos são altos e

potencialmente irreversíveis, ações preventivas devem ser tomadas; relação com os outros acordos internacionais – a definição da relação com outros acordos multilaterais como, a Lei do Mar, acordos internacionais sobre saúde e, principalmente, com as regras da OMC; responsabilidade e compensação – a questão era se deveria se criar mecanismos de responsabilidade e compensação nos casos de prejuízos gerados pelo transporte transfronteiriço de OGMs e; rotulagem – a discussão se as embalagens dos alimentos devem ou não conter alguma indicação sobre a presença de OGMs em sua composição.

Durante o processo de negociação de Cartagena cinco grandes grupos de coalizão surgiram: *Grupo 'Like Minded'* – envolvendo a maior parte dos países em desenvolvimento que defenderam largamente o princípio da precaução especialmente em função da falta da capacidade técnica destes Estados em avaliar os impactos dos OGMs; Grupo de Miami – Envolvendo os principais produtores de plantações GMs (Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos e Uruguai) tinham como objetivo limitar ao máximo o escopo do protocolo e a cobertura relativa às commodities agrícolas; *Grupo do Compromisso* – incluiu o Japão, México, Coreia do Sul, Singapura, Suíça e Nova Zelândia, embora apoiassem a inclusão do princípio da precaução estavam interessados em diminuir a zona de atrito entre os dois grupos anteriores para que o resultado fosse um Protocolo efetivo e reflexo de um consenso sobre o assunto; a *União Européia* por si só formou outro que sob pressão de grupo de consumidores e ambientalistas defendeu uma posição que incluía no protocolo os riscos à saúde humana, cobertura das commodities agrícolas, além de uma 'forte linguagem' em relação ao texto do princípio da precaução e; *Bloco dos Países do Leste Europeu* - defendeu posições intermediárias entre a UE e o 'Like-Minded' com o objetivo da obtenção de um protocolo prático e aplicável. Além disso, havia duas grandes coalizões transnacionais: Coalizão Global Industrial (GIC) - consistindo de 2.200 empresas agrícolas, farmacêuticas, e de alimentos que sustentavam as posições do Grupo de Miami e a Coalizão Internacional que envolvia os grupos de

consumidores e ecológicos que defenderam posições similares ao grupo *Like Minded*.

Em relação às EMNs, dentro do contexto das negociações do Protocolo de Cartagena, os interesses industriais transatlânticos eram fortemente coincidentes. Ou seja, as maiores EMNs de biotecnologia se encontram nos Estados Unidos e na Europa. Ao longo de todo o processo as EMNs buscaram realizar um *lobby* corpo a corpo com os delegados, principalmente com os dos países em desenvolvimento. Em todos os encontros, principalmente do BSWG-6 até a última ExCOP em Montreal, eles circularam *press releases*, *briefing notes* e fizeram sessões de áudio-visual na tentativa de mostrar a posição da indústria diretamente.

Fundamentalmente, para as EMNs não interessava a adoção de um Protocolo de Biosegurança que de alguma forma fosse restritivo ao comércio e levasse a um aumento de obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo.

Em geral o resultado do Protocolo não atendeu plenamente os interesses das EMNs principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente, o escopo do protocolo inclui organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação. Por outro lado, não fosse a atuação bloqueadora do Grupo de Miami o resultado poderia ter sido pior. Pelo menos eles conseguiram que o Protocolo não se subrepusesse às regras da OMC, além da exclusão de farmacêuticos e de obrigações de responsabilidade e compensação financeira.

Ao final, as EMNs foram capazes de influenciar os Estados Unidos e em seguida, indiretamente foram responsáveis pela formação da coalizão Grupo de Miami. Esta coalizão buscou realizar barganhas do interesse das EMNs. Entretanto, esta coalizão não fez parte do *winning set* e, portanto, as empresas não foram capazes de influenciar largamente o conteúdo final do Protocolo de Cartagena.

Em outras palavras, no contexto da negociação do Protocolo de Cartagena o BATNA do Grupo de Miami era menor do que da UE e do grupo Like-Minded, principalmente quando estas coalizões se juntavam. Isto porque, a melhor alternativa fora do acordo do Grupo do Miami era, no fundo, não haver Protocolo ou um Protocolo bastante limitado. Do outro lado a maior parte dos Estados desejava o Protocolo e como decorrência da CBD era claro que haveriam regras relativas a biosegurança.

A questão era então qual o escopo destas regras. Por outro lado, o BATNA das coalizões não era forte o suficiente a ponto de abdicar de negociações, em especial com os Estados Unidos, dada a magnitude da importância do país na questão enquanto *stakeholder* fundamental. Desta forma, as concessões produzidas mantiveram o país “dentro do jogo” ao mesmo tempo que os Estados Unidos reconheceram que pequenas vitórias são melhores do que nenhuma e acabaram se envolvendo em todo o processo de negociação até o último instante (ao invés de simplesmente abandonar o processo de negociação).

Uma importante conclusão da tese é que a influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, as negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Em fóruns multitemáticos como o GATT as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão. Esta sensação deve ser correta pois, em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis permitindo assim um maior espectro de soluções possíveis (aumento da Zona de Possibilidade de Acordo). Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), onde cada país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

Do ponto de vista teórico, a análise conjunta dos dois casos deixa claro que as EMNs não são tão onipotentes como imaginado pelos modelos marxistas e nem tão limitadas às ações locais como no modelo neo-realista. Da mesma forma,

os casos mostram também que os Estados seguem sendo os atores fundamentais da política internacional e que, portanto, as EMNs não tem como prescindir destes em sua ação política internacional.

Desta forma, uma importante contribuição teórica foi explicar as circunstâncias em que as EMNs operam, através da influência, se utilizando de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e buscando incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais. Ou seja, este trabalho explica um pouco da dinâmica da relação do chamado terceiro xadrez (transnacional) de Nye com o segundo xadrez (econômico) das relações internacionais.

Parte I – As EMNs, as Teorias de Relações Econômicas Internacionais e o Modelo Racional de Negociação.

Para GILPIN (1987), a investigação da tensão entre política e economia constitui o foco da economia política. Assim, o foco da Economia Política Internacional (EPI) seria o impacto da economia de mercado mundial nas relações entre os Estados e como os Estados tentam tirar vantagem dessas forças para o seu próprio proveito. Outros consideram que a EPI investiga genericamente assuntos como finanças, comércio e empresas multinacionais (KATZENSTEIN *et al.*, 1998). Já STRANGE (1996) rejeitava radicalmente essas visões, pois ela considerava este escopo demasiadamente estreito, para ela, a EPI deve se preocupar com o poder das grandes corporações e suas relações com os Estados além do papel desenvolvido por atores não estatais como o crime organizado ou mesmo Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) como o Greenpeace.

Tradicionalmente os pesquisadores de EPI foram identificados em termos de três tradições ideológicas: Marxismo, Liberalismo e Realismo ou Marxismo, Dualismo e Nacionalismo como descrito por GILPIN (1987: 25-64). Apesar dessa divisão ser a mais tradicional ela apresenta o problema de colocar o campo da EPI como uma parte menor das Relações Internacionais com interfaces tênues relativas ao debate teórico contemporâneo.

Se isso era compreensível em um contexto de Guerra Fria onde os assuntos econômicos eram considerados menos importantes que o embate da segurança internacional, o mesmo não se pode dizer contemporaneamente em um contexto de globalização, portanto, como propõe STRANGE (1996) é fundamental observar as Relações Econômicas Internacionais como parte indissociável das Relações Internacionais, ou seja, quando se discute Relações Econômicas Internacionais na verdade discutimos o papel da Economia dentro das Relações Internacionais.

Na parte I deste trabalho apresentamos quatro grandes divisões relativas ao papel das EMNs nas Relações Internacionais: Marxismo, incluindo vertentes neo-marxistas como a Teoria da Dependência; Neo-Realismo, incluindo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, o Neoliberalismo, incluindo a Interdependência Complexa e a visão delineada por Susan Strange. Em seguida, discutimos a lógica da ação das EMNs nas relações internacionais, as suas formas de influência e as suas limitações como negociadores internacionais e concluímos com a apresentação do modelo racional de negociação aplicado à ação das EMNs nas relações econômicas internacionais. Desse debate intencionalmente excluímos as teorias pós-positivistas que, em geral, apenas apresentam uma postura crítica em relação à atuação das EMNs nas relações internacionais. Em função da natureza dessas teorias estas apenas refletem sobre o papel das corporações sem, contudo, explicá-lo.

1

1 - O Papel das EMNs Dentro das Teorias de Relações Econômicas Internacionais³

1.1- As EMNs e o Marxismo

1.1.1 - O Marxismo-Leninismo

Dentro da concepção marxista do materialismo a história é determinada pelo modo pelo qual a produção material de uma sociedade é realizada, que, por sua vez, constitui o fator determinante da organização política e das representações intelectuais de uma época. O modo de produção reflete a forma

³ Para uma visão mais detalhada de cada teoria aqui apresentada veja SARFATI, G., *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo. Edit. Saraiva. 2005

com que uma sociedade organiza as suas atividades produtivas e dentro disso se inclui as relações sociais de produção, ou seja, qual a relação entre aqueles que detêm o meio de produção e aqueles que têm a força do trabalho, ou relações entre homem livre e escravo no modo de produção escravista, senhores feudais e servos no feudalismo e burgueses e proletários no capitalismo.

Portanto, para MARX e ENGELS (1987), para entender como a história se movimenta temos que entender como as sociedades se organizam economicamente, como estes modelos se sustentam e como eles declinam. Desta forma devemos conhecer a *infraestrutura* da sociedade, ou seja, sua base material ou econômica entendida como forças produtivas (que são as ferramentas, as máquinas, as técnicas e tudo mais que permite a produção) e as relações de produção (relações entre os que são proprietários dos meios de produção, as terras, as matérias primas, as máquinas - e aqueles que possuem apenas a força de trabalho). A *infraestrutura* por sua vez determina diretamente a *super-estrutura* constituída pelas instituições jurídicas (leis e organização do judiciário), políticas (forma de organização e papel do executivo e do legislativo) e ideológicas (as artes, a religião, a moral) de uma época.

À medida que se desenvolvem as forças produtivas, nasce o conflito entre os proprietários e os não-proprietários dos meios de produção. O conflito se resolve em favor das forças produtivas e surgem novas relações de produção, que já haviam começado a se delinear no interior da sociedade antiga. Ou seja, através de mudanças na infraestrutura são produzidas mudanças que alteram a super-estrutura, assim, por exemplo, em meio a crise do feudalismo a classe dos artesões começou a se desenvolver juntamente com os vendedores mascates e esta associação foi desencadear no surgimento da burguesia.

Apesar da concepção estrutural da economia internacional, *strictu sensu*, as relações internacionais por Marx deveriam ser vistas ao nível de análise da sociedade isso porque a política externa de um país deveria ser explicada em função dos interesses burgueses dominantes, logicamente que se um país tem uma estrutura social atrasada baseada na terra e produção agrícola o Estado irá

refletir este grupo dominante assim como se um país tem uma forte burguesia baseada nos setores metalúrgicos e petroquímicos igualmente o Estado irá refletir as preferências desses grupos sociais. Por conseqüência, a política externa de um país dependerá em última instância da confrontação dos interesses da burguesia dominante em cada país. Ou seja, se um país tiver uma burguesia que considera importante o revisionismo territorial poderá empurrar o Estado para uma guerra e se, por outro lado, a burguesia tiver interesse em livre acesso a mercados de outros países esta tenderá a favorecer a cooperação internacional.

Logicamente que as EMNs à época de Marx não tinham os tentáculos internacionais que essas empresas possuem hoje, mas sua teoria já previa a formação dessas grandes corporações. Em última instância, a teoria de Estado de Marx dizia que o Estado é o comitê executivo do capitalismo. Em outras palavras, o Estado existe para proteger o capitalismo e por conseqüência o interesse da burguesia é o interesse do Estado.

Já no período imperialista, de Lênin e Bukharin, as grandes corporações internacionais começavam a se formar e, portanto, supostamente estes autores poderiam explorar mais profundamente a relação entre as EMNs e os Estados nacionais.

O trabalho destes autores marxistas e práticos comunistas desenvolve os aspectos internacionalistas do capital explorados inicialmente por Marx que, na verdade, acaba olhando mais para as relações dentro de um Estado do que para as relações externas a eles.

Em 1916, Lênin escreve o *Imperialismo: O Estágio Mais Elevado do Capitalismo*. Para Lênin, o capitalismo tem na livre concorrência o seu mais caro fundamento. Entretanto, especialmente na produção de *commodities*, a época de Lênin se caracterizou pela formação de monopólios, exatamente o oposto da competição. Como conseqüência, centenas de pequenas empresas faliram e milhares de trabalhadores perderam seus empregos em função do deslocamento da produção para plantas de larga escala. Portanto, o capitalismo estaria em

transição para um novo estágio: o imperialismo definido como o estágio monopolista do capitalismo. O imperialismo possui cinco características básicas (LÊNIN *in* WILLIAMS *et al.*, 1999:64):

1. A concentração de produção e capital atingiu tal nível que criou monopólios que tem um papel central na economia dos países.
2. A fusão do capital bancário com o capital industrial criando as bases do capital financeiro ou da oligarquia financeira.
3. A exportação do capital de forma diferenciada da exportação dos *commodities* assumiu uma importância excepcional.
4. As formações de capitalistas monopolistas internacionais que combinando suas participações dominam o mundo.
5. A divisão territorial entre as grandes potências capitalistas está terminada.

Assim, no imperialismo, o capital financeiro havia adquirido importância fundamental ao servir de meio de prestação de serviço à classe burguesa. Para ele, o estágio do capitalismo era o estágio de desenvolvimento da dominação financeira, ou seja, o capital se remunerava através de empréstimos, ações, etc.

Nesse sentido, haveria uma necessidade proeminente do capital financeiro de se internacionalizar de modo a conseguir auferir mais e mais lucros. Portanto, era fundamental uma associação política entre bancos, indústrias e pessoal do governo para assegurar a expansão do capital especialmente do capital refletido nas grandes empresas multinacionais.

Desse modo, a natureza do capitalismo imperialista era essencialmente conflituosa isso porque os grandes interesses econômicos representados pelos Estados inevitavelmente entrariam em conflito por zonas de lucro. Os capitalistas buscam freneticamente o lucro, e essa obsessão gera a ganância da expansão territorial o que refletiria um aumento de participação no mercado mundial. Esta

corrida pela expansão do mercado e ganhos financeiros deve gerar o conflito principalmente entre os grandes impérios

Dentro do imperialismo, isso significa que, enquanto houvesse perspectivas de se conseguir auferir lucros maiores os conflitos internacionais e as guerras seriam freqüentes. Por outro lado, os períodos em que não há guerras são caracterizados por alianças que, apenas momentaneamente, suspendem o conflito para, depois, retomar as forças e continuar a briga pela expansão territorial do capital nacional.

Bukharin escreveu a *Economia Mundial e o Imperialismo* em 1915 com prefácio de Lênin. Ele abre o livro discutindo a guerra e logo no início revela que a razão para os conflitos deve estar na natureza da economia mundial que a sua época era imperialista, no sentido do capital buscar o lucro a qualquer custo em qualquer lugar do planeta. Essa lógica produtiva internacional origina a *divisão internacional do trabalho*, na qual, alguns países e pessoas se especializam na produção de determinadas coisas, como o Brasil, em relação aos produtos agrícolas, e o Japão, com os produtos de alta tecnologia.

Em sua visão, a grande razão para a expansão do capital é que, quanto mais desenvolvido um país, menor a sua lucratividade, por isso, é preciso buscar mercados menos desenvolvidos para auferir lucros maiores. Dessa forma, a natureza do capitalismo nacional tem a tendência de alargar o seu poder saindo dos limites das fronteiras nacionais. Assim, a expansão territorial nada mais é do que a expansão do território econômico nacional.

O imperialismo explicita uma visão puramente estrutural sob o aspecto do nível de análise, pois o comportamento do Estado não pode ser explicado simplesmente em função do interesse de determinados setores da burguesia, ou seja, a estrutura econômica que existe dentro de um Estado tem que ser preservada dentro da economia global capitalista. Isso implica que, às vezes, o Estado pode adotar medidas que não sejam de interesse da burguesia em nome

da preservação desta estrutura, como por exemplo, estabelecimento de benefícios sociais ou o salário mínimo.

Em outras palavras, os Estados formam suas preferências de política externa em função de seu posicionamento na economia global sempre buscando melhorá-lo. Dessa forma, os Estados reagem à estrutura econômica produzindo comportamentos de guerra ou cooperação em função de seu posicionamento dentro do jogo da produção mundial. Assim, é bastante plausível que o comportamento dos Estados seja consistentemente sustentado pela burguesia.

Entretanto, nem sempre esses interesses serão coincidentes, pois racionalmente a classe burguesa está interessada em maximizar seus lucros e minimizar seus custos no curto prazo. Às vezes a busca burguesa pelo lucro de curto prazo pode fragilizar todo o sistema econômico nacional no médio e longo prazo, portanto, o Estado intervém e regula sua economia local, tenta cooperar com outros países em assuntos econômicos de modo que a ação estatal de outro país não prejudique a economia deste país. Nesse contexto, é compreensível que por vezes os interesses de curto prazo da burguesia não sejam atendidos plenamente dentro da política externa de um país.

Embora o imperialismo possa conceber que as empresas e os Estados possam ter interesses contraditórios parece que a única forma que a teoria concebe a influencia de uma EMN em relação a outro Estado, diferente do de sua origem, é pela via da força bruta de seu Estado materno, pois, à medida que os monopólios colidem os Estados entrariam em guerras imperialistas em defesa do interesse de seus próprios monopólios.

1.1.2 - A Teoria da Dependência.

Durante a década de 1950 a crítica a atuação hegemônica americana começou a emergir dando origem aos movimentos terceiro-mundistas e ao

surgimento de uma visão do sul relativos aos processos políticos e econômicos vividos na época da Guerra Fria. O campo teórico deste movimento costuma ser identificado com o estruturalismo, sendo, então derivado das teorias marxistas.

Um dos grandes centros do desenvolvimento dessas idéias foi a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, órgão mantido pela ONU e localizado no Chile, cujo primeiro dirigente foi o economista argentino Raul Prebisch. Em seus trabalhos, ele identificou que o padrão de comércio internacional, segundo o qual os países em desenvolvimento se especializavam na produção, principalmente, de *commodities* agrícolas, e os países desenvolvidos, em produtos industrializados, aprofundavam as diferenças econômicas entre estes países. Ou seja, havia um mecanismo de trocas desiguais, no qual os termos de troca dos países em desenvolvimento iam piorando ao longo do tempo. Isso porque a competição entre os *commodities* se dá apenas via preço, enquanto os produtos industrializados possuem um valor agregado maior e, portanto, uma margem de lucro maior. Em outras palavras, poderíamos perguntar quantas toneladas de laranja são necessárias produzir para se comprar um computador? Desta forma ele argumentava que o modo de produção capitalista, via o mecanismo de trocas desiguais, mantinha os países subdesenvolvidos eternamente nesse estado e, assim, a riqueza do norte estava diretamente ligada à pobreza do sul.

Economicamente, o que Prebisch sugeria, de um lado derrubava com o Liberalismo (econômico) clássico do livre comércio de Adam Smith e David Ricardo e, por outro, pregava uma resolução do problema do subdesenvolvimento dentro do próprio sistema capitalista. Outros teóricos deram uma interpretação as suas idéias como uma nova versão do imperialismo, ou seja, as economias desenvolvidas através da divisão internacional do trabalho dominavam os países em desenvolvimento criando assim uma relação de dependência já que estes países ficariam cada dia mais pobres e cada dia mais necessitariam da ajuda dos países desenvolvidos. Assim sendo, os estruturalistas em geral centram suas

forças nas questões econômicas, mas observam mais profundamente os seus efeitos políticos e sociais.

Dentre o emaranhado de versões de teorias ligadas ao movimento dependentista destacamos o trabalho de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* escrito entre 1966 e 1967 no Chile. Algumas das principais características da obra conforme descrito por Odete Maria de Oliveira (*in* BEDIN *et al.*, 2000: 179-184) são:

- *Noção de Desenvolvimento* – “Considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socio-econômico (...) a estrutura social e política vai se modificando a medida que diferentes classes sociais e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade” (CARDOSO e FALETO *in* BEDIN *et al.*: 2000: 180). Dentro desta visão o desenvolvimento tem, fundamentalmente, duas dimensões: a interna e a externa. A interna é resultado do relacionamento das classes sociais dentro de um país e, por conseqüência, o seu produto socio-econômico. Já a dimensão externa, diz respeito aos padrões de relacionamento estabelecido pelos grupos dominantes com o resto do mundo. Isso quer dizer que, se o grupo dominante tem sua riqueza baseada no café, é de se esperar que, de um lado, as relações sociais do país reproduzam o *modus operandi* da fazenda cafeeira, ou seja, alto grau de centralismo, baixos salários e baixo nível de educação, e, do ponto de vista externo, que o Estado proteja os interesses dessa elite acima de tudo. Nesse contexto, a aristocracia funciona como o freio do desenvolvimento social. Por outro lado, se por qualquer razão econômica essa elite perde seu espaço e uma outra assuma a posição no trono social, é de se esperar que as novas relações sociais e

internacionais reproduzam o interesse dessa nova elite (como, por exemplo, os industriais).

- *Noção de Subdesenvolvimento* – Para entender o subdesenvolvimento é preciso primeiro entender as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas e dos países desenvolvidos (OLIVEIRA *in* BEDIN *et al.*, 2000: 180). Trata-se de investigar as relações econômico-sociais da estrutura do sistema internacional que levam alguns países a serem desenvolvidos e outros, subdesenvolvidos. Ou seja, a relação desenvolvimento e subdesenvolvimento apresenta duas dimensões, a interna (dentro de um país) e a externa (como este país se relaciona com o resto do mundo); ambas as dimensões são fortemente condicionadas pela estrutura econômica internacional. Isso quer dizer que, se a economia mundial hoje é capitalista industrial, cada país será desenvolvido e subdesenvolvido, considerando o seu lugar dentro da divisão internacional do trabalho (DIT). Essa configuração da DIT vai condicionar as relações entre os países e dentro de um país. Entretanto, não basta compreender os condicionantes estruturais; é preciso investigar os fatores históricos que levaram a determinado país a assumir uma posição contemporaneamente na DIT que o coloque na situação de subdesenvolvido.
- *Noções de centro e periferia* – O conceito de economias centrais e periféricas não elimina o de desenvolvidas e subdesenvolvidas, apenas destaca as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial, sem levar em conta os fatores políticos e sociais na situação de dependência. Basicamente, as economias centrais são aquelas que são o epicentro da produção e consumo dos produtos e serviços com maior valor agregado. É entre elas que ocorre a maior parte do comércio mundial. Assim, se considerarmos os Estados Unidos, o Japão e a UE juntos possuem cerca de 55% das exportações mundiais e 60% das importações mundiais, enquanto

que todos os países latinos americanos juntos respondem por apenas cerca de 5% do volume de exportações e importações mundiais e os países africanos apenas 2% das exportações e importações mundiais. Pior do que isso, cerca de 20% do comércio mundial é resultado de exportações e importações dentro do bloco Europeu⁴. Caso investiguemos mais a fundo a natureza das importações e exportações mundiais, veremos que cabe aos países em desenvolvimento basicamente o papel da exportação de *commodities* e mesmo assim sua participação no comércio mundial de produtos agrícolas responde a cerca de 20% do volume mundial. Dessa forma, sob qualquer perspectiva que observemos, veremos que os países subdesenvolvidos, em geral, estão fora do grande jogo econômico mundial e, portanto, são periféricos na economia mundial.

- *Noção de Dependência* – A relação entre centro e periferia faz com que mesmo países como a Coréia do Sul dependam profundamente do consumo nos países centrais. Essa relação de dependência é criada e alimentada especialmente porque, em geral, os países em desenvolvimento fabricam produtos com baixo valor agregado, como as commodities agrícolas e minerais, exportando-os aos países desenvolvidos que, por sua vez, transformam muitas matérias-primas em produtos acabados com alto valor agregado e exportam os mesmos para os países em desenvolvimento. Considere o caso do alumínio. Para produzi-lo, é necessário transformar o mineral bauxita em alumina que, por sua vez é transformado em alumínio. Para cada quatro a seis toneladas de bauxita, são produzidas duas toneladas de alumina, que resultam em uma tonelada de alumínio. A transformação da bauxita em alumínio necessita uma grande quantidade de energia elétrica, o que exige um alto investimento em plantas capazes de realizar este processo de transformação. Por outro lado, a tonelada da bauxita vale cerca de US\$ 22,

⁴ Dados do International Trade Statistics de 2003 da Organização Mundial do Comércio - http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_overview_e.htm. Acessado em: 20/10/2004. Mais especificamente o Brasil representou em 2002 apenas 0,9% das exportações mundiais e 0,7% das importações mundiais.

ao passo que a do alumínio vale cerca de US\$ 1.550, ou seja, cada US\$ 1 de bauxita gera cerca de US\$ 11,7 de alumínio. A questão é que o Brasil, por exemplo, é um dos grandes produtores mundiais de bauxita, contudo, uma grande parte de sua produção é exportada para países como Canadá e Japão, que não possuem a matéria-prima mas tem recursos financeiros para investir nas plantas para fazer a transformação do mineral. Outra parte da produção é vendida internamente, porém para grandes empresas como a Alcan (Canadá) e a Alcoa (EUA), duas das maiores empresas do setor de alumínio em nível mundial. Além disso, cerca de 77% da produção brasileira de bauxita vem da empresa MRN, que tem 50% de seu capital de propriedade de empresas estrangeiras, como as próprias Alcan e Alcoa, além da Hydro, Abalco e BHPbilliton.

Aqui, o primeiro elemento da relação centro-periferia aparece por meio do mecanismo denominado de trocas desiguais, ou seja, países como o Brasil, exportam produtos com baixo valor agregado e importam produtos com alto valor agregado. Logicamente, se considerarmos que nossa economia esteja baseada na cadeia da bauxita isso significaria que, para cada US\$ 1 exportado teríamos importado quase US\$ 12 de produto acabado, o que, obviamente, ao longo do tempo, nos tornaria mais e mais dependentes de ajuda financeira dos países centrais. Portanto, há aqui a idéia de que este tipo de padrão comercial aprofunda a relação de dependência entre o país periférico e o central. O segundo elemento está no padrão de produção mundial que coloca essas grandes empresas mundiais no centro do jogo econômico, tornado esses países periféricos largamente dependentes do capital estrangeiro, ou seja, tanto a bauxita extraída no país ao alumínio acabado o país depende do capital americano-canadense.

Dentro do contexto da Teoria da Dependência as EMNs têm o grande papel de serem os agentes da dependência entre os países centrais e periféricos. Ou seja, à medida que essas empresas se expandem em seu processo de internacionalização diversas empresas nacionais acabam desaparecendo em meio a processos de aquisição e fusão. Como conseqüência, o movimento

acelerado de globalização econômica torna os países periféricos cada vez mais dependentes do fluxo de capital internacional e do desenvolvimento tecnológico conduzido por essas EMNs. Fundamentalmente as EMNs aumentam a vulnerabilidade dos Estados periféricos, entretanto, esses países não têm alternativa a este movimento de internacionalização pois, o custo de ficar fora da economia global é muito maior do que o custo da vulnerabilidade crescente.

Nessa teoria, as EMNs são vistas como entidades poderosas que exploram os países periféricos e aprofundam as diferenças entre Norte e Sul. A saída apontada para diminuir a vulnerabilidade em relação ao capital internacional freqüentemente inclui programas de substituição de importação buscando favorecer o desenvolvimento de empresas nacionais em determinados setores. Por outro lado, à medida que o sistema multilateral do comércio, representado pela OMC, avança, fica cada vez mais difícil aos Estados adotarem medidas unilaterais que representem subsídios a determinados setores ou alto nível de tarifação.

GILPIN (2001: 287) nota que Stephen Hymer acreditava que o capitalismo é basicamente regido por duas leis. A primeira lei é a lei do crescente tamanho das firmas: as empresas crescem em tamanho e escopo, dentro e através das fronteiras nacionais, criando uma estrutura hierárquica de centro e periferia e divisão de trabalho pelo mundo. No centro dessa estrutura internacional estão os países desenvolvidos, enquanto na periferia estão os países explorados e menos desenvolvidos. Sua segunda lei é a do desenvolvimento desigual: dado o grande tamanho das empresas, considerável mobilidade e poder monopolístico, as EMNs controlam e exploram o mundo todo para sua própria vantagem. Essas atividades corporativas produzem uma economia mundial composto por sociedades exploradoras ricas do norte e sociedades empobrecidas do sul.

Assim, as teses de origem marxistas acabam apontado para um poder quase que ilimitado das EMNs em relação aos Estados, especialmente os mais pobres ou periféricos, sem conseguir apontar claramente de que forma as EMNs

conseguem, ou não, fazer prevalecer os seus interesses pois isso é visto como um mecanismo quase que automático.

1.2 - As EMNs e o debate Neo-Realismo versus Neoliberalismo

1.2.1 – O Neo-Realismo e a Teoria da Estabilidade Hegemônica.

Waltz, em *Theory of International Politics* (1979) tem a pretensão de apresentar a teoria geral de Relações Internacionais, assim como as teorias gerais de outras áreas, como economia ou administração.

Em uma teoria sistêmica, parte do comportamento das unidades da política internacional e o resultado de suas interações deverão ser encontrados na estrutura do sistema. Uma estrutura política é o equivalente ao campo de forças em física, ou seja, as interações dentro desse campo certamente são diferentes de fora dele. Mas, afinal, o que é uma estrutura? Em política internacional, Waltz refere-se à estrutura como uma *agência de situações limitantes*. Nesse sentido, a estrutura designa um conjunto de condições que constroem os resultados da política internacional a uma dada fronteira. As estruturas são causas em política internacional, mas não de forma direta e, sim, indireta, por meio de duas formas (WALTZ, 1979: 70-74):

- a) Socialização dos atores;
- b) Competição entre os atores.

A convivência social dos atores da política internacional, dos Estados, assim como das pessoas em sociedade, produz certas normas de comportamento que vão limitando e moldando o comportamento esperado por parte desses atores. A estrutura por meio da socialização compele os Estados a evitar determinados comportamentos, mas, tal como em grupos sociais, pode haver 'rebeldes'. Entretanto, esses rebeldes serão punidos socialmente, de forma que ou eles voltam a se comportar de forma socialmente aceitável ou serão

eventualmente expulsos do grupo. Do mesmo modo que a socialização empurra os atores a reagirem de uma certa forma padronizada, a competição também trabalha nesse sentido. Como na teoria econômica da firma, os Estados competem para sobreviver no sistema internacional, o que os leva a se comportar de maneira racional, da mesma forma que a teoria econômica prevê que a firma é uma unidade maximizadora da utilidade e, portanto, é o elemento estrutural da competição que a leva a buscar baratear seus custos, aperfeiçoar seus processos, etc. Nas relações internacionais, a competição leva os Estados a se comportarem racionalmente, de forma que apenas os Estados mais bem adaptados sobrevivem no sistema internacional.

WALTZ (1979: 80) diz que a estrutura é definida pela forma com que as partes se arranjam (se posicionam), ou seja, a posição dos Estados uns em relação aos outros no sistema internacional é mais importante do que as características intrínsecas de cada um deles, como seu regime político ou a qualidade de sua liderança. Dessa forma, as *mudanças estruturais* são apenas as que afetam a forma como as partes se arranjam.

O sistema internacional é definido em termos de sua estrutura, ou seja, a regra de posicionamento das unidades umas em relação às outras mais o padrão de relacionamento entre as unidades.

As estruturas domésticas são definidas como sendo hierárquicas, porque as instituições se relacionam entre si, mas se submetem a um poder central. O princípio de ordenamento estabelece quais as regras básicas dos relacionamentos entre as instituições do poder, colocando atribuições exclusivas aos poderes executivo, legislativo e judiciário, de forma que todo o ordenamento interno de um Estado é definido em torno de “quem manda no quê”. Em termos internacionais, o princípio de ordenamento nos diz que o sistema internacional é anárquico, porque não há uma regra que defina que alguma instituição ou Estado seja superior ao outro e, por isso, essa condição de igualdade entre as unidades do sistema internacional implica que “ninguém manda em ninguém” na política internacional.

É importante notar que o posicionamento das unidades não é determinado somente pelo princípio do ordenamento, mas também pelas capacidades relativas das unidades, entendidas como aquilo que elas podem ou não fazer em termos da política internacional. As capacidades em termos waltzianos equivalem ao poder descrito em outras teorias tradicionais, como o Realismo. No entanto, o foco nas capacidades relativas implica estudar quanto 'poder' um país tem em comparação ao outro.

As estruturas políticas internacionais são definidas pelos seguintes termos:

1 - *Princípio de Ordenamento* – sistemas domésticos são centralizados e hierárquicos. O sistema internacional é descentralizado e anárquico. A anarquia internacional tem o seu paralelo no conceito de mercado em economia, ou seja, é o interesse egoístico e competitivo das unidades que, pelo racionalismo, faz com que o sistema funcione. Logicamente, as unidades são guiadas pelo instinto de sobrevivência. A sobrevivência é um pré-requisito de unidades racionais, mas, uma vez alcançada, os objetivos dos Estados podem variar até o ponto de buscar a eliminação de outras unidades. As mudanças no princípio de ordenamento são apenas as de ordem anárquica para hierárquica. É só as desse tipo são consideradas mudanças estruturais.

2 – *Características das unidades (Diferenciação Funcional)* – em termos domésticos, as instituições são *diferenciadas*. Quer dizer, cada instituição tem um papel delimitado e há uma relação de subordinação entre as partes do sistema doméstico. Já em termos de política internacional, os Estados são unidades não diferenciadas entre si. As unidades básicas do sistema internacional são os Estados que executam as mesmas funções de economia, segurança, educação, etc., portanto, o sentido da ausência de diferenciação é dado em termos funcionais.

Para WALTZ (1979: 93), os atores não-estatais existem na política internacional. No entanto, eles não são relevantes para a sua compreensão

porque eles não podem alterar a estrutura internacional. Ou seja, a estrutura é definida pelos grandes atores e não pelos pequenos. Analogamente, na economia, as pequenas empresas seguem as regras do mercado, enquanto os oligopólios determinam o seu comportamento. Ainda assim, poderia se argumentar que as grandes corporações internacionais são várias vezes maiores que a maior parte dos Estados pequenos. Entretanto, a resposta neo-realista a isso é que, em primeiro lugar, essas empresas não possuem exércitos que defendam os seus cidadãos; em segundo lugar, as empresas dependem de ordens jurídicas estabelecidas pelos Estados e, finalmente, as pessoas não são fiéis às empresas e, sim, aos seus países.

Além disso, é importante dizer que os Estados têm a característica de serem *soberanos*, significando que eles decidem por si só como lidar com os seus problemas internos e externos, incluindo a decisão de procurar ou não ajuda externa (WALTZ, 1979: 96).

3 – *Distribuição das capacidades* – Como notado nas características das unidades, os Estados não têm diferenças funcionais entre si e isso caracteriza a anarquia do sistema internacional. Assim, a diferença entre as unidades do sistema internacional é dada por variações na capacidade de executar funções similares como, defesa, política econômica, provimento de serviços de educação e saúde, etc. Em termos da política internacional, as capacidades entre os Estados devem ser analisadas comparativamente (a capacidade relativa), especialmente quando lidamos com a questão de segurança internacional. Isso porque, em um sistema no qual o objetivo básico das unidades é a sobrevivência e a manutenção de sua posição na estrutura internacional, o elemento da capacidade de prover segurança deve ser visto em termos comparativos com os outros Estados que podem ameaçar a sua segurança. Nesse sentido, as capacidades em relação à segurança devem ser vistas em termos da qualidade de liderança do exército, dos seus soldados, seu treinamento, a capacidade da indústria bélica ou de compra de equipamento militar, capacidade tecnológica de defesa das fronteiras, etc.

Apesar de que o tema da segurança ser fundamental das relações entre os Estados, para Waltz (1979: 130), o *poder* é medido ou traduzido pelas capacidades conjugadas que os Estados tem em seus setores políticos, econômicos e militares. Deve-se observar que é a combinação deles mostra o quanto um Estado é poderoso. Ou seja, a capacidade econômica de um Estado é um componente importante de seu poder, portanto, um Estado realmente poderoso não pode ser caracterizado como tal apenas em função de sua força militar e bélica. Logicamente que nesse sentido as EMNs são considerados ativos importantes (de capacidade) para os seus países sede.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica, derivada da tradição realista, complementa a visão de EPI associada ao Realismo/Neo-Realismo. O termo apareceu, pela primeira vez, no livro *The World in Depression*, de Charles Kindleberger, de 1979, que argumentava que a presença de um país hegemônico trazia estabilidade para o sistema e bem para os outros países.

A teoria estabelece que um poder hegemônico cria uma ordem econômica internacional estável e que o declínio do país hegemônico conduz a instabilidade global. Quando a teoria é aplicada ao comércio internacional, por exemplo, isso significa que o hegemônico conduz a abertura de mercados, enquanto que o seu declínio conduz ao fechamento dos mercados.

Nesse contexto, a estabilidade é vista como um bem público que pode ser provido pelo hegemônico. A estabilidade somente pode ser obtida quando o hegemônico 'paga os custos' de prover este bem público e consegue o apoio dos outros para fazer isso.

Teóricos posteriores a Kindlberger, como Krasner e Gilpin, notam que o hegemônico tende também a criar uma ordem econômica liberal, porém ele o faz não por altruísmo e, sim, em função de seus interesses próprios em relação ao livre mercado. GILPIN (1987) também afirma que a hegemonia tem duas dimensões: eficiência econômica e força política e militar. Dessa forma, o hegemônico tem os meios para induzir os outros a aderirem à ordem liberal.

Assim, a hegemonia é considerada um pré-requisito para a emergência de um regime comercial liberal.

Dentro do contexto teórico do Neo-Realismo e da Estabilidade Hegemônica o papel das EMNs nas relações internacionais deve ser dividido em três partes: a relação das EMNs de origem norte-americana com os EUA, a relação das EMNs de outros países com seu país sede e, a relação dessas empresas com os outros países (receptores das subsidiárias).

Como nota GILPIN (1987: 241), historicamente as EMNs foram largamente identificadas como uma extensão dos Estados Unidos, especialmente no período pós Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970, quando então, multinacionais originárias de outros países Europeus e do Japão, começaram a aumentar suas participações no comércio mundial. Ainda segundo Gilpin, historicamente também, apesar de algumas colisões entre os interesses das empresas e os objetivos da política externa norte-americana, de forma geral, ambos tenderam a ser complementares, pois os líderes corporativos e políticos daquele país sempre consideraram que a expansão internacional das empresas servia ao interesse nacional.

Teoricamente, a influência das EMNs sempre se dá dentro do marco nacional, ou seja, o Estado é que canaliza o ativo econômico-político dessas empresas para o seu próprio interesse e, a medida que convenha a sua agenda, retorna às empresas promovendo sua expansão internacionalmente. Em última instância, poderia se dizer que, *ceteris paribus*, quanto mais um país tem EMNs fortes no cenário internacional maior será a influência econômica e política desse país.

Nesse sentido, as EMNs atendem aos interesses hegemônicos norte-americanos e, na verdade, são parte indissociável da força econômica e política do país, mesmo porque, as EMNs sempre foram usadas como um instrumento da diplomacia dos EUA de forma a coagir outros países a seus objetivos políticos (GILPIN, 1987: 243). Segundo GARTEN (1997), a globalização não mudou

fundamentalmente esta relação, o autor, que já foi subsecretário de comércio dos EUA entre 1993 e 1995, argumenta que a intensificação da concorrência internacional obriga a renovação de uma aliança histórica do setor corporativo com a construção dos objetivos de política externa do país.

Dentro desse modelo, a ação das EMNs no cenário internacional é fundamentalmente submetido ao interesse nacional norte-americano, portanto, a única forma dessas empresas influenciarem a dinâmica do cenário internacional é através da ação de *lobbies* e promoção de candidatos que sejam próximos aos seus interesses, ou seja, a única forma de influência das EMNs é através do mecanismo da política nacional.

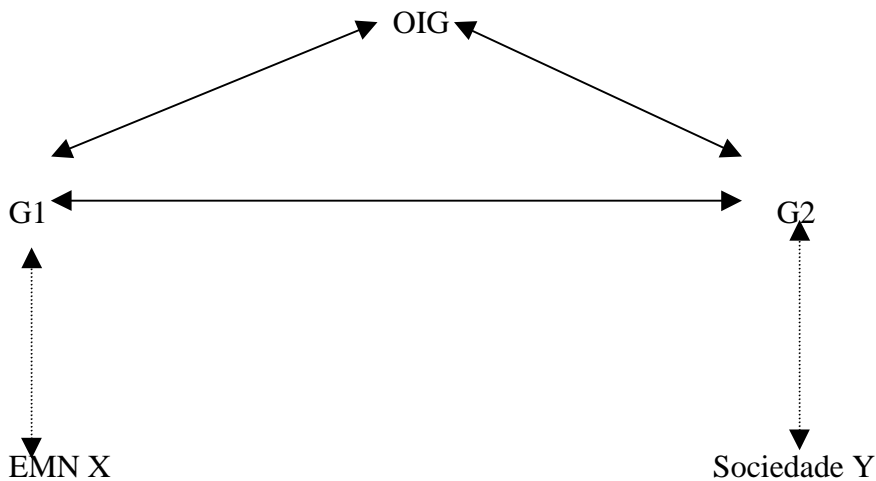
Principalmente, a partir de meados da década de 1970, as multinacionais de outros países, como Alemanha, Inglaterra, Itália, França e Japão, começaram a se expandir internacionalmente. À medida que essas empresas se expandiram, também foi aumentando o poder, em nível internacional, desses países. Ou seja, as EMNs desses países, assim como no caso norte-americano, foram usadas para atingir objetivos da política externa desses países. GILPIN (2001: 299) considera que as EMNs são apenas empresas nacionais com operações internacionais. Portanto, dentro desse modelo, devemos considerar que:

- A) Em geral, os interesses das EMNs são complementares aos interesses dos Estados sedes dessas empresas.
- B) As EMNs são um importante elemento do poder internacional dos seus países sede.
- C) A influência das EMNs em relações internacionais é indireta, pois, sempre se dá através da política nacional.

Portanto, nesse modelo, a influência das EMNs em relações internacionais pode ser resumida pela seguinte figura:

Figura 1

Modelo de Influência das EMNs nas relações internacionais segundo o Neo-Realismo e a Teoria da Estabilidade Hegemônica



G – Governo

OIG – Organização intergovernamental internacional

Fonte: KEOHANE e NYE (1971)

Nesse desenho, as interações entre G1 e G2 indicam essencialmente as relações interestatais que, no tradicional modelo estado-cêntrico, é o eixo fundamental das relações internacionais. O modelo também indica que os Estados podem se relacionar através das OIGs enquanto estes fóruns satisfizerem os seus interesses egoísticos. As relações entre G1/EMN X e G2/Sociedade Y são relações típicas de política doméstica e não são objetos das Relações Internacionais e, portanto, a única forma da EMN X influenciar a OIG, o governo

G2 e a sociedade Y é através da ação política junto ao governo do país sede dessa empresa (G1).

Já em relação ao terceiro caso, o relativo à relação entre EMNs e os países receptores, o modelo neo-realista, entende que esta é uma relação tensa, na qual, esses países têm o interesse econômico e político de atrair essas empresas para contribuir com o seu desenvolvimento, geração de empregos, etc., ao mesmo tempo que, buscam resistir a crescente influência cultural e política dessas empresas a medida que elas se tornam cada vez mais importantes para essas economias nacionais. Dessa forma, os governos em geral, especialmente os dos países em desenvolvimento, buscam sempre realizar ajustes em suas políticas e leis, para que ao mesmo tempo sejam capazes de atrair as EMNs a investirem em seus países e a limitarem o poder econômico e político dessas corporações.

Olhando para o modelo da figura 1, vemos que, as EMNs (X) podem até entrar em negociação direta com outros governos (G2), mas isso, em geral, ocorre dentro de um contexto de discussão sobre a instalação da empresa no país. Isso quer dizer que, em princípio, o modelo não vislumbra a possibilidade de que, por exemplo, a EMNX discuta com o governo G2 algum tema de interesse mútuo em debate em uma OIG ou até mesmo mudanças de leis no próprio país de G2, a não ser por intervenção e anuência do governo de seu país sede (G1).

1.2.2 - Neoliberalismo

Para a teoria Neoliberal os Estados são os principais atores das relações internacionais, além disso, o sistema internacional é considerado *descentralizado*, ou seja, todos são iguais entre si e ninguém tem que obedecer a ninguém (anarquia). No entanto, o mundo moderno das relações internacionais não pode ser caracterizado pelo caos e pelo Estado de natureza de guerra, que Hobbes havia imaginado no século XVII, porque esse mundo moderno tem algum grau de ordenamento caracterizado pelas instituições internacionais.

Portanto, segundo KEOHANE (1989: 1), para compreendermos o mundo moderno, devemos manter em mente os conceitos de descentralização e institucionalização. A institucionalização é definida como regras estabelecidas, normas, convenções, reconhecimento diplomático, governados por entendimentos formais ou não formais. A anarquia descrita por Waltz como característica central do sistema internacional não pode ser entendida de forma isolada, pois grande parte do comportamento dos Estados é ditado pelo grau de institucionalização no relacionamento entre eles.

A hipótese básica da corrente é de que a habilidade dos Estados em se comunicar e cooperar depende da construção de instituições que podem variar em termos de suas naturezas e forças. Isso não quer dizer que os Estados ignorem o poder ou a riqueza uns dos outros, mas que suas ações dependerão dos arranjos institucionais presentes que podem afetar:

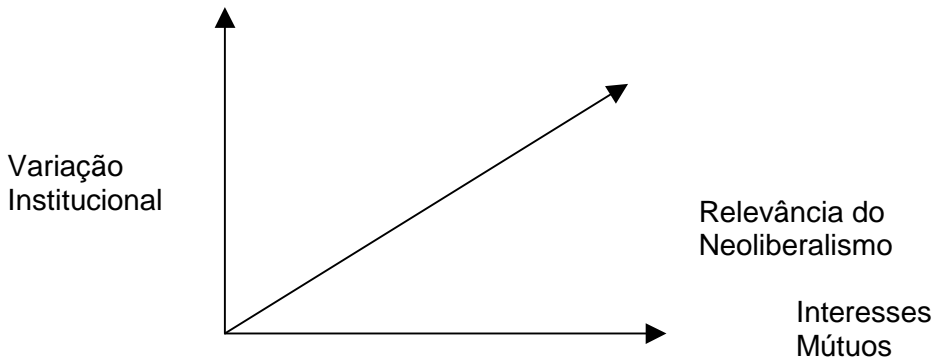
- O fluxo de informações e a oportunidade de negociar;
- A habilidade dos governos monitorar os compromissos assumidos pelos outros países;
- A expectativa sobre a solidez dos acordos internacionais.

Os neoliberais não assumem que acordos internacionais são facilmente alcançáveis e mantidos, mas que a habilidade dos Estados de se comunicar e cooperar uns com os outros depende da construção de instituições que serão mais ou menos fortes em função do assunto e da época histórica. Portanto, o Neoliberalismo está preocupado em investigar como as instituições afetam o comportamento dos Estados e, para isso, assume as seguintes premissas:

- 1 – os atores devem ter interesses em comum para poder cooperar, ou seja, eles devem perceber que tem algo a ganhar com a cooperação.
- 2 – O grau de institucionalização exerce grande influência sobre o comportamento dos Estados.

Esses fatores, em conjunto, exibem o grau de relevância do Neoliberalismo, conforme a figura abaixo:

Figura 2 Condições para operacionalidade do Neoliberalismo



Fonte: KEOHANE, 1989

O gráfico mostra que, quando há poucos interesses em comum entre os Estados e também um baixo grau de institucionalização no relacionamento entre eles, é de se esperar que as premissas realistas/neo-realistas de distribuição de poder e balanço de poder sejam preponderantes em suas relações. Entretanto, à medida que os Estados enxergam as razões para cooperar e passam a cada vez mais a institucionalizar o relacionamento entre eles, cada vez mais as tradicionais premissas realistas/neo-realistas perdem relevância. Desse modo, começa a ganhar relevância uma teoria que foque explicitamente o efeito das instituições nas relações entre os países.

A discussão sobre institucionalização remete a dois elementos fundamentais das relações internacionais, especialmente as econômicas: a cooperação internacional e, em especial, a formação dos regimes internacionais.

1.2.2.1 - O Neoliberalismo e os atores transnacionais

Dentro do Neo-Realismo o tradicional foco nas Relações Internacionais sempre foi o Estado cuja preocupação básica é a luta pelo poder e pela sobrevivência traduzida através do poder militar. Ou seja, como se sabe, essa teoria exibe uma tradicional visão estado-cêntrica das relações internacionais.

No entanto, em uma perspectiva Neoliberal, os atores não estatais são considerados relevantes para a nossa compreensão das relações internacionais, porém quem são os atores não estatais? Qual a lógica que os difere da lógica estatal de relacionamento? Como estes se relacionam com os atores estatais?

Os atores não estatais das relações internacionais são, obviamente, todos os atores internacionais que não são Estados, como as EMNs, OINGs e OIGs. Nesse grupo, devemos incluir também os terroristas, traficantes internacionais, máfias e outros “vilões” transnacionais em geral. Além disso, devemos considerar outros atores não estatais, como a igreja, os partidos políticos e até as prefeituras, que, apesar de serem microunidades dos Estados, cada vez mais estão construindo políticas externas próprias e independentes das políticas externas de seus Estados. As relações envolvendo estes atores são as chamadas relações transnacionais. RISSE KAPPEN (1995: 3) define as relações transnacionais como interações regulares através das fronteiras nacionais em que ao menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou uma organização intergovernamental.

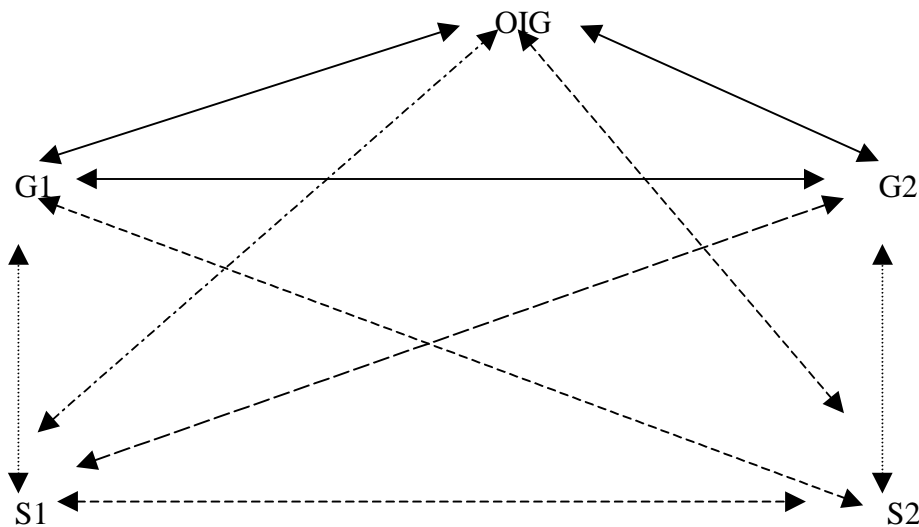
KEOHANE e NYE (1971) identificam quatro grandes interações globais:

- Comunicação e movimento de idéias;
- Transporte e movimento físicos de objetos;
- Movimento financeiro;

- Viagens e movimento de pessoas.

Essas interações são mantidas e estruturadas por governos, contudo, os atores não estatais podem ter um papel importante em cada uma dessas interações. Desta forma, as relações transnacionais assumem o seguinte desenho:

Figura 3: As Relações Internacionais contemporâneas de acordo com o Neoliberalismo



Fonte: KEOHANE e NYE (1971)

As relações G1/G2/OIG são as tradicionais relações interestatais da política internacional, no entanto, todas as outras interações são transnacionais. As relações transnacionais podem assumir as mais diversas formas, relações do tipo S1/S2 podem ser OINGs como Greenpeace pressionando a EMN Shell em relação ao vazamento de um petroleiro, enquanto as relações do tipo S1.S2/OIG podem ser grupos de pressão empresariais tentando promover interesses específicos nas negociações da OMC. Já relações do tipo S1/G2 e S2/G1 podem

ser EMNs como a Ford negociando com o governo brasileiro, mexicano e norte-americano a instalação de sua mais nova fábrica.

KEOHANE e NYE (1971: xvii) especificam como as relações transnacionais podem afetar as relações internacionais:

- *Mudança de Atitude* – o contato com outros povos pode mudar a atitude em relação a eles como, como a compra de carros Toyota influenciando nossa visão sobre os japoneses.
- *Pluralismo Internacional* – Novas atitudes podem ser estimuladas, como o crescente interesse na ecologia levado por grande OINGs, como o Greenpeace e o WWF.
- *Aumento de dependência e interdependência* - Os Estados podem depender da comunicação internacional, da ajuda humanitária ou mesmo de arranjos comerciais internacionais. As relações entre os Estados também podem promover uma interdependência, como o sistema GATT/OMC, que vem aumentando a mútua dependência comercial entre os países, à medida que cada vez mais as economias se internacionalizam.
- *Aumento da capacidade de influência de alguns governos* – Os governos podem usar organizações transnacionais para manipular os seus interesses. Isso é especialmente visível em relação às EMNs e países como os EUA. Pode haver uma relação simbiótica de interesses, como no caso Enron-Índia, no qual a empresa tinha interesse de instalar uma mega-planta de energia na Índia e os EUA tinham interesse em aumentar sua influência sobre o governo indiano. Dessa forma, a mega-planta estimularia uma dependência energética em relação a uma empresa de origem norte-americana.
- *Emergência de atores autônomos com suas próprias políticas externas* – Organizações, como a igreja, empresas como IBM, e OINGs como WWF

podem ter suas próprias agendas internacionais que eventualmente, podem colidir com as dos Estados, como quando a GM decide fechar suas fábricas nos EUA e transferi-las para o México.

Já para RISSE-KAPPEN (1995: 6-7), o impacto dos atores transnacionais na política dos Estados varia de acordo com dois fatores:

- Diferenças em termos das *estruturas domésticas*, entendidas como os arranjos normativos e organizacionais que formam o Estado; e
- O grau de *institucionalização internacional*, refletido na extensão com que assuntos específicos são regulados por acordos bilaterais, regimes multilaterais, e/ou organizações internacionais.

Quanto mais o Estado dominar a estrutura política, mais difícil será os atores não estatais influenciarem nas políticas de determinado país. Dessa forma, é de se esperar que agentes transnacionais exerçam uma maior influência na Europa do que na China. Da mesma forma, quanto maior o grau de institucionalização, maior será a influência destes atores, pois estruturas cooperativas de governança internacional tendem a legitimar as atividades transnacionais aumentando a influência destes atores na construção da regulamentação internacional e afetando a formação de coalizões interestatais.

1.2.3.2 - A Interdependência Complexa, o Terceiro Xadrez e as EMNs.

Interdependência Complexa

O que é *interdependência*? KEOHANE e NYE (2001: 7) indicam que dependência significa que o estado dos Estados é determinado largamente por forças externas, enquanto interdependência é uma situação caracterizada por

efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, ou simplesmente o estado de mútua dependência.

As relações de interdependência não necessariamente implicam em benefícios mútuos, porque pode haver grandes custos envolvidos nessas relações. De certa forma, a interdependência restringe a autonomia dos Estados e, assim, não se pode saber, *a priori*, quão custoso ou benéfico será esta relação.

É importante notar que a interdependência pode ser *assimétrica*, o que significa que não há uma distribuição equitativa do conteúdo dependente entre os atores, ou seja, em uma relação bilateral de dependência mútua de dois Estados X e Y, o Estado X pode ser mais dependente de Y, do que Y de X. Nesse sentido, logicamente, o Estado Y pode tirar proveito da interdependência assimétrica, como força de influência e barganha em relação ao Estado X.

Essas relações podem ser mais bem examinadas dentro do contexto da relação poder e interdependência. Como se sabe, dentro da tradicional visão realista, o poder militar se sobrepõe a qualquer outro tipo de poder e é exatamente através deste poder que os Estados controlam a política internacional. No entanto, o poder pode ser entendido tanto como a habilidade de um ator fazer com que os outros atores façam o que ele queira, quanto como a capacidade de controlar o resultado final (de negociações, por exemplo). Por conseguinte, os autores acreditam que a interdependência assimétrica pode ser uma fonte de poder, entendido em termos de controles sobre os recursos ou do potencial em afetar os resultados (KEOHANE e NYE, 2001: 10).

Para melhor entender essa relação, é preciso distinguir entre sensibilidade e vulnerabilidade. Sensibilidade diz respeito ao grau de resposta a uma política: quão rápido um país traz mudanças custosas aos outros países e quão grandes são esses custos. Um exemplo clássico da sensibilidade mostra que não só os países pobres, mas também os EUA foram afetados pelas duas grandes crises de petróleo da década de 1970. Logicamente, se compararmos os EUA ao Brasil, veremos que o primeiro era menos sensível ao aumento internacional do preço do

petróleo, porque a proporção de importação era relativamente pequena em comparação ao segundo, que tinha uma grande proporção de petróleo importado naquela época. Portanto, o rápido aumento de preços do petróleo acabou obrigando o Brasil a se endividar, o que gerou a chamada crise da dívida da década de 1980.

Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e o custo das alternativas diante da situação de interdependência. No mesmo exemplo do petróleo, o Brasil buscou diminuir sua vulnerabilidade a partir da tentativa de aumento da produção interna do petróleo e do desenvolvimento de tecnologias alternativas, como a do álcool.

Segundo os autores, a vulnerabilidade é mais importante que a sensibilidade, mas por quê? A vulnerabilidade diz respeito aos custos das alternativas. Assim, se dois países dependem de forma idêntica da importação de petróleo, isso significaria que eles possuem uma sensibilidade idêntica. No entanto, se um deles tiver uma fonte alternativa de energia a custos moderados este país será menos vulnerável que aquele que não possui alternativas.

Como esta distinção nos ajuda a compreender a relação entre interdependência e poder? Segundo KEOHANE e NYE (2001: 13), a interdependência sensível será menos importante que a interdependência vulnerável na provisão de recursos de poderes para os atores. Desse modo, se um ator pode modificar a sua política, doméstica ou externa, a sensibilidade não será um bom indicador para o mapeamento de seus recursos de poder.

Agora, podemos analisar a chamada *interdependência complexa* a partir de suas três características:

- *Canais múltiplos* – As relações informais entre elites governamentais, não governamentais e organizações transnacionais. Estes canais são resumidos em relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Nesse

sentido, as relações internacionais contemporâneas são caracterizadas por uma maior troca de contatos entre os indivíduos em geral no mundo e, mais especificamente, em relações nas quais, por exemplo, as empresas multinacionais e os bancos internacionais afetam as relações políticas domésticas, bem como as relações interestatais. Os atores transnacionais são importantes, pois afetam profundamente a sensibilidade e a vulnerabilidade a interdependência entre os Estados. Assim, à medida que as relações internacionais se tornam cada vez mais transnacionais cada vez mais os Estados se tornam mais vulneráveis em relação à proliferação destes canais múltiplos de relacionamento social internacional.

- *Ausência de hierarquia entre os assuntos* – A agenda internacional não envolve apenas assuntos militares e não há hierarquia entre assuntos militares e não militares. Ou seja, a agenda do relacionamento entre os países, especialmente aqueles que estão fora de zonas de conflito, como no Oriente Médio, tem se tornado cada vez mais complexa à medida que assuntos como cooperação comercial, financeira e sobre o meio-ambiente vão assumindo papéis preponderantes nas relações entre os Estados. Esta constatação é notável nas relações entre, por exemplo, EUA, a UE e o Japão.
- *Papel menor da força militar* – Como já vimos, os Estados podem ter poder de outras formas que não a militar, inclusive podem obtê-lo por meio da atuação de empresas multinacionais. Da mesma forma, as disputas econômicas e ecológicas nas arenas diplomáticas têm cada vez mais assumido uma forma mais importante do que as relações militares.

Dessa maneira, em um mundo de interdependência complexa, onde não há uma agenda hierárquica, o poder é obtido das seguintes formas:

- *Ligação de estratégias* – Os objetivos dos atores na interdependência complexa devem variar assim como a distribuição de poder nos assuntos de

interesse desses atores. Isso significa que os objetivos de segurança podem ser os primordiais para Israel, mas para o Brasil os objetivos primordiais pode ser os econômicos. Logo, ao contrário do que o Realismo prevê, os Estados militarmente fortes podem ter problemas em transferir esse poder para outros assuntos nos quais eles não são sejam tão fortes. Os EUA, por exemplo, podem ser a maior potência militar do mundo, porém não conseguiram impor a sua vontade no resultado da negociação do Protocolo de Kioto, bem como na posterior ratificação do mesmo por dezenas de países. Isso não significa que os Estados não possam buscar transferir poder entre diversas áreas, mas apenas que o jogo de barganha envolve uma complexa análise da teia de interesses dos Estados e do poder deles nas suas diversas áreas de atuação. Portanto, na interdependência complexa, os Estados deve considerar cuidadosamente a estratégia de negociação levando em conta se vale ou não a pena perseguir a ligação de assuntos negociando pacotes ou negociando assunto por assunto em separado.

- *Formação da agenda* – Em uma situação de ausência de hierarquia entre os assuntos de relações internacionais, é de se supor que a construção da agenda internacional de cooperação seja uma importante fonte de poder. Desse modo, a situação de interdependência complexa deve gerar problemas domésticos e internacionais, criados pela sensibilidade a esta interdependência. Essa situação faz com que os grupos descontentes com o impacto da sensibilidade se organizem e mobilizem a agenda doméstica e interestatal para a negociação em torno do tema. Por conseguinte, tanto Estados como atores transnacionais podem colocar na agenda internacional diferentes assuntos, e isso é um exercício de poder. Assim, se o Greenpeace consegue chamar a atenção da sociedade internacional e da sociedade brasileira sobre a questão dos transgênicos, isso certamente é uma forma de exercício de poder.
- *Relações transnacionais e transgovernamentais* – em busca de múltiplos canais pode-se esperar que as relações entre as EMNs e os governos possam

se traduzir em mais ou menos poder para os Estados. Isso quer dizer que, se um governo consegue atrair o capital produtivo para o país, com certeza esse Estado está ganhando poder. Por outro lado, se o Estado não consegue atrair investimentos estrangeiros e é vítima de uma evasão de recursos, ele certamente está perdendo poder. Nessa situação, as EMNs podem ser vistas como atores independentes, mas também podem ser instrumentos da manipulação dos governos à medida que os Estados usam dessas empresas para promover os seus interesses nacionais. Os múltiplos canais da interdependência complexa não se limitam aos atores não-estatais, pois os contatos entre as burocracias governamentais podem levar a formação de coalizões transgovernamentais em torno de políticas específicas.

- *Papel das organizações internacionais* – em um mundo de múltiplos canais, as OIGs ajudam na construção das agendas internacionais e facilitam a formação de coalizões, além de dar estrutura para a cooperação internacional e fórum para o interesse dos Estados mais fracos. Isso não quer dizer que as organizações internacionais, como a ONU ou a OMC, sejam a panacéia para os problemas da humanidade, como os idealistas nos faziam crer, mas, sim, que, à medida que a interdependência complexa se aprofunda cada vez mais, os fóruns internacionais ganham uma importância fundamental na construção de agendas de discussão e de barganha entre os Estados.

Finalmente, Keohane e Nye, na terceira edição de *Power and Interdependence* de 2001⁵, buscam atualizar sua teoria para o contexto das relações internacionais contemporâneas pós-Guerra Fria e da globalização. Segundo os autores a globalização tornou-se a palavra da moda da década de

⁵ A estrutura fundamental do livro é explicitada na primeira edição de 1977 que foi posteriormente atualizada na segunda edição de 1989 que basicamente adicionava um *afterword* que era uma reflexão sobre a condição da interdependência complexa após mais de uma década da primeira edição do livro.

1990, assim como foi interdependência na década de 1970. No entanto, ambos os termos são vagamente compreendidos. Portanto, eles começam esclarecendo o significado da palavra globalização a partir da compreensão do termo *globalismo* que é definido como o Estado do mundo envolvendo as redes (networks) de interdependência a distâncias multicontinentais, ligadas através de fluxos e influências de capital e bens, informações e idéias, pessoas e forças assim como substâncias relevantes do meio-ambiente e da biologia (como a chuva ácida e patógenas). Assim sendo, a globalização e a *deglobalização* referem-se ao aumento ou ao declínio do globalismo. Por outro lado, a interdependência corresponde à situação caracterizada por efeitos recíprocos entre os países ou atores em diferentes países. Como consequência, vemos que o globalismo é um tipo de interdependência com as características especiais de múltiplas conexões e redes que podem ser consideradas globais (KEOHANE e NYE, 2001: 229).

Os autores reconhecem que, na história, houve vários outros períodos de globalismo como durante a expansão imperialista do século XIX ou mesmo a época dos descobrimentos marítimos. Porém, o *globalismo contemporâneo* se diferencia em função de três características fundamentais: 1) aumento de densidade das redes; 2) aumento da velocidade institucional e 3) aumento da participação transnacional. (KEOHANE e NYE, 2001: 240).

A densidade de redes indica que há um aumento de interconexões entre as redes tornando fundamental a compreensão dos efeitos sistêmicos. A interdependência econômica afeta a interdependência social e ambiental, e o reconhecimento dessas conexões, por sua vez, afeta a economia. Em outras palavras, *tudo está conectado a tudo*. Dentro desse contexto, o globalismo contemporâneo tem um alto grau de “espessura” (*thickness*), o que significa que as diferentes relações de interdependência se interceptam mais profundamente e em mais pontos. Assim, os efeitos em uma área geográfica, em uma dimensão, podem levar a efeitos profundos em outras áreas geográficas e em outras dimensões (KEOHANE e NYE, 2001: 243).

A velocidade institucional indica o quão rápido um sistema e suas unidades se modificam, e a intensidade dessas mudanças é mais uma função da intensidade dos contatos entre as unidades, ou seja, a 'espessura' do sistema. Dessa forma, no atual globalismo, os custos reduzidos de comunicação têm intensificado as relações sistêmicas e, portanto, sua velocidade institucional. (KEOHANE e NYE, 2001: 243-245)

Por fim, a interdependência complexa, conforme descrita na primeira edição do livro, é caracterizada 1) pelos múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados; 2) assuntos múltiplos que não são claramente arranjados de forma hierárquica; e 3) a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre os Estados conectados pela interdependência complexa.

Dentro da nova era de globalismo, a interdependência complexa teria se aprofundado mais ainda quando comparada em relação ao período da Guerra Fria, o que não implica que os assuntos militares não sejam mais relevantes, mas que apenas em algumas zonas geográficas, com no Oriente Médio, eles são os assuntos primordiais. Além disso, os autores notam que a expansão da interdependência complexa é acompanhada da pluralização, ou seja, atores transnacionais, como as empresas e organizações não governamentais, têm aumentando suas participações nas redes globais, como se pode observar, especialmente nos assuntos de meio ambiente e de ataques terroristas, como no caso do World Trade Center. (KEOHANE e NYE, 2001: 245-247)

KEOHANE e NYE (2001: 259) identificam cinco respostas dos Estados ao globalismo contemporâneo:

1. Ação estatal unilateral dentro das fronteiras territoriais para buscar reduzir a vulnerabilidade ou adotar padrões externos para aumentar a competitividade;
2. Ação unilateral, por Estados ou blocos poderosos, para afetar os atores dos Estados como firmas e organizações não governamentais fora de seus territórios;

3. Cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas;
4. Cooperação multilateral em nível global, formando regimes internacionais para governar a globalização;
5. Cooperação transnacional e transgovernamental – envolvendo a sociedade civil – para governar a globalização não envolvendo uma ação coerente do Estado.

Especialmente as três últimas reações dizem mais respeito à governança sem governo embora, a segunda, também possa ser incluída por principalmente incluir indiretamente a UE como um bloco que pode buscar influir outros Estados em suas ações, mas a própria UE pode ser considerada um caso de governança sem governo.

Em todos os casos há de se considerar que o “sapato aperta de forma diferente cada um dos Estados”. Entretanto, é praticamente impossível para os Estados-nacionais, sejam fortes ou fracos economicamente, ignorar as forças da globalização.

Dessa forma, seja através do regionalismo (UE, Mercosul, etc.) ou do multilateralismo (OMC para o comércio, Kioto para o meio-ambiente, etc.) os Estados têm buscado na governança sem governo trazer maior efetividade às suas políticas e aos seus interesses dentro de um contexto de globalização que impõe um preço consideravelmente caro aos Estados que insistem no unilateralismo de suas políticas, especialmente daquelas com impacto direto nas economias nacionais.

Se na década de 1970 Keohane e Nye já haviam notado que os atores transnacionais são importantes atores das relações internacionais, sua atualização teórica do início do século XXI mostra claramente porque hoje eles têm um peso muito maior no cenário internacional. Em outras palavras, em um sistema internacional interdependente, os Estados vivem em estado de dependência

mútua, sendo afetados por ela, em maior ou menor grau, por suas sensibilidades e vulnerabilidades. Na era da globalização as conexões entre os Estados e entre estes e as OIGs e os atores não estatais se multiplicaram tornando os Estados ainda mais sensíveis e vulneráveis as suas conexões nas redes internacionais.

No contexto da economia globalizada algumas EMNs têm se tornado mais fortes a medida que o seu tamanho tem aumentado dado à inexorável tendência de concentração imposta por esta globalização. Portanto, as EMNs que são capazes de sobreviver ao darwinismo econômico acelerado pela globalização, cada vez mais são elos fortes e importantes interligando economicamente vários Estados ao mesmo tempo e tornando todos eles mais vulneráveis as suas atividades, de forma direta ou indireta⁶.

O Terceiro Xadrez

Nye argumenta que nos últimos anos tem se falado muito sobre o crescente poder americano. Mas o que significa poder? Segundo NYE (2002: 30), “é a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-lo”. Tradicionalmente, os elementos do poder são associados à posse de população, território, recursos econômicos e força militar. Entretanto, a posse dos elementos do poder não significa que os mesmos possam ser diretamente aproveitados na arena internacional. Para que isso ocorra, faz-se necessário uma política externa bem elaborada e uma boa liderança.

⁶ De forma direta, significa a presença direta da empresa nos Estados, enquanto que indireta, significa os efeitos econômicos para frente e para trás gerados em uma cadeia produtiva em nível global. Ou seja, a atividade da Nike pode gerar a terceirização de sua produção por várias empresas no mundo, por sua vez, várias dessas confecções também terceirizam a produção entre várias oficinas concentrando a montagem de peças e o controle de qualidade (portanto há uma quarterização da produção). Temos que contar ainda os empregos gerados em torno da atividade da empresa em lojas de esporte, mercado publicitário, atletas patrocinados, etc.

Se nos séculos XVII e XVIII o tamanho da população era um recurso decisivo do poder, no século XIX era a indústria e, finalmente no século XX, além da indústria, o poder nuclear. Já, hoje em dia, o poder tem se afastado da tradicional ênfase na força militar. E isso ocorre, basicamente, por três motivos. Primeiro, porque o poder nuclear revelou-se tão destrutivo que apenas, em circunstâncias extremas, se cogita utilizar. Em segundo lugar, há um contínuo crescimento de movimentos nacionalistas, especialmente depois do colapso do império soviético. Em terceiro, há uma profunda mudança social no interior das grandes potências, refletida no desejo do bem-estar acima da glória da vitória em guerras.

Nesse contexto, existem basicamente três tipos de Estados contemporaneamente: os pobres, os fracos e os pré-industriais, que são geralmente remanescentes dos velhos impérios; os Estados industriais em processo de modernização, como a China e a Índia; e as sociedades pós-industriais, como os Estados Unidos, Canadá, os países da Europa Ocidental e o Japão. O uso da força é comum no primeiro tipo de Estado, tolerado no segundo e muito pouco tolerado no terceiro tipo, porque as grandes potências não estão interessadas em lutar ou conquistar, pois a guerra impõe um alto custo econômico às pessoas (NYE, 2002: 32-33).

De nenhuma forma isso implica que a segurança seja irrelevante no século XXI, pois, mesmo na zona pacífica do terceiro tipo de Estado, há a constante ameaça de atentados terroristas, como os de 11 de setembro nos EUA e o de 11 de março na Espanha. Entretanto, é preciso reconhecer que o poder econômico tornou-se mais importante hoje do que era no passado, especialmente em relação aos Estados do terceiro grupo, isso também é cada vez mais verdade para todos os Estados. Nesse contexto, os “mercados” ganham cada vez mais força em relação aos Estados. Logicamente, devemos nos lembrar que a vulnerabilidade da Argentina, por exemplo, é muito maior do que a dos EUA em relação às forças do mercado.

No entender de Nye, a posição de líder mundial só pode ser exercida através da conjugação do *poder bruto* (*hard power*), refletido na força militar e econômica, com o chamado *poder brando* (*soft power*). O poder brando é exercido na arte de fazer os outros países cooperarem com os EUA por meio do diálogo e da negociação. Parte desse poder brando seria refletido nos valores que esse país representa, como a liberdade, o mercado, a meca das academias, a meca do divertimento, etc.

Para o exercício da liderança, é fundamental saber utilizar o poder brando, pois o constante exercício da força bruta pode causar revolta, inclusive no campo aliado. Além disso, é muito mais conveniente levar os outros a fazerem o que você deseja, em vez de obrigar alguém a fazer o que você quer. Ou seja, um Estado pode influenciar pelo poder bruto na forma de ameaças e recompensas, como também pode utilizar o poder brando e influenciar através da arte da sedução, atração e argumentação.

É importante notar, nessa discussão, que o poder brando não está atrelado ao poder bruto, ou seja, não é preciso sequer ter poder bruto para ter um significativo poder brando, como é o caso da Igreja Católica, que, desprovida de meios coercitivos, exerce uma grande influência moral em dezenas de milhares de pessoas no mundo. O Papa João Paulo II, inclusive, usou esse poder brando para mediar a debandada dos países do Leste Europeu do controle soviético.

Em termos de polaridade, qual a situação atual do sistema internacional, unipolarismo ou multipolarismo? Se a situação de unipolarismo é identificada com a hegemonia, primeiro deveríamos discutir o que é hegemonia. NYE (2002: 46) cita Joshua Goldstein para argumentar que, se a hegemonia é a capacidade de ditar ou ao menos dominar as regras pelas quais se conduzem as relações internacionais, então não se pode dizer que os EUA sejam hegemônicos, pois, apesar da grande força do país, ele não consegue determinar as regras do comércio internacional ou impedir que a Rússia invada a Chechênia ou mesmo controlar o governo venezuelano. Por outro lado, é indiscutível que os EUA sejam a maior potência militar do mundo. Entretanto, como nota Nye, se o país for

arrogante e mantiver uma política unilateralista, é possível que os tradicionais aliados não mais acatem a liderança dos EUA e isso possa perturbar a posição do país.

NYE (2002: 75) nota que os EUA são a maior potência nuclear e militar convencional do mundo, sendo que as suas despesas militares maiores que a soma dos oito países seguintes. Além disso, economicamente, o país representa pouco mais de um quarto da produção mundial, sendo a sede de 59 das 100 maiores empresas do mundo. A esses indicadores, deve-se somar o enorme poder brando do país, já discutido anteriormente. Apesar disso, a preponderância econômica do país já foi muito maior em todos os indicadores possíveis. Não que o país esteja declinando economicamente, mas muitas outras regiões vêm experimentando crescimentos acelerados desde o final da Segunda Guerra, como a Europa, o Japão, os tigres asiáticos e mais recentemente a China. Por conta disso, a tendência é de que a participação econômica do país se reduza a 15% daqui a três décadas, portanto, o país continuará a ser uma grande liderança, porém sua força será mais modesta do que hoje. Como discutimos anteriormente, salvo catástrofes, a liderança do país do ponto de vista militar deve passar o século XXI sem grandes desafios, apesar da crescente ameaça do terrorismo.

Como é possível entender este certo descompasso entre a clara hegemonia militar com a decrescente participação do país na economia mundial? Contemporaneamente, não é possível compreender as relações internacionais nos termos tradicionais de polaridade, porque a distribuição do poder deve ser analisada em um tabuleiro de xadrez tridimensional, no qual, no tabuleiro superior, estaria o poderio militar, em que os EUA são claramente hegemônicos; no tabuleiro do meio, o econômico, o poderio seria multipolar, pois, juntando os EUA a Europa e o Japão, teríamos dois terços da produção mundial. Mais adiante, é provável que tenhamos de considerar a China também como um pólo desse tabuleiro. Finalmente, o tabuleiro de baixo é o reino das relações transnacionais, que transpõem as fronteiras nacionais e escapam os controles governamentais. Esse reino inclui os atores não-estatais, como os bancos no mercado financeiro

global, *hackers* tentando invadir sistemas, terroristas, etc. Nesse tabuleiro, o poder é totalmente disperso, de modo que não é possível falar em termos de polaridade.

Dentro desse complexo jogo tridimensional, é possível transferir poder de um tabuleiro para o outro, ou seja, os jogos estão interconectados, influenciando uns aos outros. Dessa forma, perde o Estado que joga apenas em uma das dimensões do xadrez, sem compreender o poder e a influência das outras duas dimensões.

Devemos notar, no entanto, que Nye não deixa claro qual é a dinâmica do terceiro xadrez e nem como ele se relaciona com os outros dois tabuleiros. Dessa forma, esta tese essencialmente explora a dinâmica das EMNs (o terceiro tabuleiro) em relação a dinâmica econômica em nível estatal (o segundo tabuleiro)⁷.

1.3 - As EMNs dentro do Trabalho de Susan Strange

Em seu livro, *States and Markets*, STRANGE (1988) afirma que o poder é definido como a capacidade de realizar decisões em quatro necessidades básicas sociais – segurança, conhecimento, produção de bens e serviços e provisão de crédito e dinheiro. Nas relações econômicas internacionais dois tipos de poder seriam exercidos. O primeiro é o poder no sentido tradicional realista de autoridade estatal como ator internacional. O outro tipo de poder é o estrutural e refere-se à capacidade de realizar decisões em segurança, conhecimento, produção de bens e serviços e provisão de crédito e dinheiro.

Na verdade, dentro de sua visão, esses são os quatros pilares do estudo das Relações Econômicas Internacionais, sendo que a tecnologia (conhecimento) é considerada como o grande impulsionador das mudanças estruturais da

⁷ Esta relação será explorada com mais profundidade nos próximos capítulos.

economia internacional. Assim sendo, os atores não governamentais que controlam a pesquisa tecnológica acabam aumentando os seus pesos no sistema econômico internacional, ao mesmo tempo que, os Estados vão perdendo poder na determinação das decisões econômicas.

Já no livro, *The Retreat of the State State: The Diffusion of Power in World Economy* (1996), ela simplifica ainda mais a definição de poder, dizendo que este é definido como a habilidade de uma pessoa ou um grupo de pessoas de afetar os resultados em termos de que suas preferências assumem precedência em relação às preferências dos outros. A simplificação ocorre porque Strange constrói uma crítica às teorias de poder baseadas na capacidade (Neo-Realismo de Waltz) e naquilo que ela chama da obsessão do poder associado ao hegemônico (Teoria da Estabilidade Hegemônica). Assim, sua definição de poder está baseada na simplicidade da habilidade de qualquer ator conseguir fazer com que suas preferências prevaleçam. Logicamente, aqui ela abre o leque para as preferências dos atores não estatais como um todo e, em especial, as EMNs. Portanto, se as EMNs conseguem pressionar dentro da OMC para a aprovação de determinadas norma que lhes interessam, elas poderiam ser consideradas mais poderosas que os diversos Estados que se opõem a essa norma.

No contexto do crescente poder dos atores não estatais, STRANGE (1996) afirma que os governos devem reconhecer que eles perderam contemporaneamente a autoridade sobre suas sociedades nacionais e economias em relação ao que tinham no passado. A tese principal é de que as forças do mercado, impulsionadas pelas empresas privadas em finanças, na indústria e no comércio, são hoje mais poderosas do que a tradicional autoridade dos governos sobre suas sociedades e economias. O declínio da autonomia estatal poderia ser facilmente percebido pela dispersão de sua autoridade para outras instituições e organismos regionais.

Strange critica a visão estado-cêntrica dominante nas teorias de Relações Internacionais e, em especial, no estudo da EPI, por não perceber dois fatores fundamentais que geram a “retração” do Estado: a tecnologia e as finanças.

Segundo a autora, o declínio da autoridade estatal está galgado na velocidade das descobertas tecnológicas que tem um alto impacto não só na forma e velocidade com que nos comunicamos, como também no desenvolvimento tecnológico em um sentido mais amplo, incluindo novas armas de destruição nucleares e biológicas, novas descobertas que prolongam as nossas vidas, além de toda a tecnologia doméstica em volta de geladeiras, microondas, etc.

Por outro lado, o custo do desenvolvimento de novas descobertas tem aumentado cada vez mais. Esse fator está largamente relacionado com a mudança relativa de oferta e demanda de crédito, ou seja, a exigência de largos investimentos para a competição exige uma operação empresarial em larga escala, o que obviamente é típica das EMNs. Para atender as demandas sofisticadas dessas empresas, o mercado financeiro tem se tornado cada vez mais sofisticado em escala global. Não são apenas mecanismos de crédito associados à importação e exportação, mas investimentos de risco (*equity*) e mecanismos de derivativos que protegem o fluxo de caixa de uma empresa que opera em escala global. Diante dessa lógica (de necessidade de diminuir o custo de transação das EMNs), os Estados cada vez mais se vêem obrigados a se enquadrarem em políticas econômicas ortodoxas e aprovar leis que permitam a operação de EMNs de forma livre; caso contrário, aquela sociedade se verá alijada da economia global.

Do ponto de vista histórico tradicional das Ciências Políticas, os Estados sempre foram o cerne da autoridade sobre todos os aspectos da sociedade e da economia e, portanto, os grandes reguladores da atividade econômica. A centralidade do Estado em relações internacionais é facilmente compreensível pela centralidade da Ordem de Westfalia de 1648. Uma vez definida a soberania associada aos Estados, a questão eminente da ordem estatal passou a ser a segurança. Esse paradigma se manteve dominante, na prática, do século XVII até meados do século XX, quando os Estados começaram a cooperar e dividir a sua autoridade dentro da construção de regimes internacionais nas mais diversas áreas.

A partir do pós Segunda Guerra Mundial as empresas e os mercados começaram a se desenvolver de tal forma (acelerados pela lógica produtiva e pela tecnologia) que mais e mais a autoridade estatal foi se diluindo, a ponto de que, hoje, a tradicional distinção entre política interna e externa passar a ser problemática uma vez que cada vez mais o mundo é transnacional em todos os sentidos, da economia à segurança.

No contexto do enfraquecimento dos Estados, STRANGE (1991) vê uma crescente rivalidade entre empresas e Estados caracterizada pelas seguintes proposições:

1. Os Estados estão competindo mais por meios de criar riqueza dentro de seus territórios do que sobre poder em relação a outros territórios.
2. A emergência de novas formas de competição global entre as empresas também afeta como os Estados competem por riqueza.
3. Países pequenos e pobres enfrentam enormes barreiras de entrada em indústrias que tem características de competição global.
4. Essas mudanças trouxeram duas novas dimensões para a diplomacia. Os Estados não só devem negociar entre eles, como também com as empresas multinacionais, em busca de recursos para os seus territórios. Além disso, as empresas estão se tornando cada vez mais parecidas com os Estados à medida que negociam alianças para buscar participações cada vez maiores nos mercados mundiais. A interação entre as três dimensões (Estado-Estado, empresa-empresa, Estado-empresa) forma uma *diplomacia triangular*.
5. Essas novas dimensões multiplicaram o número de possíveis opções para governos e empresas o que complica mais ainda a administração das múltiplas agendas desses atores.
6. Todas essas mudanças causaram um aumento na volatilidade das decisões globais, possibilitando uma enorme divergência entre as diplomacias e enfraquecendo os pequenos países.

No tradicional modelo de EPI que GILPIN (1987) descreve, apontando a integração ente política e economia, temos a equação básica Estado (E) + Mercados (M) que basicamente equivale a dizer como os Estados afetam a distribuição de riqueza e os mercados afetam a distribuição do poder entre os países. Por outro lado, STRANGE (1988) propõe alterar a equação de Estado (E) para múltiplas Autoridades (A n) e repor Mercados por múltiplos mercados (M n), que resulta na alocação dos valores segurança, riqueza, justiça e liberdade (V n), não só entre Estados, como também entre os múltiplos grupos sociais (Soc n), gerando a seguinte equação:

$$A_n \quad M_n \quad V_n$$

$$--- + ----- = ---$$

$$M_n \quad A_n \quad Soc_n$$

Um dos principais argumentos de Strange é que ocorreu uma transferência de poder dos Estados para os mercados e isso tornou as EMNs efetivamente atores de relações internacionais, não apenas o “poder atrás do trono”, mas, verdadeiramente atores com políticas externas relativas a outras empresas, Estados, etc.

Strange destaca que historicamente, nos últimos cinqüenta anos, as EMNs também mudaram consideravelmente. Em meados do século XX, a maior parte dessas empresas estava associada a atividades em minérios e agricultura, hoje, essas operações são menos importantes e as grandes operações estão concentradas em manufaturas e serviços. A UNCTAD (2002) indica que hoje a maior EMN do mundo, em ativos estrangeiros, é a Vodafone - o poderoso grupo de telecomunicações de origem britânica. É ainda interessante constatar que em quarto lugar, está o grupo Vivendi Universal, líder mundial em entretenimento.

Um segundo fator histórico importante destacado por Strange é a verdadeira multinacionalização dessas empresas. É verdade que o país de origem da empresa é extremamente importante na determinação das políticas das empresas e até na composição de seu conselho de administração, porém, a verdadeira multinacionalização diz respeito ao processo de produção global e a lógica corporativa transnacional que nem sempre irá coincidir com os gostos do governo do país de origem da corporação como demonstra o sucateamento de Detroit, causado por empresas como a GM que, mudou suas plantas para o México.

Segundo Strange, essas tendências são importantes indicadores da mudança de poder do Estado para o mercado. No entanto, é lógico que poderia se argumentar em um sentido tradicional de Relações Internacionais, de que essas mudanças de fato indicam importantes transformações econômicas, mas o Estado continua a ser o ator fundamental das relações internacionais. Nesse sentido, GILPIN (*in* LAWTON *et al.* 2000: 202) argumenta que os investimentos diretos são, em sua maioria, direcionados aos Estados Unidos, China, Europa Ocidental e a alguns setores do Brasil e do México (como o automobilístico). Portanto, seria importante notar que apenas alguns países estão envolvidos na globalização das empresas multinacionais. Além disso, as EMNs são o produto de culturas e das políticas das suas sociedades natais.

Para responder a esta fundamental objeção, é preciso voltar a natureza do poder. Como já discutido, Strange indica que o poder é dado pela influência sobre o resultado, em vez da análise da capacidade. Mas sobre quais resultados? Se focarmos a segurança internacional, restrita ao tema de paz e guerra entre os Estados, obviamente que o poder das EMNs é bastante reduzido⁸, contudo será que as relações internacionais estão restritas a esse tema? Na verdade, a política

⁸ Apesar de que a última guerra e posterior ocupação do Iraque pelos Estados Unidos terem vindo acompanhadas de uma imensa presença de empresas especializadas em segurança que fazem o serviço de aconselhamento ao exército em várias áreas como condução de interrogatórios, administração de prisões, etc., além de serviços de segurança especiais como escolta a pessoas e a material bélico.

internacional é uma área muito mais vasta do que a segurança internacional definida de forma restritiva. Hoje em dia, mesmo essa área vem sofrendo uma intensa discussão sobre a redefinição do termo segurança para incluir outros tipos de ameaças, além das clássicas, como, por exemplo, as ameaças trazidas pela fome ou mesmo a ameaça trazida pelo colapso econômico (como no caso das pirâmides na Albânia).

Por outro lado, as EMNs desempenham um papel fundamental na determinação de quem recebe o que e quanto. Isso pode ser notando em:

1. A diminuição da presença governamental na economia manifestada pela avassaladora tendência de privatizações.
2. As EMNs fizeram muito mais que Estados e organização internacionais no sentido de redistribuição de riqueza, por meio dos investimentos que criaram mais empregos que qualquer programa governamental de qualquer país.
3. As relações trabalhistas, incluindo conflitos e benefícios, cada vez mais são administradas diretamente pelas EMNs.
4. Cada vez mais as empresas tem sido capazes de fugir das duplas taxações através de mecanismos como *transfer pricing* e outros acordos internacionais.

Finalmente, sua teoria sustenta quatro proposições a respeito da EPI contemporânea:

- a) Guerra e paz entre Estados não são mais a principal preocupação dos Estados e, sim, as questões econômicas;
- b) O poder dos Estados está em declínio. Os Estados não desaparecerem, mas pode-se falar em uma sociedade global que vem tomando poder dos Estados;

- c) O desenvolvimento da tecnologia e dos mercados financeiros está aceleradamente o desenvolvimento econômico e colocando as EMNs como agentes importantes das relações econômicas internacionais, fazendo com que a nova diplomacia (entre empresas) seja até mais importante que a tradicional diplomacia econômica entre Estados;
- d) O mundo caminha para um *neo-medievalismo*, no qual vários tipos de autoridade competem e coexistem na política mundial.

1.4 – Mapeamento teórico sobre o papel das EMNs nas relações internacionais.

O quadro abaixo resume como as teorias de Relações Internacionais avaliam o papel das EMNs nas relações internacionais bem como a determinação da relação entre as EMNs e seus Estados de origem e Estados receptores.

Tabela I - As Teorias de Relações Internacionais e as Empresas Multinacionais

	Teorias Marxistas	Neo-Realismo	Neoliberalismo	Susan Strage
EMNs são atores de RI?	Sim	Não	Sim	Sim
Papel das EMNs nas relações internacionais	Atores centrais que determinam os interesses de seus Estados de origem e geram a dependência de seus Estados receptores em relação aos países centrais.	São elementos do poder dos seus Estados de origem.	Atores autônomos, com suas próprias políticas externas que, podem ou não convergir com os interesses de seus Estados de origem e receptores.	As EMNs são atores centrais das relações internacionais rivalizando com os Estados em termos de poder

Papel do Estado (em comparação ao das EMNs)	O Estado é marionete da burguesia	O Estado é o único ator relevante. EMNs devem se submeter as determinações estatais	O Estado é o ator central das relações internacionais, entretanto, as EMNs são atores providos de poder que podem afetar os resultados das relações internacionais	O Estado transferiu poder para o mercado tornando as EMNs atores fundamentais de RI. Esses atores têm uma crescente rivalidade na tentativa de geração de riqueza
Relação EMNs/Estado de origem	O interesse da burguesia local sempre prevalece na formação da política externa	Interesse do Estado sempre prevalece, especialmente em termos de segurança. EMNs buscam influenciar política externa através dos mecanismos políticos locais	Determinação do interesse do Estado depende da avaliação racional do interesse nacional <i>versus</i> a vulnerabilidade em relação às corporações.	Interesses costumam ser convergentes, entretanto é possível que haja divergência e nesse caso as EMNs tendem a prevalecer.
Relação EMNs/Estado Receptor	Através de seus Estados de origem as EMNs exercem enorme pressão (inclusive via militar) criando mecanismos de dominação e dependência econômica	Interesse do Estado sempre prevalece, especialmente em termos de segurança. EMNs buscam influenciar política externa através dos mecanismos políticos locais e via lobby junto ao governo de seu país de origem que por sua vez pode (ou não) pressionar o Estado receptor	As EMNs podem influenciar os Estados receptores (dependendo de sua vulnerabilidade) não só através de mecanismos locais mas também transnacionalmente via fóruns internacionais ou mesmo através da ação da matriz da corporação. independente da agenda de política externa do país.	Devido as forças de mercado os Estados disputam atrair as EMNs submetendo-se ao interesse das mesmas no que tange a legislações locais e internacionais mais flexíveis no tratamento ao capital internacional.

Fonte: Elaboração própria com base nas análises teóricas

Embora a explicação de Marx sobre a relação entre as empresas e o Estado seja historicamente importante ela apresenta ao menos três limitações fundamentais. A primeira, diz respeito à ausência de uma explicação de como se dá em termos práticos esta influência. Em segundo lugar, a teoria de Marx não

concebe a possibilidade de que os interesses das empresas e dos Estados, às vezes, possam ser opostos. Finalmente, a teoria tem dificuldade em incorporar como se dá a atuação das EMNs nessa lógica de influência da burguesia na ação do Estado, ou seja, como uma burguesia, cuja natureza é transnacional, seria capaz de influenciar as decisões dos Estados nacionais?

A proposição da lógica associativa empresas-Estados do Imperialismo é compreensível dentro de uma contextualização histórica do início da formação das grandes corporações internacionais onde de fato podemos avaliar a Grande Guerra como uma guerra imperialista. Entretanto, o sistema capitalista como um todo e, em particular as grandes corporações, se mostraram muito mais dinâmicos do que Lênin e Bukharin podiam imaginar. Se de um lado a tendência de concentração de capital continua a ser real ainda hoje, por outro lado, as empresas encontraram outras formas de se expandir ao longo do século XX diferentes da ação imperialista dos Estados.

A história corporativa do século XX mostra que mesmo as grandes empresas quebram se não forem capazes de se adaptarem as mudanças de mercado. De fato, à época de Lênin e Bukharin, a maior parte das grandes empresas eram focadas em *commodities* com uma tendência voraz de expansão. Veja que, ao final do século XIX, as principais empresas que compunham o índice Dow Jones da Bolsa de Nova York estavam focadas na produção de açúcar, tabaco, algodão, borracha, etc.⁹. Hoje, o índice é composto tanto por empresas focadas em *commodities*, como a Alcoa, quanto por grandes empresas do setor de serviços que vão desde uma American Express, passando pela Microsoft, até a E-Bay da era da Internet. A maior parte dessas empresas trabalha com produtos e serviços com alto valor agregado e com estratégias de expansão que não dependem necessariamente do apoio dos seus Estados de origem.

O elemento fundamental ignorado pelo Marxismo, como um todo, em sua descrição da dinâmica corporativa, é o papel da tecnologia na sustentação da

⁹ American sugar, American Tobacco, American Cotton Oil, American Rubber, etc.

atividade empresarial. Parece que o Marxismo não é capaz de imaginar que algumas corporações possam se reinventar e manter sua longevidade, como é o caso da General Electric que compõe o Dow Jones desde a fundação do índice em 1896, ou que grandes corporações de *commodities* desapareçam para dar espaço a outras grandes empresas em setores mais dinâmicos da economia capitalista.

Aparentemente as ações de cunho mais imperialista estão associadas a mega corporações com fortes interesses em *commodities*¹⁰ mas o mesmo não é necessariamente verdade para os setores industriais e de serviços mais dinâmicos.

Além disso, a teoria ignora a possibilidade de cooperação internacional não só como mecanismo para evitar os conflitos bélicos internacionais, mas como elemento fundamental de coordenação dos interesses econômicos dos Estados e das EMNs. Ao longo do século XX, os Estados foram capazes de se organizarem de modo a proteger a sobrevivência do sistema econômico como um todo através da fundação de organizações econômicas internacionais como o FMI e a OMC além de acordos de integração regional como o do Mercosul e da UE. A capacidade dos Estados se coordenarem em última instância é de interesse de todas as empresas, pois, fornece um ambiente competitivo com regras mais claras e transparentes para a competição internacional. A coordenação econômica dos Estados, com total anuência das corporações, em última instância contraria a expectativa das teorias marxistas que apregoam a qualidade canibalista do sistema capitalista mundial.

Se é verdade que os países chamados periféricos e semi-periféricos são altamente vulneráveis às atividades das EMNs pode-se dizer que os países centrais também são consideravelmente vulneráveis, ou seja, as atividades dessas empresas também são vitais para as economias nacionais destes países. Quando uma dessas empresas, por exemplo, decide mudar uma de suas plantas

¹⁰ Os interesses associados à exploração do petróleo são presença constante nos conflitos do Oriente Médio como a Guerra do Sinai em 1956 ou a Guerra do Golfo em 1990.

de produção para outro país (especialmente os periféricos) isso automaticamente resulta em demissões e empobrecimento regional.

Em um contexto de globalização, tanto países centrais quanto periféricos ou semi-periféricos concorrem entre si para atrair o precioso capital das EMNs. Portanto, a lógica das decisões estratégicas das EMNs independe dos interesses dos Estados, mesmo os de seu país sede.

Logicamente, que a maior parte das EMNs tem sua sede em países centrais que são beneficiados pela remessa de lucros auferidos internacionalmente, entretanto, do ponto de vista do impacto econômico é muito mais importante para uma economia nacional o efeito multiplicador gerado pelo emprego direto e pelo resultado do desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, qualquer EMN que perceber que determinado país tenha determinada vantagem comparativa, seja em produção seja em desenvolvimento tecnológico, irá mudar essas atividades para este país como forma de sobreviver competitivamente globalmente independente de qual seja o seu país sede.

Assim como o Marxismo, o problema das concepções neomarxistas está focado em sua falta de compreensão da natureza transnacional das atividades das EMNs. Em última instância, essas empresas são vistas como o “poder por trás do trono” das economias centrais e, portanto, o grande vilão da miséria dos países periféricos. A natureza transnacional dessas empresas significa que elas podem ser, na verdade, um “poder independente do trono” que toma suas decisões não em função de interesses políticos nacionais e, sim, em função de interesses econômicos particulares aos seus acionistas. Em um cenário global de concentração de capital é possível dizer que tanto os países chamados centrais quanto os periféricos possam ser considerados “dependentes” das EMNs, ou seja, nenhum país poderia se dar ao luxo de prescindir, mesmo que assim o desejasse, da ação econômica dessas empresas.

Da mesma forma que o Marxismo, Strange considera o poder das EMNs quase que ilimitado, principalmente por indicar que vivemos em um sistema neo-

medieval onde os Estados, cada vez mais, são desprovidos de poder, principalmente em termos econômicos.

Nesse sentido, há de se concordar com GILPIN (2001: 21) que afirme que a natureza da economia política internacional permanece estado-cêntrica, apesar das mudanças econômicas e tecnológicas que mudaram significativamente a política internacional nas últimas décadas. Nem Strange, nem os marxistas, são capazes de dar sustentação teórica e empírica para a afirmação da fragilidade dos Estados e para o poder ilimitado das EMNs. Os Estados seguem sendo os atores fundamentais de qualquer processo multilateral de negociação e seguem buscando, de uma forma ou de outra, regulamentando e canalizando as forças da economia mundial.

Da mesma forma, é verdade que para a maior parte das EMNs o seu mercado principal segue sendo o de seu país de origem, e as políticas dos governos desses países pesam mais do que as decisões dos governos dos países receptores. É verdade também que os mercados estrangeiros também são mercados nacionais e as estratégias corporativas devem se adaptar as políticas dos governos dos países receptores (GILPIN, 2001: 297). Também é verdade que, apesar da globalização, as EMNs são consideravelmente distintas, uma das outras, principalmente em função das tradições ideológicas do país da origem da empresa (PAULY e REICH, 1997). É verdade ainda que, os Estados seguem usando seu poder para implementar políticas para canalizar as forças econômicas de modo que sejam mais favoráveis ao interesse nacional. Por outro lado, à medida que Estados e as corporações têm se tornado virtuais¹¹ aumenta também o papel, principalmente das grandes empresas, no cenário político internacional.

¹¹ ROSECRANCE (1999: 43) define os Estados virtuais como aqueles que se concentram em serviços altamente especializados, centralizam matrizes das empresas, mas concentram a produção fora do país. Ao mesmo tempo, a corporação virtual é definida como empresas que concentram na matriz o design, marketing e finanças e deixam a produção para outras empresas pelo mundo (ROSECRANCE, 1999: 8). Essencialmente as forças econômicas e tecnológicas são responsáveis pela virtualização de empresas e Estados.

Portanto, o problema fundamental da visão neo-realista das relações econômicas internacionais não está no estado-cêntrismo da teoria, mas sim, na incapacidade de acomodar teoricamente as relações políticas entre Estados e as EMNs no contexto dessa “virtualidade”. Ou seja, o Neo-Realismo é incapaz de reconhecer a natureza transnacional das empresas e, acaba por considerar o poder das EMNs limitados à esfera do jogo político local de cada país onde ela atua.

Como nota ROSECRANCE (1999, 44), as corporações que entram em outros países tem uma face de *Janus*, pois, à medida que as empresas atuam em outros mercados agem como uma extensão dos interesses de seu Estado de origem. Entretanto, ao mesmo tempo, a empresa tem que responder a situações de mercado e de regulamentação no país receptor. As empresas são influenciadas pelos governos dos países em que atua (seja através de regulamentação, seja pela gestão da política econômica), o que afeta a lucratividade da corporação como um todo. Por outro lado, a empresa investe no país receptor, pois acredita na solidez da economia local e, portanto, contribui para a prosperidade do país.

Na verdade, a face de *Janus* corporativa é bem mais complexa. A ambigüidade em relação aos Estados é generalizada ao mesmo tempo em que ela é absoluta quando o tema é lucratividade, ao menos no longo prazo. As EMNs necessitam da estrutura jurídica construída e sustentada pelos Estados. Não interessa a elas, em absoluto, o enfraquecimento dos Estados, pois, a instabilidade institucional não atende aos interesses básicos das empresas. Um ambiente de negócios onde os contratos não são respeitados ou onde as empresas podem ser saqueadas é, sem dúvida, um péssimo lugar para a maior parte das empresas. A ausência de mecanismos de aplicação e coerção legal implica em uma incerteza sobre a perenidade dos negócios.

Como vemos, a maior parte das teorias de relações internacionais são extramente limitadas na compreensão do papel das EMNs nas relações

internacionais e, em especial sua relação com os estados e seu papel nas negociações econômicas internacionais.

Se o pecado das teorias marxistas está no excessivo peso da estrutura ignorando o papel dos atores internacionais o problema das teorias derivadas da tradição realista está na suposição de que os atores não-estatais não podem influenciar o resultado do jogo político internacional, a não ser, através dos mecanismos políticos internos a cada Estado. A suposição de que as EMNs são apenas empresas nacionais com operações internacionais (GILPIN, 1987) ignora a lógica transnacional da organização das atividades das EMNs amplamente presente na literatura de administração de empresas dedicada a compreensão e aperfeiçoamento das operações dessas empresas (HILL, 2003, LEVITT, 1983, OHMAE 1989 e VERNON 1986).

O Neo-Realismo no fundo, considera que, as EMNs são apenas instrumento de poder dos Estados. Nesse sentido, as corporações são desprovidas de poder na política internacional. Se, como já notamos, considerarmos que poder está associado a capacidade de influenciar um resultado final, poderíamos provar que as EMNs são atores fundamentais das relações econômicas internacionais apenas demonstrando como elas influenciam os resultados das negociações econômicas internacionais. Nesse caso, não importa que as EMNs não sejam capazes de alterar a estrutura internacional, mesmo porque quantos Estados no mundo têm essa capacidade?

Ignorar a importância das EMNs na política internacional contemporânea como um ator independente dos Estados é ignorar o crescente poder, autônomo e independente dos Estados, que essas empresas vem adquirindo na economia mundial, especialmente no contexto de globalização e governança global, onde os Estados vem perdendo a capacidade de autonomia à medida que cresce a interdependência econômica.

Se por um lado, Strange corretamente indica que as empresas agem como negociadores internacionais (diplomacia triangular) em relação a outros Estados,

por outro, minimiza a centralidade dos Estados na política internacional, alegando que o mundo vive uma fase neo-medieval. Não é possível esquecer que os Estados seguem sendo os atores fundamentais das relações internacionais mesmo porque em qualquer negociação econômica internacional apenas os Estados participam da votação e assinam o acordo final. Apenas os Estados criam regulamentações, de forma individual ou coletiva (acordos internacionais), que dão estrutura para as operações das EMNs. Além disso, apenas estes seguem possuindo os mecanismos e a legitimidade para executar o *enforcement* dessas regras. Acima de tudo, não interessa a nenhuma EMN que os Estados desapareçam, pois a estabilidade de sua operação depende da existência das estruturas legais e políticas que os Estados mantêm.

Dessa forma, dentro do campo positivista, nossa escolha teórica recai sobre o modelo neoliberal que, através da compreensão da interdependência complexa, do globalismo e do xadrez de três níveis, balanceia a centralidade do Estado na política internacional com a importância das EMNs como ator independente e fundamental das relações econômicas internacionais. Nesse sentido, devemos entender com mais detalhe qual a lógica da ação das EMNs contemporaneamente e qual os limites do poder dessas empresas na política internacional.¹²

¹² É importante notar que este corte teórico, conforme indicado pela figura 3, torna dispensável a utilização do modelo de jogos de dois níveis de PUTNAM (1988) já que isto não só é implícito no neoliberalismo, ao indicar a relação do jogo doméstico com o intergovernamental, mas mais do que isso, ao indicar também a negociação transnacional e esta relação transnacional com o jogo intergovernamental, ou seja, este importante componente não é levado em consideração no referido modelo.

2

2 - A Lógica da Ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais

Para entender a lógica da ação das EMNs nas relações econômicas internacionais contemporâneas é preciso, em primeiro lugar, entender porque as empresas se internacionalizam¹³.

Diversas são as razões para que as empresas se internacionalizem amplamente presentes na literatura sobre negócios internacionais¹⁴ (HILL, 2003, KORTEN, 2001, LEVITT, 1983 e ROCHA, 2003). Essas razões costumam variar essencialmente em função do tipo de indústria em que as empresas operam. Basicamente, Essas razões podem ser divididas em pró-ativas e reativas. As razões pró-ativas estão associadas a motivações internas a empresa ou a lógica do segmento de atuação, enquanto que, as razões reativas dizem respeito a uma reação a movimentos externos a empresa, os quais ela não pode controlar:

Razões pró-ativas

- Produto único – A empresa possui um produto único e diferenciado e, portanto, a internacionalização serve para aproveitar em escala global esta diferenciação. Exemplo clássico desta categoria é a Coca-Cola.
- Vantagem tecnológica – A empresa possui um modelo de negócios baseado no desenvolvimento tecnológico. O alto custo desse

¹³ Há uma importante distinção entre internacionalização das empresas e internacionalização dos estados. A internacionalização das empresas refere-se ao processo de aumento de envolvimento em operações internacionais (WELCH e LUOSTARINEN *in* BUCKLEY e GHOURI, 2004: 84), enquanto que a internacionalização dos Estados refere-se aos processos gerados pelas mudanças nos fluxos de bens, serviços e capital (MILNER e KEOHANE *in* KEOHANE e MILNER, 1996: 4).

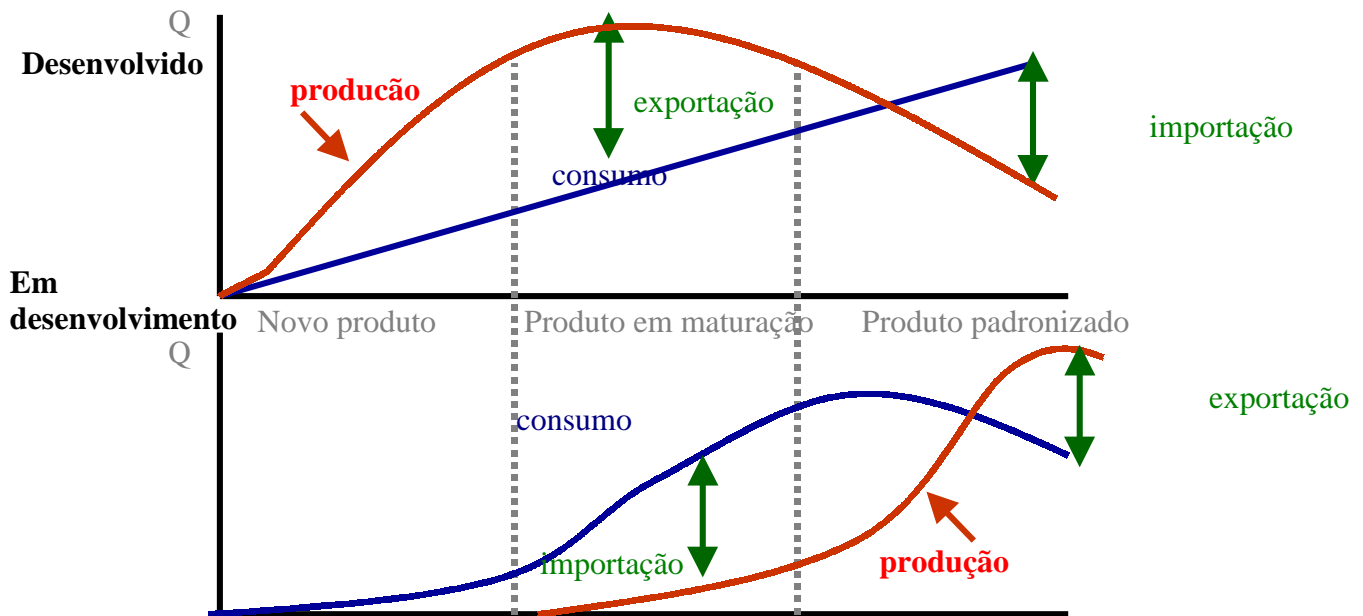
¹⁴ Negócios internacionais são definidos como relações comerciais internacionais ou operações internacionais de investimento em empresas (veja HILL, 2003).

desenvolvimento impulsiona a empresa a comercializar os seus produtos globalmente de modo que ela possa continuamente reinvestir em inovações tecnológicas. Algumas empresas desta categoria incluem 3M e Microsoft.

- Benefícios fiscais – A empresa é atraída a entrar em um determinado país fruto de isenções fiscais oferecidas por determinado governo.
- Economias de escala – Esta é uma das razões clássicas, ou seja, a empresa inicia uma operação internacional para, ao aumentar a sua escala de produção, diluir os seus custos fixos diminuindo assim o seu custo unitário total de produção.
- Estratégia anti-cíclica – Muitas vezes o mercado interno pode sofrer quedas bruscas de consumo afetando radicalmente o resultado da empresa. Uma forma de diminuir o impacto do ciclo econômico é diversificar os locais em que a empresa atua e, portanto, é possível que a receita global da empresa possa ser eventualmente protegida por outros mercados que se encontrem em expansão.
- *First mover advantage* – Uma empresa que possui um produto novo deve se internacionalizar rapidamente para se tornar líder mundial no mercado que de certa forma ela está criando. A primeira empresa a entrar em novos mercados acaba criando importantes barreiras de entrada que dificultam a entrada de novos concorrentes.
- Teoria do ciclo-produto de Vernon. – Segundo VERNON (1986), os produtos passam por um ciclo de desenvolvimento no quais estes são desenvolvidos e inicialmente vendidos, no mercado do país de origem da empresa, com o passar do tempo, o produto passa a ser exportado para outros mercados. Quando o produto atinge a maturação ele é largamente consumido em seu mercado natal e exportado, mas, nessa fase, começa a ser interessante para a empresa produzir o produto fora

do seu mercado natal uma vez que o processo de produção já é consideravelmente dominado e já há várias empresas competindo no mercado. Dessa forma, a empresa abre uma plataforma de produção em um país (especialmente em desenvolvimento) cujos custos de produção sejam mais baixos do que em seu mercado de origem e passa a produzir o produto tanto para o consumo no país em desenvolvimento, quanto para a exportação para o país natal da empresa. Finalmente, o produto já altamente padronizado, é quase que integralmente produzido em outro país até que lentamente seu consumo passa a diminuir, primeiro, no país desenvolvido e, depois, no país em desenvolvimento, até que a linha de produção é extinta. Normalmente, uma empresa competitiva possui vários produtos em diferentes fases do ciclo de produção de modo a garantir o posicionamento da empresa no mercado. Veja resumidamente o ciclo pela figura abaixo

Figura 4 – Teoria do ciclo-produto de Vernon



Fonte: VERNON (1986)

Razões Reativas

- Pressão da competição – fruto de queda de barreiras comerciais as empresas que antes viam os seus mercados cativos e protegidos agora começam a enfrentar a ameaça da entrada de concorrentes internacionais. Além disso, seja por razões pró-ativas ou reativas, novas empresas podem entrar no mercado da empresa que, para enfrentar as novas ameaças procura internacionalizar-se enfrentando assim diretamente os competidores em todos os mercados.
- Excesso de produção – Dependendo do tipo de indústria, ocorre, às vezes, picos de produção que não são absorvidos pelo mercado interno. O mercado externo pode ser visto como uma forma de escoar este excesso de produção.
- Declínio das vendas domésticas – Da mesma forma, a demanda interna pode cair fruto do ciclo econômico e a empresa passa a usar o mercado externo como uma forma de compensar essa perda temporária. Nesse caso, há uma diferença com a estratégia anti-cíclica, pois, essa estratégia é de longo prazo e devidamente planejada, enquanto que no caso reativo, costuma ser apenas um movimento temporário até que haja uma retomada da demanda no mercado interno.

Grande parte dessas forças que empurram as empresas à internacionalização sempre estiveram presentes nos negócios internacionais, especialmente ao longo do século XX. Entretanto, contemporaneamente, o fenômeno da globalização tem contribuído decisivamente para impulsionar o processo de internacionalização das empresas.

A globalização como fenômeno político, econômico e social, tem sido amplamente analisada pelos diversos ramos das Ciências Sociais e, portanto, dada a sua natureza internacional, é importante discutir a sua relação com as

Relações Internacionais. SARFATI (2005: 318) define a globalização como o processo no qual as tradicionais barreiras entre Estados caem, fruto do avanço tecnológico, que possibilita intensa troca de informações entre as pessoas no mundo. Esse fenômeno é observado virtualmente em todos os aspectos das relações humanas, incluindo não somente a economia, como também cultura, meio-ambiente, educação, imprensa, etc.

Nessa definição, a globalização é vista como um processo, ou seja, não é algo restrito ao final do século XX e início do XXI. Corresponde a uma tendência histórica de aproximação dos povos do mundo, que é sempre estimulada pelo processo de descoberta e desenvolvimento tecnológico. Ou seja, as quedas de barreiras não são simplesmente econômicas, mas em todos os sentidos, como a decretação do fim da ditadura da distância, à medida que posso me comunicar instantaneamente globalmente e me locomover relativa e rapidamente por grande parte do planeta.

Trata-se de um processo, pois, sempre que a tecnologia dá saltos, a tendência de aproximação é acelerada, como na época dos descobrimentos marítimos ou com a expansão de redes ferroviárias e de tecnologias revolucionárias de comunicação, como o telégrafo¹⁵. Há de se reconhecer que, embora a tendência sempre tenha existido, há períodos em que a globalização não levou a aproximação das pessoas, ao contrário, levou a fragmentação extrema, como na eclosão do nacionalismo no período entre-guerras.

Mas, afinal qual a relação entre a globalização e as teorias de Relações Internacionais? De fato, a globalização representa um profundo desafio a todas as explicações clássicas de Relações Internacionais e, mais profundamente, ao próprio sistema internacional, ao colocar em jogo conceitos clássicos, como o poder do Estado, a territorialidade e, principalmente, a soberania. A globalização transcende as tradicionais distinções entre local, nacional e global e entre

¹⁵ Veja que o telegrafo é mais revolucionário que a Internet à medida que seu advento cortava o lapso de comunicação transatlântico de vários meses para algumas horas e a Internet corta este lapso de horas para segundos.

assuntos domésticos e internacionais. ROSENAU (*in* LANDAU, 2001: 13), destaca que é fundamental que as teorias de Relações Internacionais desenvolvam-se e passem a explicitar novas noções de territorialidade, porosidade das fronteiras, o papel das organizações transnacionais e das mudanças de autoridades nacionais para transnacionais.

NYE (2002) é daqueles que considera que a globalização expressa como o aumento da interdependência, é virtualmente tão antiga quanto a história humana. A novidade, então, estaria em que, agora, as redes são mais densas e mais complexas, incluindo mais regiões e classes econômicas. Nesse contexto, o discurso tradicional de que a globalização é sinônimo de americanização é por demais simplista, até porque mesmo os Estados Unidos seriam o resultado da globalização ocorrida nos séculos XVII e XVIII.

Por outro lado, é compreensível o ressentimento popular internacional, fruto da popularização da cultura pop americana, vista através das corporações como Coca-Cola e McDonald's. Apesar disso, argumenta Nye, a própria cultura norte-americana é multifacetada e sincrética. Além disso, o próprio cardápio do McDonald's é variado nos distintos países e, como a lanchonete é uma franquia, seus proprietários são dos próprios locais.

Mesmo assim, Nye considera que a atual globalização pode ser considerada em grande parte *americanocêntrica*, porque parte considerável das mudanças globais tem origem nos Estados Unidos. Enfim, Nye manifesta que a cultura *pop* é apenas um dos elementos que coloca os Estados Unidos no epicentro do fenômeno. Além desse fator, as dimensões do mercado norte-americano, a eficiência de algumas das suas instituições e o poderio militar lhe dão, juntos, esse papel central.

A globalização vista como aprofundamento das redes mundiais e interdependência, não significa a universalização, ou seja, apesar da propagação das tecnologias da informação, a maior parte da população mundial continua a não ter acesso a telefones e, portanto, em muitos aspectos a globalização tem

aprofundado o abismo entre ricos e pobres, ou seja, a globalização não pressupõe nem homogeneidade nem equidade.

Para PETRELLA (*in* LANDAU, 2001: 15-16) a internacionalização é identificada como o aumento da área geográfica para a atividade econômica, a multinacionalização caracteriza a transferência de recursos, especialmente capital e trabalho, de uma economia para outra, enquanto que, a globalização refere-se a um alto grau de internacionalização refletido no aumento do comércio, investimento e fluxo de capitais gerando laços cada vez maiores entre os países.

Todo este processo de globalização influencia a lógica da ação corporativa internacionalmente, mais especificamente, pela globalização dos mercados e a globalização da produção (HILL: 2003). A globalização dos mercados refere-se ao processo de fusão dos mercados domésticos em um imenso mercado mundial. A formação desse imenso mercado mundial é acelerada pelos próprios Estados a medida que reduzem suas barreiras tarifárias e não tarifárias através de negociações multilaterais (essencialmente na OMC e em acordos de integração regional como NAFTA, Mercosul, ALCA, etc.) e biltaterais (acordos de livre comércio envolvendo dois países).

A globalização dos mercados empurra a concorrência para uma escala global, o que obriga as empresas a constantemente buscarem reduções de custos e a otimização da sua produção. Dessa forma, cada vez mais os produtos de grandes corporações como a Coca-Cola, a Sony, a HP, etc. são mais padronizados e sustentados por campanhas de marketing globais. Logicamente, que o mercado é mais ou menos globalizado, dependendo de que indústria estivermos falando. Todo segmento de *commodities* agrícolas e minerais é extremamente globalizado, o mesmo pode-se dizer sobre setores que produzem bens com maior valor agregado como microprocessadores, indústria de aviação, farmacêuticos, etc. Essa tendência segue também no setor de serviços, como o de supermercados e telecomunicações.

Junto com a globalização dos mercados caminha a globalização da produção. Como as empresas cada vez mais competem globalmente, elas precisam buscar ao máximo reduzir os seus custos de produção. Isso faz com que a decisão de produção seja uma decisão global onde cada componente de um produto final, como os de uma aeronave, sejam produzidos por empresas diferentes localizadas em diferentes países.

A globalização de mercados e da produção tem mudando radicalmente os perfis das EMNs. A Nike, por exemplo, tem praticamente toda a sua produção terceirizada em diversos países. Por sua vez, por exemplo, a Drastosa, que é terceirizada da Nike no Brasil, também terceiriza a sua produção através de dezenas de oficinas de costura passando a coordenar o processo de produção, dando acabamento em algumas peças e, fazendo o controle geral de qualidade. Ou seja, a produção da Nike é quarteirizada restando a Nike o papel de dar sustentabilidade a marca globalmente além de assegurar que os produtos comercializados façam jus a marca Nike (mesmo porque, a maior parte do desenvolvimento de novos produtos também é terceirizada). Em outras palavras, por conta da globalização, o negócio da Nike tornou-se essencialmente marketing e, não um negócio de venda de roupas e outros artefatos para atletas.

Como já notado, este processo de globalização é impulsionado pelos próprios Estados que estão derrubando suas barreiras ao comércio e criando regras que incentivam o investimento direto. Além disso, como nota LEVITT (1983) todo esse processo é essencialmente impulsionado pelas mudanças tecnológicas produto de microprocessadores cada vez mais rápidos, o barateamento das telecomunicações, a revolução da Internet (que por sua vez está revolucionando até mesmo o mercado de telecomunicações com a telefonia sobre o IP –*Voice over IP*), além do barateamento e melhora da velocidade dos transportes de mercadorias via marítima e aérea.

Diante das mudanças tecnológicas as empresas estão sendo obrigadas a ajustar as suas estratégias as seguintes tendências globais:

- Crescente economias de escala.

Com a queda de barreiras comerciais e os avanços tecnológicos na produção, as empresas devem buscar alocar geograficamente sua produção de forma a maximizar as suas economias de escala. Em alguns casos isso pode significar concentrar a produção, própria ou terceirizada, em apenas um país ou em alguns poucos países dentro de determinados blocos comerciais. Em setores com alto conteúdo tecnológico, como no caso dos farmacêuticos, o elemento da escala é fundamental, pois, a empresa necessita de grandes montantes de recursos para continuamente fazer investimentos em pesquisa e desenvolvimento, além de sustentar as campanhas globais de marketing. Nesses setores, nota-se uma forte tendência de aquisição e fusões, que deve resultar em um punhado de mega-corporações nos setores de telecomunicações, tecnologia da informação e farmacêuticos. Ao mesmo tempo que há uma tendência de concentração do capital, impulsionada pela escala e pela tecnologia, há também uma tendência de sofisticação do mercado financeiro internacional, que através de instrumentos de derivativos, emissão de títulos, etc., busca satisfazer as crescentes necessidades de financiamento dessas empresas.

- Crescente variedade de produtos produzidos.

A competição internacional acaba trazendo também uma maior diversidade de produtos para os consumidores. Hoje a maior parte dos consumidores do mundo pode entrar em qualquer supermercado e terá a sua disposição uma variedade crescente de produtos de empresas nacionais, internacionais e multinacionais. Todas as empresas buscam constantemente desenvolver novos produtos para não só atender aos gostos diferentes dos consumidores, mas para essencialmente sustentarem suas posições nos mercados em que atuam.

- Arbitragem

A globalização, como um todo, tem gerado um efeito de arbitragem dos preços de alguns produtos, ou seja, descontado os efeitos cambiais, as diferenças fiscais e os custos de transporte os preços entre os países membros de acordos comerciais (regionais ou dentro da OMC) tendem a encontrar um denominador comum. Assim, digamos que o preço de determinado produto antes do acordo era no Brasil \$125 e na Argentina \$75. É provável que após o acordo o preço venha a convergir para algo em torno de \$ 100.

- Seleção Natural

O processo de integração comercial nunca é neutro. Invariavelmente ele gera ganhadores e perdedores. Os ganhadores são aqueles que têm vantagens comparativas e, por isso, conseguem aumentar suas escalas de produção. Já os perdedores, são as empresas menos eficientes, que por diversas razões não tem uma vantagem competitiva marcante em relação ao produtor estrangeiro. Dessa forma, se tomarmos em consideração o exemplo do item anterior, pode ser que o produtor brasileiro que antes da integração vendia seus produtos a \$125 não consiga baixar o seu preço a \$100 sem ter grandes prejuízos. Assim, se esta empresa não for capaz de adaptar os seus custos terminará fechando as suas portas. Lógico, que dependendo da situação desta empresa há outras alternativas como ser adquirida ou entrar em processo de fusão com outra empresa. Entretanto, essencialmente, é preciso notar que em grande parte dos setores econômicos de qualquer país as empresas tem enfrentado a decisão de se internacionalizar como uma forma de sobrevivência, pois, invariavelmente a concorrência internacional tem invadindo mercados considerados historicamente cativos.

- “Clustering”

O processo da integração econômica é geralmente acompanhado pelo fenômeno de *Clustering* que nada mais é do que a concentração geográfica da produção em determinada região. Digamos, por exemplo, que a região de Franca tenha uma determinada vantagem competitiva para produzir calçados. Dessa forma, a formação do Mercosul pode ocasionar a concentração de toda a produção de sapatos apenas em Franca, pois, nenhuma outra região consegue tanta eficiência na produção de sapatos. Lógico que isso significa enormes benefícios aos empresários de Franca e um enorme prejuízo aos empresários e trabalhadores de sapato de outras regiões do bloco comercial. A intensificação do processo de *clustering* é considerada por PORTER (1998) como um dos elementos fundamentais para explicar o sucesso de determinadas empresas, ou seja, a concentração de empresas de excelência que tenham por sua vez fornecedores de excelência localizados geograficamente próximos irá explicar não só porque determinada região se especializa na produção de determinado produto, mas porque essencialmente essa região passa a ter uma vantagem comparativa em escala global para a produção de determinado bem o que provavelmente deve significar no enriquecimento das empresas daquela região e de sua população (ao mesmo tempo que, outras regiões que não tem esta vantagem comparativa acabam assistindo o empobrecimento regional e a falência de suas empresas).

Todas essas mudanças geradas pela globalização são comprovadas pelo *World Investment Report 2002* produzido pela UNCTAD, segundo o qual, o crescimento das EMNs é bastante significativo: em 1992 haviam cerca de 35.000 EMNs com 150.000 empresas afiliadas. Já em 2001, havia 65.000 EMNs com 850.000 empresas afiliadas empregando 54 milhões de pessoas (contra 24 milhões em 1990). Além disso, suas vendas totalizaram US\$ 19 trilhões (o dobro do total das exportações mundiais). Em 2001, os investimentos diretos totalizaram

US\$ 6.6 trilhões contra US\$1.7 trilhões em 1992. As empresas afiliadas já dão conta de um terço do PIB mundial e um terço das exportações mundiais (contra cerca de 20% em meados da década de 1980).

Essa espantosa expansão é justificada pela própria UNCTAD em função da:

- *Liberalização dos países* – Em 2001, 208 mudanças de leis em 71 países favoreceram o investimento direto, 97 países estavam negociando 158 tratados bilaterais de comércio elevando para 2099 os tratados desse tipo ao final de 2001. Além disso, 67 tratados bilaterais de dupla taxaço haviam sido concluídos.
- *A tecnologia* – Os altos custos de investimento empurram a internacionalização, ao mesmo tempo em que, os custos de comunicação e transporte continuam a cair decretando a “morte da distância”.
- *A competição* – a conjunção dos dois fatores anteriores tem resultado em um aumento brutal da competição em escala global obrigando as empresas a buscarem novos mercados, novas associações e novas formas de produção.

Segundo OHMAE (1989), as empresas têm aprendido que a globalização tem tornado as alianças uma ferramenta básica para a sobrevivência em um ambiente cada vez mais instável. O autor considera que as alianças são essenciais, pois, as preferências dos consumidores têm convergido, significando que, cada vez mais eles têm estilos de vida parecidos independente do país em que vivem. O mesmo se aplica as necessidades de consumo das empresas que não podem ser diferenciadas em termos das fronteiras nacionais. Além disso, mais uma vez se enfatiza que o desenvolvimento tecnológico tem se tornado disperso significando que as empresas para produzirem seus próprios produtos

dependem do desenvolvimento tecnológico de outras centenas de empresas espalhadas pelo mundo que não estão sob o seu controle. Esses fatores juntos indicam que as empresas enfrentam custos fixos altíssimos e crescentes. Na indústria farmacêutica, o desenvolvimento de uma nova droga pode custar US\$ 50 milhões como o negócio da empresa depende de novos medicamentos isso não poderia ser considerado mais um custo variável.

Dessa forma, os executivos têm que amortizar os seus custos fixos em uma base maior de mercado consumidor, o que empurra as empresas a formarem alianças. As alianças globais podem ir desde o compartilhamento da base de distribuição com competidores, passando por *joint-ventures* em países específicos e até a processos globais de aquisição e fusão.

GILPIN (1987 e 2001) nota que as empresas necessitam do marco regulatório construído pelos Estados. Elas necessitam clareza sobre regras relativas à propriedade, condução de negócios (o que acontece quando o cliente não paga, como resolver uma disputa entre empresas, etc.), relacionamento com consumidor, etc. Ao contrário do que poderia parecer o senso comum, não interessa as EMNs o enfraquecimento, ou mesmo, o desaparecimento dos Estados, pois isso poderia implicar em uma incerteza jurídica que levaria a incerteza sobre a estabilidade da operação em determinado país.

Logicamente, que nesse contexto, as EMNs fazem *lobby* dentro de cada país para regulamentações que sejam mais favoráveis ao seu ambiente de negócio. Entretanto, contemporaneamente, a lógica da globalização tem sofisticado a lógica da ação das EMNs nas relações internacionais impulsionando dois fenômenos: a auto-regulamentação e o *lobby* transnacional.

A auto-regulamentação diz respeito a iniciativas construídas pelas próprias empresas se auto-impondo regras que geralmente são mais duras que as regras nacionais. Existem inúmeros exemplos de auto-regulamentação, como as séries ISO 9000 e 14000, o programa *Responsible Care* adotado mundialmente por empresas partes do complexo petroquímico, entre outros. Segundo RONDINELLI

(2002) as empresas buscam essas práticas por várias razões, dentre as quais, marketing global, construção de barreiras de entrada a empresas que não tem capacidade de aderir às regulamentações, evitar o desgaste público fruto da ação de ONGs e OINGs, influenciar o debate público regulatório internacional, entre outras motivações.

Em um contexto em que as empresas são forçadas a se internacionalizarem e a formarem alianças, é de se esperar que elas passem a favorecer também marcos regulatórios intergovernamentais, ou seja, regulamentações construídas no contexto de processos de integração regional, como o da UE ou Mercosul, ou dentro do marco multilateral da OMC. LEVY e PRAKASH (2003: 133) argumentam que contemporaneamente as empresas necessitam investigar como os regimes internacionais beneficiam ou impõem custos em relação aos seus outros competidores no mercado e como eles influenciam o balanço de poder em relação a outros atores não estatais como as OINGs. Ainda segundo estes autores, as empresas tendem a favorecer a construção de regimes que facilitem o funcionamento de seus mercados reduzindo os seus custos de transação, ou seja, regimes que *forneçam bens coletivos para as EMNs*. Trata-se de padrões (para bens e serviços), reconhecimento multilateral (de padrões entre países) e regras e instrumentos de coerção relativos a direitos de propriedade intelectual.

Além disso, as EMNs favorecem a formação de regimes regulatórios intergovernamentais em comparação aos regimes nacionais. Os regimes regulatórios dizem respeito a regras que constroem o comportamento das empresas, incluindo acesso a matérias-primas, forma de produção, vendas, distribuição e finalmente os seus lucros (LEVY e PRAKASH, 2003: 135). Os múltiplos regimes regulatórios nacionais acabam funcionando indiretamente não só como uma barreira não tarifária, como também um bloqueador da padronização e diminuição dos custos perseguidos regidamente pelas EMNs no contexto da globalização. Como nota KORTEN (2001: 128), quanto mais protegido for um mercado por marcos regulatórios específicos, maior será a probabilidade de que a

empresa tenha que produzir dentro do país, impedindo assim, que ela consiga realizar ganhos de escala, concentrando sua produção em apenas lugares que efetivamente tenham vantagens comparativas.

Portanto, dentro desse contexto, é de se esperar que as EMNs busquem transnacionalmente fazer *lobby* para que as regulamentações que lhe convenham sejam aprovadas intergovernamentalmente. Como indica ROWLANDS (*in* JOSSELIN e WALLACE, 2001) o *lobby* transnacional pode ser conduzido tanto diretamente pela EMNs nos fóruns intergovernamentais quanto por associações empresárias transnacionais nesses mesmos fóruns.

3

3 - As Formas de Influência das EMNs: O Uso do Poder Estrutural e do Poder Brando.

Como já notamos, KEOHANE e NYE (2001: 10) definem o poder como a habilidade de um ator fazer com que os outros atores façam o que ele queira assim como pode ser entendido como a capacidade de controlar o resultado final. Esta definição se assemelha a dada por Nye em *O Paradoxo do Poder Americano* e de forma idêntica em *Soft Power* onde ele diz que, poder é a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los. (NYE, 2002: 30 e 2004: 2).

Como já visto em STRANGE (1996), sua definição de poder também é similar, pois, ela diz que este é definido como a habilidade de uma pessoa ou um grupo de pessoas de afetar os resultados em termos de que suas preferências assumam precedência em relação às preferências dos outros.

Se considerarmos como premissa que o desenho da figura 3 corretamente demonstre que os atores não estatais são importantes atores das relações internacionais, então, o poder seria traduzido na capacidade de um ator em S1 (ou S2) fazer com que seus interesses prevaleçam em relação a G1, G2, OIG e S2. Considerando as EMNs como um exemplo de ator de S1 (ou S2), o seu poder seria manifestado a medida que esta consiga fazer prevalecer o seu interesse em relação ao governo de seu país sede (G1) ou em relação a outro país onde a empresa tem uma subsidiária ou pretende fazer um investimento direto (G2). Da mesma forma, se uma EMN consegue fazer com que prevaleça seu interesse em relação à outra EMN ou em relação a uma ONG/OING, este também seria um indicativo de poder (do tipo S1/S2). Ainda na mesma linha, se a EMN (ou um grupo de EMNs) conseguir fazer com seu interesse prevaleça dentro de uma

negociação em uma OIG como a OMC também este seria um indicativo de seu poder.

É preciso lembrar-se que as relações internacionais, ainda hoje, são estado-cêntricas, ou seja, mesmo as relações do tipo S1/S2 de alguma forma são negociações no mínimo disciplinadas pelos Estados quando não sofrem a intervenção desses Estados¹⁶. Da mesma forma, as EMNs não são negociadoras oficiais de qualquer processo de negociação relativo a uma OIG, portanto, a medida de seu sucesso é a medida de que o seu interesse é resguardado no conjunto dos Estados representados nessa OIG.

Dessa forma, as EMNs atuam dentro das “regras do jogo”, ou seja, reconhecendo que os Estados ainda são o sujeito principal das relações internacionais refletido no direito internacional. Cabe as EMNs se utilizar de todos os meios possíveis para convencer, um ou mais Estados, a adotarem medidas que sejam de seu interesse.

Em última instância, não importa que as EMNs ou qualquer ator não-estatal não estejam sentados na mesa de negociações de uma OIG mas sim, que ao final do processo, seu interesse tenha sido resguardado e, portanto, indiretamente, a EMN tenha conseguido fortalecer o seu poder.

O desenho da figura 3 pode ser conectado também com o xadrez de três níveis de Nye. As EMNs são um dos atores fundamentais do terceiro xadrez mas, ao mesmo tempo, são protagonistas fundamentais do segundo xadrez¹⁷.

Falar sobre o terceiro xadrez em relação às EMNs significa avaliar o crescente poder deste tipo de empresas no jogo dos negócios internacionais. Ou

¹⁶ Hoje em dia, disputas entre EMNs tem sido levadas com frequência ao Órgão de Resolução de Disputas da OMC. Os Estados são “patrocinadores” das disputas entre as empresas.

¹⁷ As EMNs também são importantes atores do primeiro tabuleiro de xadrez a medida que são provedores dos meios de guerra (armamentos) e recentemente, como mostra a última Guerra do Iraque, também são provedores de serviço de segurança, atuando como empresas contratadas para fazer segurança de comboios, oficiais e políticos em pela zona de guerra. Embora o poder de influência das EMNs seja crescente nesse tabuleiro este não é o objeto desta tese, fazendo parte de uma área que cada vez ganha mais espaço nas relações internacionais do pós Guerra Fria: a economia da segurança.

seja, como vimos no capítulo anterior a dinâmica da globalização tem favorecido o processo de concentração das empresas através de movimentos de aquisições e fusões. Ao mesmo tempo, as empresas menores locais tem sido “engolidas” pelas EMNs ou acabam desaparecendo por não conseguirem competir com as grandes empresas¹⁸.

Portanto, a dinâmica do terceiro xadrez em relação às EMNs pode ser essencialmente traduzida no jogo de competição entre as empresas em escala global, a crescente tendência de internacionalização das empresas e o processo de compra e venda (comércio internacional) e investimentos diretos das empresas.

O terceiro xadrez contém em si, além do jogo dos negócios internacionais contemporâneos, a relação entre as EMNs e as ONGs/OINGs, ou seja, essas organizações buscam influenciar as empresas para que não tomem determinadas ações ou que modifiquem seus padrões para, por exemplo, não agredir o meio-ambiente. Cada vez mais as empresas têm percebido que é inútil combater essas organizações, pois, elas podem afetar radicalmente a credibilidade da empresa e as suas vendas globais. Portanto, se as atividades dessas organizações forem consideradas críveis pela sociedade e pelas empresas há uma grande possibilidade de que haja cooperação entre elas¹⁹.

A relação entre as EMNs e os Estados, seja do tipo S1/G2 ou S1/OIG, é na verdade a descrição da relação entre o terceiro xadrez e o segundo xadrez. Como NYE (2002: 81) reconhece os jogos de xadrez de três níveis formam um tabuleiro

¹⁸ DUPAS (2005) em *Atores e poderes na nova ordem global* fornece vários exemplos nacionais para ambos os casos como o processo de formação da Imbev e o crescente poder do Wal-Mart destruindo os pequenos supermercados.

¹⁹ A questão de credibilidade da organização é fundamental, pois há uma multiplicação de ONGs/OINGs em nível mundial, muitas das quais com poucos membros e com defesa de princípios que impedem o diálogo transnacional. São muitas vezes organizações, como as anarcopunks que simplesmente pregam a destruição das empresas. Embora a relação das EMNs como as ONGs/OINGs seja cada vez mais importante inclusive como um elemento de fortalecimento ou enfraquecimento do poder brando, que veremos adiante, ou da legitimidade como diz DUPAS (2005) não é objeto desta tese mapear o relacionamento entre estes atores não estatais. O foco fundamental desta tese está no relacionamento entre as EMNs e os Estados e, portanto, na relação entre o terceiro e segundo xadrez.

tridimensional onde o jogo em um nível influencia o jogo em outro nível e vice-versa.

Podemos deduzir com isso que, o jogo dos negócios internacionais e da relação entre EMNs e OINGs/ONGs, afetam o balanço de poder dentro do jogo de poder entre os Estados e, da mesma forma, o jogo de poder entre os Estados, pode afetar a disputa competitiva entre as EMNs e a relação de poder entre as EMNs e as OINGs/ONGs²⁰.

Fundamentalmente, as EMNs afetam o balanço de poder no segundo xadrez a medida que tornam um país mais competitivo em nível mundial e, ao mesmo tempo, esses países podem afetar o jogo dos negócios internacionais criando regras e favorecendo estruturalmente o fortalecimento de determinadas estruturas industriais em seus países.

Além disso, parte da relação entre as EMNs e os Estados se dá no campo intergovernamental, ou seja, dentro das OIGs. Quando decisões importantes são tomadas dentro de OIGs, que possuem mecanismos de coerção para implementar essas decisões, automaticamente essas afetam o ambiente competitivo das EMNs. Portanto, as EMNs são um dos principais *stakeholders* de qualquer processo de negociação dentro das OIGs e, mais especificamente, de uma OIG como a OMC que está voltada a regulamentação do comércio mundial.

As OIGs, principalmente aquelas voltadas para os temas econômicos, como a OMC, Banco Mundial e o FMI, são importantes elementos do jogo de poder do segundo xadrez, não só porque afetam o balanço de poder econômico entre os Estados mas porque fundamentalmente podem aumentar ou diminuir o poder econômico, em termos absolutos, de cada Estado a medida que a liberalização econômica como um todo, favorece ou não, a inserção desse Estado na economia mundial.

²⁰ Nos jogos das EMNs em relação ao terceiro xadrez poderíamos ainda acrescentar a ação de grupos terroristas contra os interesses das corporações em nível mundial. Embora esta deva ser uma tendência crescente no século XXI a relação entre EMNs e o terrorismo merece uma análise prospectiva à parte.

Mais especificamente, a OMC tem se constituído como um dos principais focos de regulamentação internacional em termos de comércio e investimento internacional, ou seja, dos negócios internacionais. Portanto, não é de se espantar que as EMNs busquem promover os seus interesses dentro do contexto das negociações levadas a cabo dentro da Rodada Doha.

O meio de garantir a defesa dos interesses das empresas é traduzido em seu poder. O poder das EMNs pode ser classificado em poder estrutural ou poder brando.

3.1 - O Poder Estrutural das EMNs

O poder estrutural das EMNs está associado com a importância relativa da empresa nas economias nacionais. Em outras palavras as economias nacionais, em maior ou menor grau, são estruturalmente dependentes do capital (BERHANGEN e BRAUNINGER, 2003 e GILL e LAW, 1993). Outra forma de ver o poder estrutural está associada à definição de poder dada por Susan Strange em *States and Markets* (1988) que chama de poder estrutural a capacidade de realizar decisões em segurança, conhecimento, produção de bens e serviços e provisão de crédito e dinheiro.

De uma maneira mais simples, DUPAS (2005: 41) argumenta que “o principal instrumento do poder das corporações transnacionais e do capital global é a capacidade de dizer não: *saio, não entro, não fico mais.*”

Dessa forma, o poder estrutural das EMNs invariavelmente está ligado com o *porte da empresa* e com a questão da *mobilidade do capital*. Quanto maior for a empresa em termos globais maior deverá ser o seu poder estrutural. Entretanto, o poder estrutural não é uma medida absoluta e sim relativa, ou seja, uma empresa deve ser mais ou menos poderosa em relação a um Estado dependendo do grau de dependência estrutural deste Estado em relação ao capital.

Em outras palavras, o poder estrutural das EMNs em relação aos Estados poderia ser medido resgatando o conceito de sensibilidade e vulnerabilidade apresentados por KEOHANE e NYE (2001) e discutidos no capítulo 1. Como dissemos, a sensibilidade diz respeito ao grau de resposta a uma política. O quão rápido um país traz mudanças custosas aos outros países e o quão grande são estes custos. Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e o custo das alternativas diante da situação de interdependência.

Trazendo para o contexto da relação entre EMNs e Estados, a sensibilidade diz respeito ao quão rápido as atividades de uma corporação trazem mudanças custosas para um país, enquanto que a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas diante da atuação das EMNs.

Em outras palavras, quanto mais um país for economicamente dependente das atividades de uma EMN maior será a sua sensibilidade em relação a ela. Da mesma forma, quanto menos alternativas o Estado tiver as atividades das EMNs maior será a sua vulnerabilidade em relação a essas corporações²¹.

Em termos práticos a sensibilidade de um Estado em relação a uma EMN está ligado as seguintes decisões empresarias:

- *Estratégia de entrada e saídas em um país* – decisão de investimento em projetos *greenfield*, *joint-ventures*, *turn-keys*, aquisições e fusões. Decisão de saída do país.
- *Estratégias corporativas* – decisão de abertura ou fechamento de linhas de produção e de serviços.

²¹ A sensibilidade e a vulnerabilidade dos Estados em relação às EMNs é consistente com as seguintes proposições de MILNER e KEOHANE (*in* KEOHANE e MILNER, 1996: 18):

Proposição 1 – A medida que a internacionalização avance o setor voltado ao comércio exterior tenderá a expandir e a economia do país se tornará mais sensível ao preços e choques do mercado mundial. A probabilidade de grandes reformas políticas e institucionais aumentam a medida que a internacionalização torna a economia mais vulnerável aos choques econômicos externos.

Proposição 2 – A internacionalização tende a minar a autonomia e eficácia das políticas macroeconômicas.

Em todos os casos, o poder estrutural das empresas, em termos absolutos, pode ser apurado através de medidas como valor do projeto, impacto em geração de impostos, geração de empregos diretos e indiretos, dividendos políticos²², entre outros fatores. Assim, quanto maior forem os números nesses critérios, maior será a sensibilidade de um Estado a ação de uma EMN.

Portanto, se a GM decide instalar sua nova planta em Gravataí (RS), ao custo de US\$ 240 milhões e prevendo gerar 1500 empregos diretos até o final de 2006²³, ela acaba por aumentar a sensibilidade regional e nacional em relação à atividade desta empresa.

Por outro lado, como a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas que o país conta em relação às atividades da EMN, isso significa avaliar o seu grau de dependência em relação ao capital bem como sua atratividade em relação ao capital externo. Ou seja, quanto maior for a economia de um país, incluindo aí o tamanho de seu mercado, o poder de compra de seus consumidores, etc. menor será a dependência de capital do país, ao contrário, o capital é que se encontrará na posição de não poder abdicar desse mercado. Da mesma forma, quanto mais estável for o ambiente de negócios mais provável que o país esteja constantemente atraindo investimentos externos e participando dos negócios internacionais. A estabilidade do ambiente de negócios diz respeito a um meio ambiente econômico previsível (macro e microeconomicamente) além de uma estrutura fiscal e jurídica que permitam a liberdade de movimento do capital e a previsibilidade vital para o planejamento empresarial.

Em relação ao exemplo anterior da GM em Gravataí, a vulnerabilidade diz respeito às alternativas que o país possui à atividade desta empresa. Logicamente que se caso o exemplo fosse, em relação ao Paraguai, seria de se esperar que o

²² Dividendos políticos estão associados aos ganhos que um grupo político pode captar ao atrair investimentos para região. Este grupo, em campanhas políticas futuras, sempre poderá mostrar que ajudou a trazer desenvolvimento econômico a região. Da mesma forma, o contrário também pode ser verdadeiro a medida que a empresa deixa a região fruto de atritos políticos gerando um ônus político que o grupo político buscará justificar em discursos de cunho nacionalistas.

²³ http://www3.chevrolet.com.br/portalgm/noticias/fev_04/noticias_0602_gm.jsp visitado em 26/03/2005.

país fosse bem mais vulnerável que o Brasil, por outro lado, ainda assim, o Brasil é consideravelmente dependente dos investimentos externos e do impacto econômico desses investimentos. Apresentando, portanto, um baixo nível de alternativas diante da situação de interdependência.

Na mesma linha de raciocínio, o fechamento de uma planta da GM nos EUA afeta a sensibilidade dos EUA, porém, a sua vulnerabilidade em relação à GM, quando comparada a do Brasil, é bem menor, considerando que a economia daquele país tem um ambiente econômico que atrai os investimentos internacionais e uma dinâmica econômica que tende a substituir a perda da planta da GM pelo desenvolvimento do setor de serviços.

Logicamente, é de se esperar que os países altamente desenvolvidos como os EUA, o Japão e a Alemanha, sejam consideravelmente menos vulneráveis que muitos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia e o México.

No mundo do globalismo contemporâneo, conforme descrito por KEOHANE e NYE (2001), os canais múltiplos, o aumento das densidades das redes e da velocidade institucional, acabam por reforçar o poder estrutural das empresas vis à vis poder dos Estados nacionais. Ou seja, na era da globalização, os Estados são os maiores protagonistas do movimento que aumenta exponencialmente a vulnerabilidade de cada um deles. Esse movimento aparentemente contraditório acontece a medida que os Estados produzem cada vez mais regras que facilitam a mobilidade do capital (UNCTAD, 2002) para buscarem atrair investimentos e negócios para os seus países.

Porque os Estados produzem regras que aumentam suas vulnerabilidades em relação as EMNs? Basicamente porque, à medida que a economia de um país participa cada vez mais do jogo dos negócios internacionais, cada vez mais é diminuída a vulnerabilidade econômica em função de crises macroeconômicas ou de choques exógenos internacionais. Ao mesmo tempo, esse Estado começa a ganhar poder e alterar o balanço de poder econômico do segundo tabuleiro.

Em outras palavras, o aumento da vulnerabilidade em relação às EMNs significa uma diminuição da vulnerabilidade em termos econômicos. Na era da globalização, a maior parte dos Estados tem buscado o caminho da luta pelo aumento da competitividade da economia nacional em termos globais e isso tem implicado em aceitar tacitamente o aumento de sua vulnerabilidade em relação às EMNs, além da aceitação de receituário macroeconômico e jurídico que associe o país a um ambiente de negócios estável e atrativo às EMNs.

Ao mesmo tempo, esse ambiente de globalização e interdependência complexa, tem aumentando a pressão para movimentos regulatórios em nível intergovernamental. Ou seja, como cada vez mais os Estados são interdependentes entre si, cada vez mais eles são mais sensíveis a mudanças regulatórias da atividade econômica em outros países. Isso força, a multilateralmente os governos discutirem caminhos, em conjunto, que de forma geral possam satisfazer a seus interesses econômicos mais básicos de desenvolvimento econômico sustentável.

Essa tendência do ponto de vista das preferências estatais acaba sendo coincidente com as preferências das EMNs que, em um ambiente cada vez mais competitivo em escala global, preferem que as regulamentações sejam construídas também em escala global, diminuindo assim os seus custos e possibilitando mais eficiência na difícil tarefa da administração internacional. Portanto, cada vez mais as OIGs e, em especial a OMC, tem se tornado o espaço vital do jogo do poder estrutural refletido na vulnerabilidade entre os Estados, as corporações e entre os Estados e as EMNs.

3.1.1 - Táticas Relativas ao Poder Estrutural

As táticas de exercício de influência das EMNs em relação aos Estados, associadas ao poder estrutural, estão baseadas na indução (cenoura) e coerção (paulada) (NYE, 2004: 5). Como notamos acima, a expressão mais clara do poder estrutural das corporações, em relação aos Estados, está associada às decisões de entrada ou saída das empresas em países e à decisão de fechamento ou abertura de linhas de produção e de serviços. Nos debates regulatórios, nacionais e internacionais, essas decisões (ou ameaças) aparecem em meio a basicamente dois grupos de táticas: *lobby* e negociação internacional direta.

O *lobby* corporativo nacional é amplamente documentado na literatura de Ciências Políticas. WATKINS, EDWARDS e THARKAR (2001) dedicam praticamente o livro todo – *Winning the Influence Game, What Every Business Lider Should Know About Government* – para explicar como os líderes empresariais devem construir estratégias eficientes para influenciar decisões de seu interesse nos Estados Unidos.

Esse *lobby* corporativo nacional busca influenciar o processo de regulamentação de leis que afetem os interesses das empresas. Portanto, no campo nacional, os líderes empresariais devem mapear as instituições que de alguma forma afetem os seus interesses como ministérios, repartições, agências reguladoras, legislativo, etc. e dentro de cada uma dessas instituições as pessoas chaves envolvidas na questão de interesse empresarial (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001; ROWLANDS in JOSSELIN e WALLACE, 2001; e LEVY e PRAKASH, 2003). Nesse contexto, o *lobby* é fundamentado na construção de relacionamentos pessoais que são administrados na base da indução e da coerção.

À medida que as EMNs se estabelecem em novos países é natural que elas busquem mapear as relações políticas que afetem os seus interesses dentro desses países. A especificidade do ambiente político de cada local (o que inclui

inclusive grau de corrupção) fará com que a empresa construa mapas de poder e estratégias distintas para que em cada um desses países a empresa possa operar, no longo prazo, maximizando seu lucro e minimizando seus custos²⁴.

Apesar de que em cada país onde a empresa opere, fora de seu país sede, a EMN busque construir uma estratégia local de *lobby*, a natureza desse *lobby* é essencialmente transnacional ao invés de nacional. Isso porque, a lógica da ação política *local* deve respeitar às estratégias corporativas *globais*. Para uma EMN, a operação em um determinado país responde a uma cultura e estratégia global da empresa.

Um executivo do setor financeiro, por exemplo, relata que enquanto o banco em que ele trabalhava era controlado pelo capital nacional, era comum a prática de “caixinhas” para funcionários estratégicos de certos fundos de pensão para conseguir fechar negócios. Quando este banco foi vendido para um grupo internacional esta prática foi interrompida. Isso quer dizer que, nesse caso, a cultura corporativa do grupo internacional não aceita práticas de corrupção e, portanto, o banco prefere não fechar determinados negócios a se envolver com este tipo de prática. Logicamente, esta é uma decisão estratégica global que não vale apenas para o Brasil²⁵.

Uma empresa nacional costuma operar segundo as regras e a cultura de seu país, mas uma EMN opera segundo a cultura global da empresa que, é verdade, na maior parte das vezes é mais próxima a cultura do país sede (PAULY e REICH, 1997). Entretanto, do ponto de vista de visão de negócio, a lógica de ação é transacional, pois a ação em um país X pode afetar no mínimo a imagem e, porque não, a competitividade da empresa em todos os outros países (como em um escândalo de contaminação de alimentos ou envolvimento em corrupção).

²⁴ Para discussão sobre gestão de risco político na operação das empresas veja Ian Bremmer, “Gestão de Risco num Mundo Instável”, *Harvard Business Review*, Junho de 2005.

²⁵ Depoimento informal colhido junto a um executivo do mercado financeiro em março de 2005.

Outra característica interessante do *lobby* transnacional é que ele envolve a participação de executivos de outros países que buscam avançar politicamente os interesses da empresa em um determinado país. Este executivo pode ser, por exemplo, espanhol, trabalhando para uma corporação de origem suíça e que tem uma missão de negociar com as autoridades brasileiras a manutenção da patente de um determinado medicamento.

Segundo depoimento de um executivo da General Electric a empresa “emprega uma equipe de relações com o governo em nível mundial. A empresa não usa os times locais de marketing pois entende que as relações com o governo exigem conhecimentos diferentes(...) Usar um time dedicado a relações governamentais tem sido uma verdadeira receita do sucesso, e eu acredito que esta seja a melhor forma de alcançar uma influência global” (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001: 199).

De certa forma, este executivo é um diplomata da sua empresa, pois a sua negociação é essencialmente política. Portanto, à medida que há um desenvolvimento das relações transnacionais passa a haver um desenvolvimento de uma *diplomacia corporativa* ou empresarial (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001: 193-209; e STRANGE, 1991).

Essa diplomacia corporativa não atua apenas no âmbito nacional, mas também em contextos intergovernamentais. Nesse sentido, trata-se da promoção da defesa do interesse empresarial quando há a discussão de regulamentações onde as empresas são claramente *stakeholders*. Contemporaneamente, no contexto de governança global, cada vez mais as regulamentações estão sendo produzidas nesses contextos, como, em acordos de integração regional, tais como UE, Mercosul, NAFTA e até a ALCA, bem como em contextos multilaterais, tais como OMC, Convenção de Biodiversidade, Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), etc.

Em suma, estamos diante de uma diplomacia corporativa, pois efetivamente a governança (local e global) afetam os interesses das corporações

(cada vez mais globais). Essa diplomacia corporativa começa a se habituar a jogar o jogo em múltiplas arenas (país sede da empresa, outros países, contexto intergovernamental) tendo que construir estratégias de ação simultâneas nessas arenas.

Em todos esses contextos é extremamente importante que as empresas sejam capazes de construir coalizões habilitadas a potencializar a defesa de determinados interesses. As coalizões envolvem um grande grupo de empresas que tem interesses em comum. As coalizões não só diminuem o custo financeiro do *lobby*, mas funcionam como uma organização não governamental que legitimamente defende o interesse de um grupo e não de uma empresa em particular. Portanto, a coalizão dá uma grande legitimidade para ação política em torno de determinado interesse comum do empresariado.

É claro que no contexto brasileiro a ABIFARMA (Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica) pode funcionar como a coalizão das empresas do setor farmacêutico (inclusive de transnacionais) para a promoção, em nível nacional, de uma determinada agenda política comum. Da mesma forma, a CNI (Confederação Nacional da Indústria) deve buscar influenciar a formação da política externa brasileira para a promoção do interesse da indústria nacional no contexto de negociações multilaterais tais como ALCA, OMC, etc²⁶.

Em uma economia altamente globalizada os interesses empresariais também transcendem as fronteiras nacionais. Nesse sentido, é interessante notar que a Associação Americana de Soja (AAS)²⁷ possui 9 escritórios internacionais para defender o interesse de produtores de soja transgênica. Em Bruxelas, por exemplo, o escritório localiza-se estrategicamente na Rue de Luxembourg 23, muito próximo dos edifícios da Comissão Européia e dos Diretórios-Gerais.

²⁶ Veja http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?openform. Visitado em 07/07/2005.

²⁷ Veja <http://www.asa-europe.org/> visitado em 07/07/2005.

A natureza do processo de integração europeu faz com que grande parte das coalizões empresarias sejam também mantidas em nível europeu²⁸. Nesse sentido, a mais tradicional é a European Round Table (ERT)²⁹, que desde 1983 defende os interesses corporativos dentro das instituições européias. Há ainda coalizões setoriais específicas com grande poder de *lobby* não só em nível europeu como também em nível de instituições intergovernamentais como a OMC, este é o caso do Fórum de Serviços Europeu (FSE)³⁰, que defende a liberalização em serviços dentro a UE e atualmente investe grande energia nas negociações em torno do GATS na OMC. Outros fortes grupos de coalizão setorial empresarial em nível europeu são a EuropaBio³¹ (coalizão de 40 empresas e 13 associações focadas em biotecnologia), Conselho Industrial Químico Europeu (CIQE)³² (baseada em Bruxelas desde 1973 busca bloquear intervenções governamentais no setor), entre outros.

Em nível global, a coalizão empresarial mais antiga é a Câmara Internacional do Comércio (CIC)³³ que promove ativamente o interesse corporativo de livre comércio além de padrões voluntários de negócio como os famosos Incoterms ou a arbitragem promovida pela Corte Internacional de Arbitragem.

No âmbito da América Latina são poucos ainda os grupos de coalizão como a Coalizão de Empresários da América Latina (CEAL)³⁴ que busca conciliar o interesse dos empresários latinos no contexto das negociações sobre a ALCA. Entretanto, caso haja um aprofundamento e um alargamento do Mercosul é natural que surjam grupos de coalizão ao estilo europeu.

²⁸ Os grupos de coalizão empresarias também podem ser vistos como uma formação de OING. ARTS (2003) refere-se a estes grupos como BINGOs (Business Interests Non Governmental Organizations).

²⁹ Veja <http://www.ert.be> visitado em 07/07/2005.

³⁰ Veja <http://www.esf.be> visitado em 07/07/2005.

³¹ Veja <http://www.europabio.org> visitado em 07/07/2005.

³² Veja <http://www.cefic.org> visitado em 07/07/2005.

³³ Veja <http://www.iccwbo.org/index.asp> visitado em 07/07/2005.

³⁴ Veja <http://www.ceal-int.org/> visitado em 07/07/2005.

Há ainda o caso do Diálogo Transatlântico de Negócios (DTN)³⁵, reunindo empresas dos Estados Unidos e da União Européia, e que teve um importante papel na conclusão do Acordo de Reconhecimento Mútuo entre os EUA e a UE (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001: 194). Essa coalizão, ao reunir empresas européias e norte-americanas, é capaz de construir uma agenda comum capaz de pressionar tanto um país como os Estados Unidos quanto uma entidade intergovernamental como a UE.

Há também coalizões empresariais que promovem interesses setoriais comum em escala global, esse é o caso do Diálogo Global de Negócios em Comércio Eletrônico (DGNCE)³⁶, que busca evitar a multiplicidade de regulamentações em comércio eletrônico em prol de avanços de essencialmente no contexto da OMC. Essa coalizão conta com a participação de EMNs como a Fujitsu, HP, Deutsche Bank e Telefonica.

Setores produtivos cujas cadeias são altamente globalizadas naturalmente favorecem a formação de coalizões empresariais globais que devem, cada vez mais, buscar um maior nível de regulamentação em nível intergovernamental dado os ganhos de escala que isso representa para as EMNs. Ou seja, setores altamente globalizados são, geralmente, setores com forte presença de grandes EMNs que costumam administrar uma complexa teia regulatória nos mais diversos países de atuação da empresa. Logicamente que à medida que a regulamentação é unificada em um nível intergovernamental isso facilita extremamente a administração global da empresa. Esse é o caso da indústria farmacêutica que, em nível global é apoiado pela Federação Internacional de Fabricantes Farmacêuticos & Associações (FIFFA)³⁷. Naturalmente a FIFFA foca grande parte de suas energias na OMC junto a questão de TRIPS.

Além do *lobby*, a literatura (ROWLANDS in JOSSELIN e WALLACE, 2001) reconhece que contemporaneamente as EMNs podem agir diretamente como

³⁵ Veja <http://www.tabd.com/> visitado em 07/07/2005

³⁶ Veja <http://www.gbde.org> visitado em 07/07/2005

³⁷ Veja <http://www.ifpma.org> visitado em 07/07/2005

negociadores internacionais. Quando uma EMN negocia diretamente com governos nacionais a instalação de uma nova fábrica, ela está agindo diretamente como negociadora internacional. Entretanto, o caso mais interessante é quando esta age como negociadora em um contexto intergovernamental. Esse é o caso da Organização Internacional de Padronização (OIP) que através de seu comitê técnico 207 desenvolveu normas industriais relativas ao meio ambiente através da conhecida série ISO 14000. Entretanto, o trabalho no comitê foi essencialmente conduzido por representantes das empresas, como Bayer, Du Pont, KPMG, Henkel, etc. (ROWLANDS *in* JOSSELIN e WALLACE, 2001: 142).

Aparentemente, à medida que os assuntos negociados nos fóruns internacionais se tornam cada vez mais técnicos aumenta também a participação direta de representantes das empresas nesses processos. ROWLANDS (*in* JOSSELIN e WALLACE, 2001) nota que nos trabalhos do Grupo Técnico da Convenção de Basileia (lixos perigosos) haviam sempre representantes das indústrias oferecendo informações técnicas e posicionamentos para afetar diretamente os resultados finais das negociações. Relatos desse tipo se repetem nas negociações sobre a camada de ozônio, Convenção de Biodiversidade, entre outros.

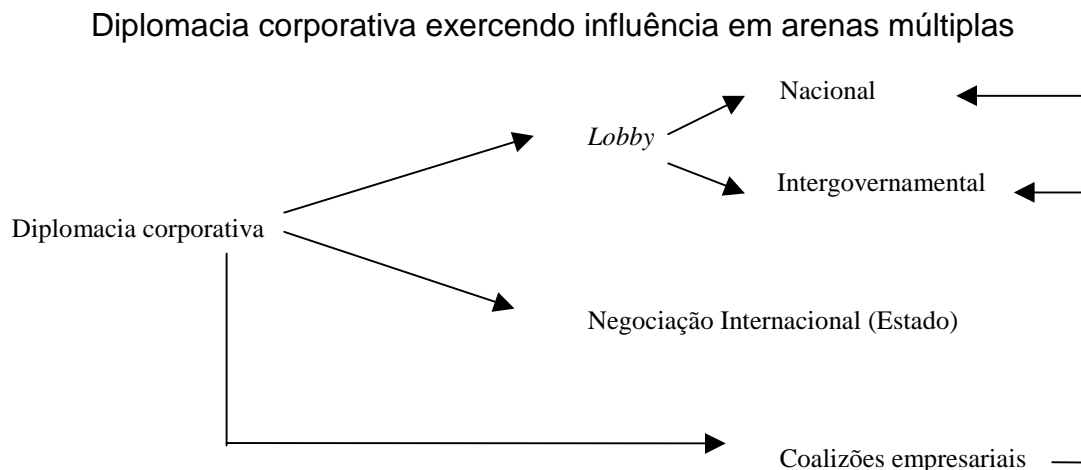
Os comitês técnicos são uma bom local para exercer essa influência direta, pois as empresas têm os recursos técnicos e financeiros para acompanhar as negociações e para avaliar o impacto da discussão e redirecionar para o seu interesse. Além disso, discussões mais técnicas costumam sofrer uma pressão menor da opinião pública. É por isso que OINGs como a Friends of Earth³⁸ tem focado grande energia para acompanhar esses comitês técnicos e exercer uma contra-influência, buscando especialmente assessorar os países menos desenvolvidos.

A figura abaixo mostra que, contemporaneamente as corporações jogam jogos de negociação e *lobby* em múltiplas arenas (negociações internacionais

³⁸ Veja <http://www.foe.org/> visitado em 08/07/2005.

diretas com Estados, negociações em fóruns intergovernamentais e negociação para formação de coalizões empresariais). Portanto, elas devem construir estratégias que envolvam ações simultâneas e/ou seqüenciais nessas arenas, incluindo também, a formação de coalizões, nacionais e internacionais, para a promoção de interesses em comum. A figura mostra também que resultados de uma arena podem influenciar os resultados em outras arenas, ou seja, a promoção de determinado interesse de uma indústria nos Estados Unidos pode resultar em uma influência nas preferências dos Estados Unidos que podem pressionar mudanças em outros países em negociações diretas, regionais e multilaterais. Da mesma forma, o jogo jogado em um fórum intergovernamental pode resultar em mudanças efetivas de legislações nacionais.

Figura 5



Em apoio às atividades da diplomacia corporativa há escritórios de relações públicas³⁹ especializados em *lobby*, inclusive em nível transnacional, este é o caso, por exemplo, da Weber Shandwick⁴⁰, a maior empresa de relações públicas em nível mundial com uma faturamento anual estimado em cerca de US\$ 426

³⁹ Veja abaixo mais detalhes sobre a atuação dos escritórios de relações públicas.

⁴⁰ Veja http://www.webershandwick-eu.com/capabilities/pub_affairs.html visitado em 07/07/2005

milhões⁴¹. A empresa faz parte do Interpublic Group, que inclui diversas empresas de comunicação, inclusive a famosa agência publicitária McCann Erikson. O escritório em Bruxelas da Weber Shandwick ajuda os seus clientes corporativos a se posicionarem em assuntos legislativos e regulativos em nível de UE.

3.2 - O Poder Brando das EMNs

As EMNs, para defender os seus interesses, contam além do seu poder estrutural com o seu poder brando. Conforme definido por NYE (2004: 5), o poder brando é refletido na capacidade de conseguir os resultados de sua preferência cooptando as pessoas ao invés de coagi-las. Portanto, o poder brando é a capacidade de um ator dar forma às preferências de um outro ator através de seu poder de atração e sedução.

Como nota NYE (2004: 6), o poder brando não é o mesmo que influência visto que a influência pode ser conquistada também pelo poder bruto. O poder brando é mais que persuasão, pois, as pessoas são levadas a concordar por se sentirem atraídas por aquilo que determinado ator representa. A atração nem sempre determina as preferências de um determinado ator, mas certamente pode alterar a sua percepção e indiretamente influenciar o resultado desejado pelo ator com o poder brando.

Embora NYE (2004: 90-97) reconheça que atores não estatais têm poder brando ele não detalha a natureza desse poder em relação às EMNs. O poder brando das EMNs nas relações internacionais está associado a identidade do consumidor/cliente (no nível micro) e aos Estados (no nível macro) com as atividades da empresa desenvolvidas no país. O poder brando de uma EMN pode vir de sua imagem (o marketing construindo uma identificação com o público em geral) e de sua relação com as comunidades epistêmicas, especialmente as

⁴¹ Veja <http://www.corporatewatch.org/?lid=1568> visitado em 09/07/2005

científicas (grupos epistêmicos como fonte de legitimação da atividade corporativa).

3.2.1 - A Atividade de Marketing

A atividade do marketing e departamentos correlatos é construir o *meio* para um processo positivo de identificação da empresa com todos os níveis mercadológicos e políticos de um país. Esse *meio* é o poder brando da empresa para atingir o *fim* de uma identificação positiva entre a empresa, o Estado e os consumidores; o que, em última instância, colabora para a satisfação do interesse dos acionistas de lucratividade da empresa no curto, médio e longo prazos.

O desenvolvimento público da imagem de uma empresa está diretamente associado com o trabalho desenvolvido pelo departamento de marketing da empresa. Em algumas empresas pode estar relacionado também com as diretorias de relações públicas, relacionamento com mercado e de relações internacionais (em todos estes casos busca-se construir e defender a imagem institucional da empresa e desenvolver um relacionamento com os clientes e órgãos governamentais baseado nessa imagem). Em tempos de globalização, o marketing tem a difícil tarefa de criar uma imagem global para empresa, ao mesmo tempo em que cria produtos e serviços que satisfaçam os desejos específicos dos consumidores locais. O marketing global é produto da globalização dos mercados como nota LEVITT (1983).

O marketing normalmente está associado a todas as estratégias corporativas relativas ao mercado (HILL: 2003). Em um senso bastante amplo, o marketing inclui a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, publicidade, logística de vendas, precificação, controle de vendas, etc. Na década de 1960, o marketing ficou largamente associado ao chamado 4Ps (Produto, Preço, Localização –“Place” e Promoção). Normalmente, as estratégias de marketing das

empresas giram em torno desses 4Ps originando estratégias modernas como os chamados “marketing cultural” (atrelar a imagem da empresa à cultura), “marketing de relacionamento” (conjunto de estratégias de relacionamento direto com o cliente), etc.

Em termos globais, as empresas devem buscar o melhor “mix de marketing” associado com a sua categoria de produto e serviço. O mix de marketing está associado às escolhas dos atributos, estratégia de distribuição, estratégia de comunicação e estratégia de preço para um mercado específico (em outras palavras os 4Ps). (HILL, 2003: 686).

Como dissemos, o mix de marketing de uma empresa deve ao mesmo tempo construir uma imagem global para a empresa e um relacionamento próximo com o mercado consumidor de determinado país ou região⁴². Portanto, cada empresa deve montar uma estratégia, produto a produto, serviço a serviço, globalmente e localmente, que responda os seguintes itens (HILL, 2003: 570-598):

- Segmentação de mercado – para quem é direcionado o produto ou serviço? Homens de 45 a 55 anos de classes A/B (para vender um Toyota Corolla, por exemplo). Mulheres negras (várias linhas das empresas Unilever como Lux, condicionadores, etc.)
- Atributos do produto – A relação do conteúdo de um produto com o consumidor a que se dirige determinado produto ou serviço (a Unilever, por exemplo, desenvolveu produtos que atendam as necessidades de cabelo e pele das mulheres negras). Alguns elementos que podem influenciar as escolhas de atributos são: cultura (gostos locais), desenvolvimento econômico (produtos que atendam ao nível de vida local), padrões técnicos (regras locais sobre padrões técnicos dos produtos).

⁴² Daí a famosa expressão “Pense globalmente e aja localmente”

- Estratégia de distribuição – Diz respeito a como o produto chega ao consumidor, ou seja, os canais de distribuição, envolvendo alternativas como venda direta, através de distribuidores, representação, etc.
- Estratégia de comunicação – Diz respeito aos meios de comunicar-se com o consumidor ou cliente. Em um nível básico as empresas devem escolher entre estratégias *push* –que significa a promoção em um relacionamento direto com o consumidor/cliente ou estratégias *pull* - que significa a promoção através da mídia de massa. Um dos principais bloqueios à comunicação efetiva em escala global são as diferenças culturais.
- Estratégia de preços – Diz respeito ao preço em que o produto é vendido em diferentes mercados adequando o mesmo aos perfis dos consumidores em cada um dos mercados (discriminação de preços).

O poder brando mais antigo e reconhecível das EMNs é a identificação do consumidor com a marca da empresa. Um dos elementos fundamentais da estratégia de marketing de qualquer empresa é criar o chamado *brand awareness*⁴³, ou seja, o reconhecimento público em relação a uma marca. Fundamentalmente, as empresas buscam tornar suas marcas reconhecidas, pois, isso cria uma diferenciação em relação às outras empresas possibilitando não só se sobrepôr à concorrência, mas também, garantir a credibilidade junto ao consumidor para que as linhas futuras de produtos sejam continuamente adquiridas uma vez que o consumidor respeita e gosta do estilo de determinada marca.

A identificação do consumidor com a marca é um dos elementos importantes do poder brando da empresa, entretanto, a imagem da empresa como um todo é formada por outros fatores que regularmente vem sendo utilizadas pela

⁴³ Veja <http://www.onpoint-marketing.com/brand-awareness.htm> visitado em 27/03/2005

revista Fortune para identificar as empresas mais admiradas do mundo⁴⁴. Os fatores são os seguintes:

- Qualidade de produtos e serviços;
- Marcas fortes e desejadas pelo mercado;
- Inovação;
- Qualidade de administração;
- Qualidade de ambiente de trabalho e desenvolvimento profissional;
- Solidez financeira;
- Responsabilidade comunitária e ambiental;
- Compromisso com o desenvolvimento do país.

Esses elementos, que dizem respeito a imagem pública da empresa e, que vão além do relacionamento com o consumidor final do produto ou serviço, podem também estar associados a construção de uma identidade corporativa positiva em relação a um determinado Estado. Se o marketing fundamentalmente é o meio com que uma empresa constrói sua identidade principalmente ao nível micro, é preciso somar a isso, ao nível macro, a construção da imagem institucional da empresa.

Vejamos, por exemplo, a imagem que a Monsanto busca construir aqui no Brasil⁴⁵:

⁴⁴ No Brasil a pesquisa é conduzida pela empresa Interscience.

⁴⁵ Site da empresa http://www.monsanto.com.br/monsanto/mundo/visao/mo_visao.asp visitado em 27/03/2005

Visão : Alimentos em abundância em um meio ambiente saudável.

Missão:

Trabalhamos no sentido de oferecer produtos e soluções para os produtores de alimentos e ajudá-los a alcançar seus objetivos de forma a:

- Preencher as crescentes necessidades de alimentos e fibras
- Preservar os recursos naturais
- Melhorar o meio ambiente

A empresa busca passar a mensagem para o conjunto da sociedade brasileira, o que inclui o Governo e o Congresso, de que seus produtos podem contribuir para o desenvolvimento econômico do país (diminuição dos custos do complexo agribusiness), ao mesmo tempo em que a meta política de erradicação da fome possa ser atingida através da ciência, e tudo isso, com a garantia de respeito ao meio-ambiente (a imagem de politicamente correto).

Esta imagem institucional é descrita em mais detalhes pelo presidente da empresa no Brasil, Richard Greubel⁴⁶:

Imagine um mundo com mais alimentos e mais saúde para todos. É com essa motivação que trabalhamos no cotidiano da Monsanto do Brasil. Nosso ponto de partida para a concretização desse ideal está dentro da própria companhia e se estende de modo harmônico em todo o seu entorno. Sabemos que aplicar recursos para garantir a saúde, a capacitação e a educação dos funcionários, a prevenção de acidentes e a preservação do meio ambiente, significa investir no futuro de nossos profissionais, da comunidade e da companhia.

Avançamos na contribuição para a preservação ambiental por vários meios, desde a redução do descarte de resíduos de nossas operações e a economia no uso de recursos naturais, até o apoio a projetos agrícolas externos. Nesse caso, um exemplo é o patrocínio e o envolvimento da Monsanto em projetos de plantio direto na região dos Cerrados, que propiciam oportunidades de recuperação das atividades rurais em locais antes expostos à erosão.

⁴⁶ Carta do presidente *in Perfil Monsanto do Brasil – Um novo Olhar Para o Brasil* (2003).

A unidade de Camaçari (BA), a maior unidade de agroquímicos da Monsanto fora dos EUA, foi inaugurada em dezembro de 2001 e superou todos os desafios impostos a uma fábrica em início de atividades. Mostrou-se confiável, estável e com boa produtividade. Em seu primeiro ano, somou exportações de US\$ 180 milhões para a Argentina e a Bélgica e, assim, reverteu o fluxo comercial da companhia e do Brasil em US\$ 330 milhões, pois sua produção evitou que se importassem outros US\$ 150 milhões em matérias-primas. O sucesso da unidade de Camaçari veio somar-se aos das operações consolidadas em São José dos Campos (SP) e Uberlândia (MG), nossos principais pólos de produção no Brasil, entre as diversas unidades espalhadas pelo país. A fábrica de São José dos Campos foi selecionada, recentemente, como a fornecedora global da Monsanto em formulações granuladas de Roundup WG e está exportando produtos para 20 países.

No âmbito administrativo, promovemos ajustes internos, que resultaram na melhoria da satisfação dos clientes, dos funcionários e, também, dos negócios. Um exemplo dos resultados está no fato de que a Monsanto foi eleita, pelo quarto ano consecutivo, entre as “100 Melhores Empresas para se Trabalhar no Brasil”, em pesquisa da Revista Exame.

Tomamos, ainda, a decisão de ampliar o diálogo com todos os públicos interessados em conhecer os negócios e o desempenho da companhia. Todas essas providências e seus resultados estão inspirados nos princípios do Compromisso Monsanto, expressos no diálogo, na transparência, no respeito às culturas regionais, no compartilhamento dos nossos conhecimentos e no fornecimento de benefícios aos agricultores.

Veja que a estratégia da empresa é passar a imagem de comprometida com o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo em que cumpre o papel social de geração de empregos e econômico, de exportações diretas e indiretas via crescimento do agribusines. Ou seja, se considerarmos ainda o investimento em Camaçari (BA), São José dos Campos (SP) e Uberlândia (MG), que governante poderia contestar o compromisso da empresa com o país? Na inauguração da fábrica em Uberlândia esteve presente o então Governador Itamar Franco⁴⁷, e na de Camaçari, o então Vice-Presidente Marco Maciel, o Governador César Borges e o Senador Antônio Carlos Magalhães⁴⁸ demonstrando o apoio das autoridades públicas à empresa.

⁴⁷ <http://www.estadao.com.br/agEstado/noticias/2001/mai/02/74.htm> visitado em 27/03/2005.

⁴⁸ http://www.horizontenet.com.br/gen_mostra_noticia.php?cod_noticia=69 visitado em 27/03/2005.

3.2.2 – A Responsabilidade Social e Ambiental

Outra estratégia institucional usada em escala global associada ao poder brando das EMNs é direcionar recursos para a filantropia⁴⁹. Segundo RONDINELLI (2002: 394), as EMNs junto com ricos executivos, têm cada vez mais assumido o papel público de fornecimento de ajuda internacional através do desenvolvimento de programas filantrópicos. Ainda segundo o mesmo autor, as empresas são hoje responsáveis por cerca de 87% da ajuda aos países pobres com cerca de US\$ 296 bilhões.

À medida que as EMNs se tornam cada vez maiores e mais importantes nas economias nacionais cresce a pressão para o envolvimento delas com as comunidades e o seu papel na preservação ambiental aumenta.

As empresas estão cada vez mais aumentando seu compromisso filantrópico social não por puro altruísmo, mas porque isso ajuda substancialmente a promover uma imagem positiva da empresa junto à sociedade. Pode-se dizer que a filantropia é uma das principais armas do poder brando da empresa que, cada vez mais, deve ganhar espaço diante do crescente enfraquecimento dos Estados como doadores internacionais, ao mesmo tempo em que, cada vez mais, as empresas sentem necessidade de ganhar legitimidade pública para os seus tamanhos gigantescos. Ou seja, é difícil explicar ao grande público porque, cada vez mais, as empresas são maiores, mas este mesmo público, pode facilmente entender o valor da empresa à medida que ela gere empregos e contribua com as populações que mais necessitem de ajuda.

São numerosos os exemplos de filantropia apoiados pelas EMNs, como a parceria Coca-Cola e Rotary Internacional para ajudar o governo da Índia a

⁴⁹ O mundo corporativo prefere diferenciar a filantropia de responsabilidade social por associar o primeiro a caridade e o segundo com o comprometimento com a comunidade em que a empresa atua. Logicamente que esta diferenciação ajuda ao objetivo de incluir a filantropia como parte importante da estratégia de construção de imagem da empresa e de seu poder brando, portanto, usamos aqui os termos como sinônimos.

imunizar a população em relação a poliomielite, a Nokia montou um fundo de US\$ 11 milhões com a ajuda de seus empregados voluntários para ajudar a ensinar crianças com dificuldade de aprendizado na África do Sul, China, México, Brasil, Inglaterra e Alemanha (RONDINELLI, 2002: 395). A Monsanto, desde 1964, mantém o Monsanto Fund que apóia globalmente projetos de desenvolvimento comunitário. No Brasil, o Monsanto Fund apóia o Programa Crianças Saudáveis, Futuro Saudável em Camaçari (BA), Uberlândia (MG), Morrinhos (GO), Santa Helena (GO), Goiatuba (GO) e São José dos Campos (SP), que beneficia 30 mil crianças com atendimento básico de saúde (MONSANTO, 2003).

Nesse contexto, chama a atenção que, cada vez mais, o voluntariado entre os empregados das empresas passa a ser uma atividade altamente apoiada pela direção das empresas. São numerosas as empresas que desenvolvem programas de voluntariado como a Comgás⁵⁰, Aracruz⁵¹, isso sem contar a ação da ONG Faça Parte⁵² que estimula o voluntariado como um todo e, em especial, entre as empresas.

O relacionamento dos empregados da empresa diretamente com a comunidade acaba dando uma legitimidade maior ainda à empresa, que acaba sendo vista pela comunidade e pelos próprios empregados como compromissada com a comunidade em que ela atua⁵³. Nesse sentido, tem sido cada vez mais comum o item de Responsabilidade Social ou Relação com a Comunidade no relatório anual das empresas como um forma de divulgar aos próprios empregados, acionistas minoritários (bolsa de valores), comunidade em geral e os vários níveis governamentais, a atividade filantrópica da empresa.

Da mesma forma, mostrar à sociedade e aos governantes que a empresa é comprometida com o meio-ambiente tem sido cada vez mais importante,

⁵⁰ <http://www.comgas.com.br/rs/voluntariado/index.asp> visitado em 27/03/2005.

⁵¹ http://www.aracruz.com.br/web/pt/comunidades/comuni_voluntariado.htm visitado em 27/03/2005.

⁵² <http://www.facaparte.org.br/new/parceiros.asp> visitado em 27/03/2005.

⁵³ Veja artigo curto em http://www.sfiec.org.br/artigos/social/empresa_voluntariado.htm. Veja também o site do Instituto Ethos que incentiva a responsabilidade social entre as empresas <http://www.ethos.org.br/> visitados em 27/03/2005.

especialmente em setores críticos como o de combustíveis. A Shell⁵⁴ e a Exxon⁵⁵, por exemplo, devotam grandes esforços nesse sentido.

3.2.3 – A Educação Pública

A educação pública é uma forma de ganhar a simpatia da sociedade civil e de tomadores de decisão através de campanhas que defendem o ponto de vista corporativo sobre determinado tema do debate local ou internacional⁵⁶. A construção de uma campanha de *advocacy* usa as mesmas técnicas de segmentação de mídia utilizada para campanhas de marketing de produtos. Ou seja, para cada campanha são construídos um mix de mídias que inclui vídeos, *hot sites*, propagandas em TV e Rádio, *folders* e cartilhas, entre outros meios de comunicação. Além disso, muitas campanhas têm uma segmentação de público buscando atrair diretamente crianças em idade escolar, jovens universitários, chefes de família de determinada região, e assim por diante.

ROWLANDS (*in* JOSSELIN e WALLACE, 2001: 143) nota que a *Greening Earth Society*, fundada pela Associação Norte-Americana de Combustíveis, lançou uma campanha antes, durante e depois da Conferência de Kioto, defendendo que uma nova era de abundância agrícola surgiria dobrando a concentração atmosférica do dióxido de carbono⁵⁷.

KORTEN (2001: 157) mostra que a Mobil, nos Estados Unidos, colocou anúncios no New York Times para promover suas visões através de um módulo

⁵⁴ O site da Shell oferece detalhadamente os compromissos e ações da empresa relativas ao meio-ambiente. http://www.shell.com/home/Framework?siteId=royal-en&FC3=/royal-en/html/iwgen/environment_and_society/dir_environment_and_society.html&FC2=/royal-en/html/iwgen/leftnavs/zzz_lhn7_0_0.html&promo=topsite visitado em 09/07/2005.

⁵⁵ Veja as campanhas da Exxon em http://www.exxonmobil.com/corporate/Campaign/Campaign_2004_home.asp visitado em 09/07/2005.

⁵⁶ Este tipo de campanha é conhecido como *advocacy* em inglês.

⁵⁷ Esta argumentação pode ser vista no vídeo “The Greening of the Planet Earth”. A transcrição de alguns trechos do vídeo podem ser vistos em <http://www.greeningearthsociety.org/transcript.html> visitado em 09/07/2005.

curricular para ajudar os estudantes a avaliar os benefícios do NAFTA. Já a General Motors fez um vídeo distribuído às escolas chamado “A terra precisa de mim e eu preciso da terra” promovendo a reciclagem do óleo dos carros.

A Monsanto oferece cursos e dá apoio a agricultores para construção de fazendas que sejam ecologicamente corretas e financeiramente sustentáveis⁵⁸. Já a Shell defende o papel da iniciativa privada para a diminuição da pobreza na África⁵⁹.

3.2.4 – As Relações Públicas

No item de táticas ligadas ao poder estrutural comentamos que as empresas de relações públicas ajudam as corporações a construir campanhas de *lobby*, sejam nacionais sejam transnacionais. Entretanto, a atividade de *lobby* é apenas uma parte dos serviços oferecidos pelas grandes empresas de relações públicas. O papel fundamental dessas empresas está ligado à preservação e construção da imagem das empresas.

O papel dessas empresas pode ser bem compreendido pela missão da Edelman, uma das maiores empresas do ramo no mundo.

Nossa missão é prover aconselhamento em relações publicas e serviços de comunicação que permitam nossos clientes a construir fortes relacionamentos e a influenciar atitudes e comportamentos em um mundo complexo⁶⁰.

⁵⁸ Veja <http://www.monsanto.com/monsanto/content/media/pubs/2004/pledgereport-global.pdf> visitado em 09/07/2005

⁵⁹ Veja http://www.shell.com/static/media-en/downloads/speeches/jydv_africa.pdf visitado em 09/07/2005

⁶⁰ Veja http://www.edelman.com/about_us/mission/ visitado em 09/07/2005

Ou seja, fundamentalmente o papel dessas empresas é ajudar as EMNs a potencializarem o seu poder brando. É interessante notar, por exemplo, que uma das divisões da Edelman é voltada para ajudar as empresas a se comunicarem com segmentos específicos da população como homossexuais e hispânicos (divisão de diversidade).

O trabalho de relações públicas é fundamental na construção e manutenção do poder brando de qualquer empresa. Muitas corporações mantêm o seu próprio departamento de relações públicas que podem, ou não, se relacionar com outras empresas privadas de relações públicas.

Para as grandes EMNs há uma necessidade contínua de trabalho em relações públicas, muito além da assessoria de imprensa e de pequenas campanhas para o gerenciamento de crises⁶¹. Ou seja, essas empresas necessitam continuamente desenhar estratégias de promoção da imagem que possam contribuir para a sustentabilidade no longo prazo dos negócios da corporação.

É importante notar que o trabalho de relações públicas normalmente não está associado com a diplomacia corporativa. Ou seja, esses executivos não performam essas atividades, mas contam com o forte desenvolvimento das relações públicas para que suas atividades sejam melhor desempenhadas.

3.2.5 – As Comunidades Epistêmicas

Outro conjunto importante de poder brando das empresas está associado à relação delas com as chamadas comunidades epistêmicas. HAAS (1992) define comunidades epistêmicas como uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência em uma área de conhecimento que possuem em

⁶¹ Administração da imagem da empresa em situações de crise como acidentes na produção, contaminações, atos terroristas em instalações da corporação, etc.

comum um conjunto de crenças e princípios normativos que provêm uma racionalidade de ação para os membros da comunidade; crenças causais derivadas da análise das práticas ou que contribuem para responder um problema central na disciplina e constituem a base para entender o relacionamento entre possíveis ações políticas e os resultados desejados; compartilham noções de validade que são os critérios internos para pesar e avaliar o conhecimento específico de uma área; e práticas comuns associados as suas atividades de competência profissional que presumivelmente aumentariam a qualidade de vida dos seres humanos em geral.

A ação das comunidades epistêmicas nas relações internacionais devem ser entendidas dentro do contexto da coordenação política. ADLER e HAAS (1992) dizem que a coordenação política (entre Estados) é baseada no consentimento e nas expectativas mútuas, mas a questão fundamental é de onde vêm as expectativas? Segundo os autores, elas vêm de processos interpretativos envolvendo estruturas políticas e culturais, assim como de instituições dedicadas a definir e modificar os valores e significados das ações.

Dessa forma, quanto mais uma comunidade epistêmica for mobilizada maior será a probabilidade de ela influenciar a ação do Estado que irá recorrer ao conhecimento dos especialistas para a formação de seus interesses. Em assuntos de coordenação internacional com forte natureza técnica, a cooperação entre os Estados depende, em larga medida, das práticas e valores que as comunidades epistêmicas criam em torno do assunto objeto da cooperação, como no caso da negociação em torno do Protocolo de Kioto que, na verdade, originou-se de um consenso entre a comunidade científica de que as atividades humanas estavam sendo responsáveis pelo aquecimento global e que este aquecimento poderia ter sérias conseqüências sobre a vida no planeta no futuro. Assim, a comunidade científica não apenas trouxe a tona o tema, como também teve um papel fundamental na formação das posições dos Estados durante o processo de negociação assim como o estabelecimento de concessões e propostas que tinham, pela natureza do tema, uma característica altamente técnica.

O impacto das comunidades epistêmicas na coordenação política internacional deve ser vista de modo *evolutivo*, ou seja, essas comunidades produzem de forma independente do governo idéias que eventualmente são institucionalizadas dentro de um Estado em um processo de formação das políticas públicas. No longo prazo, as normas das comunidades epistêmicas são socializadas internacionalmente tornando-se a base para a cooperação internacional à medida que o comportamento racional do Estado é formado sobre a base estrutural formulada pelas comunidades epistêmicas. A influência das comunidades epistêmicas se reproduz a partir do trabalho das instituições que suas idéias ajudaram a criar, assim, uma vez que as idéias são institucionalizadas e assimiladas elas continuamente influenciam as práticas estatais.

Resumidamente, ADLER e HAAS (1992: 375), indicam que a influência das comunidades epistêmicas na inovação política ocorre: 1) delimitando os limites da controvérsia política em torno de um assunto, 2) definindo os interesses dos Estados e, 3) definindo padrões (de julgamento ou regulação).

Além da *inovação política* a influência das comunidades epistêmicas ocorre também via *difusão de políticas*, ou seja, os membros das comunidades epistêmicas não apenas buscam influenciar a formação da política interna, como também, sistematicamente, se engajam em diálogos com os seus pares em nível transnacional através de conferências, publicações, organizações internacionais, *e-mail*, etc. Portanto, indiretamente as comunidades epistêmicas acabam influenciando vários governos ao mesmo tempo contribuindo informalmente para convergência das preferências políticas. Além disso, se as comunidades epistêmicas forem capazes de influenciar as lideranças políticas internacionais elas acabam tendo um impacto direto na formação da agenda de negociações internacionais. Interessante notar que uma vez que as idéias são institucionalizadas elas podem ganhar status de ortodoxia e, portanto, podem se tornar *politicamente persistentes*. Um fator fundamental para o estabelecimento dessa persistência é o grau de consenso da comunidade epistêmica em torno de determinadas idéias.

Em termos contemporâneos ADLER e BERNSTEIN (2004) vêem a questão da governança global como essencialmente baseada nas instituições e que, portanto, a essência da governança global é epistêmica. Ou seja, a governança global depende fundamentalmente de entendimentos em comum sobre determinado tema internacional. Dessa forma, as comunidades epistêmicas são elementos centrais para que possamos compreender a formação do consenso em torno dos temas de governança.

Segundo os autores, a governança global depende, de um lado das capacidades materiais e conhecimento (normativo, ideológico, técnico e científico) e, de outro, da legitimidade (aceitação do direito de julgamento sobre as comunidades relevantes) e da justiça (prestação de contas, representação e responsabilidade).

Tabela II - A Construção Epistêmica da Governança Global.

	Capacidades Materiais	Conhecimento
Legitimidade	Autoridade	Validade Epistêmica
Justiça	Boas práticas	Razão Prática

Fonte: ADLER e BERNSTEIN (2004)

O cruzamento de capacidades materiais com legitimidade leva a questão da autoridade, ou seja, como as instituições internacionais têm legitimidade de governança sobre determinado tema se falta a elas a capacidade coercitiva que os Estados continuam a manter? A resposta estaria na construção de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas que investem este consenso em uma autoridade política.

Os diversos temas de governança são baseados em conhecimentos específicos sobre determinado assunto, a legitimidade da “verdade” sobre aquele tema depende da formação de consensos dentro das comunidades epistêmicas formadas ao nível transnacional, ou seja, a legitimidade sobre o conhecimento é dada pela validação epistêmica.

Toda concepção epistêmica tem um elemento normativo à medida que aponta o que é correto ou não de ser feito em determinado tema. Esse componente normativo pode indicar algo que é justo, correto, em nível internacional e, portanto, estabelece as boas práticas em torno de determinado tema. Assim, por exemplo, o FMI produz normas de boas práticas na administração pública, como a defesa da responsabilidade fiscal. Estados que tendem a ser perdulários tendem a gerar economias instáveis, portanto, trata-se de uma prática justa a defesa da responsabilidade fiscal.

Finalmente, relacionado às boas práticas está a razão prática, ou seja, para a determinação do que é de forma justa o correto a ser feito por todos os membros de uma comunidade, é preciso que seja construída uma lógica interpretativa epistêmica. Dessa forma, vemos que a construção de boas práticas depende do estabelecimento de razões práticas, ou seja, de uma validação epistêmica sobre o que seria o correto diagnóstico de um problema e sua solução.

Dentro desse contexto teórico, quanto mais técnico for um produto ou serviço de uma EMN, mais ela necessitará e buscará a legitimidade junto a uma comunidade epistêmica. Veja que no debate sobre os transgênicos, o posicionamento da comunidade epistêmica é fundamental em questões como segurança dos produtos em relação a ecossistemas, seres humanos, processo de aprovação de novas sementes, comercialização dos produtos, etc.

O relacionamento entre as EMNs e as comunidades epistêmicas se dá de várias formas, entre as quais a contratação de profissionais exclusivamente para discutir tecnicamente os produtos com a comunidade epistêmica, pratica esta bastante comum na indústria farmacêutica através de farmacêuticos e médicos

contratados pelas EMNs; promoção de congressos e feiras, patrocínio a pesquisas independentes em universidades, distribuição de prêmios científicos, etc.

Logicamente, quanto mais próximo for o relacionamento das EMNs com as comunidades epistêmicas e quanto mais ela mesmo for produto de elementos notórios de uma comunidade (como várias empresas que desenvolvem produtos biotecnológicos) maior poderá ser o poder brando da empresa apoiado pela legitimidade dada por esta comunidade epistêmica.

O apoio da comunidade epistêmica ou de parte substancial dela, pode ser fundamental na batalha regulatória em Estados nacionais específicos assim como no fronte intergovernamental refletido em locais como a UE e a OMC.

Talvez, a relação entre as EMNs e as comunidades epistêmicas, sejam uma das facetas mais importantes do poder brando dessas empresas. ARTS (2003) identifica esta relação como parte do poder discursivo, entendido como a capacidade de reformular o discurso de uma outra parte.

Uma faceta importante dessa relação são as *think-tanks* criadas e sustentadas por grandes corporações. STONE (*in* JOSSELIN e WALLACE, 2001: 114) define uma *think-tank* como uma instituição de pesquisa, usualmente estabelecida como organização sem fins lucrativos, e relativamente independente dos Estados, mercados ou outros interesses na sociedade. Somente nos Estados Unidos há mais de 1200 e no oeste Europeu pelo menos 200. Muitas dessas instituições têm relações muito fortes com interesses empresarias e sua agenda de pesquisa é bastante relacionada com o interesse dos doadores.

Como o mesmo autor nota, as *think-tanks* são importantes atores (especialmente do ponto de vista das EMNs) pois elas podem influenciar as agendas públicas e da mídia, entendido como a capacidade de despertar a atenção da opinião pública (através da mídia) e dos tomadores de decisão a partir dos pronunciamentos de “especialistas” em determinado tema; são responsáveis pela formulação, transferência e legitimação de políticas, a partir de estudos que são direcionados, a favor ou contra, de determinadas leis (nos casos nacionais) e

tópicos em discussão em negociações multilaterais, como na OMC⁶² ou UE; finalmente, o papel de monitoração e avaliação de acordos em contextos multilaterais refere-se a ação de acompanhamento da implementação dos acordos e a investigação dos resultados gerados por esses acordos.

São diversos os exemplos de *think-tanks* com fortes relações com as EMNs e com grande atuação transnacional. Um dos mais importantes na Europa é o Center for European Policy Studies (CEPS)⁶³, que tem um marcante trabalho em defesa dos interesses corporativos em debates sobre mudanças climáticas. Outra organização baseada em Bruxelas e focada nos interesses corporativos relativos ao debate sobre aquecimento global é o International Council for Capital Formation (ICFF)⁶⁴. O Brasil ainda possui poucas *think-tanks* mas, uma das mais atuantes e eficientes, é o Instituto de Estudos Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)⁶⁵, que devota grande energia na questão agrícola no contexto de negociações multilaterais na OMC, ALCA e Mercosul.

3.3 - A influência das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais: Os interesses das empresas e os interesses dos Estados

Como já observamos, as EMNs são providas de poder no jogo de poder das relações internacionais contemporâneas. Entretanto, vimos também que os Estados permanecem sendo os atores fundamentais de qualquer processo das relações internacionais. Dessa forma, a ação das EMNs nas relações internacionais não podem ser entendidas apenas como uma ação direta de negociação, mas também como uma ação indireta, ou seja, dentro do contexto de uma negociação em qualquer OIG as EMNs, teoricamente, não podem estar sentadas à mesa de discussão mas, sim, apenas Estados. Portanto, nesse caso, a

⁶² No caso da OMC, muitos desses trabalhos podem ser acessados no site http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm visitado em 10/07/2005

⁶³ Veja <http://www.ceps.be> visitado em 10/07/2005

⁶⁴ Veja <http://www.iccfglobal.org> visitado em 10/07/2005

⁶⁵ Veja <http://www.iconebrasil.org.br> visitado em 10/07/2005

única forma da empresa fazer com que seu interesse prevaleça é pela via indireta, ou seja, *influenciando* a decisão dos Estados que votarão determinado tema de interesse das EMNs.

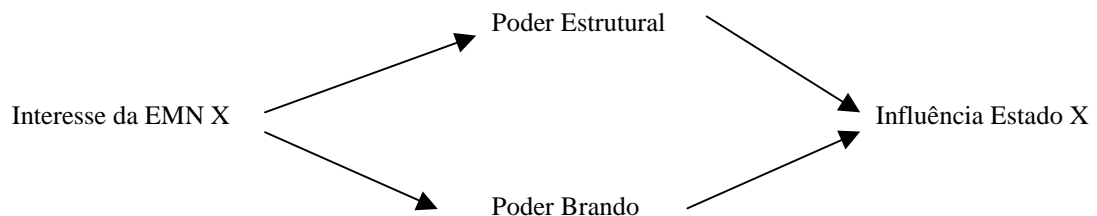
Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e suas coalizões em processos de negociação multilateral. Ou seja, como os Estados são os atores fundamentais dos processos políticos de negociação internacional que afetam os interesses fundamentais das empresas, cabe a estas buscar modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que, suas preferências possam no mínimo serem levadas em conta pelos Estados e no máximo serem coincidentes.

Como o dicionário Penguin mostra, a influência é definida como o ato, poder, ou habilidade de produzir um efeito de uma forma indireta ou intangível. Portanto, a influência é o resultado final do poder (MANSTER e TURTON, 1997: 359).

Assim, como mostra a figura abaixo, as EMNs buscam influenciar as preferências estatais utilizando-se de seu poder estrutural e/ou seu poder brando:

Figura 6

Interesse, poder e influência das EMNs



Todas as teorias de Relações Internacionais, de uma forma ou de outra, reconhecem que as empresas podem influenciar as preferências de política externa dos Estados. Portanto, é preciso tipificar exatamente as formas com que as empresas influenciam as preferências estatais.

Em termos tradicionais realistas⁶⁶ a influência das EMNs nas relações internacionais somente pode ser entendida através do uso do *lobby* no processo político nacional. Com o resultado positivo do *lobby* seriam produzidas ações de política externa que refletem o interesse das empresas. Portanto, o Realismo/Neo-Realismo não reconhece que as EMNs possam ter uma influência internacional e sim apenas uma influência dentro do processo político nacional de cada um dos países individualmente.

Entretanto, contemporaneamente, vemos que as EMNs usam de um conjunto de estratégias para fazer prevalecer o seu interesse, entre as quais continua a existir a estratégia do *lobby* nacional, mas a esta se somam outras estratégias internacionais, ou melhor, transnacionais de influência das EMNs nas relações internacionais.

Para que possamos entender o jogo de negociação entre as empresas e os Estados, especialmente no contexto intergovernamental, é preciso, em primeiro lugar, definir basicamente quais são os interesses das corporações e quais os interesses dos Estados em termos de comércio internacional. Em seguida, verificaremos as formas contemporâneas de influência das EMNs nas relações internacionais.

Fundamentalmente, o interesse das EMNs está ligado à sua *sobrevivência* dentro do jogo dos negócios internacionais. Acontece que a sobrevivência nos negócios internacionais está associada a estratégias que garantam o lucro à empresa, não só no ano fiscal corrente, mas no longo prazo. Ou seja, o interesse da empresa está associado a sua perenidade traduzida em estratégias que garantam um *pipeline* de negócios capazes de gerar lucro hoje e amanhã.

Isso quer dizer que, hoje, uma linha de negócios pode ser a “vaca leiteira” da empresa, mas amanhã pode se transformar no seu “cão vadio”⁶⁷. Portanto, a empresa deve estar constantemente se renovando para manter linhas de produtos e serviços capazes de garantir a sustentabilidade de seus negócios em um ambiente competitivo cada vez mais global.

A perenidade da empresa está associada à questão dos interesses do acionista, ou seja, o lucro de hoje ou de amanhã da empresa é o interesse fundamental dos acionistas das empresas. Não importa se a empresa é estatal, mista, sociedade limitadas, anônima ou com capital negociado na bolsa de valores. O que importa é que independente da estrutura acionária o interesse da empresa é definido em termos do interesse dos acionistas desta empresa.

Assim, quando falamos que uma EMN tem poder porque seu interesse é resguardado em um processo de multilateral de negociação, em que ela é uma *stakeholder*, pois, os seus interesses estão em jogo, isso significa que de alguma forma o que está em negociação afeta os interesses dos acionistas traduzidos na perspectiva de lucro da empresa no curto, médio e longo prazos.

Uma nova regulamentação nacional, ou uma briga com uma OING, ou uma nova padronização de produto imposta pela UE ou pela OMC, pode não afetar o lucro da empresa no curto prazo, mas pode afetar profundamente a perspectiva de sobrevivência da empresa no longo prazo ou, por outro lado, pode garantir o fortalecimento da empresa no longo prazo.

De qualquer forma, sempre que o interesse do acionista de uma EMN estiver em jogo ela buscará todos os meios possíveis para resguardá-lo. Por outro lado, a uma pequena empresa falta os meios para resguardar os interesses de seu acionista em meio ao pesado jogo dos negócios internacionais e da economia

⁶⁶ Veja figura 1

⁶⁷ Nomenclatura retirada da chamada matriz BCG utilizada para avaliar o posicionamento de uma linha de negócios da empresa, na qual a vaca leiteira é uma linha de produto ou serviço consolidada que continuamente traz lucros sem a necessidade de novos investimentos, enquanto que, o cão vadio indica uma linha de negócios que já não traz lucros à empresa mesmo se novos investimentos forem realizados.

política internacional. Já para as EMNs, em maior ou menor grau, essas corporações têm meios de garantir a defesa de seus interesses.

Se por um lado a definição dos interesses das EMNs é relativamente simples já em termos dos Estados esta sempre foi uma questão consideravelmente polêmica. Entretanto, assumimos como premissa que, em termos de relações econômicas internacionais, os interesses estatais são baseados no poder político, renda nacional, crescimento econômico e estabilidade social (KRASNER, 1976). Ou seja, quando engajados nas relações econômicas internacionais os interesses básicos dos Estados estão associados ao poder político que o Estado pode alcançar no cenário internacional bem como os ganhos políticos do governante daquele Estado em função dessas relações.

Além disso, os Estados esperam que essas relações possam significar um aumento da renda nacional traduzida em termos de seu PIB associado então ao crescimento da economia nacional como um todo, ou seja, o Estado espera que as relações econômicas internacionais possam significar um fortalecimento estrutural de sua economia.

Finalmente, a estabilidade social é traduzida no atendimento das demandas básicas dos principais grupos sociais de um país logicamente em torno de emprego, renda familiar, habitação, alimentação, etc. Ou seja, um Estado prefere arranjos econômicos internacionais que possam garantir o atendimento de demandas sociais e a estabilidade política no país a arranjos que possam produzir efeitos indesejados de insurgências sociais e políticas.

A habilidade das EMNs no exercício de seu poder estrutural e de seu poder brando passa necessariamente pelo reconhecimento dos interesses básicos dos Estados no contexto das relações econômicas internacionais. Dessa forma, o exercício de poder das EMNs, em relação aos Estados, passa pela capacidade de moldar os interesses estatais, de forma que, os interesses básicos corporativos, de perenidade e lucro, sejam alcançados também no médio e longo prazos.

A confluência dos interesses dos Estados e das empresas é o elemento básico da relação entre o segundo e terceiro e xadrez de Nye. Ou seja, toda prática de poder das EMNs em relação aos Estados e, vice-versa, em torno da construção do interesse de ambos, reflete uma relação de influência do terceiro xadrez em relação ao segundo e vice-versa.

De maneira simples, podemos dizer que o processo de identificação positiva entre os Estados e EMNs é um processo de construção social, no qual o Estado vê na empresa uma forma de satisfazer um ou mais dos seus interesses básicos e, por parte da empresa, a identificação positiva ocorre quando o seu interesse básico de perpetuação do lucro é atendido. Como já afirmamos, o poder brando das EMNs é um dos meios fundamentais para a construção dessa identidade positiva a medida que são empregadas técnicas que ajudam a aproximar os interesses estatais dos interesses corporativos⁶⁸.

Isso quer dizer que, se a empresa não for capaz de delinear uma estratégia de uso e construção de seu poder estrutural e brando, é possível que a relação entre esta empresa e o Estado possa até ser conflituosa, uma vez que o Estado pode perceber (mesmo que incorretamente) que a EMN na verdade age como parasita e que não deseja contribuir para a satisfação dos interesses básicos do Estado⁶⁹.

Em princípio, é de profundo interesse para as EMNs construir uma identidade positiva com qualquer Estado pelos seguintes fatores:

- Para dar estabilidade e previsibilidade aos negócios no país.

⁶⁸ Na verdade a relação é uma mão de via dupla onde os Estados também empregam seu poder brando para atrair e manter as corporações em seus países, entretanto o foco fundamental deste trabalho, como já indicado, é como as EMNs agem como negociadores internacionais e não como os Estados agem como negociadores em relação as empresas.

⁶⁹ Aparentemente a Shell na Argentina não tem tido sucesso em construir uma identidade positiva com o governo argentino, pois, despertou a ira do Presidente Kirchner que alega que a empresa não está colaborando com a recuperação econômica do país, ou seja, a empresa não está sendo capaz de usar o seu poder brando para construir um processo de identificação positiva o que gera a percepção de que a empresa é oportunista. Veja <http://txt.Estado.com.br/editorias/2005/03/22/eco030.html> visitado em 28/03/2005

- Para ganhar o apoio do Estado nos fóruns internacionais.
- Para ganhar o apoio do Estado *versus* demandas de organizações sociais.

A identificação positiva permite que a empresa possa prosseguir os seus negócios localmente sem maiores sobressaltos o que é fundamental para defender o interesse do acionista, pois, uma relação conflituosa entre Estado e empresa aumenta o risco do negócio. Além disso, a identificação positiva pode ajudar a formação de uma coalizão para levar a empresa a outros países (no caso do país ser a matriz) ou, pelo menos, colaborar para a decisão de apoio a posições corporativas em fóruns internacionais como a OMC. Finalmente, a identificação positiva pode ajudar a defesa dos interesses da empresa contra demandas hostis de ONGs/OINGs, quer seja nas discussões políticas nacionais ou internacionais.

Fundamentalmente, o poder brando corporativo está associado à necessidade de buscar legitimidade para as ações da empresa. Como nota DUPAS (2005: 94-112), ao mesmo tempo que o poder do capital cresce, aumenta também a sua necessidade de legitimidade junto as sociedades como um todo. Se de um lado o crescente poder das EMNs fruto do processo de concentração do capital é um imperativo fundamental para a sobrevivência na era de competição global, por outro, este poder pode, eventualmente, ser visto como uma ameaça por Estados e pela sociedade civil como um todo. Dessa forma, cada vez mais este capital terá que buscar legitimidade para a sua atuação dada por atores públicos como agências reguladoras, serviços de proteção ao consumidor, etc. e atores da sociedade civil (empresa com responsabilidade social, que defende o consumo responsável⁷⁰, etc.)

⁷⁰ veja o Instituto Akatu. <http://www.akatu.org.br> visitado em 28/03/2005

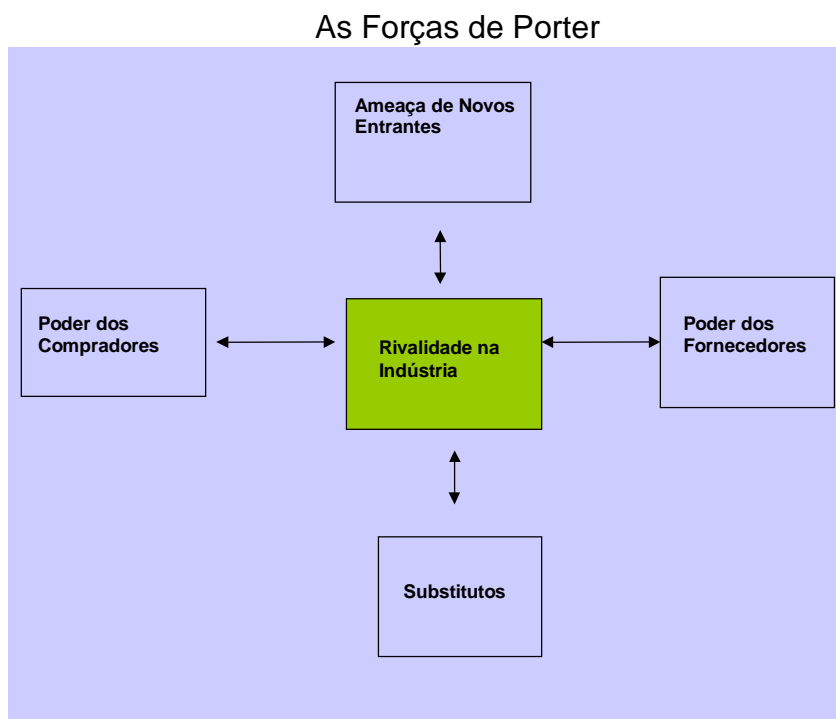
Portanto, quanto maior o poder brando maior poderá ser sua legitimidade. À medida que as EMNs se tornam cada vez maiores cresce também a necessidade de investimentos para aumentar o seu poder brando. Caso contrário, rapidamente a grande empresa poderá ser vista como um vilão e seu espaço de mercado poderá desaparecer quase que instantaneamente junto com a sua credibilidade⁷¹.

Nesse contexto, é preciso mostrar onde o jogo de interesses das empresas e dos Estados é jogado. De acordo com WATKINS, EDWARDS e THARKRAR (2001: 37), as empresas jogam dois tipos de jogos: o jogo da rede de valor e o jogo do interesse público. A rede de valor está relacionada com as cinco forças de PORTER (1998):

1. **Entrantes potenciais** - empresas que podem entrar no mercado e competir com as empresas que já atuam no mercado.
2. **Produtos substitutos** – produtos que podem servir de alternativa ao produto foco.
3. **Poder dos clientes** – análise do poder de barganha do consumidor do produto.
4. **Poder dos fornecedores** – análise do poder de barganha dos vendedores
5. **Rivalidade entre os competidores.** – Grau de severidade de competição entre as empresas do setor.

⁷¹ Empresas com problemas de imagem sofrem um tremendo desgaste buscando manter sua reputação o que implica em um enorme investimento financeiro e de energia dos executivos para garantir a perpetuidade da empresa. Hoje há dezenas de empresas na categoria de odiadas e como uma imagem pública bastante desgastada, como é o caso da Microsoft, Wal-Mart, McDonalds, etc.

Figura 7



Fonte: Porter (1998)

As empresas promovem os seus objetivos construindo estratégias de cooperação e competição com os outros jogadores da rede demonstrada por Porter (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001: 39).

O jogo do interesse público refere-se as barganhas políticas envolvendo sindicatos, ONGs/OINGs, etc. que buscam persuadir o governo a impor determinados custos e regras às empresas em nome do interesse público (WATKINS, EDWARDS e THAKRAR, 2001: 46).

Os Estados agem tanto na rede de valor quanto no jogo do interesse público. Em relação as atividades das empresas, os governos podem agir tanto como reguladores, quanto como árbitros ou jogadores.

O governo como regulador formula políticas públicas e dá forma a regras deliberadas no legislativo que afetam a distribuição de forças na rede de valor. Na

Alemanha, por exemplo, os livros são tabelados o que acaba dando uma enorme força a ponta de distribuição, por outro lado, nos Estados Unidos, a livre concorrência leva a formação de mega cadeias de livrarias. Além disso, o governo como regulador promove programas que defendem determinados setores que são considerados de interesse público (por exemplo, subsídios à agricultura) ou impede que determinada área empresarial se desenvolva (por exemplo, proibição de pesquisas com célula-tronco).

O governo como árbitro afeta o jogo competitivo a determinar regras de concorrência que permitem, por exemplo, a concentração no setor de cervejas com a fusão Antarctica e Brahma de um lado, e a proibição da aquisição da Garoto, por parte da Nestlé, de outro lado. Ao nível do interesse público, o governo age como árbitro ao determinar que empresas estão habilitadas a funcionar a partir da concessão de certificações e autorizações dos mais diversos tipos.

Finalmente, os governos como jogadores, significa que estes podem ser clientes, competidores, fornecedores e complementares as atividades das empresas. Ao nível do interesse público é comum os vários níveis governamentais competirem entre si na defesa de suas próprias agendas. Recentemente, por exemplo, o Ministério do Meio-Ambiente e o da Agricultura (brasileiros) protagonizaram uma disputa relativa a regulamentação da lei dos transgênicos. Logicamente, as posições de cada ministério afetavam de forma distintas as empresas envolvidas na questão.

Os papéis dos governos em relação às empresas são resumidos pela tabela abaixo:

Tabela III

Papéis do Governo em relação às empresas

	Governo como Regulador	Governo como Arbitro	Governo como Jogador
Jogo Rede de Valor	Legisladores aprovam leis que são transformadas em regras pelos reguladores que afeta quem ganha o que no mercado.	Agências regulatórias decidem regras de aquisição e fusão e de competição. Tribunais julgam as empresas	Governos são clientes, fornecedores, competidores e completadores das atividades das empresas
Jogo Interesse Público	Legisladores aprovam leis que são transformadas em regras pelos reguladores determinando onde e como as empresas podem atuar.	Órgãos governamentais decidem dar, ou não, certificações de segurança do trabalho, cumprimento de normas ambientais, etc.	Legisladores e reguladores perseguem agendas independentes buscando definir o interesse público e iniciar ou bloquear mudanças

Fonte: Tabela adaptada de WATKINS, EDWARDS e THAKRAR (2001: 52),

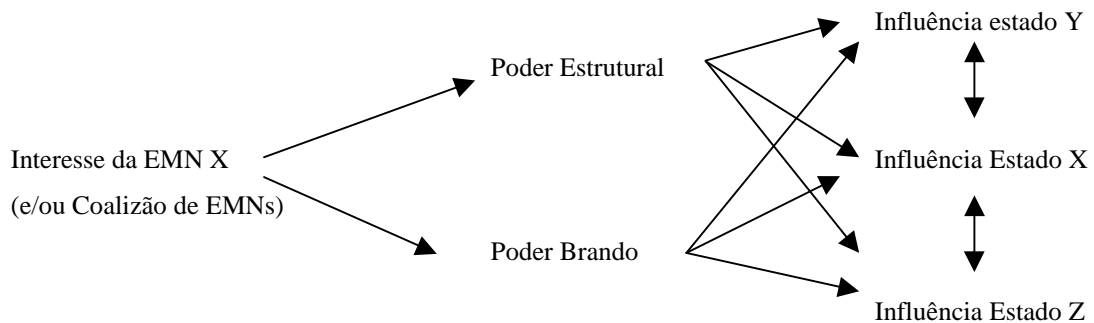
Ainda segundo WATKINS, EDWARDS e THAKRAR (2001: 53-54) os jogos de interesse público e rede de valor podem também ser jogos multiníveis. Ou seja, uma empresa deve estar atenta, dependendo do assunto, em jogar o jogo tanto no nível interno de determinado país ou países quanto em nível internacional multilateral. Como os autores notam, por exemplo, em 1998 os Estados Unidos e

a União Européia reconheceram mutuamente seus processos de inspeção, testes e certificação para vários produtos codificados nos Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARMs). A indústria norte-americana de aparelhos médicos defendia os ARMs como forma de pressionar a Food and Drug Administration (FDA) para acelerar o seu processo de aprovação dos equipamentos médicos. Pressionando no nível internacional a Associação da Indústria de Saúde conseguiu produzir modificações na FDA.

Portanto, é preciso reconhecer que, em tempos de governança global, estrategicamente, as empresas jogam jogos de rede de valor e de interesse público, em nível nacional e internacional. Dessa forma, devemos sofisticar o esquema da figura 6 para incorporar o nível internacional:

Figura 8

Interesse, poder e influência das EMNs no contexto nacional e internacional



A figura 8 mostra que uma determinada EMN se utiliza de seus poderes estruturais e brando para influenciar as preferências dos Estados X, Y e Z. A EMN X pode buscar exercer esta influência tanto no nível local do Estado X, quanto no nível transnacional em relação aos Estados Y e Z. Além disso, em um contexto intergovernamental, é possível que ao afetar as preferências dos Estados Y e Z as preferências do Estado X possam ser modificadas. Da mesma forma, ao afetar as

preferências do Estado X, indiretamente a EMN X pode influenciar a formação das preferências dos Estados Y e Z.

3. 4 - Os Limites do Poder das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais - Extensão dos Modelos HOSS, Rogowsky e Frieden-Rogowsky

Como já discutido no capítulo 1, o poder das EMNs nas relações internacionais não é ilimitado, portanto, é preciso caracterizar essa limitação, o que faremos através da proposição de uma extensão dos modelos HOSS, Rogowsky e Frieden-Rogowsky.

Um dos modelos mais importantes de interação entre economia e política internacional é dado por ROGOWSKY (1989) que faz previsões de coalizões políticas domésticas em cima dos tradicionais modelos de economia internacional de Heckscher-Ohlin e Stolper-Samuelson (HOSS).

Cabe uma rápida recapitulação desses modelos:

Heckscher-Ohlin – Um país tende a exportar bens intensivos em seu fator abundante e importar bens intensivos em seu fator escasso.

Stolper-Samuelson – A liberalização tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente abundantes enquanto a proteção tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente escassos.

Como extensão política do modelo HOSS, ROGOWSKY (1989) afirma que:

- Os beneficiários das mudanças procuram estender e acelerar o processo de liberalização enquanto os prejudicados tendem a retardá-las e impedi-las.

- Aqueles que aumentam sua riqueza (fruto da mudança) aumentam sua influência política.
- Os meios e as preferências políticas do grupo beneficiado pelas mudanças tendem a aumentar.

Mais recentemente, FRIEDEN e ROGOWSKY (*in* KEOHANE e MILNER, 1996) estendem as proposições ao papel das instituições e observam que:

- Em média, regimes democráticos tendem a se liberalizarem mais facilmente que regimes não democráticos.
 - A probabilidade de liberalização diminui à medida que o sistema político é partidariamente fragmentado.
 - Tudo mais mantido constante, a liberalização é mais provável em países onde as leis são respeitadas, e a moeda e os títulos do governo têm credibilidade.
- Tudo mais mantido constante, a pressão para o aumento da participação na economia mundial irá aumentar quando os termos de comércio melhorarem; quando os termos de comércio piorarem, a pressão será no sentido de diminuir a exposição à economia mundial⁷².

Sistemas políticos altamente concentrados tendem a privilegiar o interesse de apenas determinados setores que sustentam o poder. Por outro lado, em um país onde o sistema representativo tenda a representar os interesses dos vários grupos sociais é maior a probabilidade de coalizões políticas que incentivem a liberalização com forma de estender o bem-estar à sociedade como um todo.

⁷² Segundo Helen V. Milner e Keiko Kubota (2005) a transformação em um regime democrático é vista como o fator fundamental de liberalização comercial por parte dos países em desenvolvimento.

Se a democracia é um indicador importante à propensão à internacionalização de determinado país, a fragmentação política torna muito mais difícil esse processo à medida que se torna mais difícil a construção de coalizões políticas capazes de sustentar o processo de liberalização. Finalmente, países que respeitam as leis e têm governos com credibilidade são, por definição, mais atraente aos negócios internacionais devido a transparência de operação no país. Por outro lado, a incerteza jurídica torna extremamente arriscado qualquer tipo de negócio nesse tipo de país.

Como os autores notam, é lógico que se a internacionalização significar uma piora no nível de bem estar da população a oposição a este processo tende a aumentar. Da mesma forma, se a internacionalização melhorar o nível de bem estar é de se esperar que o apoio a liberalização aumente.

Como consequência, do modelo HOSS, Rogowky e da extensão Frieden-Rogowsky temos as seguintes proposições relativas à limitação do poder das EMNs em relação aos Estados:

Proposição 1 – Os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

Colorário 1 – Ceateris Paribus, se o nível de bem-estar do país piorar fruto da internacionalização maior a probabilidade de sucesso da oposição às EMNs.

Colorário 2 – Quanto menor o grau de internacionalização da economia menor será o grau de influência das EMNs naquele país⁷³.

⁷³ Uma boa forma de mensurar a internacionalização de uma economia é observar qual o seu grau de exposição ao comércio internacional e, isto é dado pelo clássico indicador de abertura da economia indicado pela fórmula (Exportações + Importações) X PIB/100.

O movimento de influência das EMNs, seja no seu país de origem seja em países receptores, não é ilimitado. Uma fonte importante de oposição é dada pelos grupos políticos que se sentem prejudicados pelo processo de internacionalização. Esses grupos políticos podem se organizar tanto em nível nacional, quanto em nível transnacional para oferecer resistência às ações políticas promovidas pelas EMNs.

Em países em que a sociedade se beneficia das atividades das EMNs é de se esperar que os movimentos de resistência encontrem menos eco. Por outro lado, quando as EMNs são percebidas como um fator que diminui o bem-estar social é de se esperar que esses grupos de oposição consigam construir, com mais sucesso, coalizões que bloqueiem a expansão dos interesses das EMNs.

Como uma extensão lógica do modelo HOSS/Rogowsky é mais plausível que a oposição às EMNs venha dos grupos cujo fator de produção seja mais escasso. Como geralmente as grandes EMNs fazem parte de setores caracterizados por economias internas de escala⁷⁴ é de se esperar que a oposição às EMNs venha das empresas, que até podem ser grande para os padrões locais, e se sintam prejudicadas pela ação das EMNs. Da mesma forma, os trabalhadores dessas empresas devem tender a formar uma coalizão com os trabalhadores de outros setores prejudicados pela liberalização.

Todas as coalizões de oposição tendem a ter mais sucesso quando o país não se beneficia da internacionalização, ou ao menos a população não percebe o aumento de seu bem-estar. Dessa forma, as EMNs tendem, quase que automaticamente, a serem vistas como a causa de todos os problemas do país. Nesses casos, muito facilmente políticos populistas tendem a capturar a raiva coletiva e a canalizarem para os seus próprios interesses políticos.

⁷⁴ Um setor caracterizado por economias internas de escala é um setor onde, por definição, a escala é fundamental nos seus custos e competitividade. Nesses setores a abertura da economia mundial aumenta a vantagem das empresas maiores e esta vantagem tende a aumentar à medida que o acesso a mercados aumenta. (FRIEDEN e ROGOWSKY *in* KEOHANE e MILNER, 1996: 39). São numerosos os setores nessa categoria, de químicos e farmacêuticos até cerveja.

Em tempos de governança global é possível que as coalizões contrárias aos interesses das EMNs possam se organizar em nível transnacional para bloquear a ação política. Essas coalizões dos “perdedores” encontram em OINGs baseadas no primeiro mundo uma enorme fonte de apoio visto que em muitos casos essas organizações têm os recursos intelectuais e financeiros para dar sustentabilidade às demandas dos “perdedores” nos fóruns internacionais, inclusive fazendo *lobby* junto a delegação de países “prejudicados” pelas EMNs.

Outro colorário importante de nossa proposição refere-se ao baixo nível de influência das EMNs em relação a países com baixa internacionalização. Nesses países, que por definição seriam potenciais receptores, não esperamos encontrar EMNs locais, ao mesmo tempo que há, no máximo, uma presença discreta de EMNs no país. Dessa forma, caso o governo do país não seja receptivo as demandas das EMNs essas têm muito pouco espaço para usarem seu poder estrutural e brando para buscar influenciar esse país.

Proposição 2 – Regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs.

Colorário 1 – *Ceteris Paribus*, a influência das EMNs é maior em regimes democráticos.⁷⁵

Colorário 2 – Quanto menor o grau de institucionalização, econômica e política, em um país, maior a probabilidade de que a influência das EMNs se dê por mecanismos de corrupção.

⁷⁵ Não cabe aqui polemizar a definição do que é ser um país democrático. Certamente as eleições de representantes legislativos e do governo é uma condição necessária, mas, não suficiente. Ao menos do ponto de vista das relações econômicas internacionais, outra condição é o respeito ao estado de direito, entendido como a) submissão ao império da lei, b) divisão de poderes, c) enunciado e garantia dos direitos individuais (SILVA, J.A., 1996: 113). Segundo MILNER e KUBOTA (2005) democratização significa um movimento em direção ao governo da maioria no qual o sufrágio universal é disputado em eleições.

Países com elevado grau de autoritarismo tendem a privilegiar apenas determinados grupos sociais. Ainda de acordo com a proposição de Frieden e Rogowsky esses países tendem a ter baixo nível de internacionalização. Assim, o baixo grau de internacionalização aliado ao controle do poder por um grupo muito pequeno, enfraquece o poder de influência das EMNs que quase não tem como exercer seu poder estrutural ou brando junto a esse país. Mesmo que o país seja consideravelmente miserável e, portanto, altamente vulnerável economicamente, as decisões nesses países são tomadas muito mais em função do cálculo racional de permanência do governante no poder do que no bem-estar econômico da nação. Mesmo em fóruns multilaterais as posições desse tipo de país devem tender a acompanhar esse cálculo racional.

Por outro lado, é natural que em regimes democráticos as EMNs possam exercer, mais livremente seu poder estrutural e brando, não só porque esses países tendem a ser mais internacionalizados mas porque há uma liberdade muito maior para buscar construir estratégias de um *mix* eficiente das táticas advindas desses poderes. Ou seja, em democracias as EMNs podem se usar tanto do *lobby* quanto de sua relação com a comunidade epistêmica ou propaganda de sua responsabilidade social, como táticas para alcançar seus objetivos de influência.

Há ainda o caso de países onde, embora haja democracia, as instituições econômicas e/ou políticas são extremamente frágeis. Essas democracias em desenvolvimento apresentam falhas importantes na garantia do estado de direito, seja por violações aos direitos humanos, à pouca falta de garantia de contratos, etc. Além disso, a fragilidade das instituições é percebida também no excesso de burocracia, morosidade da justiça, escândalos políticos, etc. Em muitos desses Estados, que são tipicamente países em desenvolvimento, há um considerável e crescente nível de internacionalização à medida que essas economias buscam aumentar sua inserção na economia mundial. Entretanto, como esses Estados dificilmente podem ser classificados como democracias liberais (no sentido kantiano do termo), as EMNs agregam ao arsenal do poder estrutural a prática de corrupção, que vai desde juízes e parlamentares até oficiais de governos, para

alcançar os seus objetivos políticos. Ou seja, nesses países, a fragilidade institucional acaba funcionando como um limitante do poder de influência das EMNs, para compensar essa situação, a empresa poder optar pela prática da corrupção.

Principalmente do ponto de vista de uma grande EMN, que tem operações no mundo todo, acionistas em bolsas de vários países, e o atento olhar de analistas de bancos de investimento; a situação de envolvimento em corrupção não é exatamente a mais desejada. Muitas dessas empresas preferem nem operar nesses países, pois, consideram que o risco à imagem global da empresa, de ser pego operando um caixa 2 ou subornando um oficial do governo, não compensa o potencial lucro no país. Por outro lado, algumas corporações entendem a corrupção como um *second best* necessário para operar no país e acabam jogando o jogo⁷⁶.

Certamente a corrupção pode ocorrer em qualquer país, mas a probabilidade aumenta à medida que haja imensas fragilidades políticas e legais que acabem incentivando esse tipo de prática.

⁷⁶ A literatura recente sobre corrupção e multinacionais (WRAGE e WRAGE, 2005) mostra que as empresas preferem operar em um ambiente transparente de negócios, incentivando inclusive a formação de um regime multilateral contra a corrupção. Se por um lado é certo que as empresas, muitas vezes, são agentes da corrupção, por outro, ambientes corruptos significam um enorme custo de tempo e recursos. Uma vez que a multinacional aceita operar nesse ambiente assume custos e riscos imprevisíveis.

4

4 - O Modelo Racional de Negociação e as EMNs nas Relações Econômicas Internacionais

4.1 – O Modelo Racional de Negociação

FISHER e URIS (1991: xvii) definem negociação como o meio básico para se conseguir o que se deseja dos outros. É uma comunicação em ‘vai e vêm’ desenhada para alcançar um acordo quando você e outro lado tem algum interesse comum e outros que são opostos. Em seguida eles focam nos elementos necessários para fazer um bom acordo: focar em interesses (não barganhar posições), separar as pessoas do problema, inventar opções para ganho mútuo e insistir no uso de critérios objetivos.

Finalmente eles desenvolvem o conceito do *BATNA (Best Alternative To a Negotiated Agreement)*⁷⁷ que exige entender qual o seu padrão de posição para definir o que seria um bom ou mau acordo. Para compor o próprio BATNA seria necessário a) aventar quais seriam as ações que você faria se nenhum acordo for alcançado, b) melhorar as melhores idéias e torna-las em alternativas concretas e c) selecionar tentativamente a alternativa que lhe parecer melhor. Como próximo passo é fundamental que seja conhecido o BATNA das outras partes. Quanto mais se entende as alternativas do outro lado melhor se estará preparado para se negociar.

Nessas condições o negociador focado nos seus interesses⁷⁸ e conhecedor de seus ativos poderia tirar o melhor proveito do processo mesmo se a outra parte

⁷⁷ Preferimos aqui manter o termo original em inglês, ao invés de adotarmos algumas traduções usadas em português como MAPAN – Melhor Alternativa para Acordo Negociado ou MASA – Melhor Alternativa para Solução Acordada.

⁷⁸ Segundo FISHER e URY (1991) os interesses definem o problema, pois indicam aquilo que a parte realmente necessita. Nesse sentido interesses e posições não são a mesma coisa, pois, posições apenas informam as demandas de cada parte sem explicitar aquilo que realmente a parte necessita (que são os interesses). Os autores usam a figura do iceberg onde as posições são

for mais poderosa, isto porque ele insistirá no foco nos méritos e princípios da questão e não na força relativa em um assunto (como poder econômico).

No modelo racional de negociação de Harvard⁷⁹ a parte que tem o BATNA mais forte é a parte que tem o maior poder na negociação. Em outras palavras, quanto menor a obrigação de uma parte em fechar um acordo negociado mais forte ela será em uma barganha com outra parte que necessita de um acordo negociado. Desta forma, o poder em uma negociação não está diretamente associado aos ativos de uma parte e sim aos incentivos que ela tem, ou não, para estar em uma mesa de negociação.

Para RAIFFA (1982), a relação de alternativas de acordo de cada parte é traduzida em uma Zona de Possibilidade de Acordo (ou *ZOPA- Zone of Possible Agreement*). Em uma negociação as partes também costumam estabelecer pontos de resistência ou preço de reserva. Esses pontos indicam qual o pior acordo que uma parte é capaz de aceitar. Dessa forma, em uma negociação, o conjunto de resultados possíveis entre os pontos de resistência indicam a zona de acordo ou zona de contrato. A localização do ponto de resistência de um negociador depende de seu BATNA. Quanto pior a sua alternativa, menor será seu ponto de resistência (ODELL, 2000: 26).

Em um processo de negociação considera-se que sempre há um limite para a criação de valor comum e este limite é definido como a fronteira da eficiência ou fronteira de possibilidade de acordo. Formalmente, em uma negociação, o Ótimo de Pareto é definido como o conjunto de possíveis acordos onde a solução não

aquilo que parece na superfície enquanto que os interesses estão submersos na água formando a parte maior do iceberg.

⁷⁹ O Modelo Racional de Negociação de Harvard é baseado no trabalho de Fisher e Ury à partir do trabalho seminal *Getting To Yes*. Em torno desse modelo desenvolveram-se inúmeras aplicações, do direito, passando pela administração de empresas, até conflitos internacionais; que são constantemente aperfeiçoadas no grupo interdisciplinar chamado PON – Program on Negotiation (<http://www.pon.harvard.edu>). É importante notar que a perspectiva de Harvard se diferencia da aplicação da teoria dos jogos à medida que o primeiro foca nas percepções subjetivas da ZOPA e como estas se alteram, enquanto que o último na análise de equilíbrio da negociação (SEBENIUS in KREMENYUK, 2002: 248).

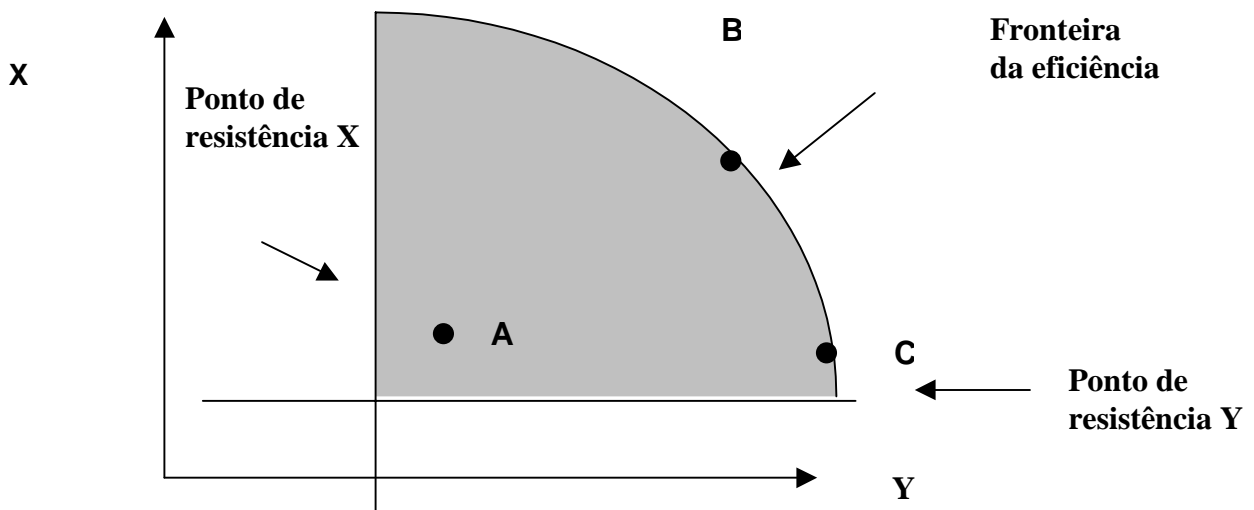
pode ser melhorada, do ponto de vista de uma das partes, sem piorar o resultado da outra parte (SEBENIUS *in* KREMENYUK, 2002: 237)

As negociações em toda ZOPA podem ser do tipo distributivas, quando as partes envolvidas consideram que exista uma ‘torta fixa’ para ser dividida entre os participantes. Nesse caso, os participantes discutem quem merece mais ou menos da torta (*claiming value*). As negociações podem também ser integrativas, quando as partes envolvidas reconhecem que possuem interesses em comum ou que tem oportunidades de ganho em conjunto, principalmente, nas trocas que envolvem múltiplos assuntos e partes. Nesse caso, as partes discutem como ‘aumentar a torta’ (*create value*) (ODELL, 2000, SEBENIUS *in* KREMENYUK, 2002 e WATKINS e ROSEGRANT, 2001)

É preciso notar que acordos integrativos podem ser medíocres ou ineficientes no sentido que outros possíveis acordos beneficiariam mais as partes envolvidas. Ou seja, há casos que um *trade-off* seria mais benéfico do que lutar por um acordo onde se efetivamente cria valor. Assim, nem sempre um integrativo é um acordo eficiente.

WATKINS e ROSEGRANT (2001: 32) mostram no gráfico do tipo ZOPA pontos alternativos possíveis em um acordo integrativo:

Figura 9 - Gráfico de ZOPA e Pontos de Resistência



Em uma negociação entre a parte X e Y, A é o acordo integrativo mais ineficiente porque outros acordos potenciais como B e C seriam possíveis de ser alcançados dentro da ZOPA na fronteira da eficiência. O ponto B é um acordo balanceado em que o valor criado é distribuído relativamente equitativamente, já o ponto C embora seja integrativo não é eficiente por ele resultar em uma distribuição maior para o lado Y o que inevitavelmente envolve uma questão de sustentabilidade do mesmo. Embora o ponto B seja o ideal todos os pontos alcançados ao longo da curva de eficiência são aceitáveis em nosso ponto de vista (pois provavelmente reflete a capacidade relativa de uma das partes que requisita uma porção maior do benefício do acordo).

WATKINS e ROSEGRANT (2001: 1) aperfeiçoam vários conceitos de Fisher e Uris e de Raiffa definindo os fundamentos para construção do BATNA das partes. Estes fundamentos estão baseados em: 1) diagnóstico da estrutura – reconhecer a arquitetura da situação identificando as partes da negociação, os assuntos, a agenda, as ligações entre as negociações e as forças envolvidas nos eventos, 2) identificação das barreiras ao acordo – barreiras psicológicas, institucionais, estratégicas, etc., 3) administração do conflito – envolvimento de mediadores, evitar escalada de conflito, etc., 4) Construir o *momentum* – formular estratégias que moldam as estruturas e idéias criativas para construir o momento certo para um acordo favorável.

4.2 - Coalizões em Negociações Multilaterais

Quando os Estados se engajam em processos de negociação multilateral as negociações tendem a ser consideravelmente mais complexas do que em processos bilaterais, essencialmente, porque esses processos são caracterizados pela multiplicidade de partes e de assuntos. Nesse contexto, os acordos tendem a

ser alcançados através de consensos. Grande parte da complexidade é diminuída a medida que os Estados formam coalizões em torno de posições em comum (ZARTMAN, 1994: 4-7).

Os Estados tendem a formar coalizões, pois, isso significa a maximização de seu poder (em comparação a estar fora de uma coalizão). O próprio processo de formação de uma coalizão implica em uma barganha assimétrica onde determinadas posições são deixadas de lado em prol de uma posição em comum com maior chance de gerar consenso dentro e fora da coalizão (DUPONT *in* ZARTMAN, 1994).

À medida que as coalizões, já formadas, começam a negociar, o processo de barganha assimétrica prossegue e, nesse contexto, no jogo de trocas outras tantas posições são deixadas de lado fruto das trocas desse jogo.

Logicamente, quando o processo de negociação se iniciar, é fundamental que os interesses fundamentais das EMNs sejam representados pela coalizão vencedora (*winning set*), aquela coalizão com o maior poder de barganha e que acaba fazendo prevalecer a maior parte de suas posições.

Portanto, em um contexto multilateral, alguns momentos são chaves para os sucesso das estratégias de influência das EMNs. Em primeiro lugar, o processo de formação de interesse individual dos Estados. É fundamental que EMNs, dentro de cada Estado, busquem influenciar o processo político para que as posições dos Estados sejam as mais coincidentes possíveis com o interesse das EMNs. Além disso, é fundamental que o Estado considere, ao menos em parte, que a defesa desses interesses coincidentes faz parte dos interesses fundamentais do Estado, caso contrário, quando a negociação se iniciar, rapidamente a posição que representa o interesse das EMNs pode cair fruto da barganha que pode obrigar o Estado a fazer algum *trade-off* que resguarde seus interesses fundamentais.

Podemos considerar que, *ceteris paribus*, em negociações multilaterais os interesses das EMNs tendem a convergir com mais freqüência com os do seu país

de origem do que em relação aos países receptores. Ou seja, há uma alta probabilidade de que o país de origem de uma EMN venha a defender posições de interesse desta EMN, pois, é razoável supor que, em geral, as EMNs à medida que se expandem maximizam a riqueza nacional.⁸⁰

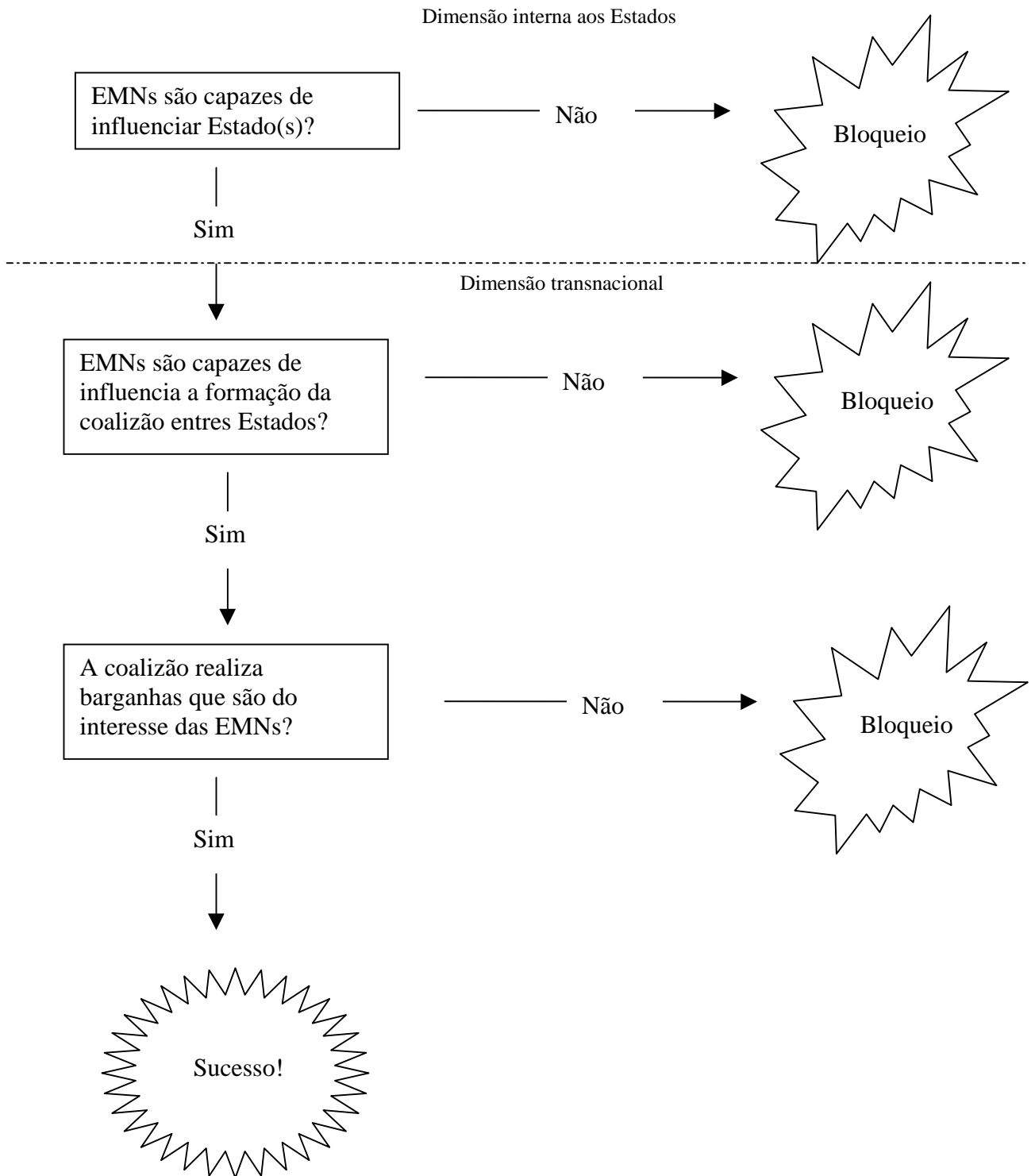
Um segundo momento crucial é o da formação de coalizões. Quando isso ocorre, as EMNs têm a oportunidade de chamar a atenção dos Estados para temas e soluções que sejam do interesse de determinado grupo de Estados (HAMPSON, 1999). Portanto, as corporações podem influenciar tanto a composição de Estados em uma coalizão quanto suas posições em comum. Logicamente, se no processo de formação de uma determinada coalizão as EMNs não conseguirem influenciar as posições dessa coalizão certamente a influência delas, ao final do processo de negociação multilateral, tenderá a diminuir.

Finalmente, o terceiro momento crucial é o da negociação, propriamente dita, entre as coalizões. Nesse processo, a barganha pode resultar na queda de posições que sejam do interesse das EMNs. Ou seja, as coalizões descobrem soluções integrativas (*bridging*) ou simplesmente as coalizões mais fortes fazem prevalecer o seu ponto de vista (solução distributiva) e essa solução exclui os interesses das EMNs pois estes são, eventualmente, sustentados por coalizões mais fracas.

⁸⁰ Se é razoável supor que os interesses dos países de origem e das EMNs tendem a ser coincidentes em fóruns multilaterais, como também já dissemos é plenamente possível que em temas específicos os interesses das EMNs e do país de origem não sejam coincidentes, especialmente quando o Estado perceber que a ação da EMN, de alguma forma, representa uma evasão riqueza ou represente ameaças políticas, como no caso de fechamentos de plantas no país e transferência da operação fabril para outros com custos de mão de obra mais baixos. Além disso, ainda conforme o modelo HOSS-Frieden Rogowsky, mesmo no país de origem das EMNs essas podem enfrentar oposição de grupos perdedores da internacionalização, o que pode significar um bloqueio na promoção dos interesses ainda em nível doméstico.

Figura 10

Os limites da influência das EMNs em processos de negociação multilaterais



Desta forma temos, resumidamente, os seguintes limites à influência das EMNs em processos multilaterais:

- Interesses das EMNs não coincidem com os interesses básicos das coalizões.
 - Quando isso ocorre as posições que representam os interesses das EMNs podem cair ou no momento da formação da coalizão ou quando a coalizão negocia com outras coalizões.
- Interesse das EMNs é representado por coalizões fracas.
 - As posições das coalizões mais fortes tendem a se sobrepor aos interesses das coalizões minoritárias o que pode acabar representando a derrota a interesses fundamentais das EMNs.

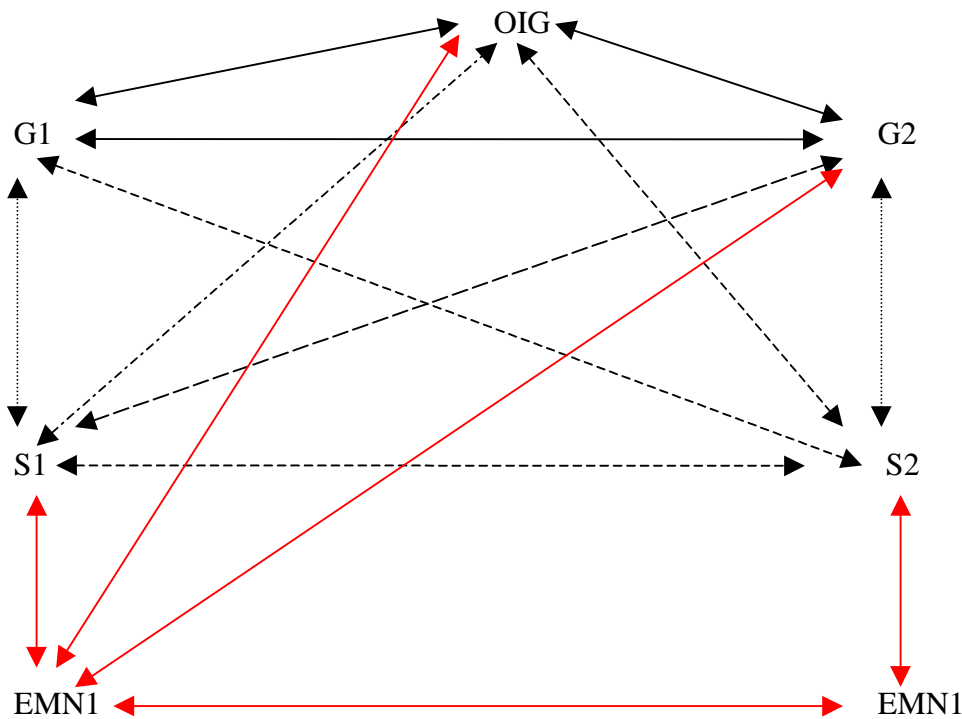
O esquema representado pela figura 10 mostra que, embora possível, é bastante difícil ter sucesso na influência de resultados que atendam aos interesses das EMNs em processos multilaterais. Os três pontos críticos mostram que facilmente os interesses das empresas podem ser bloqueados em processos de negociação multilateral. Dessa forma, a diplomacia corporativa deve ser extremamente hábil para construir coalizões de empresas e, com a sociedade civil, para a atuação nesses três pontos críticos.

Logicamente, se desde o início a EMN, ou um grupo de EMNs, conta com o apoio de um Estado forte, que também é o Estado de origem dessas empresas, maior a probabilidade que esse Estado participe em coalizões fortes, levando consigo o interesse dessas EMNs, até o fim do processo de negociação multilateral. De qualquer forma, para alcançar o sucesso, é inevitável que as EMNs atuem em todos esses três pontos críticos.

4.3 - O Modelo Racional de Negociação Aplicado à ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais

Se recompusermos o modelo neoliberal da figura 3 para a especificidade da atuação das EMNs como atores da relações econômicas internacionais teremos a seguinte figura:

Figura 11 – O Modelo neoliberal aplicado às EMNs



A figura mostra que a EMN1 age enquanto negociador independente que, para um determinado tema de seu interesse, buscará convencer a sociedade (S1) de seu país sede sobre a defesa do mesmo como tema de interesse nacional, o mesmo pode-se dizer em relação ao seu governo (G1). Através de sua subsidiária em G2 ela buscará influenciar a sociedade S2 que o tema também é de interesse nacional. Finalmente, EMN1, de forma independente ou em conjunto com outras

EMNs, buscará influenciar transnacionalmente as regras produzidas no contexto de uma OIG⁸¹. Como discutido acima, é de esperar, que a EMN1 use tanto os canais nacionais quanto os intergovernamentais através de mecanismos locais e transnacionais para que seu interesse possa prevalecer.

Integrando o modelo neoliberal ao modelo racional de negociação temos as seguintes proposições relativas a como as EMNs agem como negociadores nas relações econômicas internacionais.

Hipótese a - As EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importância econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*) além da utilização de seu *poder brando* através das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas a imagem da empresa e de seus produtos.

Hipótese b - Quanto maior a vulnerabilidade de um país ou sua coalizão às atividades da EMN maior será o seu BATNA e, portanto, a sua influência na posição do Estado.

Hipótese b.1-Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões coincidem com os das EMNs maior será a probabilidade de cooperação (estratégia Integrativa ao longo da ZOPA)

Hipótese b.2 - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs mas estes

⁸¹ A Figura 8 indicava o como é feito esse processo enquanto a figura 11 traz uma visão mais simplificada dos canais onde esse 'como' pode ser executado.

são altamente vulneráveis haverá alta probabilidade de cooperação “forçada” (estratégia distributiva ao longo da ZOPA)

Hipótese b.3 - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs e estes não são altamente vulneráveis haverá pouca ou nenhuma influência das EMNs.

Hipótese c = As EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de influência dependerá de a) a vulnerabilidade das coalizões às EMNs e b) a capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação.

Lembrando que conforme as proposições levantadas no capítulo 3 a influência das EMNs é limitada por:

Proposição 1 – Os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor às ações políticas das EMNs.

Colorário 1 – Ceteris Paribus, se o nível de bem-estar do país piorar fruto da internacionalização, maior a probabilidade de sucesso da oposição às EMNs.

Colorário 2 – Quanto menor o grau de internacionalização da economia menor será o grau de influência das EMNs naquele país.

Proposição 2 – Regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs.

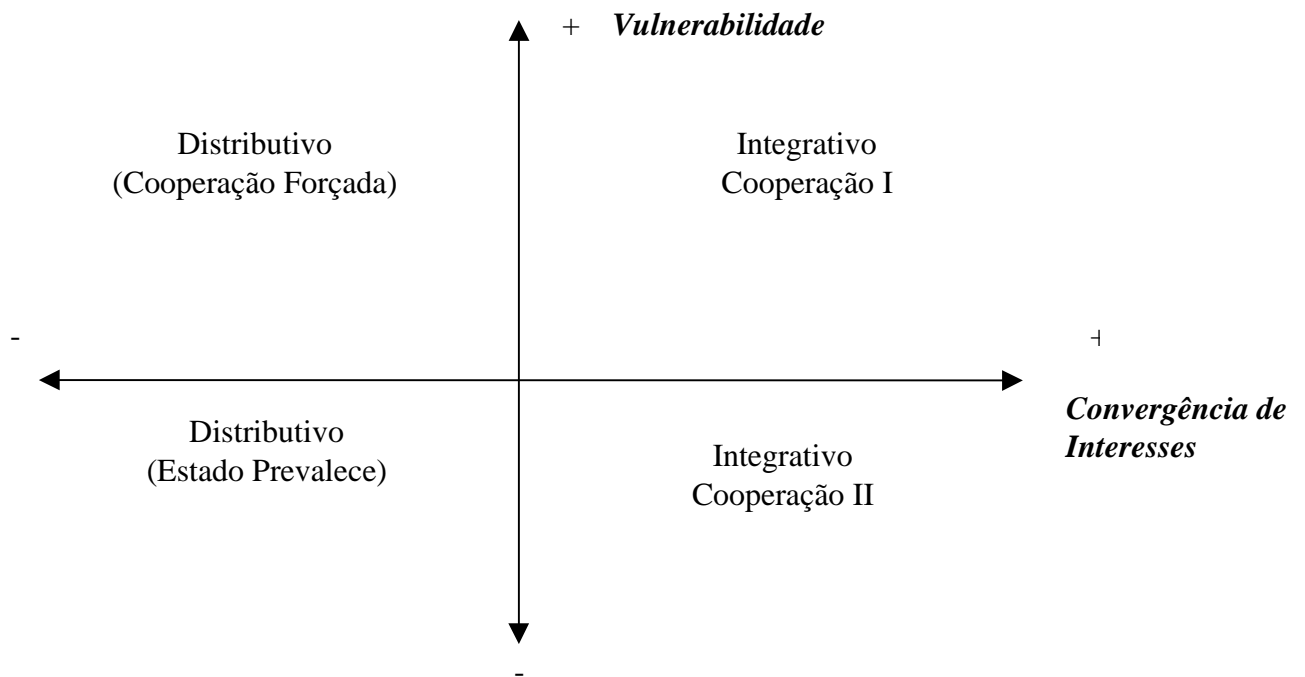
Colorário 1 – Ceteris Paribus, a influência das EMNs é maior em regimes democráticos.

Colorário 2 – Quanto menor o grau de institucionalização econômica e política em um país, maior a probabilidade de que a influência das EMNs se dê por mecanismos de corrupção.

Através dessas proposições, vemos que a relação entre EMNs e os Estados no contexto intergovernamental é delimitada fundamentalmente pela a) vulnerabilidade ou dos Estados em relação às EMNs, b) convergência ou não dos interesses de EMNs e Estados.

Portanto, nesses processos esperamos que a interação entre os interesses das EMNs e dos Estados produza os seguintes resultados:

Figura 12 – Resultados das negociações entre EMNs e Estados (posição dos Estados no início das negociações intergovernamentais)



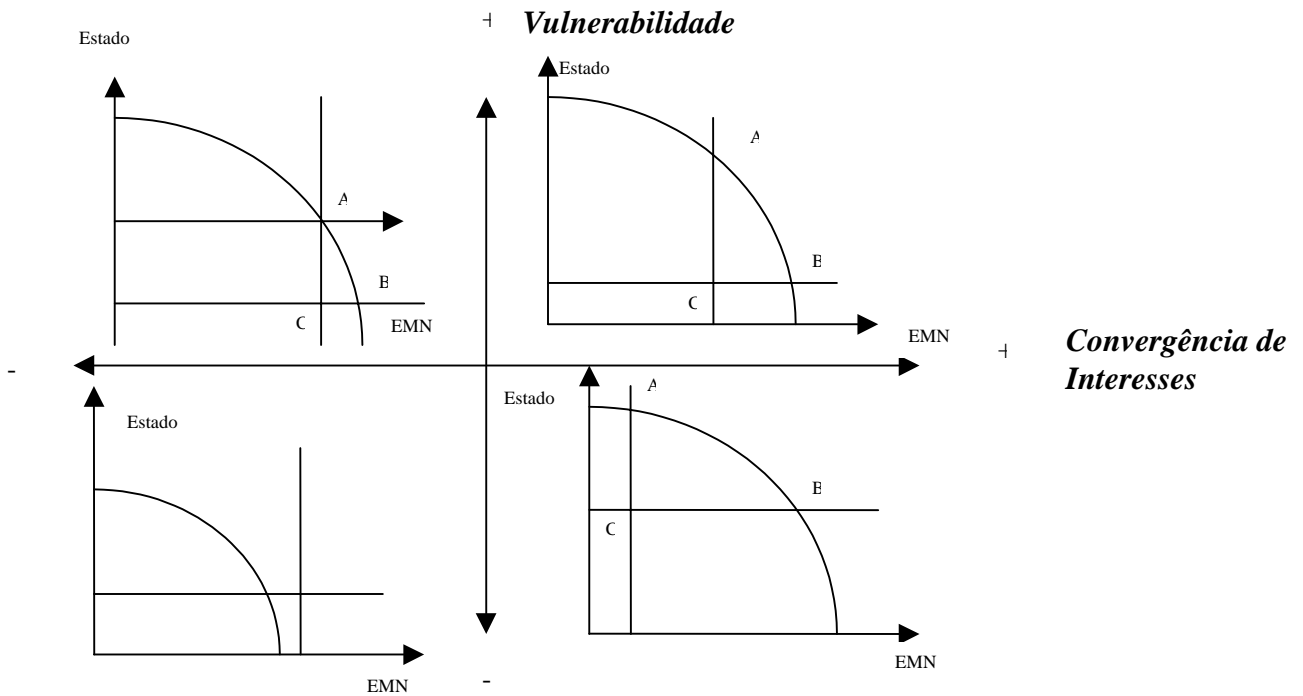
Sempre lembrando que as EMNs se utilizam de mecanismos nacionais e transnacionais para influenciar os posicionamentos dos Estados nos fóruns intergovernamentais, esperamos que os Estados, ao formarem suas coalizões com outros Estados se comportem da seguinte forma em relação aos interesses das EMNs: quando há uma considerável convergência de interesses entre os Estados e os interesses das EMNs espera-se que, ele tenha uma posição muito próxima à desejada por essas empresas, independente do grau de vulnerabilidade desse Estado em relação as EMNs. Dessa forma, o resultado Cooperação I (alto na direita) indica que EMNs e Estados tendem a encontrar soluções integrativas que satisfaçam as necessidades de ambas as partes. Da mesma forma, o resultado Cooperação II (em baixo à direita) mostra que apesar da baixa vulnerabilidade do Estado em relação às EMNs as partes tendem a convergir para uma solução integrativa que satisfaça a necessidade de ambas as partes.

Já o resultado Cooperação Forçada (alto à esquerda) mostra que a alta vulnerabilidade do Estado às atividades das EMNs aliada à falta de convergência de interesses deve resultar em uma negociação distributiva com uma cooperação forçada, pois o Estado vulnerável tenderá a se submeter a parte das demandas das EMNs. Ou seja, entre esse Estado e a EMN há uma típica barganha onde não é criado valor, apenas se luta pela distribuição de determinado valor já existente. Isso não quer dizer que esse Estado terminará em adotar todas as demandas das EMNs mas sim que o processo de negociação respeitará o espírito da divisão da “torta fixa” e, portanto, a contra-gosto, esse Estado atenderá parte das demandas das EMNs que, também a contra-gosto, não verão todas as suas demandas atendidas.

Já no caso do resultado o Estado Prevalece, a falta de convergência de interesses entre o Estado e as EMNs aliado à baixa vulnerabilidade desse Estado produz uma barganha distributiva onde raramente esse Estado irá levar em consideração os interesses das EMNs.

A figura 13 repete os resultados esperados da figura 12, mas mostrando os mesmos em termos da relação de BATNA das partes, pontos de resistência e ZOPA.

Figura 13 – BATNA, pontos de resistência e ZOPA de EMNs e Estados (posição dos estados no início das negociações intergovernamentais)



Desta forma, no quadrante acima à direita vemos que os pontos de resistência relativamente distantes criam uma área considerável de criação de valor entre as partes. Da mesma forma, no quadrante abaixo à direita, há uma área considerável de criação entre os BATNAs das EMNs e Estados, embora esta zona integrativa penda mais para o lado dos Estados quando em comparação ao quadrante anterior.

Já no caso do quadrante no alto à esquerda os pontos de resistência muito próximos criam uma pequena zona de barganha ao longo da ZOPA, onde o BATNA maior das EMNs, em relação ao dos Estados, deve originar ganhos maiores as EMNs em comparação aos ganhos dos Estados.

Finalmente, no quadrante inferior à esquerda os pontos de resistência se encontram fora da ZOPA, portanto, como o BATNA dos Estados é muito forte, esses tendem a não levar em consideração os interesses das EMNs.

As figuras 12 e 13 representam os dois primeiros passos indicados pela figura 10. Isso quer dizer que o resultado final da barganha entre coalizões de Estados foge do controle das EMNs e suas coalizões. Portanto, é fundamental o alinhamento do interesse das EMNs com os interesses de Estados e coalizões com BATNAs extremamente fortes de modo que a última e fundamental etapa, da barganha de coalizões de Estados nos fóruns intergovernamentais, seja vencida.

Nosso argumento contraria a visão marxista de alinhamento quase que automático do Estado em relação aos interesses corporativos, ao mesmo tempo em que combate a visão neo-realista que o interesse do Estado prevalece em qualquer situação. Isso porque, em primeiro lugar, tipificamos exatamente em quais casos espera-se alinhamento de interesses (quadrantes à direita) e em quais casos isso não ocorre (quadrantes à esquerda).

No caso em que os interesses das EMNs convergem com o interesse dos Estados que possuem baixa vulnerabilidade (em comparação aos outros Estados), é de se esperar que encontremos muitos países desenvolvidos, países esses que são sede das EMNs⁸² (quadrante abaixo à direita). É possível também que esses países, eventualmente, formem coalizões com BATNAs muito fortes e que, portanto, o interesse das EMNs prevaleça em determinados fóruns intergovernamentais.

Nesse sentido, os neo-realistas poderiam argumentar que os interesses das EMNs foram preponderantes porque elas estão baseadas em países desenvolvidos que têm BATNAs muito fortes. Embora o argumento aparentemente seja plausível ele apresenta dois problemas. Em primeiro lugar, não reconhece que se estes Estados tiverem uma vulnerabilidade relativamente baixa eles podem se engajar em uma barganha distributiva e assimétrica com as EMNs que não

terão grande parte de seus interesses representados em um fórum multilateral (quadrante esquerdo abaixo). Além disso, a argumentação ignora a questão de causalidade, ou seja, como são formadas as preferências dos Estados nas relações econômicas internacionais? Conforme discutido no item três do capítulo três e indicado pelas figuras 6 e 8, as EMNs se utilizam de mecanismos nacionais e transnacionais para afetar o interesse dos Estados e, portanto, elas são capazes de alterar o BATNA dos Estados. Desta forma, não é possível ignorar ou minimizar o poder das EMNs em qualquer questão de negociação econômica entre os Estados.

⁸² Essencialmente, EUA, Canadá, EU e Japão.

Parte II – Estudos de Caso

5

5.1 - O papel das EMNs na construção do regime de propriedade intelectual (TRIPs) na Rodada Uruguai do GATT

Historicamente, a construção dos regimes internacionais está intrinsecamente associada a iniciativa dos Estados que possuem interesse na normatização de determinado tema. Entretanto, o caso da negociação das TRIPs na GATT demonstra que as EMNs como *stakeholders* centrais não só iniciaram a discussão sobre o tema, como influenciaram a formação da agenda norte-americana na Rodada Uruguai do GATT e, em um segundo momento, transnacionalmente se articularam para afetar a agenda de outros Estados fundamentais no processo de decisão do GATT, como o Japão e os Estados Europeus.

Na verdade, como nota EVANS (1994: 165), as EMNs não apenas promoveram o acordo como influenciaram o seu conteúdo. Além disso, quando a Rodada Uruguai iniciou, em 1986, e os representantes dos EUA insistiram que o tema fizesse parte da agenda de negociações, poucas pessoas no *Office of the United States Representative* (USTR) sabiam muita coisa sobre o tema (RYAN, 1998: 1). Este é um relato de como as EMNs foram capazes de impulsionar a criação das TRIPs⁸³.

Segundo SELL (2003), até o final do século XIX a proteção de patentes era um tema estritamente nacional. Entretanto, com a expansão do comércio internacional, especialmente na Europa, foram criados acordos bilaterais que, em

⁸³ Grande parte dos relatos sobre a atuação das EMNs em relação a negociação dos TRIPs foram retirados de DRAHOS (2002), EVANS (1994), SANTORO e PAINE (1995), SELL (2003) e RYAN (1998), além de alguns documentos do secretariado do GATT.

especial, protegiam o direito autoral já que grande parte dos livros britânicos era “pirateado” por outros países. Da mesma forma, já em meados de 1870, os inventores europeus passaram a evitar expor suas invenções nas feiras internacionais com medo de que suas idéias fossem copiadas. A pressão advinda de inventores inovadores, em especial na Alemanha e Estados Unidos levou a criação da Convenção de Paris de Proteção da Propriedade Intelectual e, em seguida, a convenção de Berna de 1886 cobrindo a proteção de obras literárias e artísticas.

Estas convenções essencialmente estavam baseadas na idéia de não discriminação – prevendo que não deveriam ser criadas barreiras para a entrada de inventores ou autores estrangeiros em um mercado; tratamento nacional – indicando que uma vez que um inventor ou autor estrangeiro ingressa em um mercado nacional ele deve ter o mesmo tratamento dos cidadãos daquele Estado e; direito de propriedade – protegendo a propriedade intelectual de uso sem sua prévia autorização (SELL, 2003: 11).

Essas duas convenções criaram seus escritórios administrativos que mais tarde foram unificados sob o nome de Escritório Internacional Unificado de Proteção da Propriedade Intelectual, com base em Berna na Suíça. Na década de 1960 o Escritório mudou-se de Berna para Genebra para aproximar-se de outras instituições parte da rede da ONU. Já em 1967, o Escritório transforma-se na Organização Mundial sobre a Propriedade Intelectual (OMPI) através de uma convenção especializada e, em 1974, a OMPI transforma-se em uma agência especializada da ONU com um mandato específico de administração das convenções internacionais relativas a propriedade intelectual, que hoje totalizam 23⁸⁴.

Em 1970, foi assinado o Tratado de Cooperação em Patentes em Washington que implementou um processo unificado para patenteamento com validade para todos os membros signatários (RYAN, 1998: 96) que hoje chegam a

⁸⁴ http://www.wipo.int/about-wipo/en/gib.htm#P29_4637 visitado em 14/03/2006

125. O pedido passa pelas mãos da OMPI que coordena um processo de exame internacional junto às agências nacionais. Este escritório da OMPI ainda administra os processos relativos ao Tratado de Budapeste, de 1977, relativo ao depósito para patentamento de microorganismos, o Tratado de Hague, de 1925, relativo ao depósito de desenhos industriais, a Convenção de Roma, de 1961, e a de Genebra, de 1971, relativa a proteção do trabalho de artistas e produtores fonográficos, assim como as emendas do Protocolo de Madri relativo ao registro de marcas (RYAN, 1998: 94-104).

Em meados da década de 1970, especialmente entre as empresas farmacêuticas norte-americanas, o descontentamento com a capacidade da OMPI em manter padrões mínimos de proteção de propriedade intelectual era bastante considerável. Para essas empresas, nesse período, países como a Índia, Brasil, México e Argentina, haviam criado sistemas legais com baixos padrões de proteção de propriedade intelectual e ainda incentivado a criação de empresas farmacêuticas baseadas em medicamentos genéricos (DRAHOS, 2002: 9).

Segundo Lou Clemente, Conselheiro Geral da Pfizer na época, “nossa aproximação com a OMPI foi um desastre, a OMPI, como agência especializada da ONU, funciona com o voto da maioria e, colocado de maneira simples, havia mais deles do que de nós. Nossa experiência com a OMPI foi a última tentativa de operar via a persuasão”⁸⁵.

Na década de 1980, já havia uma percepção generalizada entre o mundo de negócios de que a OMPI acabava promovendo o interesse dos países em desenvolvimento e com isso prejudicando o resultado das operações das EMNs nesses países. A partir desse momento, empresas como a Pfizer e a IBM, promoveram a mudança estratégica de fórum (LEVY e PRAKASH, 2003) visando a proteção em padrões mais altos. A mudança de estratégia se operou em vários níveis. No nível local nacional, os diretores de operações em países em

⁸⁵ Depoimento colhido como parte do caso organizado por SANTORO, M.A e PAINE, L.S., “Pfizer: Protecting Intellectual Property in a Global Marketplace”. *Harvard Business School*. Boston. 1995

desenvolvimento como Brasil, México, Tailândia e Turquia, começaram a se envolver em associações locais de negócios iniciando um trabalho de defesa ideológica da proteção intelectual. O mesmo começa a ocorrer, de forma mais ostensiva em países desenvolvidos, como o Japão, Inglaterra, Bélgica, Itália, entre outros (SANTORO e PAINE, 1995).

Já nos Estados Unidos, é interessante notar que o Presidente da Pfizer, Edmund Pratt, foi apontado, em 1979, pelo Presidente Carter para ser o Presidente do Comitê de Aconselhamento sobre Comércio e Negociações Políticas (CACNP) cuja principal função era aconselhar a formulação das políticas do USTR, responsável pelas negociações comerciais internacionais do país. Por seis anos na função, Pratt agressivamente promoveu a agenda de defesa da propriedade intelectual e, eventualmente, com a Associação de Fabricantes Farmacêuticos (AFF), escreveu um *position paper* para a Casa Branca que acabou influenciando a mudança das Seções 301, 303 e 501 das Leis Comerciais dos Estados Unidos, promovendo padrões mais severos de proteção da propriedade intelectual (SANTORO e PAINE, 1995). Mais tarde, na mesma posição, Pratt tornou-se oficialmente assessor da delegação dos Estados Unidos durante toda a Rodada Uruguai (SELL, 2003: 107).

Portanto, em um primeiro momento, as EMNs com modelos de negócios baseados em propriedade intelectual, reconheceram que o presente nível multilateral de institucionalização representada pela OMPI os interesses corporativos não eram minimamente protegidos. Desta forma, em um primeiro momento, a estratégia foi a ação de lobby em nível nacional fazendo uso da presença multinacional das empresas.

Entretanto, a mudança do fórum intergovernamental para o nacional não era um objetivo em si mas, sim, apenas uma estratégia para mudança de fórum intergovernamental. Ou seja, a perda de receita das EMNs farmacêuticas ocorria em diversos países mas principalmente entre os grandes países em desenvolvimento como Brasil, México e Índia. Já as violações de propriedade intelectual de filmes, discos e produtos tecnológicos eram até mais generalizadas.

O convencimento da necessidade de proteção da propriedade intelectual, em cada um desses países era necessário, entretanto, seria uma estratégia ineficiente buscar a mudança de legislações país a país, ou pior, insistir que as mudanças ocorressem via OMPI. Assim, o endurecimento da legislação comercial americana oferecia um importante impacto na proteção da propriedade intelectual no âmbito das relações comerciais bilaterais, mas mais do que isso, era um passo fundamental para a mudança de fórum intergovernamental, em direção ao GATT.

A prova da intencionalidade de mudança de fórum intergovernamental, promovida pelas EMNs, é de que Pratt da Pfizer e John Opel da IBM, no início da Rodada Uruguaí do GATT, estabeleceram o Comitê de Propriedade Intelectual (o CPI) para coordenar as ações corporativas nas negociações. As treze empresas que participaram como membros fundadores foram: Pfizer, IBM, Merck, General Electric, DuPont, Warner Communications, Hewlett-Packard, Bristol-Myers, FMC Corporation, General Motors, Johnson & Johnson, Monsanto e Rockwell International. Desde então, o CPI passou a sistematicamente a realizar lobby em Washington e diretamente em Genebra (SANTORO e PAINE, 1995; RYAN, 1998, SELL, 2003 e MATTHEWS, 2002). De acordo com RYAN (1998) e MATTHEWS (2002), sob o comando de Jacques Gorlin o CPI era bem administrado, com uma boa equipe de colaboradores, bem financiada e efetiva porque com uma agenda focada em um tema sempre foi possível focar as ações políticas.

Enquanto as empresas dependentes da proteção de propriedade intelectual se articulavam em torno do CPI aquelas dependentes do direito autoral organizaram, a partir de 1984, sua própria organização, a Aliança Internacional de Propriedade Intelectual (AIPI), congregando corporações que faziam parte da Associação Americana de Editoras, Associação de Produtores de Filme, Associação Nacional de Música e a Associação de Fabricantes de Equipamentos e Computadores. Inicialmente, os membros da AIPI estavam preocupados com a aplicação das regras de direito autoral, relativas a Convenção de Berna, nos países em desenvolvimento, à época eles favoreciam a aplicação da Seção 301 das Leis Comerciais dos Estados Unidos em processos de negociação bilaterais.

Esta estratégia foi perseguida com afinco até o final da década de 1980, produzindo reduções significativas de perda de receita para o país, entretanto, os resultados positivos no período eram largamente superados pela crescente perda de receitas em países como a China, Índia e Arábia Saudita (RYAN, 1998: 72-79).

Os processos de negociações bilaterais produziram alguns resultados como no caso da Coreia do Sul. Entretanto, os negociadores comerciais norte-americanos, assim como os representantes das indústrias, descobriram que os processos bilaterais de negociação eram extremamente desgastantes e nem sempre produziam os resultados desejados. Nesse sentido, a negociação sobre direitos autorais, especialmente em relação aos softwares, com o Brasil foi emblemática. Após mais de dois anos de negociação, em 1987, o Congresso brasileiro aprovou uma legislação de direito autoral, entretanto, aparentemente o governo não tinha muito interesse nem em implementar a lei e muito menos em dedicar-se à exigência de seu cumprimento (ODELL, 2000: 118-129). Nesse processo, nem o poder de persuasão dos negociadores norte-americanos, nem a exigência de cumprimento das normas internacionais ou mesmo a ameaça do uso de sanções comerciais conseguiram demover o Brasil de sua posição ambígua em relação a defesa do direito de propriedade intelectual.

Dentro desse contexto, não é de se estranhar a mudança de preferência de fórum das EMNs, não só em relação às negociações bilaterais mas também em termos da OMPI. Ou seja, em um contexto de negociações multilaterais, como as do GATT, seria mais fácil pressionar a adoção de regras mais duras de propriedade intelectual por parte dos países em desenvolvimento, pois, em um jogo de barganha multitemático seria mais fácil arrancar concessões desses países atendendo minimamente seus interesses em temas como o de agricultura.

Além disso, como mais tarde notaram os executivos norte-americanos, através da articulação de um lobby transnacional que incluísse empresas européias seria mais fácil de aumentar a eficiência da pressão junto aos países em desenvolvimento. Esse argumento pode ser notado pelas palavras de Pratt da Pfizer, segundo o qual, “ao contrário da OMPI, nós acreditávamos que poderíamos

ter uma grande força de pressão através do GATT. Muitos dos países que não protegiam adequadamente a propriedade intelectual tinham importantes relações comerciais com os Estados Unidos e outros países desenvolvidos. Além disso, através dos GATT nós poderíamos alcançar padrões de proteção a propriedade intelectual que seriam garantidos por mecanismos legais e de resolução de disputas, mecanismos que não haviam na OMPI” (SANTORO e PAINE, 1995: 9).

Se, por um lado, era claro que o GATT seria o fórum adequado para a defesa de normas internacionais que efetivamente protegessem a propriedade intelectual, por outro, tornar o tema parte da agenda de negociações da Rodada Uruguai era outro. Logicamente que os países em desenvolvimento resistiriam fortemente à discussão do tema no âmbito do GATT já que seus interesses eram preservados no âmbito da OMPI, além disso, muitos dos membros do corpo burocrático do GATT também entendiam que aquele não era o fórum adequado para a discussão deste tema (RYAN, 1998).

As discussões no comitê preparatório para Punta del Este, entre 8 e 31 de Julho de 1986, deixam bastante claro o nível de divergências entre os Estados Unidos e certos países em desenvolvimento. A certa altura, o representante dos Estados Unidos, afirma que a proteção da propriedade intelectual é um tema de grande importância para seu país. Por sua vez, o representante brasileiro retruca que o tema de propriedade intelectual não é um tema do GATT e que, portanto, não deveria ser discutido no comitê preparatório. Já os representantes da Comunidade Européia, Suíça e Japão argumentaram que já havia provisões do GATT sobre o tema que de alguma forma deveriam ser esclarecidas e discutidas no contexto da Declaração Ministerial. Logo em seguida, os representantes da Índia e Argentina fazem declarações de apoio ao Brasil buscando bloquear o tema dentro da agenda do GATT (GATTa, 1986).

Já nesta reunião a coalizão opositora funcionava em conjunto, inclusive apresentado propostas neste sentido. Esta oposição era formada pelo chamado Grupo dos 10 – Índia, Brasil, Argentina, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru,

Tanzânia e Iugoslávia – que radicalmente opunha-se à inclusão do tema de propriedade intelectual na Rodada Uruguai.

Desta forma, uma das primeiras coisas que os executivos das EMNs de origem norte-americana notaram era que havia se tornado fundamental a formação de uma coalizão empresarial transnacional capaz de pressionar os representantes dos países desenvolvidos a tornarem o tema parte da agenda do GATT.

Assim, em março de 1986, representantes do CPI se encontraram com representantes da UNICE – União dos Industriais e Empregadores Confederados da Europa e, posteriormente, em outubro e novembro do mesmo ano, com representantes do Keidanren, organização representativa dos interesses dos empresários japoneses (SELL e PRAKASH, 2004: 156-157). Apesar da atitude cética dos representantes da UNICE e Keidanren, em relação a possibilidade do tema se tornar parte da agenda do GATT e, até mesmo, das intenções e capacidades do CPI, todos concordaram que era necessário conseguir um melhor nível de proteção da propriedade intelectual em nível global (SANTORO e PAINE, 1995: 10). Essa coalizão tripartite sem dúvida teve papel fundamental no *lobby* junto ao governo dos países desenvolvidos que efetivamente pressionaram para que o tema fizesse parte da declaração ministerial do encontro de Punta del Este em 1986 com o apoio de um total de quarenta países, incluindo vinte países em desenvolvimento.

Em Punta del Este, o discurso de abertura do Embaixador Clayton Yeutter deu o tom da importância que os Estados Unidos dava ao tema:

Precisamos de regras melhores para propriedade intelectual, não só para o bem do mundo desenvolvido, mas também para o dos países em desenvolvimento, que se beneficiam da pesquisa e desenvolvimento quando conduzidas. O conceito de proteção de propriedade intelectual não é novo; mas é tempo de reconhecer

que o tema afeta o comércio e tem que ser tratado no âmbito do GATT. A presente falta de proteção à propriedade intelectual virtualmente garante que apenas os países desenvolvidos possam investir pesadamente em pesquisa o que acaba impedindo os países em desenvolvimento a se desenvolverem mais rapidamente se protegessem a propriedade intelectual (YEUTTER in GATT 1986a: 3) (nossa tradução)

As bases negociais estabelecidas já em Punta del Este largamente refletiam o chamado *Documento Gorlin*, produzido pelo economista e lobista do CPI⁸⁶. Segundo SELL (2003: 49), o documento articulava uma coerente proposta para um acordo multilateral sobre propriedade intelectual, enfatizando padrões mínimos de proteção, mecanismos de resolução de disputas e regras de conduta e implementação.

A articulação transnacional das EMNs em relação aos governos dos países desenvolvidos explica apenas parcialmente como o tema de propriedade intelectual entrou na agenda do GATT. Isto porque, em última instância, os países em desenvolvimento foram obrigados a aceitar o tema de negociação não só por pressão dos países desenvolvidos que acenavam o tema como condição para concessões em agricultura, mas, além disso, a alternativa a isso seria a retaliação, principalmente por parte dos Estados Unidos, em processos de quebra de regra da seção 301.

⁸⁶ A Declaração Ministerial de Punta del Este aponta que “Para que sejam diminuídas as distorções e os impedimentos ao comércio e, tomando em conta a necessidade de promover adequado e efetiva proteção à propriedade intelectual e, para assegurar que as medidas e procedimentos relativos a proteção da propriedade intelectual não se transformem em barreiras ao comércio, as negociações devem clarificar as provisões do GATT e elaborar, se apropriado, novas regras e disciplinas. As negociações devem objetivar uma estrutura multilateral de princípios, regras e disciplinas tomando em consideração o trabalho já desenvolvido no âmbito do GATT. Essas negociações deverão ocorrer sem prejuízo a outras iniciativas complementares que possam ser tomadas na Organização Mundial de Propriedade Intelectual ou em qualquer outro lugar que lide com o tema (GATTb, 1986: 7-8).

Após a aprovação da Declaração Ministerial de Punta del Este as negociações em torno da questão de propriedade intelectual praticamente não caminharam por conta do bloqueio montado pelo G-10 que constantemente contestava o GATT como fórum adequado para lidar com o tema de propriedade intelectual. De certa forma, esta oposição contava com o apoio do Secretário-Geral do GATT, Arthur Dunkel, que se opunha a inclusão do tema na Rodada Uruguai (SANTORO e PAINE, 1995:11). Portanto, até meados de 1988, pouco havia se avançado na negociação do tema⁸⁷.

Duas mudanças geraram impactos positivos para o andamento das negociações sobre propriedade intelectual. Em primeiro lugar, do lado dos Estados Unidos, houve um endurecimento em relação aos países que não protegiam adequadamente a propriedade intelectual através da chamada Seção 301 Especial. De acordo com a nova regra, o USTR deveria passar a identificar os países que não possuíam regras efetivas de proteção da propriedade intelectual ou que não garantiam o justo acesso a mercados para os detentores de patentes norte-americanos. Após um período de observação o país que continuasse a apresentar legislações falhas em relação a defesa da propriedade intelectual sofreriam retaliações comerciais (RYAN, 1998 e DRAHOS, 2002).

Em relação a esta mudança, já em maio de 1989, o USTR coloca 17 países na “lista de observação” e mais oito países, entre os quais Brasil, Índia, México, China, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Tailândia e Taiwan, na “lista prioritária de observação”. Já em novembro de 1989, o USTR retira da lista prioritária a Coreia do Sul, Arábia Saudita e Taiwan, reconhecendo o progresso desses países na construção de leis de proteção de propriedade intelectual. Mais tarde, em 1990, o México foi retirado de ambas as listas por conta de suas mudanças legais sobre o tema (SANTORO e PAINE, 1995: 12).

⁸⁷ Na verdade, se isto é verdade para propriedade intelectual é também verdade para os outros temas importantes da agenda, como agricultura, o que também poderia explicar o pouco avanço nas negociações da questão de propriedade intelectual.

Essa nova legislação funcionou como uma enorme fonte de pressão em relação a países como o México e a Coréia do Sul que, efetivamente, se dobraram diante da ameaça de sanções comerciais e acabaram modificando suas leis relativas a proteção da propriedade intelectual.

Por outro lado, outros países, especialmente o Brasil, resistiram fortemente à pressão norte-americana. Seis meses após ser colocado na lista prioritária o país sofre uma retaliação comercial, quando os EUA aumentou em 100% as tarifas relativas a US\$ 39 milhões em importações. O Brasil, ao invés de se dobrar, em 1990, leva o caso ao GATT iniciando um processo de resolução de disputa. Mais tarde o país acaba desistindo do processo dentro de um contexto de negociação com os Estados Unidos.

Desta forma, havia ficado claro aos países em desenvolvimento, em especial aqueles associados ao G-10, que os Estados Unidos, dava grande importância ao tema de proteção de propriedade intelectual e que, portanto, a alternativa à saída negociada através do GATT era a punição comercial em processos bilaterais de negociação.

Outra mudança importante, em junho de 1988, foi conduzida pelo CPI, a UNICE e o Keidanren que lançaram um documento conjunto, baseado no Documento Gorlin, mas com adaptações organizadas por John Beton, presidente do Comitê de Propriedade Intelectual da UNICE. Este documento chamava-se “A estrutura básicas das provisões do GATT sobre propriedade intelectual”, esta estrutura passou a ser conhecida como o ‘Livro Branco’ das propostas e foi apresentado ao secretariado do GATT como a visão básica da comunidade de negócios dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão sobre o tema de propriedade intelectual (MATTHEWS, 2002).

Rapidamente, Brasil e Índia denunciaram o “livro branco” argumentando que os países em desenvolvimento deveriam ter liberdade de excluir produtos farmacêuticos, alimentos e químicos do patenteamento. Além disso, os países em desenvolvimento deveriam ter o direito de usar o mecanismo de licença

compulsória para impedir que as EMNs abusassem do direito de importação de remédios patenteados (EVANS, 1994: 167).

Quando a Rodada Uruguai, ao final de 1988, passa pelo seu *Mid-Term Review*, em Montreal, pouco havia se acordado em relação ao tema de propriedade intelectual, nem mesmo a disputa de fórum de discussão GATT/OMPI. Apesar disso, a Declaração Ministerial já deixava claro que o tema estava definitivamente na agenda prioritária da rodada:

“Os ministros reconhecem a importância do sucesso na conclusão das negociações relativas aos aspectos comerciais da propriedade intelectual dentro da Rodada Uruguai e concordaram em completar um acordo que inclui obrigações a serem adotadas e implementadas:

- a) *Adequados e substantivos padrões de propriedade intelectual, a partir dos padrões das convenções internacionais e das leis nacionais quando as provisões relativas a estas convenções não existem ou são insuficientes;*
- b) *Efetiva implementação dentro das fronteiras nacionais;*
- c) *Um mecanismo de resolução de disputas tomando em consideração os presentes mecanismos do GATT, suas negociações e devidas adaptações a propriedade intelectual e;*
- d) *Provisões retiradas de outros princípios do GATT, como tratamento nacional, adaptados a propriedade intelectual.”*
(GATT, 1988) (nossa tradução).

Já em abril de 1989, os países em desenvolvimento e os industrializados, chegam a um acordo sobre a necessidade de redigir um rascunho de uma

estrutura de acordo que indicaria padrões mínimos de propriedade intelectual, mas, a questão de fórum, OMPI ou GATT, ainda havia ficado fora da discussão. Em setembro do mesmo ano, a Índia aceita o princípio da aplicação legal internacional da propriedade intelectual dentro do contexto da Rodada Uruguai. Desta forma, negociadores dos Estados Unidos, Europa e G-10 começaram a discutir propostas substantivas sobre o tema. Entretanto, além da Índia, países como México e Canadá estavam preocupados que a proteção à propriedade intelectual fosse levar a formação de monopólios, apenas para citar um dos problemas. Ou seja, o Comitê de Propriedade Intelectual ainda estava muito longe de alcançar algum consenso.

Neste processo, os representantes da indústria, especialmente do CPI, sempre acompanharam com atenção cada proposta enviada pelos países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia e, rapidamente contestavam as sugestões subsidiando em especial o posicionamento da delegação norte-americana (SELL, 2003: 112).

Em janeiro de 1990, os trabalhos do comitê desembocam no documento “lista de temas” que indicava cerca de 500 pontos de desacordo sobre propriedade intelectual. Os representantes dos EUA, Europa, Japão, Suíça e Índia, circularam rascunhos de proposta buscando diminuir os pontos de desacordo. Esse processo resultou na criação do documento “Rascunho do Texto Composto” que foi circulado na Reunião Ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990. O texto indicava que a falta de acordo permanecia em vários pontos como, políticas de patentes, licença compulsória, patentes de plantas e animais, entre outros (EVANS, 1994: 168-170).

A Reunião de Bruxelas foi marcada pelo seu fracasso. O tema da agricultura travou a agenda das negociações especialmente em função dos desacordos que haviam dentro da própria Comunidade Européia. Esta tema, indubitavelmente afetou o progresso da agenda de negociações relativas a propriedade intelectual. Isto porque, a delegação européia, provavelmente temendo ser obrigado a realizar concessões nas negociações agrícolas, não

pressionou na direção de um acordo substantivo em relação à propriedade intelectual. Além disso, Espanha, Portugal e Grécia, que haviam recém ingressado na Comunidade Européia, ainda não tinham legislações que protegiam plenamente a propriedade intelectual.

O fato é que os rascunhos que emergiram de Bruxelas desagradaram largamente os membros da Coalizão Tripartite, por incluir termos como “exaustão internacional dos direitos de patente”. A aprovação desta terminologia implicaria que, uma vez que o detentor de uma patente coloque seu produto em um mercado de um país, não mais ele teria controle sobre o fluxo desse bem em qualquer parte do mundo. Logicamente que, a adoção deste termo, interessava aos países em desenvolvimento que, em última instância, poderiam controlar o preço do produto em seus mercados e depois reexporta-los lucrando com a arbitragem de preços (SANTORO e PAINE, 1995: 18).

Bruxelas marca também os desacordos entre os interesses dos empresários europeus em relação aos governos europeus, ou seja, a esta altura não havia consonância entre as posições empresarias e as dos governos nacionais. Executivos ligados a UNICE acreditavam que os oficiais da Comissão Européia, em oposição aos dos governos nacionais, fortemente apoiavam as posições da indústria, entretanto, nem de longe era possível comparar a cooperação entre o governo dos Estados Unidos e sua indústria com os industriais europeus em relação a Comissão Européia. Portanto, o grande desafio era trazer os europeus de volta para uma posição mais pró-indústria.

Ou seja, os desacordos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento haviam se transformado, essencialmente, em um desacordo entre os EUA e a Europa. A fissura na coalizão dos industrializados ocorria, pois, a discussão havia se tornado substantiva, ou seja, estava se detalhando o que deveria ou não ser protegido em termos de propriedade intelectual. Por exemplo, a lei norte-americana permite o patenteamento de seres vivos enquanto que para os europeus, com uma forte tradição católica, isso era considerado imoral. Por outro lado, a Comunidade Européia defendeu fortemente a proteção da “indicação

geográfica” relativa a apelação de origem, em função, do interesse de produtores de vinhos e licores, especialmente na França, Itália e Espanha. Já os EUA era contra, pois, considerava que termos como “Champagne” tinham apelação genérica, e não geográfica, em função do seu uso comum (SELL, 2003).

Após o colapso de Bruxelas, o Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel, instituiu grupos de trabalho informais chamados de 10+10 (dez países desenvolvidos e dez países em desenvolvimento) com o objetivo de examinar o rascunho e buscar progressos que atendessem os interesses dos países. De certa forma, os grupos 10+10 eram uma tentativa de desbloquear a agenda através de um processo de negociação *green room*⁸⁸. Entretanto, em relação ao tema de propriedade intelectual, essa foi apenas uma das formas de criar consenso entre os membros do GATT. Na verdade, a técnica de *green room* foi extensivamente explorada através de vários círculos de consenso que acabaram levando a formação de grupos menores, 5+5 e 3+3, além de vários outros conforme DRAHOS (2002):

1. EUA e Europa.
2. EUA, Europa e Japão.
3. EUA, Europa, Japão e Canadá (Quad)
4. Quad Plus (depende do tema, mas incluía, quase sempre, Suíça e Austrália)
5. Amigos da Propriedade Intelectual (um grupo maior que incluía o Quad, Suíça e Austrália)
6. 10+10 (e suas variações como 5+5 e 3+3)

⁸⁸ O processo *green room*, refere-se ao salão do primeiro andar do edifício do GATT/OMC, em Genebra, onde, informalmente, as partes envolvidas em uma determinada questão trocam rascunhos e buscam construir progressos em conjunto até que as diferenças sejam aparadas. Logicamente que hoje o termo apenas se refere a negociações informais entre um grupo de países importantes na resolução de determinado impasse em um assunto em negociação.

7. Países em desenvolvimento
8. Grupo 11 (40 membros ativos do Comitê de TRIPS)

Nesta fase, grande parte do embate deu-se em torno de encontros bilaterais entre os EUA e Europa e nos encontros do grupo Amigos da Propriedade Intelectual, buscando essencialmente apurar divergências entre os próprios países desenvolvidos. Neste período, não só o CPI, mas, toda a coalizão tripartite buscou acompanhar os encontros informais e subsidiar e influenciar os seus governos na tentativa de se alcançar um consenso.

Em novembro de 1991, Dunkel, através do documento “Progressos de Trabalho nos Grupos de Negociação”, identifica três grupos de temas que necessitavam de acordos:

1. Nível e natureza dos padrões de propriedade intelectual;
2. Período de mora para os países em desenvolvimento;
3. Estrutura institucional para a implementação.

Já em dezembro do mesmo ano, Dunkel lança um novo texto para todos os temas da rodada, conhecido posteriormente como o “Rascunho Dunkel” que incluía provisões relativas a propriedade intelectual (TRIPs). Este rascunho foi avaliado e criticado em um período de dois anos por todos os negociadores. Mais especificamente, em relação as TRIPs, o documento foi largamente criticado pelas associações empresárias, especialmente norte-americanas, que julgavam que o mesmo não protegia adequadamente a propriedade intelectual (SELL, 2003: 115).

Entretanto, a esta altura, a questão não era mais se o mundo teria ou não regras mais rígidas de proteção a propriedade intelectual dentro do GATT e, sim, questões como se 10 anos era um período de moratória muito grande ou não. Ou

seja, as EMNs já haviam conseguido a maior parte daquilo que pediram⁸⁹. Portanto, mais importante do que conseguir novas concessões era importante assegurar a vitória de fato através da conclusão da Roda Uruguai.

Os entraves finais à conclusão da Rodada, logicamente, eram aqueles relativos a agricultura e, esses, começaram a ser removidos através do famoso acordo da Casa de Blair e através da adoção da chamada Cláusula da Paz. Portanto, ao final da rodada, os países reconheceram que haviam colocado um enorme esforço em um período de oito anos, que em maior ou menor grau atendia determinados interesses dos grandes países em desenvolvimento e desenvolvidos e que a não aceitação do “Rascunho Dunkel” implicaria em uma enorme perda para todos. Frustrados ou não, os países encerraram a Rodada Uruguai, incluindo novos temas como TRIPs, oficialmente em 1994 em Marraqueche, Marrocos⁹⁰.

O modelo aplicado

Em primeiro lugar, devemos notar que as EMNs são centralmente responsáveis pela mudança de fórum, sobre propriedade intelectual, da OMPI para o GATT, isto porque, a medida que as corporações notavam que uma crescente perda de receita por conta da fraca proteção à propriedade intelectual nos países em desenvolvimento, passaram então, a exigir o estrito cumprimento da norma internacional. Entretanto, no contexto da OMPI, o BATNA dos países em desenvolvimento era muito maior do que o das EMNs, dada a estrutura organizacional que garantia um alto nível de representatividade do interesse

⁸⁹ De acordo com Jacques Gorlin do CPI (*in* SELL e PRAKASH 2004: 160) ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, a indústria conseguiu 95% do que queria. Alguns pontos desta vitória são marcantes, como: provisões relativas a aplicação legal internacional; tratamento nacional aplicado a propriedade intelectual, 20 anos de período de exclusividade de patente, restrições a licença compulsória, mecanismo de resolução de disputas, entre muitos outros itens.

⁹⁰ Sobre o final da Rodada Uruguai ver

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, os mecanismos básicos relativos as TRIPs, conforme aprovado em 1994, podem ser encontrados em http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm7_e.htm visitados em 06/04/2006.

destes países. Desta forma, deliberadamente, as EMNs buscaram construir uma estratégia que pouco a pouco fosse minando o BATNA dos países em desenvolvimento, especialmente o Brasil e a Índia, que tinham na OMPI o seu porto seguro.

Inicialmente, as EMNs acharam que o processo bilateral de negociação iria surtir este efeito de diminuição do BATNA destes países, mas estes resistiram as pressões dos Estados Unidos. Portanto, a escolha do GATT era perfeita, pois, neste ambiente haveria a possibilidade de trocas múltiplas através do cruzamento de temas como propriedade intelectual com agricultura.

Como o caso mostra, dada a relação simbiótica entre as empresas e o governo norte-americano não custou muito para convencer o USTR sobre a necessidade de incluir o tema na Rodada Uruguai.

De acordo com a *Hipótese a*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importância econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*) além da utilização de seu *poder brando* através das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas a imagem da empresa e de seus produtos. No caso das negociações das TRIPS existem três grandes círculos de países que merecem uma análise. O bloco composto pelos Estados Unidos, Europa e Japão, o G-10 e os outros países em desenvolvimento.

Em relação aos países do primeiro bloco, pela exposição do caso, fica claro que, as EMNs de origem norte-americana fizeram uso de seu poder estrutural e brando para chamar a atenção do Governo dos Estados Unidos para a importância do tema de proteção da propriedade intelectual. Em um segundo momento, o uso de técnicas relativas ao poder estrutural e brando foram transnacionalizadas a medida que os executivos norte-americanos passaram a negociar com os seus colegas europeus e japoneses levando assim a influenciar a posição de seus governos.

Em relação aos Estados Unidos, como afirmado no início do caso, no início da Rodada Uruguai, poucas pessoas no USTR entendiam bem o tema de propriedade intelectual (RYAN, 1998: 1). Portanto, a indústria desempenhou o grande papel de catequização que invariavelmente envolvia apresentar ao Governo o quanto o país perdia com a fragilidade na proteção da propriedade intelectual, especialmente nos países em desenvolvimento. Estudos do próprio USTR indicavam que, em 1986, a perda de receita para as empresas norte-americanas foi algo entre \$43 bilhões e \$61 bilhões. Desta forma, segundo as próprias palavras de Pratt “não foi difícil convencer o Governo sobre a importância de defender o tema na Rodada Uruguai” (SANTORO e PAINE, 1995: 9)

Já em relação a utilização do poder brando, esta sempre mais sutil, sem dúvida as EMNs conseguiram despertar o interesse da imprensa norte-americana para o tema de proteção de propriedade intelectual. Ou seja, à medida que a imprensa aumentava a cobertura sobre o tema, o interesse público aumentava e, ao mesmo tempo, os representantes do Governo dos Estados Unidos aumentavam a pressão para a adoção de regras de proteção da propriedade intelectual dentro da Rodada Uruguai do GATT. Segundo levantamento de SELL e PRAKASH (2004: 155) o número de notícias sobre o tema eram consideravelmente pequeno ao longo da década de 1970 e parte da década de 1980, entretanto, a partir de 1986, a figura começa a se modificar com quase 100 notícias, mas já em 1987 foram quase 300 e, em 1992, mais de 500.

Outro elemento de poder brando que acabou ganhando força em nível mundial, foi a forma com que os ativistas corporativos *estruturaram*⁹¹ a questão da propriedade intelectual, ou seja, passaram a chamar os países e empresas que de alguma forma copiavam suas idéias de “piratas”. A metáfora da pirataria lembra algo que é conduzido por foras da lei e, portanto, nesse sentido, o termo pirataria transforma a questão de cópia da propriedade intelectual em uma ação

⁹¹ Estruturação ou *framing* em uma negociação indica a forma com que apresentamos um determinado problema, como conhecido pelo trabalho de BAZERMAN e NEALE (2000: 56-58) a estruturação tem um impacto muito grande em uma negociação porque altera a percepção dos negociadores sobre determinada questão.

moralmente repreensível. O termo pirataria é uma excelente *estruturação*, pois, qualquer pessoa no mundo pode entender a figura de um pirata e, portanto, a associação com cópia de medicamentos, roupas, softwares, CDs e filmes, passa a ser facilmente entendido como algo inaceitável. Logicamente que, quando o termo pirataria passa a ser disseminado, a cópia era algo perfeitamente legal em grande parte dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as EMNs foram bastante hábeis na transformação de sua imagem em vítima do comportamento inadequado de empresas e Estados.

Outro elemento importante do poder brando, ligado a proteção da propriedade intelectual, diz respeito a atuação das comunidades epistêmicas. Neste caso, a comunidade que envolve atores, músicos, autores de livros, produtores e diretores, formando uma grande comunidade que tem interesse na proteção contra cópias; além da comunidade de programadores, em relação a softwares e de cientistas, em relação a medicamentos. Cada uma dessas comunidades é especialmente grande nos Estados Unidos e, em geral historicamente contra a pirataria. Internacionalmente, por exemplo, as empresas farmacêuticas empregam 150 mil cientistas, sendo 50 mil apenas nos Estados Unidos (SELL e PRAKASH, 2004: 148).

Estes grupos, em geral, tinham interesse na defesa da propriedade intelectual, pois, isso significava no mínimo a manutenção do próprio emprego e no máximo fatias maiores de lucro nas vendas internacionais. Obviamente, à medida que estes grupos defenderam os direitos de propriedade intelectual acabaram exercendo uma enorme influência, sobre a opinião pública e até mesmo em relação ao Governo, neste sentido.

Portanto, quando, em 1986, a Rodada Uruguai se inicia, havia um amplo consenso na sociedade norte-americana sobre a importância da defesa da propriedade intelectual. Por trás desse consenso, obviamente estavam as EMNs que conseguiram envolver uma ampla gama de atores nesta discussão.

Desta forma, como indicado no caso, era preciso atrair os países europeus e o Japão para a causa. Neste sentido, o encontro de 1986 com a UNICE e depois com o Keidanren foi emblemático no processo de criação de uma coalizão transnacional de interesses empresariais. Ou seja, logo os empresários notaram que apesar de algumas divergências sobre o escopo da defesa da propriedade intelectual e sobre a melhor forma de conduzir o *lobby* junto aos governos nacionais, era claro que todos perdiam bilhões de dólares por ano por conta da pirataria nos países em desenvolvimento.

Segundo SELL (2003: 54), tanto a UNICE quanto o Keidanren tiveram sucesso em despertar o interesse dos seus Governos sobre a defesa do tema da propriedade intelectual no GATT. Basicamente, isto se deve pela mesma razão que no caso norte-americano, ou seja, um reconhecimento da importância estrutural das empresas com produtos ligados à propriedade intelectual em suas economias nacionais e, por conseguinte, o problema da perda de receita gerada pela pirataria nos países em desenvolvimento.

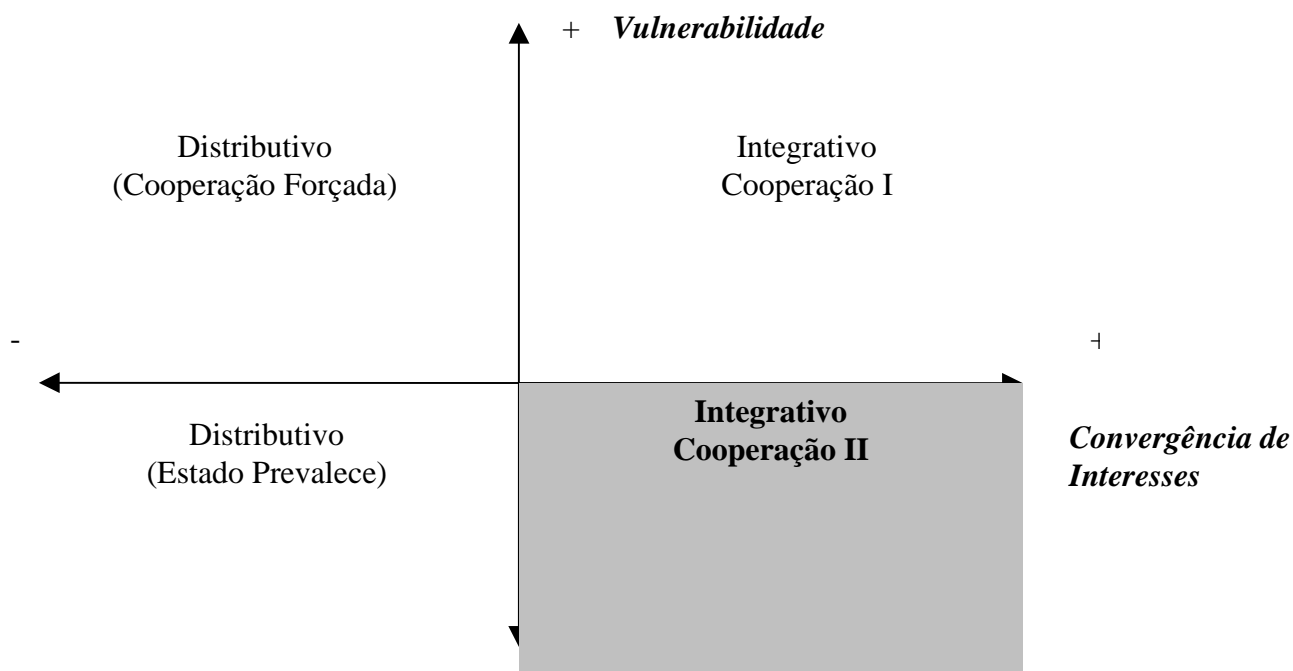
Entretanto, é interessante notar que, em ambos os casos, o uso do poder brando não foi tão extensivo quanto no caso norte-americano. Ou seja, embora a estruturação do problema como “pirataria” e o discurso normativo do “direito” a proteção da propriedade intelectual tenham sido amplamente adotados pela indústria, a propaganda extensiva não foi utilizada, com exceção daquela conduzida diretamente pelas subsidiárias das EMNs de origem norte-americana ativistas do CPI, como a Pfizer, a DuPont e a IBM.

Isto pode ser parcialmente explicado em função das diferenças nas culturas de negócios entre as EMNs, além disso, no caso dos países europeus o diálogo entre as EMNs e o Governo não é tão aberto e freqüente como no caso norte-americano. Devemos acrescentar ainda que, mesmo dentro das comunidades epistêmicas nestes países não havia consenso sobre o avanço da defesa da propriedade intelectual.

Portanto, tanto no caso europeu quanto no japonês, a estratégia foi muito mais orientada a um jogo de bastidores onde tanto o poder estrutural quanto o brando foram exercidos de forma consideravelmente sutil.

Apesar disto, é preciso notar que, a partir da ação das EMNs, houve uma convergência entre os interesses das EMNs e dos Estados. Desta forma, a figura 14, mostra que em todos os casos, antes da Rodada Uruguai houve um resultado do tipo integrativo cooperação II, pois, apesar da baixa vulnerabilidade destes Estados em relação às EMNs⁹² o tema foi levado como prioritário na agenda de negociação destes Estados na Rodada Uruguai.

Figura 14 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados Unidos, Comunidade Européia e o Japão.



⁹² Como economias desenvolvidas, o amplo espectro produtivo diminui a vulnerabilidade em torno de setores específicos. Embora não se possa ignorar a importância de todas indústrias ligadas a propriedade intelectual nos EUA, Europa e Japão, é de se esperar que, em um embate entre estes e as EMNs prevaleça o interesse dos Estados pois são as EMNs que não podem abdicar destes mercados, ou seja, elas que são mais vulneráveis que estes Estados. Desta forma, fica claro que a ação das EMNs é que gera o efeito causal do tipo integrativo cooperação II.

Já em relação aos Estados membros do G-10 o cenário foi totalmente o oposto. Estes países possuíam indústrias nascentes que de alguma forma se beneficiavam do papel da OMPI no resguardo das convenções internacionais relativas ao direito de propriedade intelectual. Nenhum setor industrial desses países sairia diretamente beneficiado pela mudança de fórum para o GATT, ao contrário, correria sérios riscos de serem eliminados. Discutimos brevemente o Brasil como exemplo deste grupo.

De acordo com a *proposição 1*, os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

O Brasil, à época, vivia um regime de reserva de mercado para o setor de informática o que indicava claramente a intenção do Governo em promover um desenvolvimento com base em empresas nacionais no setor. Na verdade, em 1983, haviam 118 empresas novas produzindo computadores clones da IBM. À época, o mercado brasileiro crescia rapidamente já configurando o oitavo em nível mundial. Portanto, era claro o compromisso do Governo com a reserva de mercado do setor que, já ao final do período da ditadura, era protegido por uma lei aprovada no Congresso, em 1984, por maioria de 378 contra 1, e que foi mantida no Governo Sarney. (ODELL, 2000: 124).

Portanto, não é de se estagnar que EMNs, como a IBM, exerceram uma enorme pressão junto ao Governo norte-americano para a imposição de sanções contra o Brasil fruto desta lei. Ao mesmo tempo, a resistência interna brasileira, entre políticos, e empresários do setor, era enorme no sentido da manutenção da reserva, pois, logicamente a quebra de reserva significaria um aniquilamento quase que instantâneo destas novas empresas do setor.

Como discutido acima, as subsidiárias das EMNs buscaram as associações empresarias, em cada um dos países, para convencer o empresariado em geral e a sociedade sobre a importância da defesa da propriedade intelectual.

No Brasil, por exemplo, é notável que as EMNs dominem algo entre 70% e 80% do mercado farmacêutico do país. Na verdade, cerca de 44% do faturamento estava concentrado nas mãos de quatro EMNs (SANTOS, 2001). Estas empresas sempre encontraram abrigo na Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (ABIFARMA) na proteção dos seus interesses corporativos. Apesar da força mercadológica das EMNs farmacêuticas, no Brasil, o país era relativamente pouco vulnerável a estas empresas. Primeiro, porque os mecanismos de controle de preço impunham um controle rígido à indústria e, em segundo lugar, porque em uma queda de braços com o Governo a indústria poderia sofrer o revés de medidas mais autoritárias, com cunho nacionalista, que de alguma forma permitiriam os laboratórios nacionais a copiarem os principais medicamentos das EMNs. Ou seja, em meados da década de 1980, as subsidiárias das EMNs farmacêuticas tinham uma posição política especialmente frágil no Brasil.

De acordo com o *Colorário 2*, quanto menor o grau de internacionalização da economia menor será o grau de influência das EMNs naquele país. Ao longo da década de 1980 o grau de abertura da economia brasileira transitou entre 15% e 20%⁹³, sendo que a participação do país no comércio mundial sempre ficou abaixo de 1%. Portanto, esse baixo grau de internacionalização também explica a baixa vulnerabilidade do país às ações das EMNs.

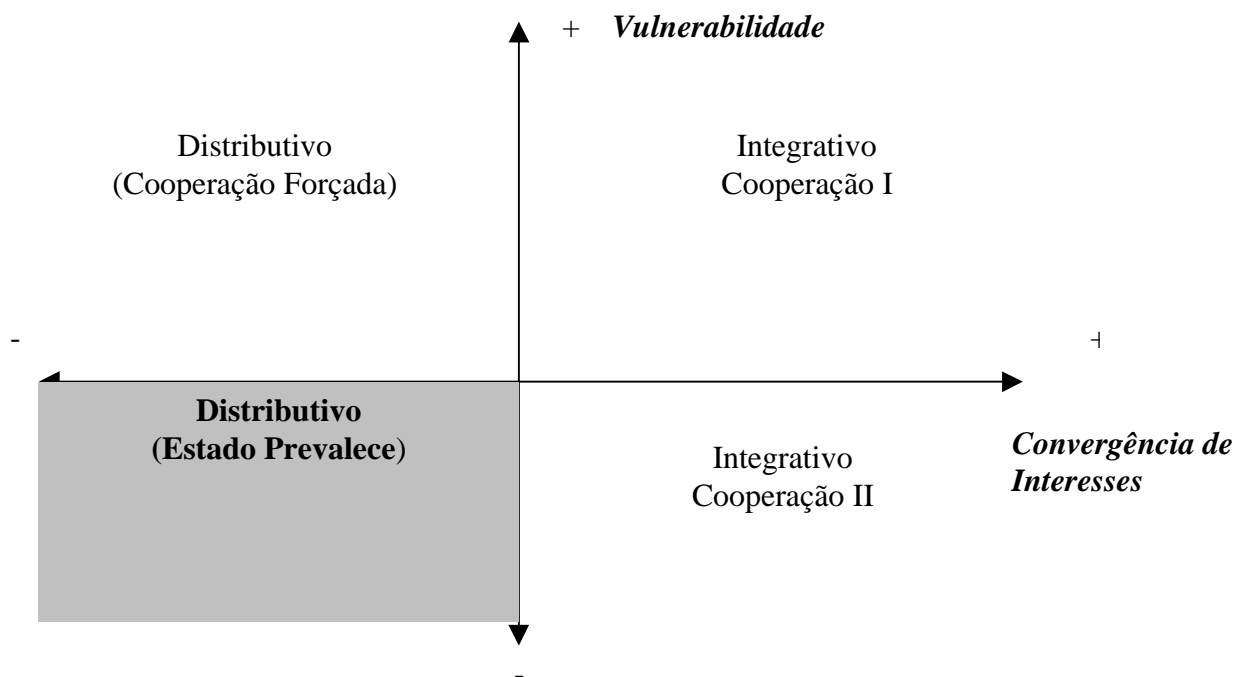
Além disso, de acordo com a *Proposição 2*, regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs. O Brasil, em meados da década de 1980 viveu um período de transição da ditadura para a democracia. Portanto, não é de se estranhar que as EMNs, seja através da matriz seja através de suas subsidiárias, encontraram pouco espaço para pressionar o Governo brasileiro no período que antecede o início da Rodada Uruguai. Mesmo após o

⁹³ A Secretária de Comércio Exterior (SECEX) mede a abertura da economia pela participação do comércio exterior no PIB, onde, (Exportações + Importações) X PIB/100. Veja dados completos em <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/evocomextbrasil/evolucaocebrasileiro.xls> visitado em 11/04/2006. É interessante notar que abertura comercial pós Collor não aumentou o grau de abertura da economia ao longo da década de 1990 que se manteve entre 10% e 15%, transitando para algo entre 18% e 24% na primeira metade da década de 2000. Segundo dados da OMC esse índice chega a cerca de 60% em países como Chile e Reino Unido http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm visitado em 11/04/2006.

seu início, não se pode ainda caracterizar o país como plenamente democrático não só pela fragilidade das instituições em um período de transição, mas também porque o Presidente Sarney foi empossado após a morte de Tancredo Neves que foi eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985.

Desta forma, tomando o Brasil apenas como exemplo representativo do G-10 vemos que o resultado das negociações entre as EMNs e o país antes do início da rodada, conforme a figura 15, podem ser classificadas em distributivas/Estado prevalece, dada a baixa vulnerabilidade do Brasil em relação as EMNs e a baixa convergência de interesses entre o Estado e as EMNs.

Figura 15 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados membros do G-10, como por exemplo, Brasil.



Diversos autores (RYAN, 1998, DRAHOS, 2002 e SELL, 2003) notam que os países africanos não tiveram participação relevante nas negociações das TRIPs na Rodada Uruguai. Na verdade, naquele momento, para as EMNs o principal foco das TRIPs eram países como o Brasil, a Índia, a Argentina e o México que tinham alguma importância, do ponto de vista de receita para estas corporações. Os mercados de países africanos tinham uma importância extremamente marginal e, portanto, nunca foram foco de especial atenção, por parte do *lobby* político das EMNs, antes do início da Rodada Uruguai. Se por um lado, para as próprias EMNs grande parte destes países não valiam o esforço de negociações diretas, por outro, grande parte destes Estados tinha muito a perder com a aprovação de leis mais rígidas de proteção a propriedade intelectual, especialmente os países menos desenvolvidos que apresentavam sérios problemas financeiros aliados a uma população pobre que necessitava acesso a diversos medicamentos desenvolvidos pelas EMNs.

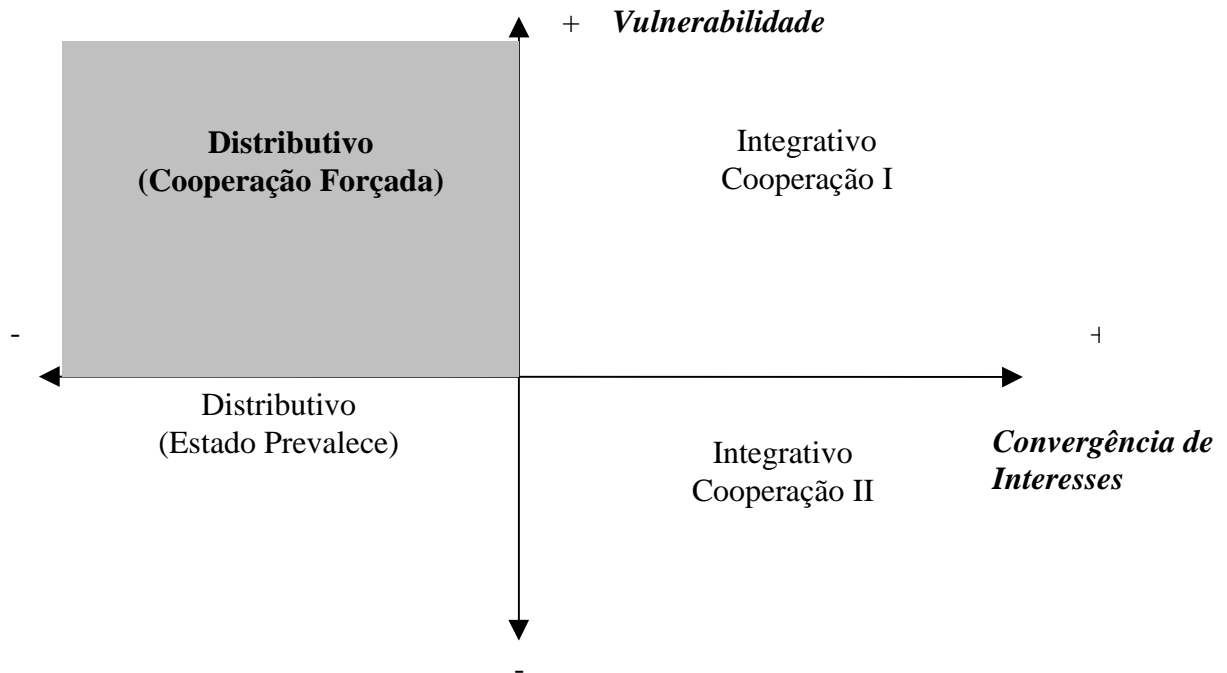
Assim, se tacitamente estes países se opunham à negociação do tema de propriedade intelectual na Rodada Uruguai, rapidamente eles foram demovidos desta posição com a simples ameaça do uso da Seção 301, e negociações bilaterais por parte dos Estados Unidos, o que já havia sido sinalizado antes do início da Rodada e inclusive em Punta del Este (RYAN, 1998: 108).

Na verdade, a maior parte dos países em desenvolvimento já havia capitulado antes do início da Rodada não por conta, diretamente, de suas vulnerabilidades em relação as EMNs e, sim, por causa de sua altíssima vulnerabilidade em relação aos Estados Unidos. Logicamente que, esta espécie de “efeito cascata” de pressão em relação a todos países em desenvolvimento em direção à defesa da propriedade intelectual, tem origem, como amplamente já notado, na ação das EMNs. Entretanto, uma vez que o processo burocrático, relativo as ações da Seção 301, é instaurado ele ganha vida própria, mesmo sem a ação direta das corporações.

Desta forma, neste caso específico, a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento às EMNs, não se deu de forma direta mas sim, indireta,

principalmente através da ação coercitiva dos Estados Unidos (SELL, 1995), o que acabou resultando desde o início da Rodada em uma negociação distributiva do tipo cooperação forçada conforme a figura 16.

Figura 16 – Resultados das negociações entre as EMNs e os países africanos.



Uma vez formado o cenário inicial das negociações, onde claramente havia se formado uma coalizão dos países desenvolvidos com a aliança de alguns países em desenvolvimento, percebe-se que a seção 301 desempenhou um papel de diminuição do BATNA dos pequenos países que logo se aliaram aos países desenvolvidos e, em seguida dos próprios países em desenvolvimento médios, que resistiam a negociação do tema na Rodada. Aos poucos, o conjunto dos países em desenvolvimento foram percebendo que a alternativa a aceitar a negociação dos TRIPs era ter que lidar com os Estados Unidos diretamente e, depois, como a Europa e o Japão, em negociações bilaterais onde o BATNA destes Estados seriam muito maiores.

O período que vai de 1986 a 1990, de Punta del Este até Bruxelas, foi caracterizado, de um lado, pelas negociações intracoalização e, de outro, a resistência dos países em desenvolvimento. Do ponto de vista da negociação intracoalização mesmo entre a coalizão tripartite não houve sempre consenso, portanto, era importante constantemente lapidar os posicionamentos e estar atento ao andamento geral da Rodada. Os ajustes na coalizão empresarial surgiram das mudanças do Documento Gorlin até o “Livro Branco” que acaba consolidando o posicionamento empresarial. Este documento tornou-se a base das negociações *Green Room* dos Estados Unidos, Japão e Europa e dos Amigos da Propriedade Intelectual. Ou seja, como o caso deixa claro, o primeiro grande círculo de consenso tinha que se formar não mais na defesa genérica da propriedade intelectual mas, sim, no detalhamento de como isto ocorreria.

Do outro lado, os países em desenvolvimento conseguiram por um longo período bloquear o avanço do tema sempre retomando a questão da OMPI enquanto fórum competente. Basicamente, as fissuras na coalizão dos países desenvolvidos e o BATNA relativamente alto da coalizão, naquele momento, dada a ausência de concessões em agricultura, reforçava o *bunker* dos países em desenvolvimento.

Os empecilhos ao andamento da Rodada começaram a ser retirados pela ação decisiva de Dunkel que institui o processo 10+10 e, depois, unifica todos os temas e apresenta aos Estados o “Rascunho Dunkel”.

O “Rascunho Dunkel” significava que a Rodada já havia assumido vida própria e o tema de propriedade intelectual era parte da moeda de barganha das negociações entre os Estados. O documento acabava diminuindo o BATNA das duas coalizões e, portanto, jogando ambas em direção a um acordo. À medida que os interesses relativos aos novos temas apareciam no documento e eram apresentados avanços no tema da agricultura, ambas as partes viram que, de alguma forma, minimamente seus interesses eram atendidos, diminuindo assim as alternativas fora do acordo.

O documento, em princípio, não contentava as EMNs, mas logo elas se deram conta que haviam investido muito e que não poderiam se dar ao luxo de botar tudo a perder, pois, os ganhos efetivamente somente seriam realizados se a Rodada fosse concluída. Ou seja, em princípio as EMNs tiveram dificuldade de reconhecer que já haviam ganhado muito.⁹⁴

Como discutido acima, os últimos empecilhos para o fechamento da Rodada foram retirados com a instituição da Cláusula da Paz na agricultura através do Acordo da Casa de Blair. Assim essencialmente o Acordo final refletiu o “Rascunho Dunkel”

Este resultado final somente poderia ser entendido como produto de barganhas assimétricas entre as coalizões presentes na Rodada. Como nota GUIMARÃES (2005: 177) o Brasil, que era peça chave do G-10 e, era também articulador do Grupo de Cairns em termos agrícolas, foi cedendo, paulatinamente a avanços das TRIPs por conta de uma barganha assimétrica que resultava em ganhos de acesso a mercados no tema agrícola.

Já avaliando o resultado da Rodada, do ponto de vista das EMNs, como discute Jacques Gorlin (*in* SELL e PRAKASH 2004: 160), ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, a indústria conseguiu 95% do que queria. Talvez essa simples frase possa, como nenhuma outra, demonstrar cabalmente o poder das EMNs no contexto das negociações econômicas internacionais pois, um resultado tão positivo somente pode ser fruto de um ator que consegue fazer prevalecer suas preferências em um contexto de negociação. Efetivamente, segundo SELL (1998: 138), apesar dos protestos dos países em desenvolvimentos o acordo final sobre as TRIPs largamente refletiu as propostas apresentadas pelo “Livro Branco”.

Como mostra a figura 17, as EMNs foram capazes, através de mecanismos nacionais e transnacionais, de influenciar o posicionamento dos EUA, Europa e

⁹⁴ Os representantes das EMNs foram vítimas de um viés cognitivo chamado a *praga do vencedor*, refletido na insegurança em reconhecer que já havia alcançado um resultado extremamente positivo (BAZERMAN e NEALE, 2000: 67-74).

Japão no tema propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT. Através da coalizão tripartite empresarial influenciou-se a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, a coalizão efetuou barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

Conforme a *Hipótese c*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de sua influência dependerá de a) a vulnerabilidade das coalizões às EMNs e b) a capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação. Apesar da coalizão dos países em desenvolvimento não serem altamente vulneráveis às EMNs, através da demonstração do seu poder estrutural e brando, elas foram capazes de influenciar a formação de um *winning set* que, sem dúvida, tinha uma capacidade relativa maior que as outras coalizões na negociação da Rodada Uruguai.

Pelo caso, é importante reconhecer que os Estados foram os atores fundamentais da barganha, mas que o processo não se encerraria desta forma não fosse a atuação decisiva das EMNs na formação da agenda de negociação e apresentação de alternativas de negociação sobre o tema através do jogo de bastidores junto ao *green room* dos Estados Unidos, Europa e Japão e os Amigos da Propriedade Intelectual.

Ou seja, as EMNs não têm o poder de controlar os Estados mas, sim, apenas influenciá-los, entretanto, esta influência pode ser tão poderosa a ponto de colocar um tema na agenda de negociação internacional até a obtenção de resultados que refletem a maior parte de seus interesses.

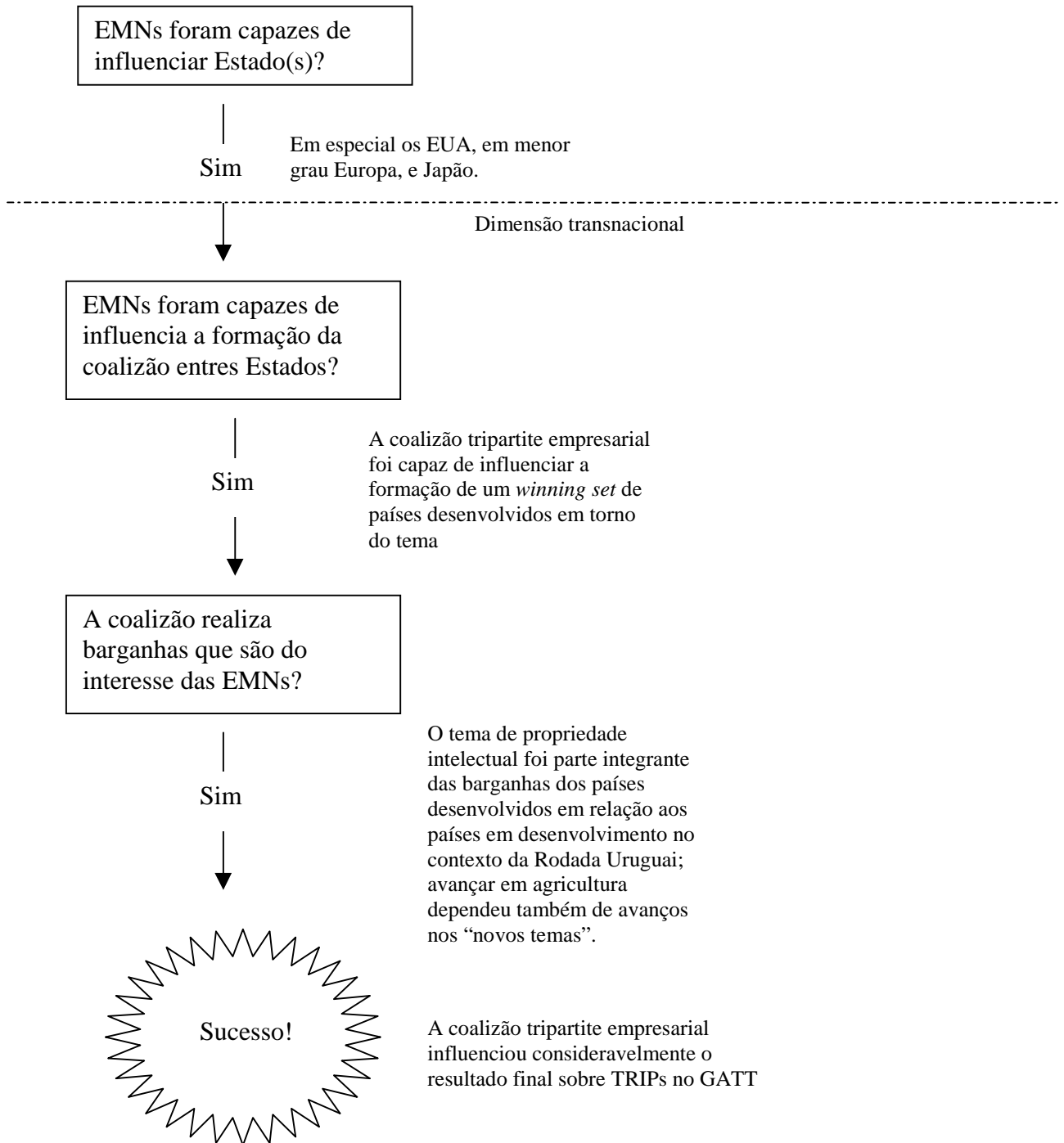
É fato que a Europa foi um parceiro titubeante dentro da coalizão, pois, se por um lado, reconhecia a importância da defesa da propriedade intelectual, por outro, temia que uma defesa contundente, como a norte-americana, apresentaria o custo de grandes concessões na agricultura (*ponto de resistência*). Apesar disto, o resultado final reflete, em grande medida, uma barganha principalmente entre os

Estados Unidos e a Europa, em torno de uma fórmula que significasse avanços nos novos temas sem altos custos no tema da agricultura.

Em um processo de barganha multilateral é natural que a vitória não seja absoluta, pois, as coalizões sempre devem fazer concessões, ainda mais quando concessões devem ser feitas dentro da própria coalizão. Apesar disso, deve-se reconhecer que politicamente as EMNs foram hábeis, persistentes e pacientes para incrementalmente alcançar o objetivo de proteção da propriedade intelectual em nível mundial.

Figura 17 – A influência das EMNs nas negociações do acordo TRIPs no GATT

Dimensão interna aos Estados



5.2 - As EMNs e as Negociações do Protocolo de Cartagena de Biosegurança

A questão dos OGMs começa a surgir nas décadas de 1970 e 1980 quando, inicialmente, os cientistas se perguntaram sobre os potenciais efeitos negativos das sementes geneticamente modificadas no meio-ambiente. No começo da década de 1990 começa a emergir um debate internacional mais estruturado sobre a biotecnologia e a biosegurança. Já em 1992, foi lançado o Código Voluntário de Conduta para a Liberação de Organismos no Meio-Ambiente da ONUDI (Organização das Nações Unidas Para o Desenvolvimento Industrial), assim como as Considerações sobre Biotecnologia da OECD (Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento), além do Rascunho do Código de Conduta em Biotecnologia da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), de 1993.

Ao mesmo tempo, em 1992 é concluída a Convenção de Biodiversidade (CBD), que através de seu Artigo 19(3) convocava as partes a discutirem procedimentos e padrões e usos relativos aos organismos vivos modificados (OVM)⁹⁵(SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003).

Após o desenvolvimento da CBD seguiu-se um período de definição dos temas a serem discutidos em torno da questão de biosegurança. Em 1994, o tema fez parte da agenda da COP-1 (*Conference of the Parties* – Conferência das Partes da CBD), nas Bahamas, quando decidiu-se iniciar um processo que levaria, ou não, a negociação de um protocolo de biosegurança, já na COP-2. Em maio de 1995, um painel de especialistas reuniu-se no Cairo para começar a preparação

⁹⁵ OGMs (GMOs) e OVM (LMOs), e são largamente vistos como sinônimos pela maior parte dos Estados. Entretanto a adoção do termo OGMs dentro das negociações da CBD e do Protocolo de Cartagena gerou considerável polêmica. Preferiu-se o uso do termo OVMs por se entender que o primeiro termo refere-se a plantas ou animais modificados por técnicas genéticas enquanto que o segundo termo refere-se a um tipo de OGM que continua vivo como uma fruta ou vegetal fresco ou uma semente modificada por combinações de DNA. Supostamente o termo OVMs exclui os organismos não vivos presentes em manipulações genéticas em animais e em microorganismos. Veja <http://www.colorado.edu/chemistry/bioinfo/GeneticallyModifiesOrganisms.htm> e <http://www.twinside.org.sg/title2/service132.htm> visitados em 16/05/2006.

de um documento com recomendações para negociação do protocolo. Em novembro do mesmo ano, em Jacarta, a COP-2 decide estabelecer um grupo de trabalho *Ad-Hoc* sobre biosegurança (BSWG) para elaborar um protocolo sobre o tema. O escopo do Mandato de Jacarta incluía demandas que a coalizão dos países em desenvolvimento, o G-77 desejava (transferência segura, manuseio e uso dos OVMs) (LA VINA *in* BAIL, FALKNER e MARQUARD, 2002: 34-43).

O período que vai de 1992 a 1995 pode ser classificado como a pré-negociação do Protocolo de Cartagena. À época a questão de biosegurança era tratada de forma bastante diversa por países que, à princípio se alinharam em coalizões que mais tarde foram remodeladas já no processo de negociação do protocolo.

O processo de negociação do Protocolo de Cartagena de Biosegurança propriamente dito, vai de julho de 1996, quando ocorreu a primeira reunião do BSWG, até o encontro extraordinário das partes, o ExCOP, em Montreal em fevereiro de 2000.

Olhando em retrospectiva os principais pontos que as partes buscaram entrar em acordo incluíam (COSBEY e BURGIEL, 2000):

- **O Escopo** – O que abrangeria o escopo do Protocolo, ou seja, ele incluiria ou não a regulamentação sobre os OVMs destinados a alimentação humana ou animal ou o seu beneficiamento (LMO-FFPs). Nesta classe encontram-se commodities como milho, soja, farinha de trigo, canola e tomate. Também foi discutido se OGMs destinados à introdução deliberada no meio-ambiente, como sementes e microorganismos, fariam parte do escopo. Além disso, houve a questão se o protocolo deveria cobrir ou não os riscos associados à saúde humana derivados do impacto na biodiversidade e contato direto (reações alérgicas).
- **O princípio da precaução** – o princípio diz que em alguns casos, particularmente quando os custos de ação são baixos e os riscos são altos

e potencialmente irreversíveis, ações preventivas devem ser tomadas. Havia o temor que a adesão ao princípio pudesse servir como uma desculpa para restringir o comércio e proteger os produtores domésticos. Portanto, a adoção do princípio somente seria aceitável baseado em procedimentos claros de avaliação de riscos baseada em critérios científicos amplamente reconhecidos.

- **Relação com os outros acordos** – A definição da relação com outros acordos multilaterais como a Lei do Mar, acordos internacionais sobre saúde e, principalmente, com as regras da OMC
- **Responsabilidade e Compensação** – A questão era se deveriam ser criados mecanismos de responsabilidade e compensação nos casos de prejuízos gerados pelo transporte transfronteiriço de OGMs.
- **Rotulagem** – A discussão se as embalagens dos alimentos devem ou não conter alguma indicação sobre a presença de OGMs em sua composição.

Além disso, o debate incorporou as questões de “equivalência substancial” usada para avaliar os riscos de produtos contendo OGMs como aqueles que têm métodos tradicionais de crescimento e; a aplicação do conceito de “familiaridade” usado em alguns regimes regulatórios, como o dos EUA, que funciona como uma “gatilho” para a avaliação dos riscos de OGMs, facilitando assim o comércio de produtos com OGMs (NEWEL, 2003a: 60-61).

Durante o processo de negociação de Cartagena cinco grandes grupos de coalizão surgiram:

- *Grupo ‘Like Minded’* – envolvendo a maior parte dos países em desenvolvimento que defenderam largamente o princípio da precaução especialmente em função da falta da capacidade técnica destes Estados em avaliar os impactos dos OGMs. O grupo nasce após o racha do G-77, com a saída da Argentina, Chile e Uruguai que já possuíam grande parte das suas plantações baseadas em sementes transgênicas.

- Grupo de Miami – Envolvendo os principais produtores de plantações GMs (Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos e Uruguai) tinham como objetivo limitar ao máximo o escopo do protocolo e a cobertura relativa as commodities agrícolas.
- *Grupo do Compromisso* – Incluiu o Japão, México, Coreia do Sul, Singapura, Suíça e Nova Zelândia, embora apoiassem a inclusão do princípio da precaução estavam interessados em diminuir a zona de atrito entre os dois grupos anteriores para que o resultado fosse um Protocolo efetivo e reflexo de um consenso sobre o assunto.
- A *União Européia* por si só formou outro grupo que, sob pressão de grupo de consumidores e ambientalistas, defendeu uma posição que incluía no protocolo os riscos a saúde humana, cobertura das commodities agrícolas, além de uma ‘forte linguagem’ em relação ao texto do princípio da precaução.
- *Bloco dos Países do Leste Europeu* - defendeu posições intermediárias entre a UE e o ‘Like-Minded’ com o objetivo da obtenção de um protocolo prático e aplicável.

É preciso destacar também que havia um grupo de países não alinhados (com nenhuma das posições) além de duas grandes coalizões não-estatais:

- Coalizão Global Industrial (GIC) - consistindo de 2.200 empresas agrícolas, farmacêuticas, e de alimentos que sustentavam as posições do Grupo de Miami, articulando essencialmente a BIO e a EuropaBio.
- Coalizão Internacional que envolvia os grupos de consumidores e ecológicos que defenderam posições similares ao grupo *Like Minded*.

A primeira fase das negociações⁹⁶ é composta pelos encontros do BSWG-1, na Dinamarca, entre 22 e 26 de Julho de 1996 e do BSWG-2, em Montreal, entre 12 e 16 de Maio de 1997, constituíram a primeira fase do processo de negociação, onde os elementos e o escopo de um eventual Protocolo foram definidos.

Como o Mandato de Jacarta não especificava o conteúdo e a forma de um Protocolo não era possível construir um rascunho de um texto de Protocolo no BSWG - 1. Portanto, considerando ainda que as delegações não haviam definido claramente o interesse nacional na questão, a reunião transformou-se em um enorme *brainstorming* onde as delegações, de forma não restritiva, sugeriram temas a serem abordados nas negociações. Veit Koster, que havia sido eleito Presidente do BSWG, buscou resumir as discussões em um texto único enquanto as delegações mantiveram o direito de inserir textos *bracketed*⁹⁷ no rascunho.

Já neste encontro, os países em desenvolvimento tenderam a defender um regime que cobrisse aspectos sócio-econômicos, responsabilidade legal e mecanismos de financiamento⁹⁸. Além disso, levantaram questões de movimento transfronteiriço e de produtos derivados de OGMs. Já os países desenvolvidos, que tinham já uma regulamentação nacional de biosegurança, preferiam limitar o escopo do protocolo ao movimento transfronteiriço. A esta altura, já havia fraturas dentro do G-77, já que os países africanos, liderados pela Etiópia, apresentaram uma ampla proposta para um regime de biosegurança, enquanto que alguns países da América Latina, como o México, estavam desenvolvendo suas próprias

⁹⁶ Os relatos do processo de negociação do Protocolo de Cartagena são largamente baseados em FALKNER (*in* BAIL, FALKNER & MARQUARD, 2002), SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003a e 2003b).

⁹⁷ Prática de incluir, entre parênteses, textos alternativos das delegações de modo que estes países possam expressar suas posições.

⁹⁸ Questões sócio-econômicas dizem respeito a preocupação de que as sementes geneticamente modificadas alterem o presente modo de produção e crie uma dependência econômica em relação as EMNs de biotecnologia. A questão de responsabilidade legal envolve o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização (punição) no caso de problemas derivados do transporte, manuseio e introdução de OGMs no meio-ambiente, enquanto que mecanismos de financiamento dizem respeito as necessidades de financiamento, dos países em desenvolvimento, para o cumprimento das provisões do protocolo como, por exemplo, o desenvolvimento da capacidade de avaliar os riscos da introdução de OGMs em seus ambientes naturais.

legislações e não desejavam um protocolo tão amplo. A própria UE ainda estava definindo uma posição em comum e, portanto, não foi incisiva no processo.

No BSWG-2 as discussões ainda foram em cima da definição dos temas chaves e conceitos, deixando de lado a negociação de um protocolo propriamente dito. Para dar estrutura ao processo Koster lançou uma série de *papers* informais levantando questões que ele achava importantes de serem discutidas. Em seguida, ele consolidou as posições dos delegados em um texto que foi submetido a aprovação da plenária, como um *report* do BWSG-2. Gradualmente começou a emergir a estrutura do Protocolo. Além disso, no evento, foi constituído um corpo permanente de 10 delegados responsáveis pela consolidação dos trabalhos em todo o processo de negociação (FALKNER *in* BAIL, FALKNER e MARQUARD, 2003: 10).

A partir do BSWG-3, em Montreal, entre 13 e 17 de Outubro de 1997, o Protocolo começa a tomar forma. Durante as preparações para o encontro foram identificadas quatro partes essenciais que, depois, tornaram-se a base do rascunho do Protocolo. Primeiro, os artigos ou temas levantados pelos países; segundo, os artigos sugeridos pelo secretariado da CBD; terceiro, definições e anexos compilados pelo secretariado e; quarto, temas excepcionais, contendo os assuntos considerados polêmicos como temas sócio-econômicos e responsabilidade legal. Para dar forma a estas discussões o BSWG-3 dividiu-se nos seguintes grupos (FALKNER *in* BAIL, FALKNER e MARQUARD, 2003: 11 e SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003b):

- Sub-Working Group 1 (SWG-1): Dedicou-se a aceleração da produção de um rascunho do protocolo a partir de um grupo de discussão formado por 4 representantes das regiões geográficas.
- Sub-Working Group 1 (SWG-2): Tinha a missão de considerar outros temas como manuseio, embalagem, rotulagem, etc.

- Contact Group 1 (CG-1): Estabelecido no BSWG-2 para lidar com o rascunho de definições, teve seu mandato estendido para os anexos.
- Contact Group 2 (CG-2): Dedicado a temas institucionais, mecanismos de financiamento e futuras atribuições do órgão executivo do Protocolo.

Como os grupos de trabalho e de contato começaram a se focar em temas mais substantivos as negociações passaram a ser mais contenciosas. Especialmente, em relação a preferência africana em discutir considerações sócio-econômicas versus a preferência norte-americana e canadense em liberalização do comércio de *commodities* agrícolas baseado em sementes geneticamente modificadas. Apesar disso, do BSWG-3 emergiu a estrutura de um rascunho de Protocolo com título, preâmbulo, 43 artigos e cinco anexos.

O BSWG-4 reuniu-se entre 5 e 13 de fevereiro de 1998, em Montreal, continuando a discussão do rascunho do Protocolo através dos sub-grupos de trabalho. Koster pressionou as delegações para diminuir os textos *bracketed* mas as delegações continuaram a manter suas posições sobre os temas considerados essenciais. FALKNER (*in* BAIL, FALKNER e MARQUARD, 2003: 13) nota que nos outros encontros houve a polêmica da participação das ONGs nas reuniões dos sub-grupos de trabalho. Entretanto, a participação dos ambientalistas foi mantida, assim como o direito de fazer pronunciamentos no início das sessões mas sem o direito de realizar intervenções ou participar nas discussões. Além disso, foi decidido que as ONGs poderiam ser excluídas dos encontros se os governos assim solicitassem.

Koster, na reunião do BWSG-5, ocorrida entre 17 e 28 de agosto de 1998, em Montreal, declarou que o objetivo do encontro era reduzir as opções de cada artigo a apenas uma. Em alguns artigos o objetivo foi cumprido, entretanto, em cerca de 15 artigos, foram mantidos os textos *bracketed*. A convergência nos outros cerca de 30 artigos esconde que a verdadeira negociação não havia ainda

começado, ou seja, até este ponto, havia ocorrido uma identificação dos pontos em comum ou de fácil convergência. Este processo se esgota e os pontos polêmicos emergem em definitivo. Neste sentido, é marcante a insistência dos países em desenvolvimento em incluir um regime de responsabilidade e os produtos resultado de OGMs, enquanto os países desenvolvidos expressavam suas preocupações quanto ao risco do Protocolo impactar negativamente no comércio de produtos agrícolas e sobre o potencial conflito do escopo do acordo em relação as regras da OMC.

Além disso, havia ficado claro que os desacordos eram bem mais profundos do que a tradicional divisão norte-sul. Alguns países do G-77, como a Argentina e o Chile, participaram em Miami de um encontro patrocinado pelos EUA para a construção de uma posição comum sobre os aspectos comerciais da agricultura biotecnológica. Desta forma, a medida que as negociações caminharam para os pontos efetivamente polêmicos os países passaram a se realinhar em novas coalizões que de fato representassem o seus interesses nacionais.

O BSWG – 6 realizou-se em Cartagena, entre 14 e 22 de fevereiro de 1999. Koster, ao abrir o encontro, apontou que 30 artigos do rascunho continuavam em aberto. Ele pediu as partes que se concentrassem na definição das questões polêmicas como o princípio da precaução, considerações sócio-econômicas e responsabilidade e compensação.

As negociações ocorreram, como nas outras fases, através dos sub-grupos e grupos de contato. Entretanto, Koster introduziu um novo grupo chamado de *Friends of the Chair*, composto por delegados nomeados pelos grupos regionais. O grupo concentrou os trabalhos dos outros grupos e ajudou Koster a acelerar o processo de negociação.

Após três dias de negociação havia ficado claro que os sub-grupos de trabalho e os comitês de contato não conseguiriam resolver os pontos polêmicos. Desta forma, no dia 17 de fevereiro, os temas polêmicos foram transferidos pra o

grupo *Friends of the Chair*. No dia 18, Koster resolveu compor o seu próprio texto na tentativa de pressionar as partes a negociar em cima de um texto único. Logicamente, o texto não refletia plenamente as posições de todas as coalizões e, portanto, causou considerável desconforto entre as delegações. Em seguida, o grupos *Friends of the Chair* debateu o rascunho de Koster mas não chegou a um acordo sobre o texto final.

Estava programado para logo depois do BSWG-6 o ExCOP (o Encontro Extraordinário das Partes) que, em princípio, serviria apenas para que as partes assinassem o acordo. Entretanto, devido a falta de progresso nas negociações, o Presidente do ExCOP, o Ministro colombiano Juan Mayr, começou a negociar informalmente com as coalizões tentando costurar um acordo. De 20 de fevereiro em diante, Mayr formou o chamado grupo *Friends of the Minister* composto dos principais porta-vozes das coalizões, a medida que eles emergiam naturalmente ao longo dos encontros.

O texto de Koster foi aperfeiçoado pelo *Friends of Minister* e, finalmente, a plenária do BSWG decidiu enviar o texto consolidado ao ExCOP, apesar da reclamação de diversas delegações sobre a falta de transparência no processo de consolidação do texto final.

O ExCOP iniciou-se logo após o final do BSWG e durou outros dois dias. Mayr alterou o formato das negociações incentivando as negociações através das coalizões que haviam sido claramente formadas no BSWG-6. Desta forma, no dia 23 de fevereiro, ele sugeriu um novo formato de negociação baseado em cinco representantes do grupo Like-Minded, dois do Grupo de Miami e um para cada um dos outros grupos (UE, Leste Europeu e Grupo do Compromisso). Este Grupo dos 10 transformou-se central na tentativa de se chegar um acordo nos pontos mais complicados.

Mesmo assim, as posições das coalizões continuavam muito distantes. No dia 24, a delegação da UE tentou propor um pacote que supostamente significava concessões ao Grupo de Miami (adiamento da decisão sobre a inclusão de

commodities no AIA⁹⁹) e ao Like-Minded (possibilidade futura de inclusão de commodities nos procedimentos AIA). Esta proposta ganhou o apoio do Grupo do Compromisso e do Leste Europeu. Apesar da proposta não agradar o grupo Like-Minded, ele acabou apoiando a proposta para tentar evitar o colapso das negociações. Já o Grupo de Miami rejeitou a proposta europeia o que levou Mayr a convocar o plenário do ExCOP e comunicar que o Grupo dos 10 havia falhado em chegar a um acordo. Apesar disso, seguindo a sugestão do Canadá, o encontro de Cartagena foi suspenso para ser retomado até maio de 2000 para que um Protocolo de Biosegurança pudesse ser adotado.

O fracasso de Cartagena foi seguido por dois encontros informais das coalizões na tentativa de chegar a um acordo. O primeiro encontro ocorreu em Montreal em julho de 1999, onde apenas acordou-se um novo encontro em Viena entre 15 e 18 de setembro do mesmo ano. No encontro de Viena as discussões mostraram que os desacordos entre a UE e o Grupo de Miami continuavam muito grandes. Apesar disso, Mayr consolidou um texto que foi levado para o início do segundo encontro do ExCOP.

Em Montreal, em Janeiro de 2000, o ExCOP reuniu-se pela última vez. Mayr manteve o método do Grupo dos 10 mas dividiu as discussões em três grupos de contato, um sobre o escopo do acordo, outro sobre commodities e um terceiro sobre temas relacionados ao comércio.

Finalmente, os grupos de contato começaram a avançar sobre os temas polêmicos. O primeiro grupo chegou a um acordo sobre o Artigo 4 relativo ao escopo do acordo.

Artigo 4 – O Escopo - O presente Protocolo aplicar-se-á ao movimento transfronteiriço, trânsito, manipulação e utilização de todos os organismos vivos modificados que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana.

⁹⁹ AIA – Advanced Informed Agreement – a parte operacional do Protocolo de Cartagena. Veja glossário.

O Grupo Like-Minded sempre defendeu uma posição de cobertura ampla para o acordo o que não era compartilhado por outros grupos, especialmente o de Miami. O texto final inclui a cobertura de todos os OVMs mas com uma lista longa de exceções e provisões, cobrindo farmacêuticos (Artigo 5) e OVMs (Artigo 11).

Artigo 5 – Fármacos - Não obstante o disposto no artigo 4º e sem prejuízo ao direito de qualquer Parte de submeter todos os organismos vivos modificados a uma avaliação de risco antes de tomar a decisão sobre sua importação, o presente Protocolo não se aplicará ao movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados que sejam fármacos destinados para seres humanos que estejam contemplados por outras organizações ou outros acordos internacionais relevantes.

Artigo 11 – Procedimento para os organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento

- 1. Uma Parte que tenha tomado uma decisão definitiva em relação ao uso interno, inclusive sua colocação no mercado, de um organismo vivo modificado que possa ser objeto de um movimento transfronteiriço para o uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, a informará às Partes, no prazo de quinze dias de tomar essa decisão, por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biosegurança. Essas informações conterão, no mínimo, os dados especificados no Anexo II. A Parte fornecerá uma cópia das informações por escrito ao ponto focal de cada Parte que informe ao Secretariado de antemão de que não tem acesso ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biosegurança. Essa disposição não se aplicará às decisões sobre ensaios de campo.*
- 2. A Parte que tomar uma decisão no âmbito do parágrafo 1º acima, assegurará que exista uma determinação legal quanto à precisão das informações fornecidas pelo requerente.*
- 3. Qualquer Parte poderá solicitar informações adicionais da autoridade identificada no parágrafo (b) do Anexo II*

4. Uma Parte poderá tomar uma decisão sobre a importação de organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento sob seu ordenamento jurídico interno que seja compatível com o objetivo do presente Protocolo.

5. Cada Parte tornará disponível para o Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biosegurança exemplares de todas as leis, regulamentos e diretrizes nacionais que se aplicam à importação de organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, se disponíveis.

6. Uma Parte país em desenvolvimento ou uma Parte com economia em transição poderá, na ausência de um regimento jurídico interno referido pelo parágrafo 4º acima, e no âmbito de sua jurisdição interna declarar por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biosegurança que sua decisão antes da primeira importação de um organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, sobre o qual tenham sido providas informações no âmbito do parágrafo 1º acima, será tomada de acordo com o seguinte:

(a) uma avaliação de risco realizada de acordo com o Anexo III; e

(b) uma decisão tomada dentro de um prazo previsível de não mais do que duzentos e setenta dias.

7. A ausência de comunicação por uma Parte de sua decisão, de acordo com o parágrafo 6º acima, não implicará seu consentimento ou sua recusa à importação de um organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, salvo se especificado de outra forma pela Parte.

8. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento.

9. Uma Parte poderá manifestar sua necessidade de assistência financeira e técnica e de desenvolvimento de capacidade com relação aos organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento. As Partes irão cooperar para satisfazer essas exigências de acordo com os artigos 22 e 28.

O obstáculo seguinte foi a resolução da aplicação do princípio da precaução. O Artigo 1 já deixava claro que os objetivos do Protocolo eram condizentes com o princípio da precaução contido no Princípio 15 da Declaração do Rio mas, mais do que isso, o Artigo 10 dá aplicabilidade ao princípio, através do parágrafo 6, que fala sobre “a ausência de certeza científica”, ou seja, este dispositivo permite que sejam suspensas e até proibidas as importações de OGMs diante da incerteza científica do risco da introdução destes organismos em determinado país.

Deve-se levar em consideração que a última reunião do ExCOP ocorreu já em meio a batalha no Órgão de Resolução de Disputas da OMC sobre a suspensão de importação de OGMs da UE, em um caso patrocinado pelos Estados Unidos. Ou seja, as provisões deste artigo atendem aos interesses da UE e de alguns países em desenvolvimento que, especialmente em função de sua pouca capacidade de avaliação científica, retém o direito de suspender as importações no caso de riscos associados à introdução de OGMs em seus países.

É preciso destacar que, de certa forma, o artigo pode entrar em contradição com as obrigações já assumidas no SPS (Medidas Sanitárias e Fitosanitárias da OMC) que proíbe discriminações sem a devida avaliação científica. Ou seja, se a suspensão é aceitável na constatação de um risco cabe, por outro lado, ao país importador, provar cientificamente que tal organismo pode representar uma séria ameaça ao meio-ambiente ou à saúde humana ou animal.

Desta forma, a relação do que foi adotado como princípio da precaução no contexto do Protocolo de Cartagena é um dos principais temas relacionados à

revisão do Artigo 27.3 das TRIPS, dentro das negociações da Rodada Doha da OMC.

Artigo 1 – Objetivo

De acordo com a abordagem de precaução contida no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o objetivo do presente Protocolo é de contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços.

Artigo 10 - Procedimento para tomada de decisão

1. As decisões tomadas pela Parte importadora serão em conformidade com o artigo 15.

2. A Parte importadora informará, dentro do prazo estabelecido pelo artigo 9º, ao notificador, por escrito, se o movimento transfronteiriço intencional poderá prosseguir:

(a) unicamente após a Parte importadora haver dado seu consentimento por escrito; ou

(b) transcorridos ao menos noventa dias sem que se haja recebido um consentimento por escrito.

3. No prazo de duzentos e setenta dias a partir da data do recebimento da notificação, a Parte importadora comunicará ao notificador e ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biosegurança a decisão referida pelo parágrafo 2º (a) acima:

(a) de aprovar a importação, com ou sem condições, inclusive como a decisão será aplicada a importações posteriores do mesmo organismo vivo modificado;

(b) de proibir a importação;

(c) de solicitar informações relevantes adicionais de acordo com seu ordenamento jurídico interno ou o Anexo I; ao calcular o prazo para a resposta não será levado em conta o número de dias que a Parte importadora tenha esperado pelas informações relevantes adicionais; ou

(d) de informar ao notificador que o período especificado no presente parágrafo seja prorrogado por um período de tempo determinado.

4. Salvo no caso em que o consentimento seja incondicional, uma decisão no âmbito do parágrafo 3º acima especificará as razões em que se fundamenta.

5. A ausência da comunicação pela Parte importadora da sua decisão no prazo de duzentos e setenta dias a partir da data de recebimento da notificação não implicará seu consentimento a um movimento transfronteiriço intencional.

6. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado em questão como se indica no parágrafo 3º acima.

7. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes decidirá, em sua primeira reunião, os procedimentos e mecanismos apropriados para facilitar a tomada de decisão pelas Partes importadoras.

Finalmente, o último ponto foi a discussão em torno do Artigo 18, relativo a identificação e documentação de OVMs. O Grupo de Miami de um lado e a UE e o Like-Minded de outro, não estavam conseguindo chegar a um acordo se e como embarcações com commodities deveriam identificar se estavam carregando

OVMs. Eventualmente chegou-se a um compromisso ao se inserir uma provisão que as embarcações devem indicar que estão carregando commodities “que podem conter OVMs”. Com a queda desta última barreira o Protocolo de Cartagena de Biosegurança foi adotado na madrugada de 29 de janeiro de 2000.

Artigo 18 – Manipulação, Transporte, Embalagem e Identificação

1. A fim de evitar os efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana, cada Parte tomará as medidas necessárias para exigir que todos os organismos vivos modificados objetos de um movimento transfronteiriço intencional no âmbito do presente Protocolo sejam manipulados, embalados e transportados sob condições de segurança, levando em consideração as regras e normas internacionais relevantes.

2. Cada Parte tomará medidas para exigir que a documentação que acompanhe:

(a) os organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento identifique claramente que esses "podem conter" organismos vivos modificados e que não estão destinados à introdução intencional no meio ambiente, bem como um ponto de contato para maiores informações. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo tomará uma decisão sobre as exigências detalhadas para essa finalidade, inclusive especificação sobre sua identidade e qualquer identificador único, no mais tardar dois anos após a entrada em vigor do presente Protocolo;

(b) os organismos vivos modificados destinados ao uso em contenção, os identifique claramente como organismos vivos modificados; e especifique todas as regras de segurança para a manipulação, armazenamento, transporte e uso desses organismos, e o ponto de contato para maiores informações, incluindo o nome e endereço do indivíduo e da instituição para os quais os organismos vivos modificados estão consignados; e

(c) os organismos vivos modificados que sejam destinados à introdução intencional no meio ambiente da Parte importadora e quaisquer outros organismos vivos modificados no âmbito do Protocolo, os identifique claramente como organismos vivos modificados; especifique sua identidade e seus traços e/ou características relevantes, todas as regras de segurança para sua manipulação, armazenamento, transporte e uso; e indique o ponto de contato para maiores informações e, conforme o caso, o nome e endereço do importador e do exportador; e que contenha uma declaração de que o movimento esteja em conformidade com as exigências do presente Protocolo aplicáveis ao exportador.

3. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará a necessidade de elaborar normas para as práticas de identificação, manipulação, embalagem e transporte, e as modalidades dessa elaboração, em consulta com outros órgãos internacionais relevantes.

O modelo aplicado

No caso das negociações do Protocolo de Cartagena existem três grandes círculos de países que merecem uma análise. O bloco composto pelos Estados Unidos, representando o principal país da coalizão Grupo de Miami, a União Européia e o Brasil, representando um importante país da coalizão Like-Minded.

O Grupo de Miami acabou sendo formado principalmente em função de um racha entre os países em desenvolvimento. À aquela altura a Argentina, o Uruguai e o Chile não tinham um interesse convergente com os outros países do G-77, em especial em relação ao tradicional parceiro, o Brasil. Como apontado acima, estes países já tinham uma larga proporção de sua produção agrícola baseada em sementes geneticamente modificadas e preocupava a estes países que, uma posição precaucionária pudesse servir de desculpa, especialmente para os países europeus, para bloquear suas importações. Desta forma, eles se alinharam aos Estados Unidos e ao Canadá que já tinham uma considerável longa tradição em

transgenia. Segundo dados da The Economist (2000), por exemplo, a Argentina tem a segunda maior área agriculturável, baseada em OGMs, do mundo, com 16,8% do total no planeta, perdendo apenas dos EUA, com 71,9% mas a frente do Canadá com 10%.

Os Estados Unidos, como notado no caso das TRIPs, sempre manteve um forte diálogo com os líderes industriais, mas mais do que isso, a agricultura no país representava uma receita anual de exportações de US\$ 50 bilhões, sendo que mais de 50% desta receita vinha de milho, soja e algodão geneticamente modificados (SANDBLOM, 2000). Como todos estes produtos são commodities há uma forte pressão de custos. A aplicação de OGMs é vista pelos fazendeiros como a única forma de manter sua competitividade em seus mercados.

Além disso, as principais EMNs de biotecnologia, desenvolvedoras de tecnologias de manipulação genética voltadas à agricultura, encontram-se no país. O desenvolvimento de aplicações biotecnológicas é uma atividade extramente custosa o que favorece a concentração industrial. Estamos falando, em especial, da Monsanto que é diretamente responsável por 90% das plantações de soja geneticamente modificadas no planeta (FOE e CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, 2003: 9). Além da Monsanto, a DuPont e Syngenta são outras gigantes da biotecnologia aplicada a agricultura, em um crescente multibilionário mercado de sementes que cada vez mais se torna mais e mais concentrado (CLAPP, 2002 e CADOT, SUWA-EINSENMANN e TRAÇA, 2001).

É preciso lembrar também que havia uma relação de mão dupla entre pessoas que saíram das EMNs de biotecnologia e foram trabalhar para o governo e vice-versa, NEWEL (2003: 62) indica que, por exemplo, Val Giddings, que foi responsável pela regulação da biotecnologia dentro do USDA (Departamento de Agricultura) e parte da equipe de negociação do país no Protocolo de Cartagena, tornou-se Vice-Presidente de Alimentação e Agricultura da BIO (Biotechnology Industry Organization – Organização Industrial da Biotecnologia), enquanto que, Michael Taylor, advogado da Monsanto por sete anos, tornou-se vice-comissário

da Agência Federal de Desenvolvimento Alimentar (FDA), responsável pelo rascunho regulatório do medicamento para gado geneticamente modificado rBGH.

Finalmente, a legislação norte-americana era bastante liberal quanto ao tratamento dos OGMs pois, bastava uma empresa, como a Monsanto, indicar ao USDA a intenção de plantar sementes geneticamente modificadas; assegurar que o produto é seguro e; avisar o governo no caso de qualquer problema relacionado ao produto em questão. Alimentos contendo OGMs não necessitam de qualquer autorização ou supervisão por parte do FDA (Food and Drugs and Administration) (SANDBLOM, 2002).

Além disso, a maior parte das empresas de alimentos industrializados não tinham interesse no desenvolvimento de uma legislação mais dura que, por exemplo, obrigasse a rotulagem, pois, isto implicaria em custos adicionais seja na aquisição de matéria-prima seja no processo de identificação se há ou não OGMs em cada amostra de alimentos¹⁰⁰.

Desta forma, por trás das posições norte-americanas, desde a CBD e em seguida na pré-negociação e negociação do Protocolo de Cartagena, estava um amplo leque de interesses dos setores de agricultura, alimentos e de biotecnologia, representados diretamente pelas principais empresas do setor ou em conjunto através de organizações de interesse como a BIO, Associação Nacional dos Produtores de Milho, entre outras.

No caso da relação entre as EMNs e a formação da posição norte-americana fica claro que havia na iniciativa privada, fazendeiros e empresas de biotecnologia, um poder estrutural enorme que economicamente e politicamente representava um enorme poder de barganha em relação ao governo. Por outro lado, o governo identificava como convergente os interesses dado o impacto econômico das exportações de produtos transgênicos, o aumento da

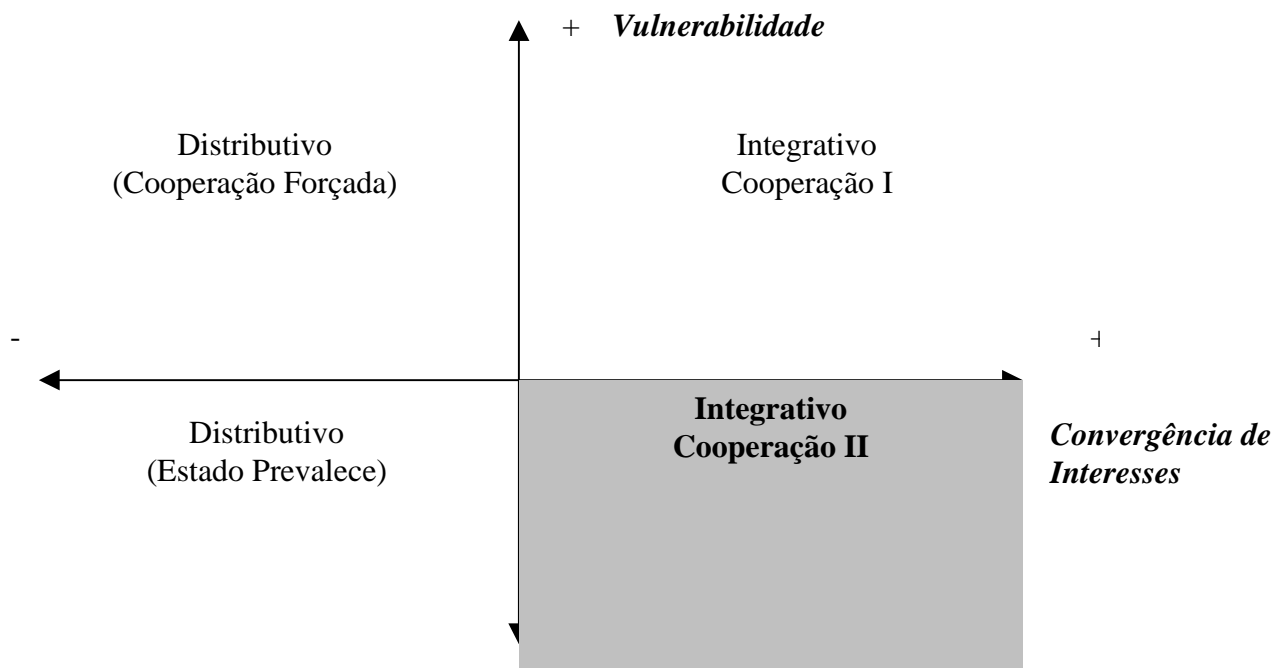
¹⁰⁰ Este é o caso de empresas como Proctor & Gambles com a marca Pringles, além da Coca-Cola, Kraft Foods, entre muitas outras. O Greepeace publica uma lista de produtos que comprovadamente contem OGMs. Veja <http://www.healthcoalition.ca//gp-shoppersguide.PDF> visitado em 16/05/2006.

competitividade da agricultura local, além do aumento de alcance político a medida que as multinacionais do setor se fortalecem e aumentam sua penetração nos mercados mundiais.

De certa forma, a própria formação do Grupo de Miami não seria possível não fosse o papel das multinacionais nos países que compõem a coalizão. Ou seja, como as EMNs transformaram a agricultura destes países eles passaram a ter uma nova posição o que permitiu a formação de uma coalizão *suis generis* em processos multilaterais de negociação (a aliança isolada de determinados países sul-americanos com os Estados Unidos).

A figura abaixo mostra a convergência de interesses entre as EMNs e o governos dos Estados Unidos resultando na formação de um arranjo do tipo integrativo cooperação II.

Figura 18 – Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados Unidos (representando o Grupo de Miami)



Já em relação a UE, o estabelecimento de uma posição comum sobre os OGMs foi extremamente difícil, isto porque, o tema de segurança alimentar ainda era largamente definido por regulamentações internas de cada um dos países do bloco. Dentro do contexto da UE, em 1990, a Diretiva 90/220 regulava a introdução de OGMs no meio-ambiente. Através de seu Artigo 11, os importadores ou produtores deveriam notificar as autoridades regulatórias de cada Estado a intenção da introdução de OGMs no meio-ambiente. Caberia a estas autoridades autorizar ou não a semente. O Artigo 13 afirma que os outros Estados-Membros poderiam objetar o parecer da autoridade dos outros Estados. Uma vez acatada a introdução de uma semente em um Estado-Membro, pelo princípio de reconhecimento mútuo, a autorização seria estendida a todos os outros Estados. Entretanto, o Artigo 16 incluía uma provisão de salvaguarda sob a base de riscos à saúde ou ao meio-ambiente. Desde a adoção da diretiva, cinco Estados invocaram a cláusula em relação a oito variedades de OGMs e, finalmente, em 1998, já em plena negociação do Protocolo de Cartagena, a Comissão Europeia impôs uma moratória *de facto*, na autorização de novos OGMs (ANDERSON e NIELSEN, 2000 e CADOT, SUWA-EINSENMANN e TRAÇA, 2001: 7).

NEWEL (2003a) argumenta que a diretiva 90/220 indica claramente que ao longo da década de 1980 a indústria de biotecnologia na Europa não estava organizada e, portanto, não foi capaz de bloquear uma regulamentação que afetava tão profundamente os seus interesses. Por outro lado, o *White Paper* do Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, de 1993, indicava que a indústria de biotecnologia deveria ser considerada estratégica para o desenvolvimento econômico europeu. Esta posição foi reafirmada pelo Presidente da Comissão Europeia, Jacques Santer, no Encontro do Conselho Europeu, de 1996 (BALANYÁ Et Al., 2003: 81)

De certa forma, já na década de 1990, a EuropaBio (Associação Europeia de Bioindústrias)¹⁰¹, como articuladora dos interesses das empresas de

¹⁰¹ A EuropaBio foi fundada em 1996, representando 600 empresas do setor de biotecnologia, desde grandes empresas europeias como a Bayer, Solvay, Unilever, Danone Group, Novartis,

biotecnologia na Europa, teve que operar em um ambiente já consideravelmente hostil, isto porque, a esta altura a opinião pública era consideravelmente favorável ao princípio da precaução. Organizações não governamentais, como o Greepeace, Friends of Earth e Corporate Europe Observatory, há muito já haviam tomado a bandeira do combate aos OGMs como um tema prioritário. Portanto, a EuropaBio surge tarde na batalha pela opinião pública no continente.

Dentro da UE, os grupos de defesa dos consumidores, como o Escritório Europeu dos Sindicatos dos Consumidores, tiveram enorme sucesso nas campanhas contra as “comidas frankstein”. Em uma pesquisa de meados de 1998, cerca de 86% da população europeia indicou que alimentos que contém transgênicos devem sempre ser rotulados. Além disso, mais de 50% dos entrevistados disseram acreditar mais nas opiniões das associações de consumidores do que nos governos e autoridades da UE, em relação ao tema de segurança alimentar. Um tanto por conta disto, os partidos políticos têm sido sensíveis ao humor da população, o que acabou por levar o tema para dentro das agendas partidárias, especialmente dentro do chamado bloco verde do Parlamento Europeu (NELSON, 1999).

Desta forma, fica claro que dentro do contexto europeu as ONGs tiveram um importante papel na contestação dos benefícios aclamados pela EMNs de biotecnologia levando assim a uma enorme desconfiança da opinião pública (NEWEL, 2003a: 65).

Em reação às campanhas conduzidas pelas ONGs, em 1997, a EuropaBio contratou a empresa de relações públicas Burson-Marsteller, que a aconselhou a se manter distante dos debates sobre polêmicas científicas públicas atendo-se a defesa da promoção do aumento da qualidade de vida gerado por produtos específicos. De acordo com o diagnóstico da empresa, havia no continente a percepção por parte da opinião pública de que produtos derivados de OGMs

Rhonê-Poulec e Nestlé, os escritórios europeus das EMNs norte-americanas, como a Monsanto, e pequenas e médias empresas (*start ups*) muitas vezes organizadas em torno de determinados trabalhos de alguns pesquisadores (BALANYÁ Et. Al., 2003).

poderiam ser uma ameaça à saúde pública e ao meio-ambiente, em outras palavras, as pesquisas de opinião indicavam um certo sentimento de medo e impotência diante dos riscos associados às atividades das empresas de biotecnologia. Assim, a empresa encabeçou uma campanha, centrada na idéia que as empresas, assim como os consumidores, têm a liberdade de escolher produtos que contém ou não OGMs. Além disso, as EMNs foram estimuladas a lançarem matérias na imprensa indicando histórias de sucesso de produtos que continham OGMs (BALANYÁ et al., 2003: 82).

Já durante a negociação do Protocolo, em 1997, a UE adotou a Regulamentação 258/97 relativa a alimentos contendo OGMs e seus riscos a segurança alimentar. A regulamentação segue procedimentos similares a 90/220. No mesmo ano, foi adotada a exigência da rotulagem de alimentos que contenham mais de 1% de OGMs em sua composição.

Entretanto, como já notado acima, em meados do final da década de 1990, a indústria havia entrado de cabeça na batalha do lobby transnacional europeu e com a ajuda de grupos de interesse de pacientes que poderiam ser beneficiados por medicamentos produzidos a partir de OGMs, conseguiu uma importante vitória com a aprovação, em 1998, da Diretiva Europeia do Patenteamento de Organismos Vivos, que permite o patenteamento de genes, células, plantas, e seres vivos geneticamente modificados ou clonados (BALANYÁ Et Al., 2003: 83-84).

Em junho de 1998, o Dr. Gerhard Prante, CEO da AgrEvo, reclamou a políticos e oficiais europeus que o processo de aprovação de OGMs era extramente custoso as empresas e defendeu uma harmonização do processo regulatório em nível internacional antes que as empresas européias ficasse para trás da concorrência internacional gerada pelas empresas norte-americanas (NEWEL, 2003a: 63).

Ainda em 1998, a Monsanto despejou mais de US\$ 1.5 milhões em uma campanha alardeando os efeitos positivos de suas sementes geneticamente

modificadas. Em 1999, a Autoridade Britânica de Padrões de Publicidade condenou a campanha por suas afirmações incorretas, com falta de evidências e confusas (BALANYÁ Et Al., 2003: 88).

Ao final da década de 1990, a opinião pública europeia era largamente contrária a alimentos produzidos a base de OGMs. Entre 1996 e 1999, as demonstrações populares cresceram cada vez mais conseguindo o apoio de figuras públicas como Príncipe Charles, entre outros. Talvez o auge simbólico dos protestos tenha sido a invasão e demolição de um restaurante da cadeia McDonalds, em agosto de 1999, por agricultores furiosos liderados por José Bové, que protestavam contra “as multinacionais de comida maluca” (SANDBLOM, 2000: 17)

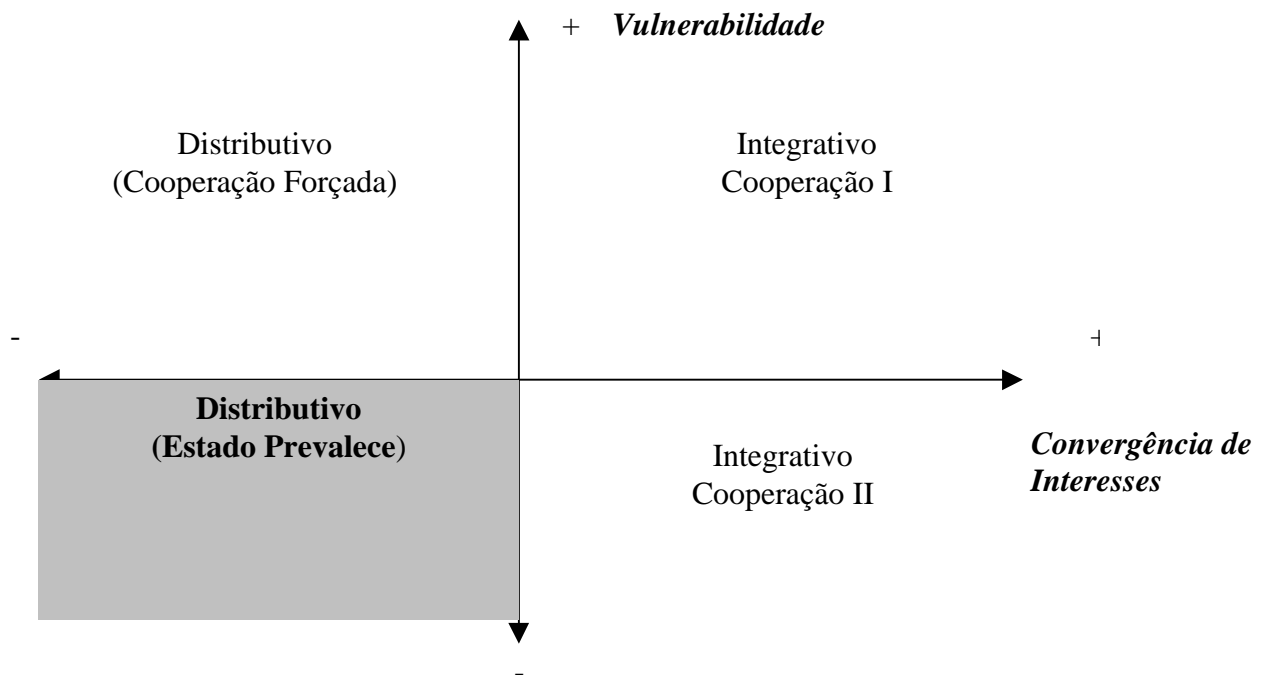
Do ponto de vista Europeu, havia ainda a questão da defesa dos agricultores locais e o tema dos OGMs suscita mais uma possibilidade de defende-los dos produtos importados, especialmente em relação a cultura extensiva de soja e milho. As exportações destes dois produtos para a UE representam cerca de 14% do total das exportações agrícolas norte-americanas, ou seja, mais de US\$ 1 bilhão por ano (confirmando mais uma vez a proposição 1) (CADOT, SUWA-EINSENMANN e TRAÇA, 2001: 4).

Como vemos pela descrição acima, as EMNs, tanto as europeias quanto as norte-americanas com operações na Europa, usaram de todos os meios disponíveis relativos ao seu poder estrutural e brando para buscar influenciar a posição da UE. Entretanto, a UE como um todo, tinha um BATNA muito mais forte não só por causa da baixa vulnerabilidade econômica, além da defesa dos interesses dos agricultores locais (contrários a importação de transgênicos), mas também por causa do humor da opinião pública sobre a questão. Ou seja, as ONGs ambientalistas, em separado e organizadas em ações conjuntas, se utilizaram de todo o seu poder brando para formar uma opinião pública refratária a transgenia. Como discutimos acima as EMNs foram muito lentas em se organizarem e responderem às ações das ONGs.

Isto não quer dizer que a UE tenha simplesmente ignorado as EMNs, ao contrário, sua posição intermediária entre o Grupo de Miami e o grupo Like-Minded, até um tanto quanto oscilante, indicava que houve uma barganha distributiva na relação entre as EMNs e a UE onde estas empresas foram capazes de estruturar o problema de tal forma que mostraram aos governos nacionais e a Bruxelas sobre os riscos competitivos, em relação aos Estados Unidos, de isolar o setor de biotecnologia.

Assim, como mostra a figura 19, a posição europeia foi resultado de uma barganha distributiva onde os interesses dos Estados, que ponderaram os diferentes atores políticos atuando na UE (agricultores, sindicatos, ONGs, EMNs, etc.), foram ponderados em conjunto.

Figura 19 – Resultados das negociações entre as EMNs e a UE.



Como nota NEWEL (2003b), a maior parte dos outros Estados, especialmente o grande bloco dos países em desenvolvimento, antes do Protocolo de Cartagena, não possuíam legislações específicas que tratassem do tema de OGMs. De certa forma, o tema era largamente desconhecido pela opinião pública e sem claras diretrizes dos governos nacionais. O alinhamento do G-77 e o posterior racha que resultou na formação do Grupo Like-Minded, na verdade, acabou por agrupar um grande e heterogêneo grupo de interesses que, em comum, possuíam o medo de que os OGMs significassem a perda de mercados para seus commodities agrícolas e o aumento de sua vulnerabilidade em relação aos Estados Unidos.

Dentro do grupo dos países em desenvolvimento é interessante destacar o posicionamento do grupo africano. Estes países foram constantemente assediados pelas EMNs diretamente e, através de organizações de interesse, para apoiar regulamentações que favorecessem a comercialização de sementes transgênicas. Uma das principais afirmações que os africanos ouviram constantemente é de que a adoção destas sementes poderia, finalmente, resolver o problema da fome no continente. Como afirma Tewolde Berhan G Egziabher, chefe da delegação etíope e, posteriormente, porta-voz do grupo Like-Minded, o apoio da ONG Third World Network foi fundamental para avaliar as afirmações das EMNs e dos Estados Unidos e para construir uma proposta comum aos países africanos¹⁰².

Por parte destes países, cientes de suas limitações técnicas, surgiu a idéia de que faltavam recursos adequados para avaliar se os OGMs poderiam, ou não, causar impactos negativos em seus meio-ambientes. Desta forma, desde o início das negociações do protocolo, estes países assumiram posições que de alguma forma contrastavam com o interesse das EMNs de maior liberdade na

¹⁰² Veja discussão em <http://www.biosafety-info.net> (biosafety negotiations – flashbacks). Visitado em 12/05/2006

comercialização e manipulação dos OGMs, apesar da constante pressão dos lobistas industriais em seus países de origem e nos teatros de negociação¹⁰³.

Por outro lado, países como a China e a Índia, incentivam o desenvolvimento de pesquisas aplicadas em biotecnologia. Ou seja, estes países possuem uma pequena indústria de biotecnologia. Segundo NEWEL (2003b), em 1999, a China investiu US\$ 112 milhões em biotecnologia de plantas, enquanto que o governo indiano gasta anualmente cerca de US\$ 15 milhões.

Apesar do investimento em biotecnologia a China tendeu a apoiar as posições de grandes países do G-77, como o Brasil, no sentido de lutar pela liberalização do comércio agrícola. Da mesma forma, a Índia defende a limitação de regras de propriedade intelectual para que estas estejam submetidas aos objetivos das políticas públicas.

Segundo NEWEL (2003), isto não quer dizer que estes países não foram objeto de constante pressão das EMNs de biotecnologia norte-americanas que inclusive contaram com o apoio oficial do governo do país em processos de negociações multilaterais. Do lado dos EUA, há o interesse na exportação de US\$ 1 bilhão de soja para a China, além do comércio de sementes geneticamente modificadas em um país de larga extensão e fortemente agrícola. Apesar das pressões dos EUA e das EMNs, o país entendeu que não havia um forte interesse nacional na liberalização de OGMs, isto porque nem os agricultores nem as empresas chinesas de biotecnologia encontram-se em posição de fazer frente à competição advinda dos alimentos e sementes oriundos de OGMs dos EUA.

Se no caso chinês o alinhamento com as posições de resistência do G-77 é produto de uma clara compreensão do interesse nacional, no caso indiano, o alinhamento é produto largamente do jogo político interno ao país. Ou seja, como a maior democracia do mundo e como um país fortemente agrícola baseado em milhões de fazendeiros a questão agrícola é extremamente sensível. Desta forma, os fazendeiros indianos, encontraram eco para as suas preocupações junto ao

¹⁰³ IBID.

Ministério da Agricultura que em todo o processo de negociação do Protocolo de Cartagena levantou a bandeira das preocupações sócio-econômicas envolvidas na questão dos OGMs. Por outro lado, o Ministério do Comércio e Indústria, com o apoio da Associação de Empresas de Biotecnologia, Associação de Sementes Indiana e Confederação da Indústria Indiana, sempre tendeu a defender regras mais restritivas quanto as patentes. Desta forma, a organização de ONGs como a Campanha dos Gens, que organizou mais de 400 encontros em 17 estados indianos, foi decisiva para o fortalecimento de posições do interesse dos pequenos agricultores (NEWEL 2003b: 18-25).

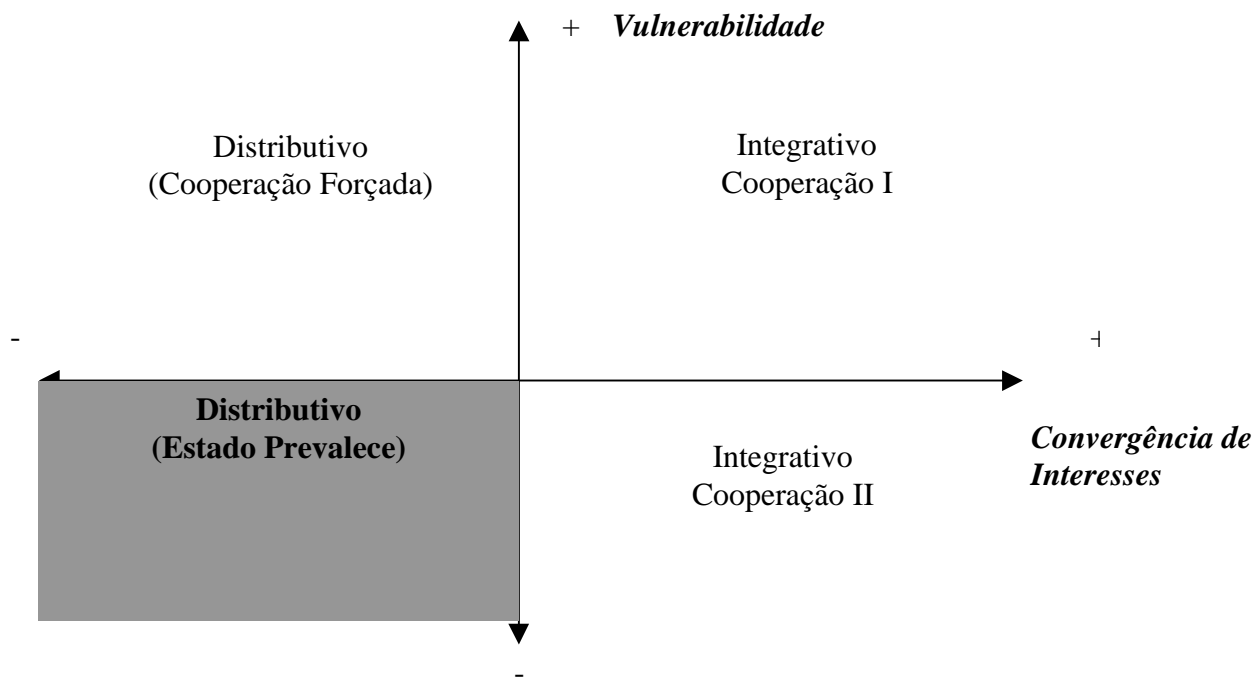
Desde o início das negociações do Protocolo de Cartagena o Brasil foi um ativo participante do G-77 e, em seguida, do grupo Like-Minded. Interessante notar que, quando este grupo foi fundado em 1999, o Brasil rachou com os seus parceiros de Mercosul, Argentina e Uruguai, que logo compuseram com os EUA, Austrália e Canadá o Grupo de Miami. Isto ocorreu porque, ao longo do processo de negociação do Protocolo de Cartagena, o país não tinha uma legislação específica para o tratamento dos OGMs e o tema não despertava a atenção da opinião pública. Desta forma, livres de grandes pressões sociais, o governo brasileiro articulou suas posições em torno de suas tradicionais preferências em agricultura. Ou seja, como o país era, à época, essencialmente livre de OGMs, regras extremamente restritivas a estas sementes poderiam favorecer a posição comercial agrícola do país em relação a países como a China e, principalmente, a UE, em detrimento da posição comercial norte-americana. Portanto o país tendeu a tratar a questão de OGMs como uma questão de acesso a mercados.¹⁰⁴

Conforme mostra a figura 20 abaixo, o Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade tanto no início quanto ao longo do processo de negociação de Cartagena. A baixa presença e importância econômica das EMNs do setor no país

¹⁰⁴ Esta posição é congruente com a argumentação de Arthur H. V. Nogueira (*in* BAIL, FALKNER & MARQUARD, 2002: 129-137), que foi vice-chefe da delegação brasileira para a CBD entre 1997 e 2000, que diz que os dois principais objetivos do país no processo de Cartagena foram: a preservação da biodiversidade brasileira em congruência com a lei em vigência e; o alcance de um acordo internacional que não se chocasse com os interesses comerciais brasileiros, em negociação na OMC.

fizeram com que o Brasil formasse a sua posição independente de qualquer pressão das EMNs.

Figura 20 – Resultados das negociações entre as EMNs e os países do Grupo Like-Minded, como por exemplo, Brasil.



A diferença fundamental entre a relação distributiva, posição da UE e da coalizão Like-Minded, é que no caso europeu, a posição foi mais balanceada em termos de distribuição ao longo da ZOPA enquanto que, no caso Like-Minded, a balança distributiva ao longo da ZOPA pendeu fortemente para o lado dos Estados.

Como um todo, o texto do Protocolo de Cartagena foi fortemente resultado da convergência e negociação de posições entre o grupo Like-Minded e a UE, com o apoio do Grupo do Compromisso e o do Leste-Europeu. Do outro lado,

esteve quase sempre, de forma isolada, o Grupo de Miami que foi capaz de bloquear os avanços no acordo de forma consistente desde o BSWG-1 até o ExCOP. É como se, de certa forma, o grupo estivesse plenamente ciente de que um Protocolo de Biosegurança seria adotado independente de sua vontade. Desta forma, a estratégia passou a ser a de minimizar os prejuízos¹⁰⁵.

O Grupo de Miami consistentemente bloqueou o BSWG-6/ExCOP em Cartagena, na tentativa de excluir do escopo do Protocolo os OGMs destinados para alimentos humano ou animal e para o seu processamento. Como já discutido acima, o texto do Artigo 11 e o Anexo II incorporam a terminologia, portanto, ao final o grupo foi derrotado neste ponto.

Além disso, o Grupo não foi capaz de excluir diversos artigos que eram contrários ao seu interesse como, o Artigo 12 que obriga a notificação das partes sobre efeitos adversos de OGMs e o Artigo 14 que não incluiu o texto desejado que permitiria que os regras dos acordos regionais não se submetessem às regras adotadas no Protocolo.

Em um mapeamento do processo de negociação, artigo por artigo, pudemos constatar que o resultado final dos seguintes artigos atende largamente o interesse da UE e/ou do Grupo Like-Minded nos seguintes artigos:

Tabela IV

Mapeamento dos Principais Ganhos da UE e/ou Grupo Like-Minded

Preâmbulo – Referência ao princípio da precaução e último parágrafo o qual não subordina o Protocolo a qualquer outro acordo internacional (acaba sendo referência indireta a OMC)
--

Artigo 1 – Refere-se novamente ao princípio da precaução de maneira ampla e à

¹⁰⁵ Em relações internacionais, nem sempre os atores estruturam um jogo político como um jogo de possíveis ganhos. Muitos dos jogos políticos oferecem muito mais a perspectiva de perdas do que de ganhos. Assim, os atores conscientes dos potenciais prejuízos, assumem um comportamento de aversão à perda, buscando assim minimizar os seus prejuízos. Veja SARFATI (2005: 284-290).

aplicação sobre OVMs em movimentos transfronteiriços.
Artigo 4 – Sobre o escopo afirma novamente a aplicação sobre movimento transfronteiriço, trânsito, manipulação e em relação a riscos à saúde humana.
Artigo 8 – Obrigatoriedade de notificação de movimento transfronteiriço de OVMs.
Artigo 10 – Após a notificação dá a opção de impedir a importação. Item 6 refere-se a ausência de certeza científica, o que operacionaliza o princípio da precaução.
Artigo 11 – Refere-se ao AIA para OVMs destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, em outras palavras aplica os procedimentos do protocolo para commodities. Refere-se também ao desenvolvimento de capacidade (<i>capacity building</i>) e ajuda financeira.
Artigo 12 – Permite revisar decisões de autorização de importação e submeter o OVM a novas avaliações de risco. Obriga a notificação de efeitos adversos dos OVMs.
Artigo 14 – Permite que as partes entrem em acordos bilaterais e multilaterais desde que este acordos não sejam menos restritivos do que o Protocolo.
Artigo 18 – Obriga a identificação de embarcações que podem conter OVMs
Artigo 26 – Refere-se a considerações sócio-econômicas sobre o impacto adverso dos OVMs.
Artigo 27 – Refere-se a responsabilidade e compensação em caso de efeitos adversos dos OVMs

Fonte: Tabela elaborada à partir do documento “The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of Negotiations” (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003b)

Já o Grupo de Miami conseguiu limitados ganhos nos seguintes artigos:

Tabela V

Mapeamento dos principais ganhos do Grupo de Miami

Preâmbulo – Penúltimo parágrafo indica que o Protocolo não modifica as obrigações em relação a outros acordos internacionais (interpretado como uma referência a OMC)
Artigo 1 – Remoção de referências a produtos dele derivados (<i>products thereof</i>) e referências a preocupações sócio-econômicas.
Artigo 5 – Exclui farmacêuticos do Protocolo.
Artigo 15 – Exclui referências sobre responsabilidade financeira e questões sócio-econômicas em relação a avaliação de risco.
Artigo 16 – Exclui referências sobre o princípio da precaução e sobre ajuda financeira em relação ao manejo dos riscos.
Artigo 17 – Exclui referências a responsabilidade em relação a medidas de emergência.
Artigo 18 – Conseguiu o uso do termo ‘pode conter’ no texto que obriga a identificação do transporte de OVMs
Artigo 27 – Adiamento da decisão sobre responsabilidade e compensação financeira.

Fonte: Tabela elaborada a partir do documento “The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of Negotiations” (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2003b)

Já em relação às EMNs, dentro do contexto das negociações do Protocolo de Cartagena, os interesses industriais transatlânticos eram fortemente coincidentes. Ou seja, as maiores EMNs de biotecnologia se encontram nos Estados Unidos e na Europa. Do lado dos Estados Unidos, como já indicado, estavam empresas como a Monsanto, DuPont e Sygenta, apenas para citar as mais proeminentes. Do outro lado do atlântico estavam empresas como a Novartis, AgrEvo, Zeneca e Aventis, isto sem falar na Unilever e Bayer, entre outras gigantes com relevante pesquisa na área. O interesse fundamental que unia essas empresas são regras transparentes em relação a manipulação e comercialização dos OGMs em nível mundial.

Do lado europeu, a desconfiança pública atrelada as ações regulatórias dos governos nacionais e da Comissão Européia, significavam uma séria ameaça a negócios bilionários que requerem alto investimento de longo prazo e, portanto, alta previsibilidade. Esta característica estrutural industrial conduz o setor a um contínuo processo de concentração, através de sucessivas aquisições e fusões¹⁰⁶ e, portanto, a pressão regulatória européia acaba diminuindo o espaço de crescimento das empresas européias ao ameaçar a sua competitividade em um mercado naturalmente global.

Da mesma forma, as empresas norte-americanas também se interessavam por um marco regulatório internacional mais favorável, pois o aumento da resistência ao consumo de alimentos que contém OGMs poderia significar uma queda brutal das vendas junto aos fazendeiros/produtores, ameaçando, portanto, os negócios destas empresas.

Ou seja, entre as empresas norte-americanas e européias havia uma forte convergência em torno da defesa de seus interesses mais básicos, ou seja, a manutenção de lucros no curto prazo e lutar para garantir garantir que os investimentos de longo prazo tenham o retorno esperado.

¹⁰⁶ A Monsanto, por exemplo, comprou a Cargill e depois fundiu-se com a Pharmacia e Upjohn (NEWEL, 2003).

O interesse das EMN pelas negociações do Protocolo de Cartagena cresceu ao longo do processo, segundo CLAPP (2002), 8 grupos industriais estiveram presentes em Aarhus, na Dinamarca, em 1996, enquanto que em Cartagena, em 1999, estiveram presentes 20 grupos industriais. Além dos representantes das organizações de interesse como a BIO, BioteCanada, Organização Bioindustrial Japonesa e Câmara Internacional de Comércio; os grandes grupos enviaram os seus próprios representantes nas negociações, como a Monsanto, DuPont e Syngenta. Todos estes representantes se articularam, independente de suas origens, para buscar assegurar que não fossem aprovadas regras restritivas aos OGMs, portanto, os seus interesses se alinhavam com os do Grupo de Miami.

Ao longo de todo o processo as EMNs buscaram realizar um *lobby* corpo a corpo com os delegados, principalmente com os dos países em desenvolvimento. Em todos os encontros, principalmente do BSWG-6 até a última ExCOP em Montreal, eles circularam *press releases*, *briefing notes* e fizeram sessões de áudio-visual na tentativa de mostrar a posição da indústria diretamente. Segundo lobistas que atenderam os eventos, os delegados dos EUA e da UE não tendiam a buscar o material da indústria mas os delegados dos países mais subdesenvolvidos buscavam eles constantemente para se municiarem de informações (NEWEL e GLOVER, 2003: 7).

O interesse empresarial fazia coro com algumas organizações que congregam a comunidade científica que, fundamentalmente argumentavam que o desenvolvimento da biotecnologia aplicada à alimentação poderia levar ao fim da fome no mundo. Neste sentido estão organizações como Third World Hunger e AgBioworld. Logicamente que o tema não gozava de consenso dentro da comunidade científica e parte dos debates refletiu estes desacordos.

De certa forma, o tema de biosegurança tem um forte componente científico o que exige que as questões políticas sejam estruturadas a partir de argumentações científicas. Assim, no intuito de cientificamente definir conceitos chaves, foi instituído o Grupo de Contato 1 (CG-1). O mandato do grupo de

contato era não negociar e sim chegar a um acordo mútuo sobre assuntos científicos. Entretanto, como nota GUPTA (*in* BIERMANN, BROHM e DINGWERTH, 2002), os cientistas tenderam a de certa forma representar o Grupo de Miami, a UE incluindo Suíça e outros membros não europeus da OECD e países em desenvolvimento.

As EMNs se associaram aos cientistas ligados ao Grupo de Miami exigindo avaliações baseadas em critérios científicos objetivos, enquanto que os cientistas europeus tenderam a favorecer a perspectiva precaucionária, que favorece a avaliação nacional na aprovação dos OGMs nas importações, diante das incertezas científicas. Já os cientistas dos países em desenvolvimento, apoiados por cientistas ligados a grupos ambientalistas, pressionaram pela adoção o mais ampla possível da biosegurança (incluindo considerações sócio-econômicas) na tentativa de dar o maior poder possível para os países regularem e responsabilizarem nacionalmente as EMNs (GUPTA *in* BIERMANN, BROHM e DINGWERTH, 2002: 241).

Fundamentalmente, para as EMNs, não interessava a adoção de um Protocolo de Biosegurança que de alguma forma fosse restritivo ao comércio e levasse a um aumento de obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo. Em uma análise da agenda empresarial vemos os seguintes principais pontos de interesse:

1 – Restringir ao máximo a aplicação do princípio da precaução (preferencialmente que o termo não fosse usado no protocolo)

2 – Assegurar que em caso de conflito entre as disposições do Protocolo e as regras da OMC a última prevalecesse.

4 – Impedir o uso do termo amplo de organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento.

5 – Impedir a adoção de obrigações derivadas de rotulagem, transporte e notificação.

6 – Impedir a adoção de dispositivos de responsabilidade e compensações financeiras.

7 – Impedir a adoção do termo considerações sócio-econômicas relacionadas à avaliação do risco dos OGMs.

8 – Impedir a inclusão de farmacêuticos no escopo do Protocolo.

De acordo com EGZIABHER (2000), que chegou a liderar o grupo Like-Minded ao final do processo de negociação, a coalizão conseguiu obter mais do que ele havia imaginado no início do processo. Por outro lado, Val Gidins da BIO comemorou que ao final do processo “os direitos e obrigações relativos a OMC se mantiveram intactos” (CLAPP, 2000).

Em geral, o resultado do Protocolo não atendeu plenamente os interesses das EMNs, principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente, o escopo do protocolo inclui organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação. Por outro lado, não fosse a atuação bloqueadora do Grupo de Miami o resultado poderia ter sido pior. Pelo menos eles conseguiram que o Protocolo não se subrepusesse às regras da OMC, além da exclusão de farmacêuticos e de obrigações de responsabilidade e compensação financeira. Ou seja, só poderíamos avaliar como vitória das EMNs o resultado ao final do processo de negociação se o avaliássemos em termos prospectivos¹⁰⁷.

Desta forma, vemos que as EMNs não foram capazes plenamente de influenciar substancialmente as coalizões, a não ser a de Miami, onde havia uma clara convergência de interesses. A coalizão empresarial era fortemente

¹⁰⁷ Neste caso, significa uma estruturação do problema como o de minimização dos prejuízos.

transnacional mas, em especial, não conseguiu sensibilizar a UE o que seria de grande importância para os seus objetivos

Assim, parece que, principalmente já na ExCOP, o maior objetivo da coalizão empresarial passou a ser o bloqueio de qualquer proposição que subrepusesse o Protocolo de Cartagena às obrigações e negociações da OMC. Isto porque, os representantes julgavam que não só a OMC significava uma segunda chance para uma estrutura legal mais favorável aos OGMs, baseada em uma barganha multilateral e multitemática, mas fundamentalmente que a negociação, dentro dos mecanismos da OMC, representaria um poder coercitivo muito mais forte do que qualquer mecanismo acordado dentro do Protocolo de Cartagena. Esta provisão foi alcançada na negociação da última ExCOP e refletiu-se no conteúdo do parágrafo quarto do Artigo 2:

Nada no presente Protocolo será interpretado de modo a restringir o direito de uma Parte de adotar medidas que sejam mais rigorosas para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica que as previstas no presente Protocolo, desde que essas medidas sejam compatíveis com o objetivo e as disposições do presente Protocolo e estejam de acordo com as obrigações dessa Parte no âmbito do direito internacional.

Na verdade, como é comum neste tipo de negociação multilateral, o texto é ambíguo o suficiente para atender amplamente os interesses das coalizões. Isto fica bastante claro na contradição expressa nos últimos dois parágrafos do preâmbulo

Salientando que o presente Protocolo não será interpretado no sentido de que modifique os direitos e obrigações de uma Parte em relação a quaisquer outros acordos internacionais em vigor,

No entendimento de que o texto acima não visa a subordinar o presente Protocolo a outros acordos internacionais.

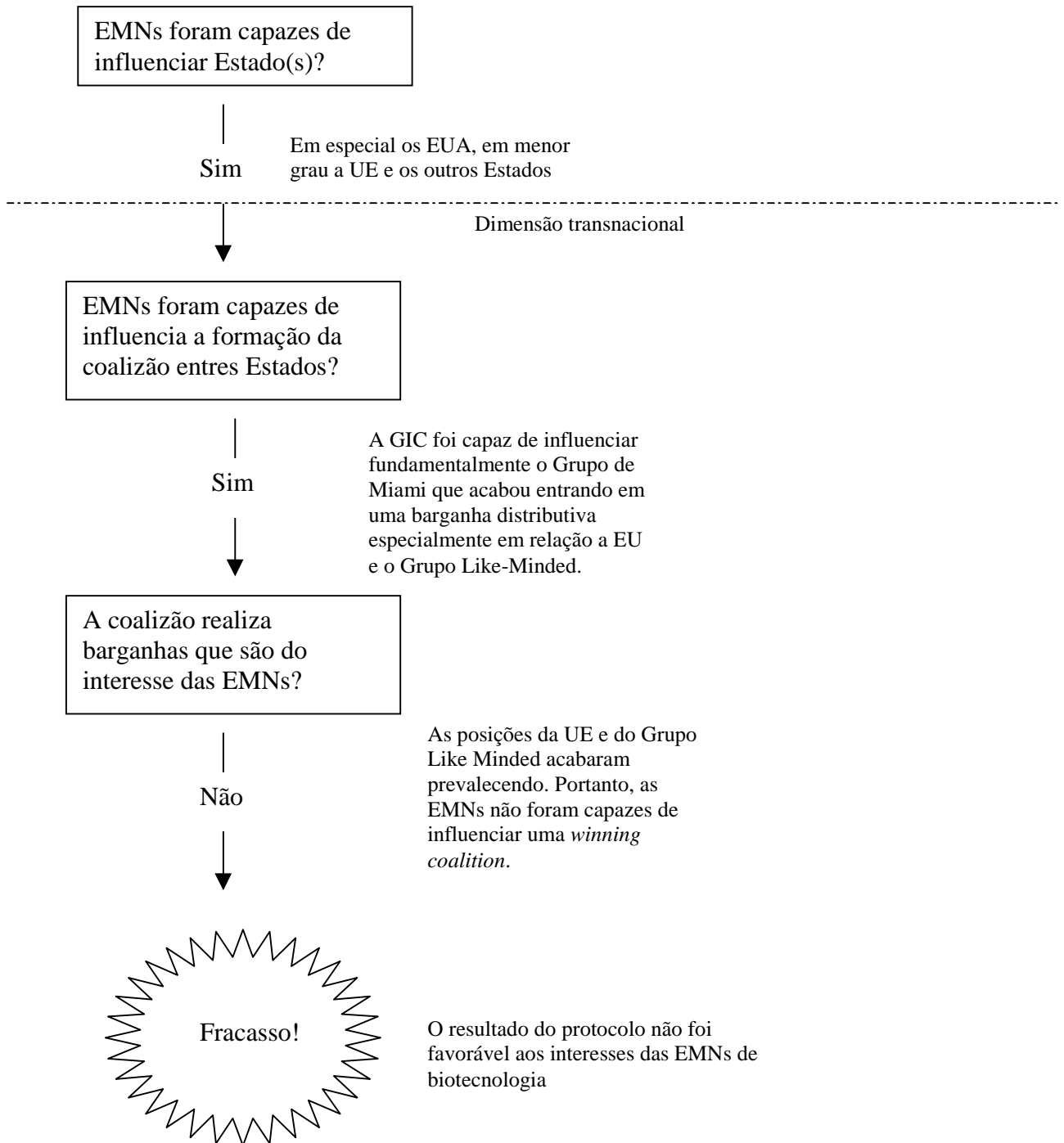
O penúltimo parágrafo satisfaz os interesses do Grupo de Miami/EMNs pois não contraria as disposições negociadas e que serão negociadas no âmbito da OMC. Entretanto, logo abaixo, o texto satisfaz os interesses da UE/Like-Minded pois não subordina as obrigações do Protocolo de Cartagena à OMC. Ou seja, como nota COSBEY e BURGIEL (2000) não fica claro a relação entre o Protocolo e a OMC.

Ao final, a figura 21 abaixo, mostra que fundamentalmente as EMNs foram capazes de influenciar os Estados Unidos e em seguida, indiretamente foram responsáveis pela formação da coalizão Grupo de Miami. Esta coalizão buscou realizar barganhas do interesse das EMNs. Entretanto, esta coalizão não fez parte do *winning set* e, portanto, as empresas não foram capazes de influenciar largamente o conteúdo final do Protocolo de Cartagena.

Em outras palavras, no contexto da negociação do Protocolo de Cartagena o BATNA do Grupo de Miami era menor do que o da UE e do grupo Like-Minded, principalmente quando estas coalizões se juntavam. Isto porque a melhor alternativa fora do acordo do Grupo do Miami era, no fundo, não haver Protocolo ou um protocolo bastante limitado. Por outro a maior parte dos Estados desejava o Protocolo e como decorrência da CBD era claro que haveriam regras relativas a biosegurança. A questão era então qual o escopo destas regras. Por outro lado, o BATNA das outras coalizões não era forte o suficiente a ponto de abdicar de negociações, em especial com os Estados Unidos, dado a magnitude da importância do país na questão enquanto *stakeholder* fundamental. Desta forma, as concessões produzidas mantiveram o país “dentro do jogo” ao mesmo tempo que os Estados Unidos reconheceram que pequenas vitórias são melhores do que nenhuma e acabou se envolvendo em todo o processo de negociação até o último instante (ao invés de simplesmente abandonar o processo de negociação).

Figura 21 – A influência das EMNs nas negociações do Protocolo de Cartagena

Dimensão interna aos Estados



6

6 - Conclusões

Nesta tese procurei mostrar como as EMNs se comportam como negociadores internacionais nas relações econômicas internacionais. Estas empresas, ao longo das últimas décadas, assumiram uma enorme importância na economia mundial, portanto, é natural que também crescesse sua importância na definição de temas chaves da economia internacional, especialmente os quais ela é um importante *stakeholder*.

Sugeri que a hipótese geral a ser verificada é de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. Logicamente, esta hipótese assume que apesar de as EMNs terem se tornado atores fundamentais das relações econômicas internacionais elas ainda dependem dos Estados em dois níveis; no nível regulatório interno a cada Estado e no nível regulatório intergovernamental onde os Estados, em conjunto, definem regras que, de uma forma ou de outra, constroem o comportamento das EMNs.

Desta forma, avaliar o comportamento das EMNs como negociadores transnacionais passa necessariamente por avaliar a sua capacidade de influenciar transnacionalmente o resultado final de processos intergovernamentais de negociação. Como notei, a influência é definida como o ato, poder, ou habilidade de produzir um efeito de uma forma indireta ou intangível (MANSTER e TURTON, 1997: 359). Portanto, a influência é o resultado final do poder.

Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e suas coalizões em processos de negociação multilateral. Ou seja, como os Estados são os atores fundamentais dos processos

políticos de negociação internacional que afetam os interesses fundamentais das empresas, cabe a estas buscar modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que suas preferências possam no mínimo serem levadas em conta pelos Estados e no máximo serem coincidentes.

As EMNs, para defender os seus interesses, contam além do seu poder estrutural, baseadas na indução (cenoura) e coerção (paulada) (NYE, 2004: 5) e com seu poder brando, refletido na capacidade de conseguir os resultados de sua preferência cooptando as pessoas ao invés de coagi-las (NYE, 2004: 5), Portanto, o poder brando é a capacidade de um ator dar forma as preferências de um outro ator através de seu poder de atração e sedução.

Assim, a efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses dos Estados e das empresas e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas bem como a capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar.

Uma vez explicado como as EMNs influenciam local e transnacionalmente as posições dos Estados foi importante indicar que o poder das corporações não é ilimitado em relação aos Estados. Portanto, um primeiro conjunto de limitações foi sugerida como extensão dos modelos HOSS/Rogowsky e Frieden-Rogowsky onde, notei que (*proposição 1*) – Os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs e (*Proposição 2*) – Regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs.

A comprovação através dos casos da proposição 1 foi uma importante contribuição teórica, entretanto, as circunstâncias dos casos não permitiu plenamente comprovar a proposição 2 e, em especial, os colorários 1 (*Ceteris Paribus*, a influência das EMNs é maior em regimes democráticos) e 2 (Quanto o menor o grau de institucionalização, econômica e política, em um país, maior a probabilidade de que a influência das EMNs se dê por mecanismos de corrupção).

Embora estes sejam plenamente lógicos estudos específicos terão que ser conduzidos para a sua plena comprovação.

Considerando estas limitações, notei que quanto maior a vulnerabilidade de um país ou sua coalizão às atividades da EMN maior será o seu BATNA e, portanto, a sua influência na posição do Estado. Neste modelo sugere-se uma relação entre vulnerabilidade do Estado e convergência de interesses entre EMNs e o Estado. Desta forma, indiquei que, (a) quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões coincidem com os das EMNs maior será a probabilidade de cooperação (estratégia Integrativa ao longo da ZOPA – *Zone of Possible Agreement*); (b) quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs mas estes são altamente vulneráveis, haverá alta probabilidade de cooperação “forçada” (estratégia distributiva ao longo da ZOPA) e; (c) quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs e estes não são altamente vulneráveis haverá pouca ou nenhuma influência das EMNs.

Finalmente, dentro de um processo de barganha multilateral é preciso identificar se as EMNs influenciaram as coalizões “certas” ou seja, se o interesse das EMNs está alinhado com os interesses de uma coalizão que está disposta a levar as últimas conseqüências a defesa destes interesses. Caso as EMNs acabem se alinhando com uma coalizão que de alguma forma tem relativamente pouco peso, seus interesses não serão plenamente atendidos e serão perdidos em meio as barganhas entre as coalizões.

Ou seja, para que os interesses das EMNs sejam efetivamente representados e atendidos em um contexto multilateral é preciso percorrer um longo caminho de influência nacional, alinhamento de interesses com outras empresas em caráter transnacional, alinhamento dos interesses das EMN transnacionalmente com o de coalizões em processos multilaterais e, finalmente, esta coalizão fazer parte do *winning set* do processo de negociação.

Os dois casos escolhidos, em relação a negociação das TRIPs no GATT e a negociação do Protocolo de Cartagena de Biosegurança, serviram para suportar a hipótese central desta tese.

No primeiro caso, fica claro que as EMNs foram as grande iniciadores do processo de negociação das TRIPs na Rodada Uruguai do GATT. Primeiro, elas se deram conta que a OMPI era um fórum que acabava dando mais peso para os países em desenvolvimento e não protegia adequadamente os seus interesses. Desta forma, corretamente julgaram que dentro do contexto do GATT, a propriedade intelectual poderia ganhar melhores mecanismos de defesa.

Ou seja, dentro do processo de negociação do GATT acreditava-se que seria mais fácil pressionar a adoção de regras mais duras de propriedade intelectual por parte dos países em desenvolvimento, pois, em um jogo de barganha multitemático seria mais fácil arrancar concessões desses países atendendo minimamente seus interesses em temas como o de agricultura.

Assim, elas despertaram o interesse do governo norte-americano e iniciaram a formação de uma coalizão empresarial transnacional em torno do tema (CPI, UNICE e Keidanren). Essa coalizão tripartite sem dúvida teve papel fundamental no *lobby* junto ao governo dos países desenvolvidos que efetivamente pressionaram para que o tema fizesse parte da declaração ministerial do encontro de Punta del Este em 1986 com o apoio de um total de quarenta países, incluindo vinte países em desenvolvimento.

Como indiquei, após a adoção do tema na agenda da rodada a coalizão G-10 bloqueou avanços nas negociações. Entretanto, os Estados Unidos que comprovaram o tema de propriedade intelectual como prioritário em sua agenda, trabalharam para diminuir o BATNA dos países em desenvolvimento, primeiro acenando que avanços em agricultura só viriam com concessões em propriedade intelectual e, segundo, ameaçando aplicar a seção 301 e a abertura de processos de negociações bilaterais onde estes países teriam pouco espaço de barganha.

As EMNs, em especial as norte-americanas, foram hábeis em estruturar o problema como econômico e ético. O problema econômico refletia-se na perda de receita por falta de adequada proteção à propriedade intelectual nos países em desenvolvimento e; o problema ético, estava relacionado à idéia de pirataria. Como notei no caso, a metáfora da pirataria lembra algo que é conduzido por foras da lei e, portanto, nesse sentido, o termo pirataria transforma a questão de cópia da propriedade intelectual em uma ação moralmente repreensível. O termo pirataria é uma excelente *estruturação*, pois, qualquer pessoa no mundo pode entender a figura de um pirata e, portanto, a associação com cópia de medicamentos, roupas, softwares, CDs e filmes, passa a ser facilmente entendido como algo inaceitável. Nesse sentido, as EMNs foram bastante hábeis na transformação de sua imagem em vítima do comportamento inadequado de empresas e Estados.

Outro elemento importante do poder brando, ligado a proteção da propriedade intelectual, diz respeito a atuação das comunidades epistêmicas. Neste caso, a comunidade que envolve atores, músicos, autores de livros, produtores e diretores, formando uma grande comunidade que tem interesse na proteção contra cópias; além da comunidade de programadores, em relação a softwares e de cientistas, em relação a medicamentos. Cada uma dessas comunidades é especialmente grande nos Estados Unidos e, em geral, historicamente contra a pirataria.

Estes grupos, em geral, tinham interesse na defesa da propriedade intelectual, pois, isso significava no mínimo a manutenção do próprio emprego e no máximo fatias maiores de lucro nas vendas internacionais. Obviamente, à medida que estes grupos defenderam os direitos de propriedade intelectual acabaram exercendo uma enorme influência, sobre a opinião pública e até mesmo em relação ao Governo, neste sentido.

Se por um lado, o poder estrutural e brando foi ostensivamente utilizado nos Estados Unidos, na Europa e no Japão seu uso foi bem mais sutil, ou seja, as EMNs de origem européia e japonesas não tendem a compartilhar dos métodos

de ação das EMNs de origem norte-americana. Isto sugere que a cultura corporativa de uma EMN compartilha elementos da cultura de seu país de origem e isto tende a ter algum impacto na forma com que estas empresas se inserem nos processos políticos de negociação internacional. Apesar da diferença de métodos as EMNs destes países tiveram sucesso em influenciar a ação de seus Estados ao longo da rodada.

Por outro lado, em relação aos países do G-10 como o Brasil, conforme a *Proposição 1*, os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs. Como o Brasil, à época, vivia um regime de reserva de mercado para o setor de informática, não interessava a nenhum setor econômico (a não ser o de importadores e as EMNs) leis mais rígidas de proteção da propriedade intelectual, ao contrário, a confluência dos interesses empresariais e do Governo caminhavam na direção da promoção de um desenvolvimento com base em empresas nacionais no setor.

Além disso, de acordo com a *Proposição 2*, regimes autoritários tendem a ser menos vulneráveis em relação à ação política das EMNs. O Brasil, em meados da década de 1980 viveu um período de transição da ditadura para a democracia. Portanto, não é de estranhar que as EMNs, seja através da matriz seja através de suas subsidiárias, encontraram pouco espaço para pressionar o Governo brasileiro no período que antecede o início da Rodada Uruguai. Mesmo após o seu início, não se pode ainda caracterizar o país como plenamente democrático não só pela fragilidade das instituições em um período de transição, mas também porque o Presidente Sarney foi empossado após a morte de Tancredo Neves que foi eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985.

Ao final, barganhas assimétricas que caracterizam as negociações multilaterais e multitemáticas do GATT resultaram na criação de um regime de propriedade intelectual em troca de algumas concessões na agricultura. Este regime, como notei acima, largamente refletiu as propostas apresentadas pelas EMNs no “Livro Branco”, portanto, é notável que a coalizão tripartite empresarial

tenha influenciado a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, que a coalizão tenha efetuado barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

Uma diferença fundamental entre o caso da negociação das TRIPs no GATT e a negociação do Protocolo de Cartagena de Biosegurança, é que o primeiro foi iniciado e incentivado pelas EMNs enquanto que o segundo não interessava as EMNs. Ou seja, para as EMNs de biotecnologia a negociação de um protocolo que significasse regras rígidas a suas atuações globais não as interessava. Fundamentalmente, como no caso das TRIPs, as EMNs preferiam sim regras estáveis multilaterais mas criadas dentro do contexto da OMC pois o arcabouço legal desta entidade não tenderia a levar estas regras a práticas restritivas de comércio além de favorecer a resolução de disputas dentro de um órgão que de fato tem poder para implementar suas decisões.

Entretanto, a negociação de um protocolo de biosegurança era uma decorrência da CBD e, portanto, logo as grandes EMNs do setor perceberam que não seria possível impedir que as negociações ocorressem nem pressionando o Governo dos Estados Unidos que já não era parte da CBD. Ou seja, as EMNs perceberam que haveria um protocolo quer elas quisessem ou não, desta forma, logo elas adotaram uma estratégia prospectiva de minimização de prejuízos, ao contrário do intuitivo maximização dos benefícios.

As EMNs de origem norte-americana, como no caso das TRIPs, rapidamente se alinharam com o governo daquele país. Mais uma vez pesou o interesse econômico envolvido na questão. Interesse este que também contribuiu para a adesão de países em desenvolvimento como a Argentina e o Uruguai que, normalmente, se alinham com os outros países em desenvolvimento.

Por outro lado, apesar da convergência de interesses entre as EMNs norte-americanas e européias, estas últimas demoraram para se articular dentro de seu próprio território. Assim, as EMNs européias tiveram enorme dificuldade em

convencer os governos nacionais e a própria União Europeia sobre a importância de não criar regras restritivas sobre OGMs. Como indicado acima, a inicialmente titubeante ação destas empresas permitiu que diversas ONGs se articulassem e usassem nacional e transnacionalmente de seu poder brando para construir uma visão pública de que os transgênicos fazem mal a saúde e ao meio-ambiente.

Aliás, a atuação das ONGs em todo o processo de negociação de Cartagena é outra importante diferença em relação as TRIPs. Quando da negociação da questão de propriedade intelectual na Rodada Uruguai as ONGs não foram atores relevantes no processo, já em Cartagena, elas foram bastante atuantes ao longo de todo o processo de negociação.

Ou seja, se contemporaneamente as EMNs são importantíssimos atores transnacionais, as ONGs também são. Sua capacidade articulatória e os seus recursos financeiros fazem delas importante fonte de apoio ao processo de decisão dos países menos desenvolvidos, como no caso da atuação da Third World Network que parece ter contribuído consideravelmente na formulação das posições africanas. Estas ONGs têm empenhado todo o seu esforço e recursos no aumento da fiscalização e pressão sobre as atividades das EMNs. Portanto, hoje em dia, as EMNs necessariamente devem levar em consideração estas organizações em seu cálculo político.

Embora não tenha sido o foco desta tese, parece que ao menos no caso do Protocolo de Cartagena, as ONGs funcionaram como uma poderosa coalizão transnacional que ajudou a formação de um *winning set* opositório ao Grupo de Miami.

Logicamente que no caso Europeu havia também a questão dos agricultores locais que se sentiam prejudicados com a potencial invasão de sementes transgênicas, mais uma vez confirmando a proposição 1. Entretanto,

além disso, havia também uma opinião pública assustada com a idéia de “comida frankstein” como propagado pelas ONGs.¹⁰⁸

É interessante notar que, teoricamente, como os Estados Unidos não eram parte da CBD, as outras partes poderiam abdicar de negociar com o país. Entretanto, o BATNA de ninguém era tão grande a ponto de ignorar o país e as EMNs como *stakeholders* fundamentais do processo de negociação.

Desta forma, parece que Cartagena foi uma grande batalha para se arrancar concessões onde, de um lado estava o Grupo de Miami, do outro o Grupo Like-Minded e, no meio, a UE, titubeando de acordo com a sua conveniência pois, afinal, de certa forma também estava em pauta a questão de acesso aos mercados europeus.

Ao final, como era de se esperar, o resultado final do processo de negociação de Cartagena não atendeu aos interesses básicos do Grupo de Miami e das EMNs, como mostra o mapeamento da Tabela IV. Entretanto, a maior vitória da coalizão industrial foi a ausência de uma clara definição da relação do Protocolo com as obrigações compactuadas na OMC. Esta vitória permite que as EMNs tenham uma nova chance de construir regulamentações internacionais em um contexto mais favorável.

É preciso notar que as EMNs tendem a preferir a OMC como fórum de discussão de regulamentações internacionais em detrimento de outros fóruns multilaterais (NEWEL, 2003a: 64). Isto ocorre fundamentalmente porque, como se viu no caso acima sobre o GATT, as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão da OMC. Esta sensação deve ser correta pois em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis. Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), onde cada

¹⁰⁸ Os alinhamentos de posições de países em desenvolvimento como a Argentina e Chile com as posições das EMNs de um lado e, de outra, a oposição da UE contribui para desfazer o mito do alinhamento automático de países desenvolvidos com as EMNs e a sistemática oposição dos países em desenvolvimento.

país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

Assim, outra importante conclusão, é que a influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, trata-se de um fórum multilateral com votos desiguais para cada membro (como no caso do FMI) ou cada país tem um voto? As negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Dependendo das regras do jogo as EMNs tenderão a ter mais ou menos influência no resultado final da negociação.

Do ponto de vista teórico, a análise conjunta dos dois casos deixa claro que as EMNs não são tão onipotentes como imaginado por modelos marxistas e nem tão limitadas a ações locais como no modelo neo-realista. Da mesma forma, os casos mostram também que os Estados seguem sendo os atores fundamentais da política internacional e que, portanto, as EMNs não têm como prescindir destes em sua ação política internacional.

Desta forma, uma importante contribuição teórica foi explicar as circunstâncias em que as EMNs operam, através de influência, se utilizando de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e buscando incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais (através da ação de seus diplomatas corporativos). Ou seja, este trabalho foi capaz de explicar um pouco da dinâmica da relação do chamado terceiro xadrez (transnacional) com o segundo xadrez (econômico) das relações internacionais.

Anexo - Glossário dos principais termos utilizados na tese

AIA – Advanced Informed Agreement – Coração regulatório do Protocolo de Cartagena. Busca garantir que não haja movimento transfronteiriço de OVMs se explícito acordo da parte importadora, baseado em uma avaliação científica do risco. Contém um processo de decisão e de notificação.

Atores – São todos os protagonistas de um discurso explicativo das Relações Internacionais, normalmente são mais abrangentes do que os níveis de análise de uma teoria., Ver Níveis de Análise.

Atores não estatais – Todos os atores de relações internacionais que não são Estados como EMNs, OINGs, OIGs, terroristas, máfia, igreja, etc.

BATNA - Best Alternative to a Negotiated Agreement – O BATNA é o seu curso de ação em uma negociação, ou seja, o que você fará se não houver uma negociação. Quanto maior o seu BATNA mais forte a sua posição em uma negociação

BSWG – Biosafatey Working Group – Grupo de trabalho *ad hoc*, criado em Jacarta, na COP-2, para desenvolver um protocolo de biosegurança.

a outro Estado.

Dilema do Hegemônico – Visto como o compromisso do hegemônico em favor da liberalização comercial independente do que os outros fazem, entretanto, para maximizar a sua posição relativa (econômica) requer de um país uma estratégia de fechamento comercial independente da ação dos outros.

Diplomacia Corporativa – Emergência de uma classe de executivos que, trabalham para EMNs, e defendem politicamente os interesses da corporação, em países diferentes do da sua nacionalidade e, em fóruns intergovernamentais.

Estruturação – Em uma negociação denota a forma com que determinado problema é apresentado podendo influenciar o resultado final de um acordo.

ExCOP – Encontro Extraordinário das Partes – Encontro extraordinário destinado ao fechamento dos detalhes e assinatura do Protocolo de Biosegurança. Acabou se dividindo em duas partes, a primeira em Cartagena, entre 22 e 23 de fevereiro de 1999 e, a segunda, entre 24 e 28 de janeiro de 2000.

Globalização - Processo no qual as tradicionais barreiras entre Estados caem fruto do avanço tecnológico o qual possibilita intensa troca de informações entre as pessoas no mundo. Tal fenômeno é observado virtualmente em todos os aspectos das relações humanas, incluindo não somente a economia mas também cultura, meio-ambiente, educação, imprensa, etc.

Identidade Social – É definida como o conjunto de significados que os atores atribuem a si próprios tomando em perspectiva os outros. É importante notar que as identidades sociais de uma pessoa/Estado podem assumir múltiplas formas (eu torço para o time X, pertenço a corporação Y, sou brasileiro, sou da religião Z, etc.)

Institucionalização – Definida por Keohane como regras estabelecidas, normas, convenções, reconhecimento diplomático, governados por entendimentos formais ou não formais.

Instituição – Definida por Keohane como grupos de regras (formais e informais) persistentemente conectadas que prescrevem comportamento, constroem atividades e definem expectativas, assim podemos pensar nas instituições assumindo os formatos de formal intergovernamental ou organizações não governamentais internacionais, regimes internacionais e convenções.

Interdependência - Segundo Keohane e Nye é uma situação caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, ou simplesmente o Estado de mútua dependência.

Interdependência Complexa - É caracterizada 1) pelos múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados; 2) assuntos múltiplos que não são claramente arranjados de forma hierárquica; e 3) a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre os Estados conectados pela interdependência complexa

Interesse das empresas - O interesse da empresa está associado a sua perenidade traduzido em estratégias que garantam um *pipeline* de negócios capazes de gerar lucro hoje e amanhã. Este interesse é sempre definido em termos do interesse dos acionistas desta empresa.

Internacionalização dos Estados – Refere-se aos processos gerados pelas mudanças nos fluxos de bens, serviços e capital.

Internacionalização das Empresas – Refere-se ao processo de aumento de envolvimento em operações internacionais.

Negociação Eficiente – Negociação cujo resultado encontra-se na fronteira de possibilidades (Ótimo de Pareto) da ZOPA

Negociação Integrativa - As negociações podem também ser integrativas quando as partes envolvidas reconhecem que possuem interesses em comum ou que tem oportunidades de ganho em conjunto principalmente nas trocas que envolvem múltiplos assuntos e partes. Nesse caso, as partes discutem como 'aumentar a torta' (create value).

Negociação Distributiva – Negociações distributivas ocorrem quando as partes envolvidas consideram que exista uma 'torta fixa' para ser dividida entre os participantes. Nesse caso os participantes discutem quem merece mais ou menos da torta (claiming value)

Negócios Internacionais - Negócios internacionais são definidos como relações comerciais internacionais ou operações internacionais de investimento em empresas.

Nível de Análise – Foco central de um discurso explicativo das Relações Internacionais. Toda teoria tem um e apenas um nível de análise.

Ótimo de Pareto – Estado ótimo para todos os jogadores ou melhor para um jogador mas não pior para os outros jogadores.

Poder - Pode ser entendido tanto como a habilidade de um ator fazer com que os outros atores façam o que ele queira assim como pode ser entendido como a capacidade de controlar o resultado final (de negociações, por exemplo).

Ponto de Resistência – É o pior acordo que uma parte aceita.

Princípio da Nação Mais Favorecida – A regra proíbe a discriminação entre os países contratantes do Acordo Geral (GATT/OMC). Fica estabelecido que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade que são concedidas a uma parte contratante devem ser estendido às outras partes contratantes.

Princípio da Precaução – o princípio diz que em alguns casos, particularmente quando os custos de ação são baixos e os riscos são altos e potencialmente irreversíveis, ações preventivas devem ser tomadas.

Regime Internacional – grupos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais.

Relações Transnacionais – Relações entre atores não-estatais. Definida por Risse Kappen como interações regulares através das fronteiras nacionais aonde ao menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou uma organização intergovernamental. Ver atores não estatais

Sensibilidade - Diz respeito ao grau de resposta a uma política. Quão rápido um país traz mudanças custosas aos outros e o quão grande são estes custos.

TRIPs – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – Regime de Propriedade Intelectual delienado à partir do GATT.

Vulnerabilidade - Diz respeito a disponibilidade e o custo das alternativas diante da situação de interdependência. É mais importante que a sensibilidade pois diz respeito a capacidade de reação do Estado diante de uma alta sensibilidade.

ZOPA - Zone of Possible Agreement (Zona de Possível Acordo) - Considera-se que sempre há um limite para a criação de valor comum e este limite é definido como a 'fronteira da eficiência' (seria o Ótimo de Pareto de um acordo).

Referências Bibliográficas

ADLER, E., and BERSTEIN, S., “Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance”, Paper presented at the 2004 ISA Conference. 2004

ADLER, E., and HAAS, P., “Conclusion: epistemical Communities, World Order , and the Creation of a Reflexive Research Program”, *International Organization*, 46 (1): 367-390. 1992

ARTS, B., “Non-State Actors in Global Governance: A Power Analysis”, Paper Presented at the 2003 ECPR Joint Sessions. 2003

ANDERSON, K., and NIELSEN, C.P., “How will the GMO Debate Affect the WTO and Farm Trade Reform?”, Agricultural Policy Discussion Paper 17, Centre for Applied Economics and Policy Studies, New Zealand. 2000.

BALANYÁ, B., Et Al., *Europe Inc.: Regional & Global Restructuring & the Rise of the Corporate Power*. Pluto Press and Corporate European Observatory. London, The UK. 2003.

BALDWIN, D.A, (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press. New York. 1993

BARLETT, C and GHOSHAL, S. “Going Global: Lessons from late movers” *Harvard Business Review* March-April 2000

BAZERMAN, M.H. e NEALE, M.A, *Negociando Racionalmente*, Atlas, São Paulo, 2000

BEDIN. A.G *et al. Paradigmas das Relações Internacionais*. Rio Grande do Sul, Unijuí, 2000

BEITZ, C.R., “Sovereignty and Morality in International Affairs” *in* David Held (Ed.), *Political Theory Today*. Stanford University Press, Stanford, 1991

BERHAGEN, P., "Structural Power, Information Asymmetry and Public Policy: A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism" Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association. Philadelphia. 2003

BREMMER, I., "Gestão de Risco num Mundo Instável", *Harvard Business Review* Junho de 2005

BRETT, J.M., *Negotiating Globally: How to Negotiate Deals, Resolve Disputes, and Make Decisions Across Cultural Boundaries*, Josey-Bass, San Francisco, CA. 2001

CADOT, O., SUWA-EISENMANN, A., and TRAÇA, D., "Trade-related Issues in the Regulation of Genetically Modified Organisms". Paper prepared for the workshop on European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food, Insead. 2001

CHECKEL, J. T., "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide." *European Journal of International Relations* 3:473-495. 1997

CLAPP, J., "Transnational Corporate Interests and Global Environmental Governance: Negotiating Rules for Agricultural Biotechnology and Chemicals". Paper present at the International Studies Association Meeting, New Orleans. 2002

COSBEY, A., and BURGIEL, S., "The Cartagena Protocol on Biosafety: An Analysis of Results". IISD Briefing Note. IISD. Manitoba, Canadá. 2000.

DRAHOS, P., "Developing Countries and International Intellectual Property-setting", *Journal of World Intellectual Property*, 5, 2002.

DUPAS, G., *Atores e Poderes na Nova Ordem Global*. Editora Unesp. São Paulo. 2005

DUPONT, C., "Coalition Theory: Using Power to Build Cooperation" in W. Zartman. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, Jossey Bass, San Francisco, CA. 1994

EGZIABHER, T.B.G., "Biosafety Negotiations – Flashbacks". *Third World Resurgence*, 114-115. 2000.

ENCARNATION, D, and WELLS, L.T. "Sovereignty en Garde: Negotiating with Foreign Investors". *International Organization* 39. 1985

ESTY, D., "Why the World Trade Organization needs Environmental NGOs?", International Centre for Trade and Sustainable Development, <http://www.cid.harvard.edu>. 1998

EVANS, G. E., "Intellectual Property as a Trade Issue: the Making of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights". *World Competition* 18, 2. 1994.

FALKNER, R., "Negotiating the Biosafety Protocol: The International Process" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD (Eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, London, The UK. 2002

FISHER, R. and URY, W., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, The USA. 1991

FRIEDEN, J.A, and LAKE, D.A (eds), *International Political Economy*, Wadsworth Pub, The UK.1999

FRIEDEN, J.A. e ROGOWSKY, R., "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview" Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge. Cambridge University Press. 1996

FRIEDMAN, T.L., *O Lexus e a Oliveira: Entendendo a Globalização*, Objetiva, Rio de Janeiro, 1999

FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL AND CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, "Business Rules: Who Pays the Price?" Amsterdam, Netherlands. 2003

GARTEN, J.E., "Business and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 76, 3, May/June 1997.

GATTa. "United States: Statement by Ambassador Clayton Yeutter". MIN (86)/ST/5. Genebra. 15 de Setembro de 1986

GATTb. "Ministerial Declaration on the Uruguay Round" MIN.DEC. 20 de Setembro de 1986

GATT. "Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level" MTN.TNC/7. 9 de Dezembro de 1988.

GILL, S., and LAW, D., *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore. 1993

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

GILPIN, R., *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, Princeton, NJ. 2001

GUIMARÃES, F.S, "A Rodada Uruguaia do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: Acordos Assimétricos, Coerção e Coalizões". Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas. Campinas. 2005

GUPTA, A., "When Global is Local: Negotiating Safe Use of Biotechnology" in F. BIERMANN, R. BROHM e K. DINGWERTH (Eds.) *Berlin Conference on the*

Human Dimensions of Global Environmental Change. Potsdam Institute for Climate Impact Research. Potsdam. Alemanha. 2001.

HAGARD, S., and SIMMONS, B.A, "Theories of International Regimes" *International Organization* 41, 1987

HALABI, Y., "The Expansion of Global Governance into Third World: Altruism, Realism or Constructivism?" *International Studies Review*, 6, 1, 2004

HAMPSON, F. O, *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 1994

HILL, C.H., *International Business: Competing in the Global Marketplace*, McGraw-Hill Irwin, New York, NY. 2003

HOLSTI, K.J, "Interdependence, Integration or Fragmentation" in Charles Kegley and Eugene R Wittkopf, *The Global Agenda*, McGraw Hill, 2000

JOSLING, T., "Who's Afraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology", Seminar Paper presented at the Center of International Studies and The European Center of California , University of Southern California. California.1999

KATZENSTEIN, P.J *et al.*, "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, 52, 4, 1998

KAUFMAN, S.J., "The Fragmentation and Consolidation of International Systems", *International Organization*, 51, (2): 173-208. 1997

KEOHANE, R., O, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes", in C. Fred Bergsten (ed.), *The Future of International Economic Order: An Agenda for Research*, Heath, MA. 1980

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

KEOHANE, R (Ed). *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press. New York. 1986

KEOHANE, R., *International Institutions and State Power*. CO. Westview Press, 1989

KEOHANE, R. and NYE, J.S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971

KEOHANE, R., and NYE, J.S., *Power and Interdependence*. Harper Collins, NY, 2001

KINDLEBERGER, C.P., *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press, Los Angeles, CA. 1973

KORTEN, D.C., *When Corporations Rule the World*. Kumarian Press and Berret-Koehler Publishers. San Francisco. CA. 2001

KRASNER, S., "State Power and the Structure of International Trade". *World Politics*, 28, 3: 317-347. 1976.

KRASNER, S.(ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983

KRASNER, S. D. "Compromising Westphalia". *International Security* 20:115-151. 1995

KRASNER, S., "Globalization and Sovereignty" in David Smith, Dorothy Solinger, and Steven Topik (eds.) *State and Sovereignty in the Global Economy*, Routledge, London. 1999

KREMENYUK, V. A, (ed.), *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, Josse-Bass, San Francisco, CA. 2002

LA VINA, A.G.,M., "A Mandate for the Biosafety Protocol: The Jakarta Negotiations" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD, *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment &*

Development? The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, London, The UK. 2002

LANDAU, A, *Redrawing the Global Economy: Elements of Integration and Fragmentation*, Palgrave, Great Britain, 2001

LAWTON, T.C., ROSENAU, J., VERDUN, A.C (Eds), *Strange Power: Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*. Ashgate. London. 2000

LEVITT, T., "The globalization of markets". *Harvard Business Review*. May-June 1983

LEVY, D.L and PRAKASH, A., "Bargains Old and News: Multinational Corporations in Global Governance". *Business and Politics*, 5, 2, 131-150. 2003

LIPSON, C., "International Cooperation in Economic and Security Affairs, *World Politics* 37, 1984

MANSBACH, R., FERGUSON. Y. H, and LAMPERT, D. E., *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1976.

MANSEY, M.H and TURTON, N.D., *The Penguin Wordmaster Dictionary*, Penguin Books, London, England, 1997.

MARX, K e ENGELS, F, *O Manifesto do Partido Comunista*, Edições Progresso, Moscou, 1987

MATTERNS, J.B., "The Power Politics of Identity", *European Journal of International Relations*, 7, 3, 2001.

MATTHEWS, D., "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: Will the Uruguay Round Consensus Hold?". *CSGR Working Paper 99/02*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry, Reino Unido. 2002

MILLIKEN J., "The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods", *European Journal of International Relations*, 5, 2, 1999

MILNER, H., V. e KEOHANE, R., "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction" in Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press. Cambridge .1996.

MILNER, H.V. e KUBOTA, K., "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries." *International Organization*, 59, 1, 2005

MITTELMAN, J.A, *Globalization. Critical Refelections*. Lynne Rienner. Boulder. 1996.

MONSANTO. "Perfil Monsanto do Brasil – Um Olhar para o Futuro". Monsanto. São Paulo. 2003.

NELSON, G.C,et al..., "The Economics and Politics of Genetically Modified Organisms in Agriculture: Implications dor WTO 2000". Bulletin 809. College of Agricultural, Consumer and Environmental Sciences, University of Illinios at Urbana-Champaign. 1999

NEWEL, P.(a), "Globalization and the Governance of Biotechnology". *Global Environmental Politics*, 3, 2. 2003

NEWEL, P., (b), "Domesticating Global Policy on GMOs: Comparing India and China". IDS Working Paper 206. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003

NEWEL, P., and GLOVER, D., "Business and Biotechnology: Regulation and the Politics of Influence". IDS Working Paper 192. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003

NIELSEN, C.P., and ANDERSON, K., "GMOs, Trade Policy, and Welfare in Rich and Poor Countries", Paper for a World Bank Workshop on Standards, Regulations and Trade, Washington D.C. 2000

NYE, J.S, *O Paradoxo do Poder Americano*, Editora Unesp, São Paulo, 2002

NYE, J.S, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs. New York. NY. 2004

ODEL, J.S., *Negotiating the World Economy*, Cornell University Press, NY. 2000

OHMAE, K;. "The Global Logic of Strategic Alliances". *Harvard Business Review* March-April 1989.

PATERSON, M., HUMPHREYS, D., and PETTIFORD. L., "Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles", *Global Environmental Politics* 3, 2. 2003

PAULY, L.W., and REICH, S., "National Structures and Multinational Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization", *International Organization*, 51, 1, 1997.

PORTER, M., *The Competitive Advantage of Nations*. Palgrave. New York. 1998.

PUTNAM, R. D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games" *International Organization* 42,3, 1988.

RAIFFA, H., *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge University Press, Boston, MA. 1982

RISSE-KAPPEN, T. (Ed.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge. 1995

RYAN, M., *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. The Brookings Institutions. Washington, D.C. 1998

ROCHA, A. (Org.), *As Novas Fronteiras: A Multinacionalização das Empresas Brasileiras*, Maud, Rio de Janeiro, RJ.2003

RODRIG, D., "Has Globalization Gone Too Far?", Institute for International Economics, Washington. 1997.

RONDINELLI, D.A., "Transnational Corporations: International Citizens or New Sovereigns?" *Business and Society Review*, 107, 4, 391-413. 2002

ROGOWSKY, R., *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton. Princeton University Press. 1989.

ROSECRANCE, R., *The Rise of the Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century*. Basic Books. Nova York, NY 1999

ROSENAU, J.N., e CZEMPIEL, E.O., (Orgs), *Governança Sem Governo: Ordem e transformação na Política Mundial*, Editora Universidade de Brasília, Brasília-DF. 2000.

ROWLANDS, I.H., "Transnational Corporations and Global Environmental Politics" in Daphné JOSSELIN and William WALLACE (Eds.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave Publishers, New York. 2001

SANDBLOM, L.O., "Genetically Modified Organisms (GMOs): A Transatlantic Trade Dispute", CD 690/691 MACD Project – Monterey Institute of International Studies, California, The USA. 2000.

SANTORO, M.A. e PAINE, L.S., "Pfizer: Protecting Intellectual Property in a Global Marketplace". *Harvard Business School*. Boston. 1995

SANTOS, S.C.M., "Busca da Equidade no Acesso aos Medicamentos no Brasil: Os Desafios Impostos pela Competição Extrapreço". Dissertação de Mestrado apresentada a Função Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro. RJ. 2001

SARFATI, G., *Teorias de Relações Internacionais*. Editora Saraiva. São Paulo. 2005.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "Cartagena Protocol on Biosafety: From Negotiation to Implementation". *CBDNews Special Edition*. Montreal, Quebec, Canada. 2003a

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of Negotiations". Montreal, Quebec, Canada. 2003b

SELL, S., K., "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World: Crisis, Coercion, and Choice". *International Organization*, 49, 2. 1995

SELL, K., *Power and Ideas: The North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*, New York University Press. New York. 1998

SELL, S.K., *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge University Press. Cambridge. 2003

SELL, S.K. e PRAKASH, A., "Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights" *International Studies Quarterly*, 48, 2004.

SILVA, J. A., *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malhaeiros Editores. São Paulo. 1998

SINGH, J.P. "Weak Powers and Globalism: The impact of Plurality on Weak-Strong Negotiations in the International Economy", *International Negotiation* (5) 449-484. 2000

STEIN, A., "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order", *International Organization*, 38, 2, 1984

STILWELL, M., and VAN DYKE, B., "An Activist's Handbook on Genetically Modified Organisms and the WTO", Center for International Environmental Law, Switzerland. 1999

STONE, D., "The Policy Research Knowledge Elite and Global Policy Processes" in Daphné JOSSELIN e William WALLACE, *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, New York, NY, 2001

STRANGE, S. "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, 39, 2, 1987

STRANGE, S., *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, Pinter Publishers, London. 1988

STRANGE, S., *Rival States, Rival Firms: Competing for World Market Shares*, Cambridge University Press, Cambridge, MA. 1991

STRANGE, S., *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.1996

THE ECONOMIST, "A Survey of Agriculture and Technology" March 25th 2000.

TRIPP, R., "GMOs and NGOs: Biotechnology, the Policy Process, and the Presentation of Evidence", ODI Natural Resources Perspectives 60, the UK. 2000

UNCTAD, *World Investment Report 2002*. Geneva. 2003

UNEP, "Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity" <http://www.biodiv.org/biosafe/biosafety-protocol.htm>. 2000.

VICTOR, D.G., and RUNGE, F., "Farming the Genetic Frontier", *Foreign Affairs* 81 (3): 107-121. 2002

VERNON, R., *The Economic Environment of International Business*, Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ. 1986

WALLERSTEIN, I, "The Inter-State Structure of the Modern World-System" in Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (Eds.), *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. pp. 87-107

WALTZ. K., *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, Reading. 1979

WAPNER, P., *Environmental Activism and World Civil Politics*, State University of New York Press, New York, NY. 1996

WATKINS, M., EDWARDS, M., and THAKRAR, U., *Winning the Influence Game: What Every Business Leader Should Know About Government*. John Wiley & Sons. New York, NY. 2001

WATKINS, M., and ROSECRANT, S., *Breakthrough International Negotiation: How Great Negotiators Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts*, Jossey Bass, San Francisco, CA. 2001

WEINSTEIN, M.M., and CHARNOVITZ, S., "The Greening of the WTO", *Foreign Affairs* 80 (6): 147-156. 2001

WELCH, L.S and LUOSTARINEN, R., "Internationalization: Evolution of a Concept" in Peter J. Buckley and Pervez N. Ghauri. *The Internationalization of the Firm: A Reader*. Thomson Londres. Inglaterra. 2004

WRAGE, S., e WRAGE, A., "Multinational Enterprises as 'Moral Entrepreneurs' in a Global Prohibition Regime Against Corruption", *International Studies Perspectives*, 6, 2005.

ZARRILLI, S., "International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries", UNCTAD/DITC/TNCD/1, Switzerland. 2002

ZARTMAN, I.W., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, Jossey Bass, San Francisco, CA. 1994