

1 - Discussão teórica

Camilla Silva Geraldello

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GERALDELLO, CS. Discussão teórica. In: *Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 23-42. ISBN 978-85-7983-665-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

1

DISCUSSÃO TEÓRICA

O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos suscita questões relevantes tanto no âmbito internacional quanto no doméstico sobre os dois países e para eles: Por que existem tantas barreiras à entrada do produto brasileiro no mercado estadunidense? Por que o Brasil acionou a OMC somente em 2008, se as medidas *antidumping* são impostas desde a década de 1980? Como o Brasil conseguiu vencer o painel, se o setor citrícola nacional ainda enfrenta dificuldades em articular produtores e indústrias? Ou a capacidade e a tecnicidade brasileira na OMC ajudam a superar esses problemas internos? Por que os Estados Unidos, que, contrariamente, possuem um órgão governamental que defende e representa seus citricultores, perderam o contencioso, não recorrerem e aplicaram uma nova proteção (a fitossanitária) ao setor? Qual a importância da citricultura estadunidense no país? É política ou econômica? Nosso escopo, neste livro, porém, será a parte relativa aos Estados Unidos. A maior facilidade de acesso a documentos nos permite uma compreensão mais ampla dos fatos e das causas. Para tanto, parece-nos relevante discutir primeiramente algumas questões teóricas.

Entre os atores estadunidenses do caso, temos, além do Estado-nação (o ator no órgão internacional), os atores domésticos – alguns fazem parte da burocracia desse Estado-nação e outros, da socie-

dade civil organizada em associações de interesse comum. Nessa perspectiva, acreditamos que teorias pautadas na preponderância do Estado como único ator, as quais dominaram quase exclusivamente as análises sistêmicas da área de Relações Internacionais até a década de 1980, não são suficientes para alcançar o entendimento do contencioso. Já as teorias que envolvem outros temas (economia e meio ambiente) e outros atores (organizações não governamentais, empresas transnacionais, organizações intergovernamentais) que emergiram em meio ao debate aberto na área na década de 1970 e levaram a uma revisão do princípio do Estado-nação como ator unitário e racional (Moreira Jr., 2012), apresentam-se como melhor opção em nosso caso.

Essas teorias liberais surgidas na década de 1970 pretendiam responder a determinados questionamentos para compreender a realidade que se impunha no momento, a saber: Como se formam as preferências de cada Estado? O interesse nacional é sempre o mesmo? Qual o papel da sociedade nas decisões do Estado no cenário internacional? Ela participa? “Onde está o interesse nacional quando a ação do Estado tem consequências distributivas domésticas?” (Soares de Lima, 2000, p.288). O Estado-nação passou a não ser visto mais como uma caixa-preta.¹

Assim, o conflito sobre o que o interesse nacional requer é inevitável (Milner, 1997). De acordo com Putnam (2010), os *policy-makers*² discordam em quase todas as questões importantes sobre o que o interesse nacional e o contexto internacional demandam. Isso acontece porque o interesse nacional não é definido somente pelo Executivo, que sofre influências do Legislativo, da opinião pública, dos grupos de interesse. Logo, “a escolha da política (externa) é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno” (Soares de Lima, 2000, p.287).

1 Não entraremos aqui em uma discussão profunda sobre o debate entre realismo e liberalismo, para não fugir da nossa análise central. Para mais informações, ver Sarfati (2005); Nogueira; Messari (2005).

2 Nesse caso, são os responsáveis pela elaboração de políticas governamentais.

A literatura estadocêntrica não tem as bases para teorizar o modo como as políticas doméstica e internacional interagem, pois o realismo clássico vê Estado e governo como sinônimos. “Independentemente da natureza do governo que esteja no poder, ele será sempre o mais fiel intérprete dos interesses nacionais” (Soares de Lima, 2000, p.285). Todavia,

no contexto da hegemonia da economia de mercado e da democracia representativa liberal [as quais têm se consolidado na maior parte dos Estados], a perspectiva realista tende a perder o lugar predominante que ocupara. [...] Passam a ser privilegiadas nas análises correntes não apenas novas definições do conceito de segurança, como as possibilidades de cooperação internacional em função de normas compartilhadas existentes nas formações republicanas de governo. (Soares de Lima, 2000, p.267)

Nessa perspectiva, uma subárea do campo de política externa surgida no final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960 (e que tem se desenvolvido como uma área separada das Relações Internacionais) ganha mais espaço: a Análise de Política Externa (APE; em inglês: Foreign Policy Analysis – FPA).

[...] A APE distingue-se de outras abordagens teóricas das Relações Internacionais por sua insistência em que o ponto focal da explicação da política externa devem ser os próprios formuladores de política, e não fenômenos estruturais ou sistêmicos maiores. Variáveis explicativas de todos os níveis de análise, desde o micro ao macro, são de interesse para o analista, na medida em que elas afetam o processo de tomada de decisão. Assim, de todos os subcampos das Relações Internacionais, a APE é a interface teórica mais integrativa. As investigações sobre os papéis que as variáveis (tais como personalidade, percepção e construção de significado, dinâmicas de grupo, processos organizacionais, políticas burocráticas, políticas internas, de cultura, influência da estrutura do sistema

na política externa) ocupam são a agenda da FPA. (Encyclopedia..., c2014a, tradução nossa)

Desse modo, não somente os estados, mas também os indivíduos, as organizações e as instituições são elementos chave nas decisões de política externa e para se entender a natureza do sistema internacional, pois a “decisão do governo reflete a batalha política dentro [dele]. A política externa final é, assim, um compromisso, não refletindo o que o sistema exige, mas sim o que as diferentes facções dentro do governo de um Estado podem concordar” (Halruth, 2011, p.5). Portanto, o ponto principal da Análise de Política Externa é explicar por que os atores fazem as suas escolhas, pois, de acordo com Hudson (2005), são os indivíduos tomadores de decisões que determinam o comportamento do Estado.

Ainda segundo essa autora, três obras construíram a base dessa subárea: *Decision making as an approach to the study of international politics* [Tomada de decisão como uma abordagem para o estudo de política internacional], de Snyder, Bruck e Sapin (1954); *Pre-theories and theories of Foreign Policy* [Pré-teorias e teorias de política externa], de Rosenau (1960); e *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics* [Hipótese do relacionamento do homem comum no contexto da política internacional], de Sprout e Sprout (1956). Esses primeiros trabalhos focaram a conceituação, o desenvolvimento da teoria específica do ator em vários níveis de análise e a experimentação metodológica.

Um dos autores que figuram nesse primeiro momento é Graham Allison (1971), que vê a ação estatal como resultado do comportamento das organizações estatais – logo, o Estado constitui um arranjo complexo de burocracias. As capacidades organizativas existentes dentro dele influem na escolha feita pelos governos, e as prioridades dessas organizações modelam a implementação das ações governamentais. Como as organizações tendem a maximizar sua jurisdição e seu orçamento, os governantes que negligenciam os cálculos de viabilidade administrativa correm o risco de fracassar. Veremos que no caso dos Estados Unidos essa análise dos anéis

burocráticos é uma máxima: o Estado norte-americano é de fato um arranjo complexo de burocracias (agências governamentais federais e estaduais) que têm mais espaço de atuação e orçamento do que o próprio presidente, o qual não consegue tomar nenhuma decisão sem ponderar o seu impacto sobre as ações dessas agências.³

Grande parte das disputas burocráticas que Allison (1999) descreve como parte do processo de tomada de decisões continua durante todo o processo de execução. Isso ocorre porque o significado de qualquer política não está definido em uma decisão. É preciso ação para interpretar o que a política vai significar na prática. [...] O “burocrático experiente” sabe que a decisão é apenas metade da batalha, e está disposto e capaz a dar forma ao processo de implementação na mudança de política de preferências. (Halruth, 2011, p.6)

Outra metodologia que se desenvolveu nesse início da Análise de Política Externa foi a Política Externa Comparativa (Comparative Foreign Policy – CFP), a qual compara fontes internas da conduta externa de diferentes países, explorando a relação entre o tipo de ligação interna–externa de um país e seu sistema político e econômico e o nível de desenvolvimento social. Algumas pesquisas também têm explorado em que medida certos padrões de comportamento, como manifestações violentas ou protestos, podem se espalhar de um Estado para outro (Pfaltzgraff Jr., 2014). Assim, na Política Externa Comparativa, os acontecimentos poderiam ser comparados ao longo das dimensões comportamentais e identificados como positivos ou negativos, bem como a forma como os instrumentos de política externa (diplomático, militar, econômico) foram utilizados na tentativa de influenciar os fatos, segundo Hudson (2005).

3 Aprofundaremos essa análise sobre a política externa comercial nos capítulos seguintes, nos quais apresentaremos as agências governamentais que cuidam do comércio exterior e atuaram no contencioso.

Essa autora também destaca, entre as primeiras abordagens de Análise de Política Externa, as análises que levaram em consideração as percepções e imagens na política externa (*psychological and societal milieux of foreign policy decision making*) e que foram muito importantes na agenda da subárea. Uma das linhas de análise possíveis aqui considera que as características do indivíduo negociador são essenciais para a tomada de decisão; outra perspectiva de análise, por sua vez, realça as características nacionais e sociais. Entre os autores que trataram dessa segunda abordagem, temos Robert Putnam, com o jogo de dois níveis (que veremos mais detalhadamente na seção seguinte), e Almond e Lippman, para os quais a opinião pública é incoerente e sem unidade em questões de política externa, mas tem grande impacto sobre a condução dessa política (Hudson, 2005). Todavia, muitos outros autores vêm tentando mostrar que a opinião pública e a das elites afetam a política externa: Mueller mostrou que a mudança na opinião pública em relação a assuntos internacionais ocorre por fatores racionais, citando o exemplo da Guerra do Vietnã (id., *ibid.*).

Com relação aos estudos contemporâneos de Análise de Política Externa, as áreas de desenvolvimento mais ativas são: as tomadas de decisão; as características do líder; cultura e identidade; a metodologia (novos modelos computacionais quantitativos); e a integração, segundo Hudson (2005). Ainda de acordo com esta autora, novos rumos no estudo de grupos sociais e sua influência na política externa começaram a tomar forma. Van Belle (1993) combina de forma inovadora a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos com a APE para desenvolver uma compreensão teórica de imperativos políticos domésticos. Vemos assim que a teoria do ator específico é o tipo de teoria mais adequada para auxiliar na análise da tomada de decisão em política externa.

Nessa perspectiva, as teorias que levam em consideração a influência dos atores domésticos nas negociações internacionais e aquelas que tratam da organização e mobilização de grupos domésticos em busca dos seus interesses foram as que nos auxiliaram a compreender nosso estudo de caso, o contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos. Tanto o protecionismo estaduni-

dense quanto a disputa na OMC entre os dois países devem ser analisados como reflexo das demandas internas de cada um deles. Temos, em um nível, os citricultores floridianos, que exigem de seu governo, em âmbito estadual e federal, que sobretaxe o produto importado, seja via impostos domésticos ou via medidas *antidumping*, e auxilie em campanhas que incrementem o consumo do produto produzido localmente; e, em outro nível, o governo estadunidense, que, seguindo os princípios sobre os quais foi estabelecida a Federação, procura atender a tais demandas e arca com os custos internacionais decorrentes dessa ajuda. Detalharemos teoricamente, a seguir, como ocorrem essas dinâmicas.

As teorias de Análise de Política Externa: o jogo de dois níveis

O contencioso em análise mostra um “envolvimento simultâneo em vários jogos: no jogo parlamentar e no jogo eleitoral propriamente dito para os representantes no Congresso; [...] num jogo na política internacional e na política nacional para os líderes nacionais” (Tsebelis, 1998, p.20). Isso porque “os resultados de negociações comerciais em arenas multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), são claramente diferenciais em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos” (Soares de Lima, 2000, p.289-90), o que as torna uma questão distributiva no âmbito doméstico e leva “interesses setoriais [...] a ser articulados e contemplados nas agendas da política comercial externa [...]”. Confirma-se, assim, a transitoriedade do interesse nacional, cada vez mais dependente das preferências das forças sociais e dos interesses da coalizão política vencedora” (Oliveira, I. T. M.; Milani, 2012). Nessa perspectiva, dentre as teorias de análise de política externa, aquela que melhor relaciona esses aspectos, mas não os esgota, para o nosso caso, é a teoria do jogo de dois níveis (JDN).

Essa teoria surgiu em 1989, quando Robert Putnam publicou seu artigo “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, fazendo uma reflexão sobre a ratificação de acordos

internacionais, por meio da demonstração da articulação entre o nível internacional (nível I) e o nível doméstico (nível II) durante as negociações desenvolvidas entre estados – o jogo de dois níveis (JDN). No nível I, ocorrem as negociações internacionais, na tentativa de um acordo; e, no nível II, simultaneamente, se manifestam as coalizões favoráveis ou contrárias às ações internacionais do Estado.

Com esse modelo analítico, podemos perceber as relações entre a escolha de uma posição negociadora internacional e os interesses domésticos que os governos representam e a complexidade da ratificação do acordo. Assim, o processo de negociação pode avançar ou regredir, dependendo da aprovação ou desaprovação dos atores domésticos ligados à questão em negociação, ou seja, a dinâmica interna define as possibilidades da ação internacional. E essa dinâmica interna é determinada pela formulação e acomodação das preferências domésticas em coalizões políticas, os chamados *win-sets* (ou conjunto de vitórias), as quais procuram influenciar a negociação segundo seus interesses (Putnam, 2010).

A forma como isso ocorrerá é definida pelas instituições democráticas de cada Estado e pelos processos de distribuição de poder na formulação da política externa, pois a organização do Estado interfere na tomada de decisão. Logo, um aspecto fundamental para analisar esse processo, de acordo com esse autor, é compreender as relações entre Executivo e Legislativo. A Figura 1 mostra de maneira simplificada como ocorre esse jogo na visão de Putnam.

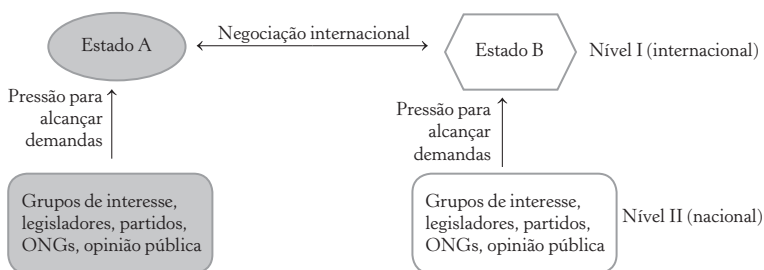


Figura 1 – Jogo de dois níveis

Fonte: Oliveira, M. F. de (2005; adaptado).

Como podemos observar, as coalizões políticas organizadas na forma de grupos de interesse, em nível nacional, buscam atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo, de modo que ele formule políticas que lhes sejam favoráveis. No que se refere ao nível internacional, Putnam (2010) argumenta que os governos visam a maximização de sua habilidade para satisfazer as demandas internas, concomitantemente à minimização das consequências adversas de desenvolvimento externo. Dessa maneira, há uma relação entre as posições domésticas (*win-set*) e a possibilidade de se firmar um acordo, uma vez que a dimensão relativa dos *win-sets* em relação ao nível II afetará a distribuição dos ganhos a partir de conjuntos de barganha internacional. Quanto mais posições difusas no nível doméstico, mais força terá o governo na negociação internacional (nível internacional), pois possuirá alta capacidade de barganha, devido à grande variedade das demandas internas. Ou seja, as dissensões são benéficas por indicarem que, se as negociações não forem ao encontro de seu *win-set*, o acordo não será ratificado. Contrariamente, quanto menor a variedade de demandas internas – mais posições coesas ou consensuais no nível doméstico –, a capacidade de barganha do governo com relação a outros negociadores é menor, porém, é mais provável alcançar um acordo (Oliveira, 2005). Se esse acordo corresponder às expectativas desses grupos, mais facilmente será ratificado.

Identifica-se, assim, uma relação de legitimidade entre os dois níveis, que é capaz de gerar credibilidade no cenário internacional (Soares de Lima; Santos, 2001). Essa credibilidade, por sua vez, segundo esses autores, promoverá maior eficácia nas negociações, graças, em certa medida, à transparência e visibilidade do processo. Outro fator resultante de uma maior e mais efetiva interlocução entre os dois níveis é a estabilidade, que fornece um caráter mais resistente em relação a possíveis pressões para alteração de acordos internacionais (Martin, 2000).

Contudo, Putnam (2010) ressalta que o nível II pode abandonar o nível I se não tiver plena certeza de que a negociação a seu favor está devidamente documentada. Portanto, deve-se prezar pelo não

excesso de comprometimento, para que não se prometa mais do que se pode cumprir no acordo, pois isso levaria a uma deterioração da credibilidade externa.

Desse modo, a ratificação do acordo internacional afeta o tamanho da estrutura de ganhos domésticos, pois “aqueles [grupos de interesse do nível II] que perdem devem bloquear ou tentar alterar qualquer acordo internacional, enquanto aqueles que podem se beneficiar [do acordo internacional] devem pressionar para sua ratificação” (Milner, 1997, p.63). Na Tabela 1 são mostrados os fatores que afetam o tamanho dos *win-sets*.

Tabela 1 – Fatores que afetam o tamanho dos *win-sets*

Preferências e coalizões do nível II	Tamanho relativo das forças “isolacionistas” e “internacionalistas”; nível de politização do tema. Desafio principal do negociador: gerenciar diferenças entre expectativas dos grupos interno e resultado negociável
Instituições do nível II	Procedimentos de ratificação
Estratégias dos negociadores do nível I	<i>Status</i> do negociador; poder de barganha; informações; atividades diplomáticas

Fonte: baseado em Putnam (2010).

Vemos que tanto a organização político-burocrática do Estado quanto as ações dos negociadores afetam as preferências e coalizões domésticas. Assim, algumas vezes, “as pressões internacionais reverberam na política doméstica, alterando o equilíbrio doméstico e as negociações internacionais”, podendo até mesmo “ocasionar uma reação doméstica adversa” (Putnam, 2010, p.166-7).

Depreende-se que muitos grupos pequenos são capazes de vetar acordos que mereceriam ser aprovados, além de tratados que nem foram cogitados para a ratificação. Há inúmeras explicações para isso. Entre elas, cabe destacar que o insulamento burocrático tende a reforçar as demandas por interesses protecionistas, na medida em que reduz os custos da organização em relação à pressão sobre o tomador de decisão, em especial em cenários de crise econômica

(Mansfield; Busch, 1995); a ausência de diversificação econômica também tende a gerar protecionismo em contextos de instabilidade, devido à lógica da especialização e concentração de interesses setoriais (Grossman; Helpman, 2002); e a capacidade defensiva de grupos de interesse pequenos com *expertise* organizacional para a defesa das suas demandas em bases eleitorais e com relevância política (Rogowski, 1990).

Tais grupos podem dar o sinal verde ou vermelho para a legitimação de uma negociação internacional. Mas aquilo que os torna detentores desse potencial de influência é sobretudo a capacidade de ter acesso à informação e sua perícia na articulação perante as instituições diretamente ligadas a seus interesses na arena do comércio internacional. Muitas vezes, isso significa demonstrar que os interesses setoriais desses grupos são estratégicos para os interesses nacionais ou, no caso do contencioso do suco de laranja, estratégicos para a política interna do Estado.

Dessa forma, os grupos de interesse participam do processo político, servindo como órgãos consultivos do governo e dos parlamentares, informando-lhes o caminho desejado para as políticas públicas de seu interesse, as quais podem inclusive contrariar acordos e regras internacionais no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Esses grupos procuram mobilizar informações sobre as políticas governamentais e suas mudanças; familiarizam-se com a administração de políticas estabelecidas; buscam influenciar o processo de formulação de políticas (*policy-making*) etc. A informação é fator decisivo nesse processo, desde as eleições até o cotidiano do governo. Assim, ter *expertise*⁴ para acompanhar e alterar o rumo de políticas públicas é determinante para o sucesso no encaminhamento de demandas e interesses em qualquer país democrático.

Aplicando esse raciocínio à formulação da política externa comercial estadunidense, faz-se necessário reconhecer que a utilização das instituições e das informações pelos grupos de interesse

4 Conhecimento adquirido pela prática.

nessa questão é determinante para a ratificação ou o veto de acordos internacionais. Para Milner (1997), as instituições domésticas são essenciais para a interlocução e o fornecimento de informações aos grupos de interesse no nível II, pois a comunicação de seus interesses para os negociadores internacionais depende de tais instituições. Portanto, para a autora, o sucesso da defesa do interesse setorial encontra-se na capacidade do setor de mobilizar instituições e informações e transmiti-las ao negociador internacional, travestindo seu interesse específico em interesse geral estrutural – um instrumento muito utilizado nos Estados Unidos.

Percebemos que, no caso da citricultura estadunidense, embora ela não consiga travestir seus interesses específicos em interesses gerais, os negociadores reconhecem seu papel na estrutura política nacional e procuram atender aos interesses do setor de alguma maneira. Isso porque as “indústrias como as dos cítricos e do açúcar, que contam com ativos fixos (terra) e proteção de mercado, normalmente demonstram uma capacidade notável para articular seus interesses, liderar coalizões e assegurar a lealdade das autoridades eleitas” (Avery, 1998; Baldwin; Magee, 2000, apud Langevin, 2006).⁵ A citação de Robert Strauss feita por Putnam (2010) ilustra muito bem essa dinâmica:

Durante meu mandato como representante especial de comércio [dos Estados Unidos], gastei tanto tempo negociando com grupos domésticos (industriais e trabalhistas) e com membros do Congresso dos Estados Unidos quanto gastei negociando com nossos parceiros comerciais estrangeiros. (p.151)

5 De acordo com Langevin (2006), “durante uma era de negociações de livre comércio para o Alcac-RD, a Alca e a Rodada de Doha das deliberações na OMC, os produtores de laranja e cana-de-açúcar da Flórida adoçaram suas relações com o Congresso, especialmente com aqueles membros que tinham assento nos comitês de agricultura e de comércio internacional. Além disso, eles apostaram pesado nos candidatos presidenciais republicanos, apesar da considerável incerteza eleitoral” (p.191).

Nessa perspectiva, acreditamos que

aprender tanto sobre as razões dos atores quanto sobre as regras que governam sua prática “capacita-nos a melhorar as previsões sobre o comportamento daqueles que agem de acordo com elas. Portanto, determinar o significado das ações nos dá algum conhecimento sobre causas” (Rosenberg, 1988: 87). (Adler, 1999, p.216)

Dessa forma, compreender como se formam as coalizões domésticas que afetam a barganha internacional é de extrema importância. Como o jogo dos dois níveis é uma teoria sobre a barganha internacional, e não sobre a formação das preferências nacionais, completaremos nossa discussão teórica com a teoria da ação coletiva.

Lógica da ação coletiva: lobby e decisões políticas

Um dos níveis da negociação internacional, o âmbito doméstico, não é uníssono. Existem diferentes forças e interesses internos atuando sobre a ação estatal no nível internacional. Tais forças formam uma representação ou conjunto de representações, que constituem a base adequada para a ação do Estado, e, como são compostas por indivíduos, essa formação só ocorre se existe um acordo entre eles (Hudson, 2005). Todavia, nem sempre esse processo é tranquilo, pois “problemas de ação coletiva são endêmicos à vida social” (Soares de Lima, 2000, p.275). Mas o que leva esses indivíduos a se associarem? E por que eles continuam associados?

Olson nos ajuda a responder a essa pergunta. Na sua obra *A lógica da ação coletiva* (2011), o autor desenvolve uma teoria sobre a formação e a permanência dos grupos de pressão. Ele explica que esses grupos são formados por indivíduos racionais (aqueles que procuram alcançar seus objetivos por meios eficientes e efetivos), com interesse na obtenção de um mesmo benefício coletivo, que traga vantagens materiais para cada indivíduo do grupo (e não somente para o grupo como um todo). “Toda verdadeira representação [...]

não é uma representação de pessoas, mas apenas uma representação de propósitos comuns” (Cole, apud Olson, 2011, p.129).⁶

O foco dos casos analisados por Olson reside no comportamento de indivíduos racionais que formam grupos econômicos, os quais são fundamentais no comportamento político e econômico de uma sociedade. Desse modo, um grupo de interesse ou grupo de pressão é um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo com um ou mais interesses em comum que se unem para exercer influência/fazer *lobby* sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos. Contudo, essa atividade não deve ser o fim da organização desse conjunto de indivíduos, mas um subproduto dela. Este é o caso da Florida Citrus Mutual, a maior associação de citricultores e indústrias,⁷ que, como veremos, possui como objetivo “ajudar os citricultores da Flórida a produzir e comercializar sua colheita com lucro” (Florida Citrus Mutual, c2012a, tradução nossa).

Esse *lobby* poderá ter de levar a cabo uma considerável campanha. Se for encontrada uma resistência significativa, grandes quantidades de dinheiro serão necessárias. Os especialistas em relações públicas terão de influenciar os jornais, e pode ser preciso fazer alguma propaganda. Provavelmente será necessário contratar organizadores profissionais para armar “manifestações espontâneas” envolvendo os angustiados produtores do setor industrial em questão e fazer esses produtores escreverem cartas a seus congressistas. Essa campanha tomará tempo de alguns produtores do setor industrial – e dinheiro. (Olson, 2011, p.23)

6 “As organizações com propósitos primariamente econômicos, como os sindicatos, as organizações rurais e outros tipos de grupos de pressão, normalmente afirmam que estão servindo aos interesses dos grupos que representam, e não que são acima de tudo organizações filantrópicas para ajudar outros grupos. Assim, seria surpreendente se a maioria dos membros desses ‘grupos de interesse’ sempre desprezasse seus próprios interesses individuais. Um grupo de interesse essencialmente egoísta normalmente não atrairia membros completamente desprendidos. Portanto, o comportamento centrado nos próprios interesses pode ser de fato comum em [algumas] organizações” (Olson, 2011, p.77).

7 Existem outras organizações, e algumas não possuem capacidade para fazer *lobby*.

Logo, o grupo de interesse precisará ter recursos financeiros e, para tanto, deverá arrecadá-los entre seus membros (o que também é realizado pela Florida Citrus Mutual). Ele precisará manter seus membros e conquistar novos membros, e uma maneira de conseguir isso é oferecer outros serviços, os chamados “incentivos seletivos”. Estes incentivos extras são necessários para incentivar a participação na organização, pois os resultados alcançados por um grupo de pressão de determinado setor por meio de *lobby* podem beneficiar todos os integrantes desse setor, mesmo os que não fazem parte do grupo que acionou o *lobby*. Para os membros pequenos, a atividade lobística pode ser indiferente para definir sua entrada e permanência no grupo, já que mesmo sem participar (e pagar por isso) eles podem receber os benefícios difusos, principalmente nos Estados Unidos, onde uma ação individual vale coletivamente.⁸

Nessa perspectiva, grupos de pressão apenas se formam quando um grupo de indivíduos com o mesmo objetivo tem capacidade de implementar medidas coercitivas ou oferecer incentivos seletivos aos seus membros, pois, “se os indivíduos em qualquer grande grupo estiverem interessados em seu próprio bem-estar, eles **não** irão fazer voluntariamente nenhum sacrifício para ajudar seu grupo para atingir suas metas políticas (públicas ou coletivas)” (Olson, 2011, p.140; destaque do autor). Este autor acredita que é mais fácil alcançar um objetivo em pequenos grupos (mais organizados e ativos) do que em grandes grupos (mais desorganizados e inativos).⁹ Isso ocorre devido aos custos dos grandes grupos para se organizar e da dificuldade que enfrentam para dissuadir o comportamento *free rider*,¹⁰ pois em grupos grandes ele é difícil de

8 A chamada *class action* (ação de classe).

9 Os grupos muito grandes são chamados por Olson (2011) de grupos latentes, os quais se distinguem pelo fato de que, “se um membro ajudar ou não ajudar a prover o benefício coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, portanto, nenhum terá razão para reagir” (p.62-3).

10 O comportamento do *free rider* (ou do carona) implica se beneficiar dos ganhos do grupo sem pagar os custos ou não ter prejuízos nas perdas do grupo. Isto é, ao não contribuir para o bem coletivo, pega “carona” no resultado benéfico ou não arca com os prejuízos de um resultado ruim.

ser identificado, já que sua não contribuição não impede o alcance do bem coletivo. Contrariamente, nos grupos pequenos, a não contribuição de um dos membros reduz as possibilidades do bem coletivo, fazendo que o *free rider* seja facilmente identificado. É em decorrência disso que os grandes grupos (como todos os consumidores) têm dificuldades em formar uma ação coletiva.

Segundo Olson (2011), os grupos pequenos conseguem não recorrer à coerção ou a algum outro estímulo além do próprio benefício coletivo para obtê-lo, porque cada membro ficará com uma porção substancial do ganho total. Já nos grupos grandes, a porção que cada membro receberá do ganho total será pequena (embora, mesmo no caso dos grupos pequenos, os membros maiores contribuirão mais do que os membros menores e, em consequência, os primeiros sentirão mais os prejuízos). Além disso, nos grupos pequenos os custos de organização são mais baixos, tornando-os mais eficazes em fazer pressão política e dar apoio político (votos, contribuições de campanha etc.) (Shughart II, c2008). Portanto, como afirma Schattschneider (1960, apud Olson, 2011), a “política de pressão [...] é essencialmente a política dos grupos pequenos” (p.160), os quais atuam como empreendedores políticos (*political entrepreneurs*), “dispostos a arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva em troca de interesses próprios, como projeção e liderança” (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2006, p.478). É o caso da Florida Citrus Mutual, ao liderar a coalizão que pediu a imposição de medidas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro a partir de 2005. Assim,

o número e o poder das organizações lobísticas que representam as empresas norte-americanas é de fato surpreendente em uma democracia que opera de acordo com a regra da maioria. [...] **O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de “indústrias” (geralmente oligopolísticas), cada uma das quais contendo apenas um número francamente**

pequeno de empresas [que é claramente o caso da citricultura na Flórida]. (Olson, 2011, p.158; destaques do autor)

Em decorrência dessa influência e da força dos grupos pequenos, os políticos que buscam a reeleição acabam tendo fortes incentivos para atender às demandas desses grupos, o que leva Shughart II (c2008) a afirmar que “democracias representativas frequentemente levam a uma tirania da minoria” (tradução nossa). Nessa perspectiva, a lógica da ação coletiva explicaria o motivo pelo qual os agricultores vêm garantindo subsídios governamentais à custa de milhões de consumidores não organizados, que pagam preços mais altos por alimentos, e o motivo pelo qual os fabricantes de têxteis vêm se beneficiando de barreiras comerciais, em detrimento dos compradores de vestuário. Se fossem votadas separadamente, tais medidas não seriam aprovadas, segundo Shughart II (c2008). Este autor explica que, por meio de barganhas, nas quais os representantes dos estados agrícolas concordam em negociar seus votos, em nome do protecionismo comercial, em troca de promessas de apoio aos subsídios agrícolas dos seus representantes, ambos os projetos conseguem obter maioria.

Tabela 2 – Tamanho dos grupos e possibilidade de cooperação para ação coletiva

	Grupos pequenos: dezenas a algumas centenas de pessoas	Grupos grandes: mil e milhões de pessoas
Cooperação voluntária	Comunidades que garantem confiança e reciprocidade. Grupos de empresários políticos. A interação estratégica é possível.	A cooperação unilateral está sujeita a incerteza. Interação estratégica difícil e ainda impossível.
Cooperação involuntária	Comunidades nas quais se exerce ostracismo e pressão social. A interação estratégica é possível	Existem empresários da ação coletiva, em especial “a classe política”, que usam, estrategicamente, incentivos seletivos e coerção e criam ambientes para a confiança em grande escala.

Fonte: Cante (2007, p.168, tradução nossa).

Desse modo, Balbinotto Neto (2010) aponta algumas implicações da teoria de Olson:

1. Não há países que tenham obtido uma organização perfeitamente simétrica de todos os grupos com interesses comuns e, consequentemente, atinjam resultados ótimos de negociações abrangentes.
2. As sociedades estáveis com fronteiras inalteradas tendem a acumular mais grupos de interesse (*collusions*) e organizações de ação coletiva no tempo.
3. Membros de “grupos pequenos” têm um poder organizacional desproporcional em prol da ação coletiva, e esta desproporção diminui, mas não desaparece em sociedades estáveis.
4. Em geral os grupos de interesse e organizações de ação coletiva reduzem a eficiência e o rendimento agregado das sociedades em que operam e tornam a vida política mais conflituosa.
[...]
5. As organizações de grupos de interesse reduzem a capacidade de uma sociedade em se adaptar a novas tecnologias e a realocar recursos em resultado de mudanças, e, portanto, reduzem a taxa de crescimento econômico.¹¹
[...]
6. A acumulação dessas organizações de grupos de interesse aumenta a complexidade da regulação, o papel do governo e a complexidade dos compromissos, e muda a direção da evolução social.

11 Para o caso dos Estados Unidos, não podemos afirmar que esses grupos de pressão reduzem a capacidade da sociedade de se adaptar a novas tecnologias e levam à realocação de recursos e à consequente redução na taxa de crescimento, pois continuam sendo grandes desenvolvedores de tecnologia de ponta e crescendo, embora esse crescimento não seja tão próspero quanto antes. Em 1999, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) do país era de 4,1% (US\$ 9,255 bilhões); em 2000, 5%; em 2001, 0,3%; em 2002, 2,45%; em 2003, 3,1%; em 2004, 4,4%; em 2005, 3,2%; em 2006, 3,2%; em 2007, 2%; em 2008, 1,1%; em 2009, 2,6%; em 2010, 2,8%; em 2011, 1,7% (US\$ 15,290 bilhões), de acordo com o Index Mundi (c2014).

Percebemos que essas afirmações são particularmente verdadeiras no caso dos Estados Unidos – uma sociedade estável e com fronteiras inalteradas há quase 150 anos.¹² Inúmeras organizações de ação coletiva foram se formando dentro do país: em 1968 havia 10.300 grupos de interesse; já em 1988, elas eram 20.600; após a Segunda Guerra Mundial, foram registrados 500 lobistas e, em 2014, 11.509 (Center for Responsive Politics, 2014a; Encyclopedia..., c2014b).

Assim, no nosso estudo de caso procuramos mostrar como os grupos pequenos têm demonstrado seu poder de influência sobre a política estadunidense. Ao mesmo tempo que a atuação desses grupos revela o nível de democracia liberal de uma sociedade, tornando o processo político mais transparente, eles também a tornam mais conflituosa, aumentando a complexidade da regulação, do papel do Estado (o qual deve tentar ajustar cada interesse e cuidar da regulação deles) e dos compromissos assumidos em âmbito internacional, tornando o quadro político do país cada vez mais complexo.

Não deve passar despercebido o fato de que a existência dos grupos de interesse, nos casos de política externa, é criticada por alguns especialistas em comércio internacional e ex-secretários de Estado, como Henry Kissinger, para quem era quase impossível conduzir efetivamente a política externa numa sociedade aberta; como Dean Acheson, que observou que a limitação imposta por práticas políticas democráticas tornou difícil conduzir negócios estrangeiros sobre o interesse nacional; como George Shultz, que lamentou a proscrição de iniciativas diplomáticas executivas pelo Congresso, persuadido por lobistas. Esses homens de Estado tiveram (e têm) que conciliar os interesses nacionais dos Estados Unidos, ditados pelo presidente, com as demandas e expectativas de outras nações, mas acabaram deparando-se com os grupos de interesse, que podem constranger as relações diplomáticas (Encyclopedia...,

¹² Segundo Visentini e Pereira (2008), em 1867 os Estados Unidos compraram o Alasca da Rússia e, assim, atingiram seu território atual.

c2014b). Isso corrobora nossa análise de APE focada na teoria dos jogos de dois níveis.

Nessa perspectiva, vemos que a teoria da ação coletiva permite explicar como grupos com pequeno número de membros influenciam decisões políticas e econômicas de âmbito nacional e reflexo internacional, o que nos leva à teoria do jogo de dois níveis. Essa base teórica foi fundamental para analisarmos nosso estudo de caso, pois com ela compreendemos como um setor com pequena participação na economia nacional dos Estados Unidos consegue demandar proteção diante da competição internacional por diversas vias, superando as preferências de livre comércio das indústrias de exportação de alto valor agregado e criando alternativas às regras do comércio internacional.

No próximo capítulo apresentaremos os casos, ocorridos a partir de 1995, em que medidas *antidumping* foram impostas pelos Estados Unidos sem que houvesse as condições necessárias para aplicá-las, ou seja, muito provavelmente foram impostas para atender a grupos de pressão específicos. Para comprovar tal afirmação, examinamos as regras do regime internacional de comércio para casos de *antidumping* e medidas fitossanitárias. Assim, pudemos analisar nosso estudo de caso dentro do regime internacional de comércio e o modo como a metodologia utilizada por esse país estava em desacordo com ele.