

OS LIMITES DO PODER DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS — O CASO DO PROTOCOLO DE CARTAGENA*

GILBERTO SARFATI¹

1 Introdução

O objetivo primário deste artigo é identificar os limites da influência das empresas multinacionais (EMNs) em processos multilaterais de negociação. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência entre os interesses dos Estados e os das empresas, e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas; bem como depende da capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar.

Dentro desse contexto, as principais formas de influência das EMNs sobre os Estados dão-se através de seu poder estrutural e de 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 conseguirem os resultados de suas preferências cooptando as pessoas ao invés de as coagir.

Entretanto, o poder das EMNs não é ilimitado. Através dos modelos HOSS e Rogowky, chegou-se à seguinte proposição sobre os limites do poder das EMNs em relação aos Estados: os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

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. Portanto, as corporações podem influenciar tanto a composição de Estados em uma coalizão quanto as suas posições em comum. Logicamente que, se no processo de formação de uma determinada coalizão as EMNs não

*Outra versão do artigo foi apresentada em ISA's 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, Hilton San Francisco, San Francisco, CA, USA, Mar 26, 2008. E está disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p250689_index.html

¹Economista, Mestre pela Hebrew University of Jerusalem e Doutor, pela USP, em Relações Internacionais. Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP, ESPM e das Faculdades Integradas Rio Branco.

Autor para correspondência: Gilberto Sarfati, Fundação Getulio Vargas – FGV, Rua Itapeva, 474, 11º andar, CEP 01332-000, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: gilberto@sarfati.com.br

Recebido: 20/3/2007. Aceito: 12/7/2007.

conseguirem influenciar as posições dessa coalizão, 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 podem descobrir soluções integrativas (*bridging*) ou simplesmente as coalizões mais fortes fazem prevalecer o seu ponto de vista através de uma solução distributiva, que exclui os interesses das EMNs, pois estes são, eventualmente, sustentados por coalizões mais fracas.

Após a explicitação mais detalhada dos pontos acima, o texto apresentará o estudo de caso relativo ao Protocolo de Biosegurança (Cartagena), que não interessava às EMNs de biotecnologia, farmacêuticos e alimentos, por significar a possibilidade da adoção de um texto 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 aos interesses dessas empresas, principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente e o escopo do protocolo incluiu organismos destinados à alimentação humana ou animal e aos seus processamentos, além de ter criado obrigações relativas à rotulagem e à notificação.

2 A lógica da ação das EMNs nas relações econômicas internacionais

Como nota Korten (2001, p. 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 (apud JOSSELIN; WALLACE, 2001), o *lobby* transnacional pode ser conduzido tanto diretamente pela EMNs, nos fóruns intergovernamentais, quanto por associações empresarias transnacionais nesses mesmos fóruns.

Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e das 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 às empresas modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que suas preferências possam, no mínimo, ser levadas em conta pelos Estados e, no máximo, que as preferências dos Estados sejam coincidentes com às das EMNs.

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

Na busca por tentar influenciar os Estados, as EMNs exercem dois tipos de poder: estrutural e brando. O poder estrutural 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, 2003; GILL; LAW, 1993).

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-se os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade apresentados por Keohane e Nye (2001). 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 ao custo das alternativas diante da situação de interdependência.

No que tange ao 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 às alternativas de um país 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 às atividades das EMNs, maior será a sua vulnerabilidade em relação a essas corporações.

Em termos práticos, a sensibilidade de um Estado em relação a uma EMN está ligada às seguintes decisões empresarias: 1) Estratégia de entrada e saídas em um país – decisão de investimento em projetos *greenfield* (novos investimentos), *joint-ventures* (sociedade de duas empresas), *turn-keys* (projeto onde vários fornecedores são agrupados), aquisições e fusões, e decisão de saída do país; e 2) Estratégias corporativas – decisão de abertura ou fechamento de linhas de produção e de serviços.

Por outro lado, como a vulnerabilidade diz respeito aos custos e às 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 a sua atratividade em relação ao capital externo. Ou seja, quanto maior for a economia de um país, inclusive o tamanho de seu mercado, o poder de compra de seus consumidores, etc., menor será a dependência de capital do país e, 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 será que o país atraia investimentos externos e participe dos negócios internacionais. A estabilidade do ambiente de negócios diz respeito à existência de um meio ambiente econômico previsível, macro e microeconomicamente, e de uma estrutura fiscal e jurídica que permitam a liberdade de movimento do capital e a previsibilidade vital para o planejamento empresarial.

Contemporaneamente, as corporações jogam jogos de negociação e fazem *lobby* em múltiplas arenas, através de negociações internacionais diretas com Estados, negociações em fóruns intergovernamentais e negociações para a formação de coalizões empresariais. Portanto, elas devem construir estratégias que envolvam ações simultâneas e/ou sequenciais

nessas arenas, incluindo também a formação de coalizões, nacionais e internacionais para a promoção de interesses em comum.

As EMNs, para defender os seus interesses, contam com o seu poder estrutural e com o seu poder brando. Conforme definido por Nye (2004, p. 5), o poder brando é refletido na capacidade de se conseguir os resultados de sua preferência cooptando as pessoas ao invés de as coagir. 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. 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, p. 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 às identidades do consumidor/cliente, no nível micro, e dos Estados, no nível macro, com as atividades da empresa desenvolvidas no país. O poder brando de uma EMN pode vir de sua imagem, através do marketing construindo uma identificação com o público em geral, e de sua relação com as comunidades epistêmicas, especialmente as científicas, onde os grupos epistêmicos são fonte de legitimação da atividade corporativa.

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*¹, ou seja, o reconhecimento público em relação a uma marca. Fundamentalmente, as empresas buscam tornar as suas marcas reconhecidas, pois isso cria uma diferenciação em relação às outras empresas possibilitando não só a sobreposição à concorrência, mas também a garantia de 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.

Outra estratégia institucional usada em escala global, associada ao poder brando das EMNs, é direcionar recursos para a filantropia². Segundo Rondinelli (2002, p. 394), as EMNs, juntamente 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. São numerosos os exemplos de filantropia apoiados pelas EMNs, dos quais se pode citar: a parceria Coca-Cola e Rotary Internacional, para ajudar o governo da Índia a imunizar a população contra a poliomielite; e o fundo da Nokia, de US\$ 11 milhões, montado 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, p. 395).

Outro conjunto importante de poder brando das empresas está associado à relação delas com as chamadas comunidades epistêmicas. As ações 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 que envolvem estruturas políticas e culturais, assim como de instituições dedicadas a definir e a 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 dos valores que as comunidades epistêmicas criam em torno do assunto objeto da cooperação. 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 a 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 dá-se de várias formas, dentre as quais a contratação de profissionais exclusivamente para se discutir tecnicamente os produtos com a comunidade epistêmica, prática bastante comum na indústria farmacêutica, através de: 1) contratação de farmacêuticos e médicos pelas EMNs; 2) promoção de congressos e feiras; 3) patrocínio a pesquisas independentes em universidades; e 4) distribuição de prêmios científicos; etc.

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

Resumindo, fundamentalmente temos a hipótese de que as EMNs afetam as preferências dos Estados e as 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, ou seja, de acordo com o seu poder estrutural. E, igualmente, exercem essa influência por meio de seu poder brando, através das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para o convencimento da população local, dentre outras técnicas associadas às imagens da empresa e de seus produtos.

3 Os limites do poder das EMNs nas relações econômicas internacionais - extensão dos modelos HOSS e 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 Stopler-Samuelson (HOSS) onde: 1) em Heckscher-Ohlin, um país tende a exportar bens intensivos em seu fator abundante e importar bens intensivos em seu fator escasso; e 2) em Stopler-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 a sua riqueza, fruto da mudança, aumentam a sua influência política; e
- Os meios e as preferências políticas do grupo beneficiado pelas mudanças tendem a aumentar.

Como conseqüência do modelo HOSS e Rogowsky, tem-se a seguinte proposição relativa 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; e
- Colorário 1 – *Ceteris Paribus*, se o nível de bem-estar do país piorar em decorrência da internacionalização, maior será a probabilidade de sucesso da oposição às EMNs.

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 escala, é de se esperar que a oposição às EMNs venha de empresas que podem ser grandes para os padrões locais e que 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, políticos populistas tendem, muito facilmente, a capturar a raiva coletiva e a canalizar para os seus próprios interesses políticos.

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 organizações não-governamentais (ONGs), 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 à delegação de países “prejudicados” pelas EMNs.

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

- Quando os interesses das EMNs não coincidem com os interesses básicos das coalizões, as posições que representam os interesses das EMNs podem cair no momento da formação da coalizão ou no momento da coalizão negociar com outras coalizões; e
- Quando o 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 representar a derrota a interesses fundamentais das EMNs.

4 As EMNs e as negociações do protocolo de cartagena de biosegurança

No caso das negociações do Protocolo de Cartagena existem três grandes círculos de países que merecem uma análise. O bloco composto pelos Estados Unidos, o principal país da coalizão Grupo de Miami, a União Européia e o Brasil, um importante país da coalizão Like-Minded.

O Grupo de Miami formou-se principalmente em função de um racha entre os países em desenvolvimento. A Argentina, o Uruguai e o Chile não tinham um interesse convergente com os outros países do G-77, em especial com relação ao tradicional parceiro, o Brasil. Isso porque os três países já tinham uma larga proporção de sua produção agrícola baseada em sementes geneticamente modificadas e se preocupavam com que uma posição precaucionária pudesse servir de desculpa, especialmente aos países europeus, para bloquear as suas importações. Desta forma, eles se alinharam aos Estados Unidos e ao Canadá que já tinham uma considerável e longa tradição em transgenia. Segundo dados da *The Economist* (2000), por exemplo, a Argentina tem a segunda maior área agricultável baseada em organismos geneticamente modificados (OGMs) do mundo, com 16,8% do total no planeta, perdendo apenas dos EUA, com 71,9%, mas ficando à frente do Canadá com 10%.

Os Estados Unidos sempre mantiveram 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 (SANDBLUM, 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 a 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 extremamente custosa, o que favorece a concentração industrial. Trata-se, em especial, da Monsanto, que é diretamente responsável por 90% das plantações de soja geneticamente modificadas no planeta (FOE; CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, 2003, p. 9). Além da Monsanto, a DuPont e a Syngenta são outras gigantes da biotecnologia aplicada à agricultura, em um crescente multibilionário mercado de sementes que se torna mais e mais concentrado (CLAPP, 2002; CADOT; SUWA-EINSENMANN; TRAÇA, 2001).

Por trás das posições norte-americanas, desde a Convenção de Biodiversidade (CBD) e, em seguida, na pré-negociação e na negociação do Protocolo de Cartagena, estava um amplo leque de interesses dos setores de agricultura, de alimentos e de biotecnologia, representados diretamente pelas principais empresas do setor ou, em conjunto, por organizações de interesse como a BIO, Associação Nacional dos Produtores de Milho, dentre outras.

No caso da relação entre as EMNs e a formação da posição norte-americana, fica claro que a iniciativa privada, os fazendeiros e as empresas de biotecnologia tinham um poder estrutural enorme que, econômica e politicamente, representava um forte poder de barganha em relação ao governo. Por outro lado, eram convergentes os interesses do governo e das EMNS, dados os impactos econômicos das exportações de produtos transgênicos e do aumento da competitividade da agricultura local, além do alcance político dessas empresas, que aumenta à medida que as multinacionais do setor são fortalecidas e penetram nos mercados mundiais.

Já em relação à União Européia (UE), o estabelecimento de uma posição comum sobre os OGMs foi extremamente difícil. Isso porque o tema da 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, às autoridades regularizadoras de cada Estado, a intenção da introdução de OGMs no meio-ambiente. Caberia a tais autoridades autorizar ou não a semente. O Artigo 13 afirmava 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 Européia impôs uma moratória de facto à autorização de novos OGMs (ANDERSON; NIELSEN, 2000; CADOT; SUWA-EINSENMANN; TRAÇA, 2001, p. 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 Européia, Jacques Delors, de 1993, indicava que a indústria de biotecnologia deveria ser considerada estratégica para o desenvolvimento econômico europeu. Essa posição foi reafirmada pelo Presidente da Comissão Européia, Jacques Santer, no Encontro do Conselho Europeu, de 1996 (BALANYÁ et al., 2003, p. 81)

De certa forma, já na década de 1990, a Associação Européia de Bioindústrias (EuropaBio)³, como articuladora dos interesses das empresas de biotecnologia na Europa, teve que operar em um ambiente já consideravelmente hostil, porque, a essa altura, a opinião pública era consideravelmente favorável ao princípio da precaução⁴. Organizações não governamentais, como o Greenpeace, 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 surgiu 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 européia 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 nas autoridades da UE, em relação ao tema de segurança alimentar. Um tanto por conta disso, 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).

Ao final da década de 1990, a opinião pública européia era largamente contrária a alimentos produzidos a partir de OGMs. Entre 1996 e 1999, as demonstrações populares cresceram cada vez mais, conseguindo o apoio de figuras públicas como Príncipe Charles, dentre outras. Talvez o auge simbólico dos protestos tenha sido a invasão e a 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, p. 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 os defender dos produtos importados, especialmente em relação à 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 a proposição 1) (CADOT; SUWA-EINSENMANN; TRAÇA, 2001, p. 4).

Isto não quer dizer que a UE tenha simplesmente ignorado as EMNs, ao contrário, a sua posição intermediária entre o Grupo de Miami e o grupo Like-Minded, apesar de um tanto quanto oscilante, indica que houve uma barganha distributiva na relação entre as EMNs e a UE, onde essas empresas foram capazes de estruturar o problema de forma a mostrar aos governos nacionais e a Bruxelas os riscos competitivos, em relação aos Estados Unidos, de se isolar o setor de biotecnologia.

A posição européia foi resultado de uma barganha distributiva, onde os interesses dos Estados ponderaram, em conjunto, os diferentes atores políticos presentes na UE (agricultores, sindicatos, ONGs, EMNs, etc.).

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, acabaram 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.

Desde o início das negociações do Protocolo de Cartagena, o Brasil foi um ativo participante do G-77 e, em seguida, do grupo Like-Minded⁵. Interessante notar que, quando

o 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. Isso 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. Destarte, 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 essas 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 dos OGMs como uma questão de acesso a mercados⁶.

O Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade, tanto no início quanto ao longo do processo de negociação de Cartagena. As baixas presença e importância econômica das EMNs do setor no país fizeram com que o Brasil formasse a sua posição independentemente de qualquer pressão das EMNs.

Como um todo, o texto do Protocolo de Cartagena foi fortemente resultado da convergência e da negociação de posições entre o grupo Like-Minded e a UE, com o apoio do Grupo do Compromisso⁷ e o Grupo 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. É como se, de certa forma, o grupo estivesse plenamente ciente de que um Protocolo de Biosegurança seria adotado independentemente de sua vontade. Então, a estratégia passou a ser a de minimizar os prejuízos.

O Grupo de Miami consistentemente bloqueou todo o processo de negociação em Cartagena, na tentativa de excluir, do escopo do Protocolo, os OGMs destinados à alimentação humana ou animal e ao processamento destes alimentos. 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 que permitiria que as regras dos acordos regionais não se submetessem às regras adotadas no Protocolo.

O interesse das EMNs 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 a Câmara Internacional de Comércio, os grandes grupos enviaram os seus próprios representantes nas negociações, como a Monsanto, a DuPont e a Syngenta. Todos estes representantes articularam-se, independentemente de suas origens, para buscar assegurar que não fossem aprovadas regras restritivas aos OGMs, portanto, os seus interesses alinhavam-se com os do Grupo de Miami.

Em 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 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 em desenvolvimento buscavam-nos constantemente para se municiar de informações (NEWEL; GLOVER, 2003, p. 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. Nesse 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.

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 (apud BIERMANN; BROHM; DINGWERTH, 2002), os cientistas tenderam a, de certa forma, representar o Grupo de Miami, a UE, incluindo a Suíça e outros membros não europeus da OECD, e os países em desenvolvimento.

As EMNs associaram-se 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 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 apud BIERMANN; BROHM; DINGWERTH, 2002, p. 241).

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 incluiu organismos destinados à alimentação humana ou animal e ao processamento de tais alimentos, foram criadas obrigações relativas à rotulagem e à 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 sobrepusesse às regras da OMC, e não incluísse os farmacêuticos e as obrigações de responsabilidade e de compensação financeira. Ou seja, só se pode avaliar, como vitória das EMNs, o resultado final do processo de negociação, se ele for considerado em termos prospectivos⁸.

Dessa forma, vemos que as EMNs não foram plenamente capazes de influenciar substancialmente as coalizões, a não ser a de Miami, onde havia uma clara convergência de interesses. A coalizão empresarial era fortemente transnacional mas, em especial, não conseguiu sensibilizar a UE, o que seria de grande importância para os seus objetivos.

A seguir, a Figura 1, mostra que fundamentalmente as EMNs foram capazes de influenciar os Estados Unidos e, em seguida, indiretamente foram responsáveis pela formação da coalizão do Grupo de Miami. Essa coalizão buscou realizar barganhas do interesse das EMNs. Entretanto, ela não fez parte do *winning set* e, portanto, as empresas não foram capazes de influenciar largamente o conteúdo final do Protocolo de Cartagena.

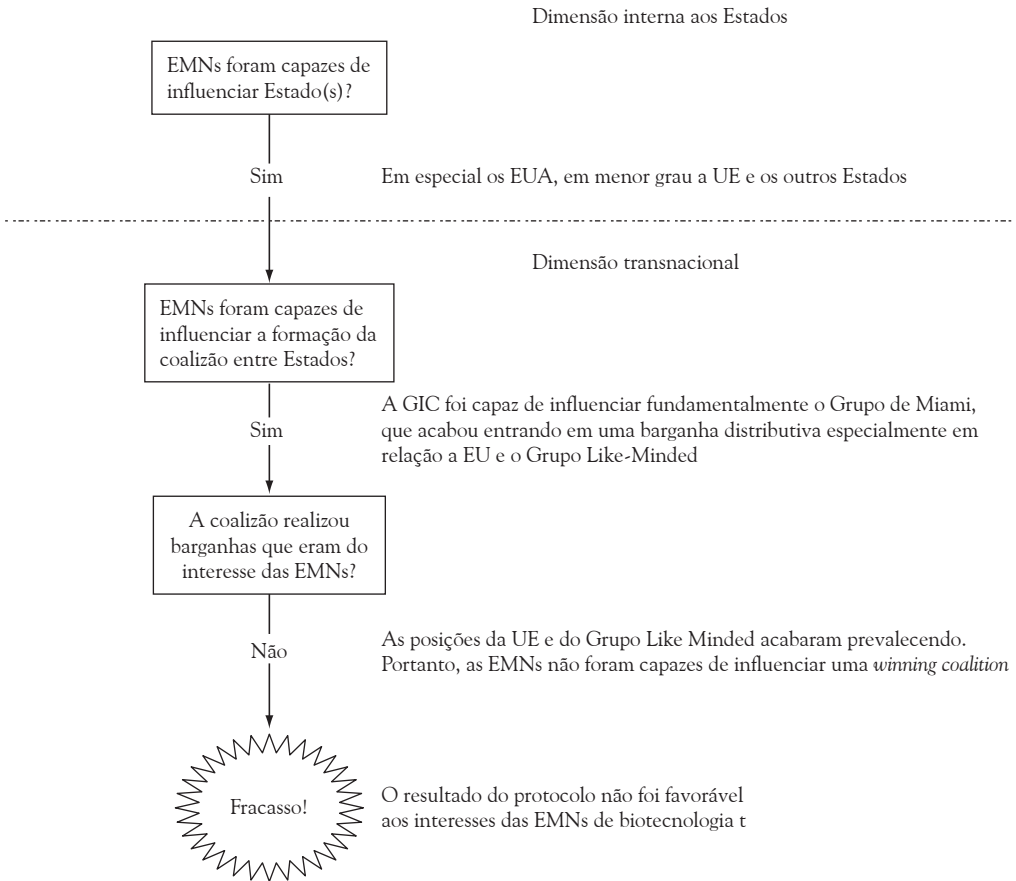


Figura 1. A influência das EMNs nas negociações do Protocolo de Cartagena.

5 Conclusões

Neste artigo, procurou-se mostrar como as EMNs se comportam como negociadores internacionais nas relações econômicas internacionais. Sugeriu-se que a hipótese geral a ser verificada era a de que as EMNs buscam influenciar os Estados e as 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 assumia que, apesar de as EMNs terem tornado-se 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.

Dentro de um processo de barganha multilateral, é preciso identificar se as EMNs influenciam as coalizões “certas”, ou seja, se o interesse das EMNs está alinhado com os interesses de uma coalizão disposta a levar, às últimas conseqüências, a defesa desses interesses. Caso as EMNs alinhem-se com uma coalizão que, de alguma forma, tem relativamente pouco peso, seus interesses não serão plenamente atendidos e serão perdidos em meio às 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, de alinhamento de interesses com outras empresas em caráter transnacional, alinhamento dos interesses das EMNs com os interesses das coalizões em processos multilaterais e, finalmente, que a coalizão escolhida faça parte do *winning set* do processo de negociação.

No caso da negociação do Protocolo de Cartagena, ficou claro que, de acordo com a proposição 1, os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tenderam, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs, através de uma articulação consistente de opositores a influências das EMNs, no nível nacional europeu e no nível transnacional, dentro já da negociação do protocolo. A articulação de oposição à influência das EMNs contribuiu para a formação dessa coalizão, e, em especial da coalizão da UE e do Grupo Like-Minded, em torno do princípio da precaução.

Referências bibliográficas

- ADLER, E.; HAAS, P. Conclusion: epistemical Communities, World Order, and the Creation of a Reflexive Research Program. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 367-390, 1992.
- ANDERSON, K.; NIELSEN, C. P. **How will the GMO Debate Affect the WTO and Farm Trade Reform?** Agricultural Policy Discussion Paper 17. New Zealand: Centre for Applied Economics and Policy Studies, 2000.
- BALANYÁ, B. et al. **Europe Inc.: Regional & Global Restructuring & the Rise of the Corporate Power.** London: Pluto Press and Corporate Europe Observatory, 2003.
- 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.
- CADOT, O.; SUWA-EISENMANN, A.; 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.
- CLAPP, J. **Transnational Corporate Interests and Global Environmental Governance: Negotiating Rules for Agricultural Biotechnology and Chemicals.** Paper presented at the International Studies Association Meeting. New Orleans, 2002.
- FALKNER, R. Negotiating the Biosafety Protocol: The International Process. In: BAIL, C.; FALKNER, R.; MARQUARD, H. (Eds.). **The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?** London: The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, 2002.
- FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL AND CORPORATE EUROPE OBSERVATORY. **Business Rules: Who Pays the Price?** Amsterdam, Netherlands, 2003.
- GILL, S.; LAW, D. **The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies.** The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.
- GUPTA, A. When Global is Local: Negotiating Safe Use of Biotechnology. In: BIERMANN, F.; BROHM, R.; DINGWERTH, K. (Eds.). **Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change.** Potsdam, Alemanha: Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2001.
- KEOHANE, R.; NYE, J. S. **Power and Interdependence.** Harper Collins, NY, 2001
- KORTEN, D. C. **When Corporations Rule the World.** San Francisco, CA: Kumarian Press and Berrett-Koehler Publishers, 2001.
- MANSTER, M. H.; TURTON, N. D. **The Penguin Wordmaster Dictionary.** London, England: Penguin Books, 1997.
- 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 Illinois at Urbana-Champaign, 1999.

- NEWEL, P. Globalization and the Governance of Biotechnology. **Global Environmental Politics**, v. 3, n. 2, 2003a.
- _____. **Domesticating Global Policy on GMOs: Comparing India and China**. IDS Working Paper 206. Brighton, Inglaterra: Institute of Development Studies, 2003b.
- NEWEL, P.; GLOVER, D. **Business and Biotechnology: Regulation and the Politics of Influence**. IDS Working Paper 192. Brighton, Inglaterra: Institute of Development Studies, 2003.
- NYE, J. S. **O Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora Unesp, 2002. _____. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York, NY: Public Affairs, 2004.
- RONDINELLI, D. A. Transnational Corporations: International Citizens or New Sovereigns? **Business and Society Review**, v. 107, n. 4, p. 391-413, 2002.
- ROGOWSKY, R. **Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ROWLANDS, I. H. Transnational Corporations and Global Environmental Politics. In: JOSSELIN, D.; WALLACE, W. (Eds.). **Non-State Actors in World Politics**. New York: Palgrave Publishers, 2001.
- SANDBLOM, L. O. **Genetically Modified Organisms (GMOs): A Transatlantic Trade Dispute**. California, USA: Monterey Institute of International Studies, 2000. CD 690/691. MACD Project.
- THE ECONOMIST. **A Survey of Agriculture and Technology**. March 25th, 2000.

Notas

- ¹ Veja, por exemplo, o site: <http://www.onpoint-marketing.com/brand-awareness.htm> (acessado em: 27/03/2005).
- ² O mundo corporativo prefere diferenciar a filantropia da responsabilidade social, por associar a primeira à caridade e a segunda ao comprometimento com a comunidade em que a empresa atua. Logicamente que esta diferenciação ajuda o objetivo de incluir a filantropia como parte importante da estratégia de construção de imagem da empresa e de seu poder brando, portanto, os termos são usados aqui como sinônimos.
- ³ A EuropaBio foi fundada em 1996, representando 600 empresas do setor de biotecnologia, desde grandes empresas européias como a Bayer, Solvay, Unilever, Danone Group, Novartis, Rhonê-Poulec e Nestlé, até 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).
- ⁴ 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.
- ⁵ Grupo de países em desenvolvimento que costuma operar uma coalizão em negociações em fóruns intergovernamentais.
- ⁶ Esta posição é congruente com a argumentação de Arthur H. V. Nogueira (apud BAIL; FALKNER; MARQUARD, 2002, p. 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.
- ⁷ Coalizão que incluiu o Japão, México, Coréia do Sul, Singapura, Suíça e Nova Zelândia. Embora apoiasse a inclusão do princípio da precaução, a coalizão estava interessada em diminuir a zona de atrito entre os grupos de Miami e do Like-Minded, para que o resultado fosse um Protocolo efetivo que refletisse um consenso sobre o assunto.
- ⁸ Este caso significa uma estruturação do problema como o de minimização dos prejuízos.

OS LIMITES DO PODER DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS — O CASO DO PROTOCOLO DE CARTAGENA

GILBERTO SARFATI

Resumo: O objetivo primário deste trabalho é identificar os limites da influência das empresas multinacionais (EMNs) em processos multilaterais de negociação. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses entre os Estados e as empresas e depende da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas, bem como da capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar. Em seguida, é reconhecida a limitação do poder de influência das EMNs através de uma extensão do modelo Frieden-Rogowsky, onde se propõe que os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs. Finalmente, apresenta-se um estudo de caso sobre o Protocolo de Cartagena de Biosegurança, instrumento complementar à Convenção de Biodiversidade (CBD), que regulamenta os organismos geneticamente modificados (OGMs). Uma importante conclusão do trabalho é explicar as circunstâncias em que as EMNs operam como negociadoras, através de sua influência e da utilização de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais.

Palavras-chave: Empresas multinacionais. Negociação multilateral. Relações econômicas internacionais. Transgênicos.

The limits of power of multinational companies – the Cartagena protocol on biosafety

Abstract: *The main objective of this work is to identify the limits of the influence of multinational companies (MNCs) in multilateral negotiation processes. The defence efficiency of their corporate interests depends basically on the confluence between their interests and their national governments' and on the governments' vulnerabilities in relation to the companies' activities as well as on the limited capacity of the coalitions which the companies try to influence. I recognize the limitations of the MNCs' influential power through an extension of the Frieden-Rogowsky model, where I propose that the sectors damaged by the process of internationalization tend – nationally and transnationally – to oppose the political actions of the MNCs. The second part of the work shows the role of MNCs in 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 work is to explain under which circumstances the MNCs are able to act as negotiators using their influence as well as their structural and soft powers, by trying to form transnational coalitions and by helping to build coalitions among national governments in order to defend their interests in intergovernmental negotiation processes.*

Keywords: *Multinational companies. Multilateral negotiation. Environmental governance. Genetically modified organisms.*