

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SILVANA ALINE SOARES SIMON

**DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA: AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA
RODADA DOHA (2003-2008)**

PORTO ALEGRE

2012

Silvana Aline Soares Simon

**DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA: AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA
RODADA DOHA (2003-2008)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientador: Prof.^a Dra. Ondina Fachel Leal

Porto Alegre

2012

CIP - Catalogação na Publicação

Simon, Silvana Aline Soares
DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA: AS NEGOCIAÇÕES
AGRÍCOLAS DA RODADA DOHA (2003-2008) / Silvana Aline
Soares Simon. -- 2012.
142 f.

Orientadora: Ondina Fachel Leal.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Agricultura. 2. Diplomacia Econômica. 3.
Atores. 4. Política Externa Brasileira. 5. Rodada
Doha. I. Leal, Ondina Fachel, orient. II. Título.

Silvana Aline Soares Simon

**DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA: AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA
RODADA DOHA (2003-2008)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovada em ____/ 11/2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Ondina Fachel Leal (Orientadora) – PPG em Relações Internacionais e PPG em Antropologia – UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – PPG em Relações Internacionais PPG em Ciência Política – UFRGS

Prof. Dr. Enrique Serra Padrós – PPG em Relações Internacionais e PPG em História – UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Waterloo Radomsky – PPG em Sociologia e PPG em Desenvolvimento Rural – UFRGS

À minha mãe, Cleuza, com amor e gratidão, e ao meu pai, Eugênio,
onde quer que esteja, está sempre comigo, nas minhas mais sublimes
memórias.

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq, pelo apoio financeiro a esta pesquisa.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Ondina Fachel Leal, a quem serei grata por todo o sempre.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, em especial aos professores Raúl Enrique Rojo, Carlos Enrique Ferreira e Maria Susana Soares.

Meu sincero agradecimento à funcionária da Secretaria, Nara Widholzer.

A todos os queridos amigos do Mestrado, cujo carinho foi essencial nessa caminhada, Andressa Ternes, Bruno Jubran, Bruno Mendelski, Daniel Wartchow, Denise Oliveira, Fábio Floriano, George Sturaro, Leonardo Alles, Leonardo Braga, Maria Teresa Bizarria e Rafael Araújo.

Aos entrevistados da Câmara de Comércio Exterior, do Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, e da Secretaria de Relações Internacionais, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pela solicitude com que me prestaram esclarecimentos sobre o tema da minha pesquisa.

Aos funcionários do Arquivo Histórico do Itamaraty, por terem me possibilitado o acesso a inúmeros documentos e pela sua inestimável gentileza.

Ao Haroldo Ramanzini, por ter compartilhado comigo sua pesquisa e diversas fontes que modificaram os rumos da minha dissertação.

Ao meu querido mestre e amigo, Gilvan Brogini, responsável por despertar em mim um grande interesse pelos temas de comércio internacional.

Ao Juliano, por ter sido meu grande incentivador e por ter, com o seu exemplo, me ensinado o amor à vida acadêmica.

Agradeço, igualmente, à Fernanda Fernandes, anjo amigo e fonte de inspiração.

A todos os amigos da Academia do Centro, da SEAK e da FGV e ao Jurandir e à Maria, por terem tornado minha passagem por Porto Alegre muito melhor.

Aos meus amigos e familiares, em especial à minha irmã, Sílvia, ao meu padrinho, José, à minha tia, Marina, e às amigas, Daiane e Maria Eugênia.

Por fim, agradeço infinitamente à minha mãe pelo apoio irrestrito aos meus estudos.

A diplomacia de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, opera com outro conceito de ação multilateral, que transita da ênfase *obediência* às regras do ordenamento global à ênfase ser *parte ativa* da produção de regras, isto é, das estruturas hegemônicas do capitalismo. Em suma, novas atitudes caracterizam a ação multilateral brasileira durante o governo Lula. Uma situa-se ao lado da continuidade: tanto em teoria como na prática o multilateralismo permanece como um dos valores mais eminentes da política exterior, na suposição de que o ordenamento global em seu conjunto produz os melhores benefícios para as relações internacionais. Outra atitude também lança raízes no passado, porém representa inovação conceitual e operacional: não mais confrontar ou reformar, tampouco submeter-se de modo passivo, mas penetrar a ação das estruturas hegemônica do capitalismo de modo a ser parte do jogo de reciprocidades internacionais, do comando e dos benefícios. Essas novas atitudes diante do multilateralismo motivam a ação externa em duas esferas: a da construção e meios e a da realização de fins, tidas como necessárias para substituir o idealismo kantiano pelo realismo expresso na busca da reciprocidade real das relações de interdependência.

Amado Luiz Cervo. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, 2008.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as alterações ocorridas no perfil da diplomacia econômica brasileira, atividade que era, tradicionalmente, de competência do Estado, desempenhada pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE). Com as mudanças ocorridas nas estruturas políticas domésticas, a partir da redemocratização e da abertura econômica, no entanto, verificou-se a emergência de novos atores, estatais e não estatais, que passaram a participar desse processo. Essa remodelação ocasionou a ruptura do isolamento burocrático do MRE e de sua responsabilidade quase exclusiva pela formulação dos posicionamentos internacionais do Brasil. Para atender ao objetivo deste estudo, escolheu-se como objeto de análise o processo doméstico de elaboração dos posicionamentos brasileiros para as negociações agrícolas da Rodada Doha, no período entre 2003 e 2008, em que ocorreu uma expressiva interlocução entre atores representantes do Governo e da sociedade civil, no âmbito do Grupo Técnico Informal. Desse modo, este estudo busca identificar os diferentes atores que participaram desse processo, seus interesses específicos, em que medida eles foram incorporados na atuação internacional do Brasil e, por fim, o papel do MRE diante da emergência desses novos atores. O foco desta pesquisa é a análise do nível doméstico da diplomacia econômica e a compreensão de como ocorre a formulação desse processo. O nível internacional também será considerado, com a finalidade de explicarem-se os constrangimentos internacionais que influenciam nas decisões finais dos formuladores da diplomacia. Para tanto, serão utilizados, como ferramentas para a análise, os modelos teóricos que enfatizam a interação entre os níveis doméstico e internacional.

Palavras-chave: Agricultura. Atores. Diplomacia Econômica. Política Externa Brasileira. Rodada Doha.

ABSTRACT

This research aims to analyze the changes in the profile of Brazilian economic diplomacy. Traditionally, diplomacy was an activity of competence of the State, predominantly performed by the Ministry of Foreign Affairs (MRE). However, with the changes in the national political structures, from democratization and economic liberalization, there has been the emergence of new actors, state and non-state actors, who came to participate in this process. This characterized the rupture of MRE's bureaucratic insulation and its almost exclusive responsibility on the formulation of the Brazil's international placements. To reach the objective of this study, the object of analysis chosen was be the domestic process of preparation of Brazilian's placements for agricultural negotiations of the Doha Round, in the period between 2003 and 2008, in which there was a significant dialogue between representatives of the government actors and civil society within the Informal Technical Group. Thus, this study seeks to identify the different actors who participated in this process, their specific interests, to what extent they have been incorporated into international operations in Brazil and, finally, the role of MRE before the emergence of these new actors. The focus of this research will be the domestic level of analysis, since the main goal is to understand how the process formulation of economic diplomacy occurs. However, the international level will also be taken into consideration, in order to explain the international constraints that influence the final decisions of the framers of diplomacy. For this purpose, theoretical models that emphasize the interaction between the domestic and international levels will be used as analysis tools.

Keywords: Actors. Agriculture. Brazilian Foreign Policy. Doha Round. Economic Diplomacy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Organograma Atores da Diplomacia Econômica	42
Figura 02: Organograma Composição da CAMEX.....	63
Figura 03: PIB do Agronegócio e PIB do Brasil (2011)	75
Figura 04: Composição do PIB do Agronegócio.....	76
Figura 05: Gráfico Evolução do Saldo Comercial do Agronegócio Brasileiro	77
Figura 06: Gráfico Evolução das Exportações Agrícolas.	78
Figura 07: Gráfico Exportação por Produtos.....	79
Figura 08: Rodadas de Negociações do GATT	94
Figura 09: Três Pilares do Acordo sobre Agricultura	100
Figura 10: Redução Tarifária: Rodada Uruguai e Rodada Doha.	107
Figura 11: Novos Temas Rodada Doha.....	107
Figura 12: Interesses Pontuais do Brasil em Agricultura.....	112
Figura 13: Pacote de Julho de 2008.	125
Figura 14: Organograma Unidade de Decisão das Posições Agrícolas Brasileiras.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Abertura do Agronegócio.	72
Tabela 02: Participação Agrícola no Comércio Mundial US\$ bilhões.	77
Tabela 03: Exportações Agrícolas por Mercados (2004-2010).....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABAG** – Associação Brasileira de Agribusiness
- ABDI** – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- ACP** – *African, Caribbean and Pacific Group of States*
- AFEPA** – Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
- MAS** – *Aggregate Measure of Support*
- APE** – Análise de Política Externa
- APEX** – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- AsA** – Acordo sobre Agricultura
- CACEX** – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
- CAMEX** – Câmara de Comércio Exterior
- CE** – Comunidades Europeias
- CEE** – Comunidade Econômica Europeia
- CNA** - Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil
- COFIG** – Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações
- CONCEX** – Conselho Nacional de Comércio Exterior
- CONEX** – Conselho Consultivo do Setor Privado
- CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPA** – Conselho de Política Aduaneira
- CRB** – Confederação Rural Brasileira
- CTA** – *Committee on Trade in Agriculture*
- CTIC** – Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial
- CTT** – Coordenadoria Técnica de Tarifas
- DECEX** – Departamento de Comércio Exterior
- DPPC** – Departamento de Planejamento e Política Comercial
- DTIC** – Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial
- DTT** – Departamento Técnico de Tarifas
- ETNs** – Empresas Transnacionais
- FAO** – *Food and Agriculture Organization*
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- GATT** – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- GECEX** – Comitê Executivo de Gestão

GICI – Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional e de Mercadorias e Serviços

GTI – Grupo Técnico Informal

ICMS – Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais

IPEA – Instituto de Política Econômica Aplicada

ISI – Importação por Substituição de Importações

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planificação

MF – Ministério da Fazenda

MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo

MRE – Ministério de Relações Exteriores

NAMA – *Non Agricultural Market Access*

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

OTDS – *Overall Trade Domestic Support*

PDs – Países Desenvolvidos

PEDs – Países em Desenvolvimento

PEs – Produtos Especiais

PMDRs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

REBRIP – Rede Brasileira de Integração dos Povos

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SH – Sistema Harmonizado

SMC – Sistema Multilateral de Comércio

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura

S&D – Tratamento Especial e Diferenciado

SSG – *Special Agricultural Safeguard*

SSM – *Special Safeguard Mechanism*

USTR – *United States Trade Representative*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
1 DIPLOMACIA ECONÔMICA	39
1.1 Conceito e prática	39
1.2 Atores	41
1.3 Modelos teóricos para análise da diplomacia econômica	48
1.3.1 Os jogos de dois níveis: modelo teórico de Robert Putnam.....	49
1.3.2 Interesses, instituições e informação: modelo teórico de Helen Milner	51
2 CASO DO BRASIL: A DIPLOMACIA ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA	58
2.1 Redemocratização, abertura econômica e reformulação do aparelho burocrático no Brasil	58
2.2 O processo decisório da diplomacia brasileira	64
3 A POLÍTICA EXTERNA AGRÍCOLA BRASILEIRA	70
3.1. As reformas no setor agrícola e a abertura econômica	70
3.1.2 O Agronegócio Brasileiro e sua Internacionalização	75
3.2 A formulação da política externa agrícola	81
4 A AGRICULTURA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO	88
4.1 O sistema multilateral de comércio	89
4.2 A questão agrícola no Sistema Multilateral de Comércio	92
4.2.1 O Acordo Sobre Agricultura	99
4.3 A Rodada Doha	104
4.3.1 O Documento de Modalidades de 2008	106
5 POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA DOHA	111
5.1 Interesses pontuais do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha	111
5.2 As negociações agrícolas da Rodada Doha: os posicionamentos do Brasil e a coalizão do G-20	116
5.3 A formulação das posições brasileiras para as negociações agrícolas da Rodada Doha	127
5.3.1 A unidade de decisão.....	128
5.3.2 O processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros	133
5.3.3 Considerações a partir dos modelos teóricos	139
CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	149

INTRODUÇÃO

Até o início dos anos 1990, a diplomacia era de competência dos Estados e centralizada nos ministérios de relações exteriores. Essa atividade era conduzida predominantemente por diplomatas e sua prática restrita às relações entre Estados. Segundo a definição de Calvet de Magalhães (1996), a diplomacia pode ser entendida como um instrumento da política externa para o estabelecimento e o desenvolvimento de contatos pacíficos entre os Governos de diferentes Estados, por meio do emprego de intermediários mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes, os diplomatas.

Em virtude das mudanças ocorridas no cenário internacional, a partir do fim da Guerra Fria e do avanço do processo de globalização, a diplomacia passou por transformações em quase todos os países inseridos no regime democrático. Novos atores, estatais e não estatais, passaram a participar do seu processo decisório de forma cada vez mais ativa. O ingresso de outros protagonistas provocou a ruptura do papel predominante dos ministérios de relações exteriores quanto à condução da diplomacia, que passou a contar com a participação simultânea de múltiplos intérpretes, em um cenário de democratização do processo político nos níveis nacional e internacional.

No Brasil, em particular, com as transformações ocorridas nas estruturas políticas domésticas, após a redemocratização e a abertura econômica, verificou-se uma alteração na forma de se conduzir a diplomacia. O Ministério de Relações Exteriores, até então caracterizado pelo alto grau de autonomia e por sua responsabilidade quase monopolística sobre as questões externas, passou a contar com a participação de novos atores para a formulação dos posicionamentos internacionais do Brasil, sobretudo nas questões econômicas.

Esses novos atores emergiram tanto da incorporação de novas temáticas na agenda diplomática brasileira – fruto das mudanças ocorridas no cenário internacional e do aumento da internacionalização¹ da economia brasileira – quanto das reformas realizadas no aparelho burocrático federal e do espaço angariado pela sociedade civil com a consolidação das estruturas democráticas. Verificou-se, a partir de então, a criação de assessorias internacionais na quase totalidade das pastas ministeriais do Poder Executivo bem como a criação de

¹ Na definição de Keohane e Milner (1996), o conceito de internacionalização se refere à redução exógena nos custos das transações internacionais, o que pode ser medido, de forma empírica, pela relação entre o crescimento na proporção de fluxos econômicos internacionais e os fluxos econômicos domésticos.

associações e de confederações representantes dos interesses da sociedade civil organizada. A emergência desses atores, que passaram a exercer grande influência na formulação da política externa, está na base da caracterização da diplomacia econômica contemporânea.

Neste estudo, cujo escopo é analisar as características da diplomacia econômica brasileira, escolheu-se como objeto de análise o processo doméstico de formulação dos posicionamentos do Brasil para as negociações agrícolas da Rodada Doha. O foco principal é a interação entre os novos atores e o Ministério de Relações Exteriores, visando a entender de que forma seus interesses foram incorporados nas posições externas adotadas pelo Brasil.

O setor agrícola brasileiro passou por uma significativa transformação, nos anos 1990, que impulsionou seu fortalecimento e sua internacionalização. Dentre os fatores que fomentaram esse crescimento, destacam-se a abertura econômica, as reformas liberalizantes e a estabilização econômica brasileira. Esses acontecimentos permitiram o aumento e a diversificação da produtividade interna assim como o direcionamento da produção para o mercado externo. Até então, esse setor era caracterizado pelo protecionismo estatal, atrelado à política desenvolvimentista de Importação por Substituição de Importações (ISI), e sua pauta exportadora restringia-se a poucas *commodities*, como café, açúcar e algodão.

O fortalecimento do agronegócio e o aumento da sua inserção no mercado mundial foram acompanhados pela crescente participação do setor privado nas discussões políticas. Verificou-se a emergência de associações e de confederações representativas dos interesses privados do setor, que passaram a buscar políticas voltadas à inserção dos produtos agrícolas no mercado internacional. Além disso, as instituições políticas relacionadas à formulação da política externa agrícola passaram por importantes modificações em virtude das reformas burocráticas, que permitiram a aproximação dos grupos organizados do agronegócio junto às instituições do Governo.

No processo de coligação das categorias do agronegócio com as instituições políticas, destaca-se o papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e as mudanças realizadas em sua estrutura interna para estabelecer canais de comunicação com o setor agrícola e com o mercado internacional. Foi criado um núcleo especializado em relações internacionais, o que facilitou consideravelmente o relacionamento com o setor privado por meio de seus interlocutores, as associações setoriais. Além disso, estabeleceu-se uma nova dinâmica de diálogo com o Ministério de Relações Exteriores para a formulação da política externa agrícola.

Desse modo, a partir da criação de canais de comunicação entre os órgãos governamentais, as organizações representativas do agronegócio passaram a atuar com vistas

a influenciar as posições do Brasil nas negociações agrícolas internacionais. Quanto a isso, pode-se destacar a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, em 1999, por iniciativa da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), com o objetivo de articular a posição do setor e de participar das negociações agrícolas na Organização Mundial do Comércio.

De acordo com Carvalho (2010), o Fórum se consolidou como um importante instrumento de vocalização das demandas dos diversos setores do agronegócio e de interlocução do setor junto ao MAPA. No ano da sua criação, o Fórum promoveu reuniões setoriais, junto ao MRE e ao MAPA, com o objetivo de analisar os possíveis impactos das barreiras comerciais e os efeitos de sua possível eliminação para as principais cadeias produtivas brasileiras, o que demonstra o início da interação efetiva entre o setor privado e o Governo no que tange à formulação de posicionamentos internacionais.

O grande avanço na formulação da política externa agrícola ocorreu com a criação, em 2003, do Grupo Técnico Informal (GTI), com o objetivo de coordenar os posicionamentos dos atores domésticos para as negociações agrícolas da Rodada Doha. Pela primeira vez, formou-se uma esfera efetiva de discussão e de formulação de posicionamentos agrícolas externos, composta por atores estatais e não estatais. O Grupo foi formado pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE), alinhados com os interesses liberalizantes do agronegócio, e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ambos consonantes com os posicionamentos defensivos da agricultura familiar, contando com o respaldo do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva.

Segundo Goulart (2006), o Grupo Técnico Informal possibilitou serem ouvidos os posicionamentos dos grupos de interesse do agronegócio e o incremento do diálogo entre Governo e sociedade civil organizada. Por meio dessa esfera de discussão, as organizações representativas dos interesses do agronegócio participaram ativamente da formulação das posições brasileiras, tanto como grupos de pressão quanto como fornecedoras de respaldo técnico altamente especializado.

A criação dessa esfera de discussão e de formulação de posicionamentos externos foi necessária ao Brasil para que conseguisse fazer frente ao cenário negocial, restritivo às suas demandas. Esse mercado anteriormente se caracterizava pelas posturas protecionistas das

nações desenvolvidas, notadamente os Estados Unidos e os países que compõem a União Europeia, que relutavam em facilitar o acesso aos seus consumidores bem como em reduzir os apoios domésticos concedidos ao setor agrícola. Tendo em vista a pujança do setor agrícola brasileiro e a importância dos mercados externos para esse setor², as demandas brasileiras pautaram-se pela busca da liberalização e da efetiva regulamentação do comércio agrícola internacional.

A questão agrícola sempre figurou como o tema mais complexo das negociações do Sistema Multilateral de Comércio. Durante quase cinco décadas, a agricultura esteve sujeita a uma série de restrições e isso a deixou à margem da regulamentação existente até 1995, quando entrou em vigor o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai. Esse Acordo, no entanto, ficou bastante aquém dos interesses liberalizantes dos países em desenvolvimento, uma vez que previa a possibilidade de aplicação de inúmeras medidas de caráter distorcivo³, há muito proibidas nos demais setores regulamentados pelo SMC, tais como a concessão de subsídios domésticos à produção e à exportação.

No lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, o programa de trabalho acordado, denominado “Agenda Doha para o Desenvolvimento”, previa a continuação e o aprofundamento do processo de reforma do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai, com vistas à sua integração plena nas disciplinas do sistema multilateral de comércio. As negociações, contudo, foram marcadas por impasses e por significativas divergências de posicionamentos entre os Membros, o que fomentou a criação de coalizões. O Brasil liderou a criação da coalizão do G-20, composta por países em desenvolvimento com interesse na liberalização do comércio agrícola internacional.

A decisão de formar e de liderar a coalizão do G-20 fez parte da estratégia de se fortalecerem os posicionamentos do Brasil nas negociações, diante do contexto negocial restritivo às suas demandas. A atuação por meio da coalizão fortaleceu, em grande medida, o *status* brasileiro no sistema multilateral de comércio. O País passou a ser incluído em todos os mecanismos negociadores, inclusive nos mais restritos, além de conseguir que algumas das

² Em 2001, ano de lançamento da Rodada Doha, o setor agrícola havia contribuído com US\$ 19 bilhões no saldo da balança comercial (CARTA DE GENEVRA, 2002).

³ Medidas de caráter distorcivo referem-se a quaisquer intervenções governamentais que afetem artificialmente o mercado, por meio do favorecimento a empresas domésticas.

propostas encabeçadas pelo G-20 fossem incluídas nos documentos finais⁴ adotados pela Organização Mundial do Comércio.

Apesar da constante busca pela liberalização do comércio agrícola internacional no âmbito do sistema multilateral de comércio, os posicionamentos adotados pelo Brasil se caracterizaram pela falta de linearidade ao longo do período entre 2003 e 2008. De 2005 a 2007, o País defendeu a adoção de algumas medidas protecionistas, como o estabelecimento de uma lista de Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento; ações que foram de encontro aos interesses do agronegócio brasileiro e aos posicionamentos tradicionais do Brasil. Esse hiato posicional pode ser explicado por duas variáveis: a busca pela manutenção da coalizão do G-20 e a influência das demandas de atores domésticos ligados à Presidência da República, com destaque ao MDA e à CONTAG.

A postura adotada pelo Brasil, quando das negociações agrícolas do sistema multilateral de comércio, resultou de um processo doméstico complexo que envolveu diferentes atores, representantes de órgãos governamentais e das associações privadas do setor agrícola, com interesses distintos. Isso corrobora com a hipótese desta pesquisa de que as mudanças ocorridas no Brasil, a partir da década de 1990, com a redemocratização e a abertura econômica, levaram à alteração da diplomacia econômica brasileira, que, tradicionalmente exercida pelo Ministério de Relações Exteriores, passou a contar com a participação ativa de novos atores, estatais e não estatais, na sua formulação.

O estudo desta temática reveste-se de grande importância para as Relações Internacionais, uma vez que a emergência de novos atores alterou significativamente o processo de formulação da diplomacia no Brasil. As mudanças que ocorreram no processo decisório da política externa econômica são relevantes, na medida em que estão diretamente relacionadas à atuação dos órgãos estatais e da sociedade civil organizada em um cenário doméstico de consolidação das estruturas democráticas. Trata-se de um tema que denota a capacidade dos atores domésticos de influenciarem na formulação dos posicionamentos brasileiros externos.

A escolha do objeto de análise se justifica pela pujança do setor agrícola brasileiro, que, em 2011, participou em 22,74% da formação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (CEPEA/CNA), além de ter sido responsável pelo superávit comercial do Brasil nos

⁴ Esses documentos referem-se ao Acordo-Quadro, de julho de 2004, parágrafo 42; e a Declaração Ministerial de Hong Kong, de 2005, parágrafo 7. Os dois consolidam a possibilidade de aplicação do Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM). Além desses documentos, o Pacote de Julho de 2008 incorporou o SSM e os Produtos Especiais (PEs), duas demandas do G-20.

últimos dez anos (MAPA). Este estudo considera que, para se compreender as opções de política comercial do Brasil, particularmente em relação à agricultura, é preciso analisar as preferências dos tomadores de decisão e dos grupos organizados da sociedade civil, que agem sistematicamente junto às instâncias do Estado com o propósito de defender os interesses de setores específicos da atividade econômica. Considera-se, ainda, que este estudo de caso pode contribuir para a compreensão de questões mais gerais relativas ao processo de formulação da diplomacia econômica brasileira.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar as alterações no perfil da diplomacia econômica brasileira, no cenário pós-redemocratização, e abertura econômica, aplicada ao estudo de caso do processo doméstico de formulação dos posicionamentos do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Para isso, buscar-se-á identificar quais atores domésticos participaram do processo de formulação dos posicionamentos brasileiros; analisar quais os interesses específicos de cada um; em que medida e em que momentos eles foram incorporados na agenda do Brasil e, por fim, verificar de que forma a diplomacia econômica brasileira comporta novos atores no processo decisório e qual o papel do Ministério de Relações Exteriores na condução desse novo formato diplomático.

Para entender os posicionamentos adotados pela diplomacia brasileira nas negociações agrícolas da Rodada Doha, este estudo terá como base os modelos teóricos que indicam que as preferências dos atores domésticos são importantes para explicar as decisões de política externa no âmbito econômico. Sem excluir os limites inerentes à lógica das negociações internacionais, o foco da análise será a forma como foram estruturados os posicionamentos adotados pelo Brasil no âmbito doméstico, considerando-se a interação entre os diferentes atores.

As análises tradicionais – realistas – de relações internacionais consideram o Estado um ator unitário e racional, o que pressupõe a existência de um interesse nacional unificado. Para essas correntes, são as percepções que os governantes têm do sistema internacional, e não os grupos que atuam no ambiente doméstico do Estado, que influenciam a formulação de suas políticas. As teorias que levam em consideração o nível doméstico, em contrapartida, buscam identificar quais fatores interferem na construção dos interesses estatais e que forças influenciam a posição dos Estados na política internacional e na formulação de suas preferências em relação ao sistema internacional.

Ao contrário do que consideram algumas teorias de relações internacionais mais tradicionais, hoje o Estado não pode mais ser concebido como um ente racional e unitário. A atuação externa de um Estado não é formulada por um protagonista que toma suas decisões de

forma racional, mas pela atuação de diversos atores, que podem divergir frontalmente. As decisões finais não ocorrem por meio de uma discussão racional, mas mediante pressões e negociações. A cada arbítrio, verifica-se a intervenção de diversos participantes, tendo cada um suas próprias percepções e interesses, mas também uma capacidade diferente para impor seus posicionamentos.

A partir do entendimento da dinâmica doméstica que constituiu o escopo para a formulação dos posicionamentos brasileiros, buscar-se-á inferir a participação dos atores domésticos no processo de formulação das posições brasileiras nas negociações agrícolas. Partir-se-á do princípio de que a forma como o Brasil atuou nas conferências ministeriais da Rodada Doha relaciona-se tanto com o processo interno de construção da posição negociadora quanto com os limites que a própria lógica negociadora estabelece.

Para a elaboração desta pesquisa, que tem como foco a diplomacia econômica brasileira, mais especificamente, seu posicionamento perante as negociações agrícolas da Rodada Doha, optou-se pelos procedimentos empregados nos estudos de caso. Esse método permite o exame detalhado de um caso inserido em um fenômeno, por meio do uso de diferentes formas de coleta de dados, como análise de documentos, discursos, entrevistas pessoais e observação. A análise de um caso específico, conduzida de forma cuidadosa, pode ser aplicada de forma geral para a análise de assuntos de política externa e também para as múltiplas e complexas ações governamentais (EVERA, 2002; YIN, 2002).

Esta pesquisa adotou a perspectiva descritiva como opção metodológica, pois esse modelo permite o estabelecimento de relações entre os materiais pesquisados, os documentos primários sobre o assunto e as entrevistas com pessoas chave. De acordo com Odell (2004), o estudo de caso de tipo descritivo pode ser importante pelo seu potencial de criar analogias e estimular os estudiosos a criarem novas ideias analíticas. As conclusões obtidas por meio da utilização desse método podem, inclusive, servir para testar e avaliar a aplicação de teorias.

O recorte temporal da pesquisa compreende de 2003 a 2008, período em que foi possível verificar, no caso brasileiro, uma frequente interação entre os atores domésticos estatais e não estatais interessados nas negociações agrícolas da Rodada Doha, por meio do Grupo Técnico Informal (GTI). Após 2008, as reuniões do GTI não aconteceram mais. Assim, a despeito de a Rodada Doha ter iniciado em 2001 e ainda não ter sido concluída, para fins do presente estudo, será considerada apenas a atuação do Brasil no sistema multilateral de comércio no período mencionado, uma vez que o foco deste trabalho é a formulação dos posicionamentos brasileiros no âmbito doméstico.

Em relação às fontes utilizadas, consultou-se uma diversidade de referências e de indicadores para construir o argumento desta dissertação. A pesquisa envolveu revisão bibliográfica, análise de indicadores econômicos, fontes documentais e entrevistas. Em relação ao aspecto bibliográfico, procurou-se um melhor entendimento sobre o tema a partir de estudos já realizados e publicados, tais como livros, teses de doutoramento, dissertações de mestrado e artigos científicos. Quanto aos indicadores econômicos do agronegócio, foram utilizadas fontes oficiais do Governo brasileiro, como IBGE, MAPA, CEPEA/CNA e Agrostat.

No que tange à análise documental, para entender a dinâmica da formulação de posicionamentos no âmbito doméstico e da atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha, foram priorizadas as fontes primárias, às quais se obteve acesso no Arquivo Histórico do Ministério de Relações Exteriores, sendo elas os depachos telegráficos entre a Delegação Brasileira em Genebra (DELBRASGEN), a Secretária de Estado das Relações Exteriores (SERE), e os avisos e os ofícios relacionados às negociações agrícolas, trocados entre funcionários do MRE e demais ministérios e atores não estatais. Além disso, foram utilizadas as Cartas de Genebra, um informativo sobre a Organização Mundial do Comércio e a Rodada Doha, elaborado pela Missão do Brasil em Genebra, com análises sobre o andamento das negociações e os posicionamentos do Brasil. No tocante à regulamentação agrícola no Sistema Multilateral de Comércio, foram analisados o Acordo sobre Agricultura, da Rodada Uruguai, e o Documento de Modalidades, de 2008.

Além desses documentos oficiais, realizaram-se entrevistas em Brasília, no período entre 23 e 27 de abril de 2012. Cumpre ressaltar que se tentou estabelecer contato com os diplomatas de carreira que participaram do GTI, mas esses profissionais estavam alocados em outros países. Além disso, procurou-se, sem êxito, estabelecer contato com o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), via correio eletrônico e telefone, mas não houve retorno.

Desse modo, apenas duas entrevistas aparecerão no texto desta dissertação. A primeira foi feita com um funcionário da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão *de jure* responsável pela formulação da política externa comercial do Brasil. Apesar de a participação desse órgão ter sido marginal para as formulações dos posicionamentos brasileiros nas negociações agrícolas da Rodada Doha, a importância da entrevista se justifica para entender o papel da CAMEX na diplomacia econômica brasileira em geral.

O segundo entrevistado foi um dos participantes do Grupo Técnico Informal, coordenador geral de assuntos multilaterais da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Essa conferência foi extremamente relevante para a compreensão do contexto que serviu como pano de fundo aos posicionamentos brasileiros e à interação entre os diferentes atores que o compõem.

As entrevistas buscaram obter o maior volume de informações possível dos interlocutores. Além de um roteiro previamente elaborado, permitiu-se que os entrevistados depusessem suas experiências práticas e visões sobre o assunto. Cumpre salientar que, como se obteve acesso a apenas um funcionário participante do processo de elaboração dos posicionamentos brasileiros nas negociações agrícolas multilaterais, teve-se o cuidado de confrontar os dados obtidos pela conversa com toda a documentação primária, para evitarem-se possíveis interpretações equivocadas sobre o tema pesquisado.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. No primeiro, busca-se conceituar a diplomacia econômica, analisar seus moldes contemporâneos com base nos reflexos das transformações ocorridas no âmbito internacional, o papel dos atores que passaram a participar desse processo e os modelos teóricos que podem ser aplicados à sua análise.

No segundo capítulo, avalia-se a diplomacia econômica brasileira, demonstrando que, a partir dos acontecimentos da década de 1990, compreendidos na redemocratização, a abertura econômica e a criação de canais de interlocução entre os órgãos da burocracia governamental e a sociedade civil, quando houve uma alteração do processo de formulação da diplomacia, doravante configurada pela participação de múltiplos atores.

O terceiro capítulo aborda o fortalecimento e internacionalização do agronegócio brasileiro a partir da abertura econômica e da liberalização comercial da década de 1990 e traz informações sobre o desempenho agrícola brasileiro no cenário internacional e os indicadores da sua internacionalização. Após, descreve os impactos das transformações políticas na organização do setor privado e no seu relacionamento com o setor público. O objetivo é demonstrar o peso do setor agrícola para a economia brasileira e a forma como os atores domésticos passaram a participar da formulação da política externa agrícola.

O quarto capítulo tem como escopo situar a questão agrícola no sistema multilateral de comércio. Para isso, serão abordados os entraves à sua regulamentação até a Rodada Uruguai, da qual resultou o Acordo sobre Agricultura (AsA). Em relação ao AsA, estão destacadas suas principais características, com ênfase nos três pilares principais de regulamentação: acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação. Após, será avaliado o cenário negocial da Rodada Doha, com destaque aos interesses dos diferentes

grupos de países e aos avanços e impasses no que se refere à regulamentação agrícola da Rodada Doha em relação à Rodada Uruguai, com base no Documento sobre Modalidades, aprovado em 2008.

O quinto capítulo, por fim, será dedicado ao estudo de caso desta pesquisa. Serão analisados, primeiramente, os interesses pontuais do Brasil nas negociações agrícolas em relação aos três pilares do Acordo sobre Agricultura e a atuação do Brasil na Rodada Doha entre 2003 e 2008, período em que o Brasil atuou por meio da coalizão do G-20. Após, será avaliado o processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros, destacando os diferentes atores, seus interesses e a interação entre eles, no âmbito do Grupo Técnico Informal. O objetivo será aplicar as premissas da diplomacia econômica assim como os conceitos teóricos pertinentes ao estudo de caso das negociações agrícolas internacionais para verificar a configuração da diplomacia econômica brasileira contemporânea.

1 DIPLOMACIA ECONÔMICA

O fim da Guerra Fria, o avanço do processo de da globalização, a revolução tecnológica e de telecomunicações e a consolidação do Sistema Multilateral de Comércio, com a criação da OMC, concretizaram muitas mudanças no cenário internacional. As questões econômicas, a partir de então, ganharam maior proeminência e ficaram cada vez mais complexas por abrangerem um número maior número de temas e de atores interessados. Diante dessas transformações, a diplomacia voltada para as questões econômicas passou a caracterizar-se pela complexidade dos temas e pela participação simultânea de novos protagonistas, em um cenário de democratização do processo político nos níveis nacional e internacional.

1.1 Conceito e prática

Na literatura que trata da temática da diplomacia, não há consenso sobre a sua definição. De acordo com as designações clássicas, como a de Calvet de Magalhães (1996), a diplomacia é uma atividade restrita às relações entre os Estados e é conduzida pelos funcionários dos ministérios de relações exteriores, isto é, os diplomatas. Definições mais atuais, como a de Saner e Yiu (2001, p. 15), consideram a diplomacia como “um mecanismo de representação, comunicação e negociação por meio do qual os Estados e outros atores internacionais conduzem seus negócios”. Essa última definição amplia a escopo da diplomacia, incorporando outros protagonistas em seu campo de ação.

A diplomacia econômica, em particular, refere-se às relações econômicas internacionais e abarca um grande número de temas e de atores cujos interesses nem sempre convergem. Pode-se defini-la da seguinte forma:

Diplomacia econômica é o processo por meio do qual os países enfrentam o mundo exterior para maximizar seu ganho nacional em todas as esferas de atividade, incluindo comércio, investimento e outras formas de intercâmbio economicamente benéficas, nas quais os atores se beneficiam das vantagens comparativas. Ela tem dimensões bilaterais, regionais e multilaterais, todas igualmente importantes. Não mais se percebe o monopólio de entidades estatais e dos agentes oficiais dos ministérios de relações exteriores e de economia, dos serviços diplomáticos e

comerciais, além de suas agências promocionais – agora, eles se engajam em parcerias dinâmicas com uma série de atores não estatais (KISHAN, 2007, p. 201).

O término da Guerra Fria e o colapso da União Soviética moldaram um novo cenário global, pois, desde então, todos os países da Europa Oriental, incluindo a Rússia, buscaram a integração com o sistema econômico internacional. O fim da ameaça à segurança pelos superpoderes removeu o incentivo político das disputas econômicas. Além disso, a interdependência prevaleceu entre as nações ocidentais, movendo-as em direção à globalização. Os países, em sua maioria, abriram suas economias à competição externa, aumentando os fluxos de comércio e de investimentos internacionais (BAYNE; WOOLCOCK, 2007).

A globalização fomentou a complexidade das relações econômicas internacionais. Esse processo transformou a organização das relações econômicas internacionais ao redor do globo, afetando as esferas econômica, social e política das sociedades, por meio do significativo aumento da interdependência entre os países. Essa integração mundial é caracterizada por um conjunto de interconectividades e de interdependências, com um crescente número de atores competindo para influenciarem os resultados dessas relações, engajando-se em atividades que tradicionalmente pertenciam à diplomacia.

Como destaca Chavagneux (1999), a globalização econômica alterou as condições de exercício nas relações de poder e na diplomacia econômica, sobretudo porque os Estados perderam o monopólio do poder de influência em detrimento de agentes econômicos. Houve uma proliferação de atores não estatais, incluindo grandes empresas, associações e Organizações Não Governamentais, que passaram a ter influxo nas negociações internacionais.

A revolução tecnológica e das comunicações aumentou a velocidade das mudanças na esfera internacional. A facilidade de acesso a informações e a conhecimentos trouxe maiores aspirações às sociedades. A internet tornou possível o estabelecimento de relações supra territoriais, que, no passado, só eram possíveis a poucos privilegiados. Atualmente, em grande medida por conta dessas facilidades, o gerenciamento das relações econômicas internacionais não é mais restrito ao Estado, estendendo-se à sociedade civil interessada (SANER; YIU, 2001).

A consolidação do sistema multilateral de comércio, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, estimulou a participação de novos atores, tanto do Estado como representantes da sociedade civil, no processo de formulação da

política externa por dois motivos principais. O primeiro, salientado por Machado (2009), diz respeito à maior especificidade das normas e da relação entre essas normas e a estrutura jurídica altamente complexa vigente no comércio internacional, o que demanda conhecimentos técnicos especializados. O segundo se refere à percepção mais clara por parte dos diversos segmentos sociais sobre os custos e os benefícios dos acordos internacionais, devido à transparência da OMC.

Esses fatores contribuíram para que houvesse significativas modificações na forma de atuação da diplomacia econômica, tanto no que tange ao seu processo de formulação como no que se refere às ações de seus atores. Segundo Kishan (2007, p. 233):

Nos anos 2000, dessa forma, a diplomacia econômica se tornou mais complexa, com mais assuntos na pauta de negociações, mais atores estatais e não estatais engajados no processo doméstico de tomada de decisão e com mais países participando ativamente das negociações internacionais. As novas estratégias envolvendo ministros, trazendo atores não estatais, maior transparência e o uso de instituições internacionais, foram todas modificadas nos anos 2000; a transparência e o maior número de atores envolvidos dá mais legitimidade ao processo.

Os ministérios de relações exteriores deixaram de ser os únicos responsáveis pela condução da diplomacia, particularmente a econômica, visto que passaram a dividir seu espaço de atuação com outros ministérios e com atores não estatais. Verificou-se a proliferação de assessorias/secretarias de relações internacionais nas demais pastas ministeriais e nos governos subnacionais e a emergência de novos atores não estatais com interesses particulares, organizados por meio de associações e de confederações, que passaram a demandar proeminência em suas áreas de interesse.

1.2 Atores

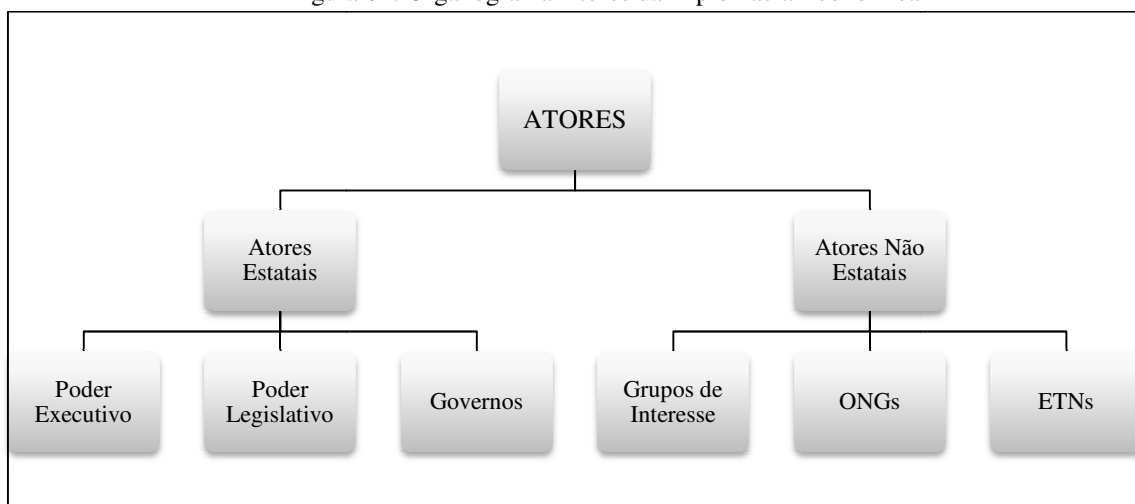
Os Estados são frequentemente analisados e caracterizados como entidades monolíticas e racionais, mas, na prática, estão comprometidos com uma multiplicidade de grupos distintos. No contexto da globalização, pelas dificuldades encontradas quando se estabelecem posicionamentos externos e com a expansão das burocracias estatais, o número

de atores⁵ envolvidos no processo de formulação da diplomacia econômica expandiu-se consideravelmente.

A diplomacia econômica se refere principalmente ao que os governos fazem, na definição mais ampla. Sua prática ultrapassa as chancelarias ou qualquer círculo fechado de burocratas. Todos os órgãos do governo que têm competências econômicas e operam internacionalmente estão se engajando na diplomacia econômica [...]. Ministros e chefes de governo, parlamentos, órgãos públicos e subnacionais passam a ter influência. Uma grande variedade de atores não estatais também se envolve na diplomacia econômica, tanto por meio da definição de políticas de governo quanto como jogadores independentes em suas áreas de domínio (BAYNE; WOOLCOCK, 2007, p. 03).

A diplomacia econômica, portanto, é conduzida por atores estatais e não estatais, com interesses e objetivos particulares, que adotam estratégias diversificadas, segundo sejam as características das negociações desenvolvidas, suas competências e áreas de interesses. De acordo com Macdonald e Woolcock (2007), os protagonistas estatais com atuação no campo da diplomacia econômica integram o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os Governos, nas esferas federal e subnacional. Os atores não estatais, por sua vez, são divididos em Grupos de Interesse, organizados em *lobbies*, associações e confederações, em Organizações Não Governamentais (ONGs) e nas Empresas Transnacionais (ETNs). A composição dos atores pode ser observada no organograma abaixo:

Figura 01: Organograma Atores da Diplomacia Econômica



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados de Macdonald e Woolcock (2007).

⁵ Os atores, no contexto internacional, podem ser definidos como os agentes dos atos internacionais, isto é, aqueles que participam das relações internacionais e da dimensão dinâmica da sociedade internacional, cuja característica é a mútua influência e interação, por meio de cooperação ou de conflito (OLIVEIRA, 2002).

A estrutura do Poder Executivo varia entre diferentes sistemas políticos e institucionais. No sistema executivo presidencial, o poder tanto político como simbólico está centrado em uma única figura. O sistema parlamentar, por sua vez, é caracterizado por um chefe de Estado não Executivo separado por um chefe de Governo do Executivo. Em ambos os sistemas, contudo, três atores chave podem ser destacados: os políticos – Chefes de Estado e Ministros de Estado –, as burocracias e as agências regulatórias e administrativas (MACDONALD; WOOLCOCK, 2007a).

O papel dos políticos – Chefes de Estado e Ministros –, no processo de formulação política, varia de acordo com o sistema político. A participação do Chefe de Estado, tradicionalmente, é apenas protocolar e institucional. Em alguns países, no entanto, como no caso do Brasil, pode-se verificar uma crescente participação ativa e efetiva na concepção e na execução da política externa em temas específicos⁶. Os Ministros, por sua vez, normalmente, têm a autoridade política e a responsabilidade final para tomarem decisões. Na diplomacia econômica contemporânea, os ministros têm assumido um papel mais direto e central nas negociações, especialmente em torno de eventos *high profile*, tais como as conferências da OMC.

As burocracias – por exemplo, as pastas ministeriais do Poder Executivo federal – têm o papel de administrar a política do Executivo e oferecer aconselhamento especializado. Os funcionários públicos das burocracias do Poder Executivo têm a responsabilidade de implementar as decisões tomadas pelos políticos. Exceto quando os cargos públicos são assumidos por meio de nomeação política⁷, os servidores públicos têm carreiras sólidas. Desse modo, eles tendem a ser mais preocupados do que os políticos com a praticidade e com a capacidade de execução das decisões.

⁶ Essa participação ativa e efetiva do Chefe de Estado caracteriza a diplomacia presidencial. Ela é diferente da diplomacia tradicional e ocorre quando o Presidente excede ao que corresponderia à atuação simplesmente protocolar (DANESE, 1999). No caso do Brasil, a participação dos Chefes de Estado passou a ser notada no Governo de Fernando Henrique Cardoso e ganhou destaque no Governo Lula da Silva.

⁷ As carreiras dos servidores públicos das burocracias variam de acordo com os sistemas políticos. De acordo com Loureiro (1999), no caso do Brasil, a variável mais relevante é o presidencialismo, sendo que cabe ao chefe do Executivo a nomeação dos funcionários que irão compor o Governo. Assim, na formação da alta burocracia, é o Presidente quem constrói seu gabinete e quem decide quais serão os Ministros de Estado e os altos funcionários, e não o partido majoritário ou a coalizão vencedora, como ocorre no parlamentarismo. Isso aumenta a capacidade presidencial de montar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como o seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes. No entanto, muitos cargos da burocracia não são políticos, mas ocupados por meio de concurso público ou de nomeação.

As agências regulatórias e administrativas⁸ são organismos autônomos, ligados ao Governo. Esses organismos destacam-se pelos seus significativos recursos organizacionais e de informação, visto que possuem corpo técnico especializado, o que lhes permite participar como atores importantes no processo de formulação da diplomacia econômica. Exemplos desses atores são a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), criadas como organismos prestadores de serviços sociais autônomos⁹, ligados ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Atuam como um elo entre o setor público e privado, contribuindo para a promoção dos interesses comerciais do Brasil, por meio da organização de eventos, fornecimento de informações e de estudos conjunturais e estratégicos.

A diplomacia econômica é o resultado da ação coordenada dos diferentes departamentos e das agências do Poder Executivo com competência para as questões internacionais. Inúmeros atores do Executivo atuam de forma articulada por meio de comitês interministeriais, comissões de especialistas e os grupos de trabalho, com o objetivo de formularem a política externa de acordo com os interesses nacionais.

Nenhum ator único do Poder Executivo pode monopolizar as decisões de política comercial significativas, de modo que o caminho para a tomada de decisão inevitavelmente requer a coordenação entre os vários departamentos do Poder Executivo e as agências que têm jurisdição no setor de política de comércio exterior diferentes, exceto quando os presidentes decidem intervir sozinhos para implementar a política comercial de forma unilateral (MACDONALD; WOOLCOCK, 2007a, p. 66).

O Poder Legislativo, por sua vez, cumpre um papel importante no campo da diplomacia econômica, pois cabe a ele a responsabilidade de ratificar acordos internacionais formulados pelo Poder Executivo (MILNER, 1997; PUTNAM, 1988). Os legisladores não participam de forma direta dos processos de negociações internacionais, de modo que sua relevância decorre do poder de aprovação ou de veto de acordos internacionais. No centro

⁸ São descritas por Macdonald e Woolcock (2007a) como o quarto poder do governo, atrás do Legislativo, Executivo e Judiciário.

⁹ A APEX atua na promoção comercial de produtos e serviços brasileiros no exterior e na atração de investimentos estrangeiros diretos para setores estratégicos da economia brasileira. A ABDI, por sua vez, atua como entidade de apoio técnico junto ao Governo, por meio da oferta de estudos conjunturais, estratégicos e tecnológicos para diferentes setores da indústria.

desse Poder estão os parlamentos nacionais ou os corpos legislativos¹⁰ (Congresso/Senado), geralmente caracterizados pela equidade entre seus membros. O sistema eleitoral, em função de sua influência sobre a forma como os legisladores são escolhidos, afeta os meios como os grupos de pressão da sociedade civil contribuirão ao processo de formulação política¹¹ e exercerão influência sobre ele.

Os governos, federais e subnacionais, estão cada vez mais envolvidos com a conduta da diplomacia econômica. De acordo com Figueira (2011), no contexto caracterizado pela pluralidade de atores na condução da diplomacia, os governos também passaram a demandar seu espaço de atuação, com o argumento de que a política externa dos Estados se desenvolve com foco nas questões macro da nação, ficando os interesses locais sem prioridade e sem opção de atrair desenvolvimento por meio da inserção internacional. A partir disso, os governos federais e subnacionais passaram a atuar na esfera internacional.

Os atores governamentais atuam na diplomacia mediante a atração de investimento e de acordos de cooperação na área econômica, como também por meio de processos de irmanação, de pactos com seus pares em outros países e da formação de redes transnacionais de cooperação. Essas práticas podem ser caracterizadas como paradiplomacia¹², cujas atividades são desenvolvidas de forma paralela com a diplomacia central, com vistas à efetivação das ações no plano externo, no ímpeto de fomentar o desenvolvimento local, por meio da cooperação internacional.

Os atores não estatais – Grupos de Interesse, Organizações Não Governamentais e Empresas Transnacionais – por sua vez, vêm conquistando proeminência no campo da diplomacia econômica. Eles canalizam suas reivindicações por meio da mídia, do engajamento político e da participação direta no processo deliberativo com os formuladores de políticas. A importância desses atores nas negociações econômicas internacionais tem-se evidenciado em suas formas de organização e atuação baseadas em sua *expertise* técnica, frequentemente superior à dos representantes dos governos, que não acompanham as profundas e rápidas transformações ocorridas no âmbito da economia internacional.

¹⁰ A estrutura dos parlamentos difere entre os países.

¹¹ Ressalta-se que o papel dos parlamentares na conduta da diplomacia econômica varia significativamente de acordo com o contexto, dependendo dos poderes constitucionais atribuídos ao Legislativo. No Brasil, como se verá no segundo capítulo, o papel do Legislativo ainda é bastante modesto.

¹² Quanto à paradiplomacia, cabe destacar que é crescente o número de Estados e municípios envolvidos com o seu exercício, o que pode ser observado pela criação de secretarias de relações internacionais no âmbito estadual e municipal (FIGUEIRA, 2011).

A mudança na natureza das negociações econômicas internacionais nos anos recentes significou que um número crescente de grupos de interesse é afetado e está interessado pelo processo de tomada de decisão. Em particular, um conjunto de atores societários ficou mais bem equipado para se organizar e se mobilizar transnacionalmente, o que lhes permite exercer pressão direta no processo de tomada de decisão para além de suas fronteiras nacionais (MACDONALD; WOOLCOCK, 2007b, pp.88-89).

Os Grupos de Interesse¹³ organizam-se, tanto nacional como internacionalmente, por meio de confederações, associações ou, até mesmo, empresas e conglomerados. Esses grupos representam interesses específicos, como os agrícolas, por exemplo, e atuam por meio de *lobbies* junto ao Governo. O objetivo desses atores é promover as suas demandas no processo de formulação da política externa econômica.

As confederações representam os interesses gerais de um determinado segmento da economia. Um exemplo ilustrativo, no caso do Brasil, é a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) cuja missão é representar os interesses dos produtores rurais do País. A entidade agrupa associações e lideranças rurais e participa ativamente das discussões e das decisões sobre a política agrícola nacional, tanto no poder Legislativo como no Executivo. A CNA tem um número expressivo de associados: são 27 federações de agricultura, 2.300 sindicatos rurais e 1,7 milhões de produtores associados.

As associações que representam setores econômicos com interesses específicos têm como objetivo influenciar a formulação de políticas que favoreçam as suas demandas. Os países têm um número variável de associações específicas, que variam em peso e em grau de influência, desde as mais significativas, como as vinculadas aos setores econômicos de maior peso, que é o caso das associações representantes dos interesses agrícolas¹⁴, até as de menor porte e de menor impacto econômico. A forma de representação desses atores na formulação da política externa difere por país, de acordo com as estruturas políticas.

As Organizações Não Governamentais (ONGs) operam nos níveis nacional e internacional e abarcam múltiplos assuntos, que vão desde a proteção ao meio ambiente às questões econômicas internacionais. Elas propõem soluções políticas na arena internacional, além de oferecerem pesquisas de ponta em áreas cruciais para cooperação internacional e gerenciamento de crises. Esses importantes atores não estatais buscam influenciar a agenda

¹³ Optou-se pela utilização do termo *grupos de interesse*, por englobar diversos atores da sociedade civil que se organizam ao redor de um tema de interesse específico e buscam o atendimento de suas demandas junto ao Governo. Milner (1997) define interesses como a fundação sobre a qual se baseiam as preferências dos diversos atores, que seria composta pelas posições relativas das preferências dos atores relevantes domésticos no tema em questão.

¹⁴ Isso é perceptível em diversos países, como Brasil, Estados Unidos e Membros da União Europeia.

internacional, promovendo suas recomendações políticas e fazendo *lobbies* junto aos tomadores de decisões do Governo.

No campo da diplomacia econômica é crescente a importância das ONGs junto às organizações multilaterais e às agências internacionais. Elas assumem o papel de ativistas políticos com grande visibilidade junto à opinião pública internacional, organizam fóruns alternativos e promovem estudos e debates sobre questões que ainda não estão na agenda dessas Organizações, além de grandes mobilizações populares. De acordo com Figueira (2011), essas redes facilitam a circulação de informações e de reivindicações em dimensão global, o que gera a capacidade de exercer influência sobre os governos e sobre a dinâmica dos organismos internacionais.

As Empresas Transnacionais¹⁵, por fim, são importantes atores não estatais que operam em escala global. Elas transpõem as fronteiras nacionais, mas conservam suas bases em um determinado país. Trata-se de um sistema nacional que se integra ao sistema internacional¹⁶. Elas desenvolvem suas próprias redes de articulação internacional e atuam por meio de *lobbies* junto aos Governos e às suas redes mundiais ou mediante campanhas publicitárias e políticas de responsabilidade social que visam a influenciar a opinião pública. Seu poder concentra-se na sua extensão mundial e em seu lucro bruto¹⁷.

A partir dessas informações, pode-se afirmar que, no plano doméstico, um número maior de ministérios especializados, além dos Ministérios de Relações Exteriores, passou a atuar nas negociações econômicas internacionais. Além disso, os níveis subnacional e municipal dos governos tornaram-se mais ativos, tanto pela influência que exercem nas políticas que modelam os mercados nacionais como por seus esforços para garantir que o Estado, a região ou o município beneficiem-se das negociações internacionais.

Os atores não estatais, igualmente, passaram a demandar maior participação na formulação da política externa econômica em resposta ao crescente impacto das negociações internacionais nos seus interesses. Nesse sentido, Macdonald e Woolcock (2007b) destacam que os atores não estatais têm aumentado sua capacidade de organização e de mobilização,

¹⁵ Há, na literatura especializada, diferentes nomes atribuídos a essas empresas: transnacionais, globais, interterritoriais. Optou-se pela utilização do termo *transnacionais* por ser o mais corrente. As ETNs pertencem e são geridas por pessoas de origens nacionais diferentes e suas decisões escapam totalmente da ótica internacional (OLIVEIRA, 2002, p. 250). Trata-se de uma empresa originária de um país, com atividades estáveis, que controla filiais em pelo menos dois países estrangeiros, nos quais realiza mais de 10% de seu lucro bruto (PAULET, 2009, p. 51)

¹⁶ É importante salientar que essas empresas não deixam de ser atores nacionais, uma vez que suas bases principais permanecem atreladas a um Estado.

¹⁷ Das 60 mil ETNs existentes no mundo, as 100 maiores totalizam um lucro bruto de mais de US\$ 6 trilhões (PAULET, 2009, p. 55).

conseguindo, assim, influenciar com mais veemência no processo de tomada de decisões governamentais, tanto no campo das políticas nacionais como nas negociações internacionais.

1.3 Modelos teóricos para análise da diplomacia econômica

As teorias tradicionais de Relações Internacionais tomam o Estado como um ator unitário e racional, com preferências políticas estáveis e claramente definidas. Sob essa perspectiva, as decisões de política externa são centradas exclusivamente no Poder Executivo, sendo desconsiderada a relevância da interação entre os agentes domésticos no processo de tomada de decisão. O interesse nacional é a maximização de poder e sua conduta é demarcada pelos constrangimentos e possibilidades externas. Desse modo, o âmbito doméstico dos Estados é visto como uma “caixa preta¹⁸”.

A partir das mudanças ocorridas no cenário internacional, no início da década de 1990, verificou-se a internacionalização das economias, a expansão dos fluxos financeiros e comerciais entre as nações e a conseqüente transformação nas agendas diplomáticas dos países. Essa remodelação das relações econômicas internacionais levou novos atores a buscarem sua inserção no processo de formulação da política externa, visto que as decisões internacionais passaram a gerar impactos e efeitos distributivos maiores na economia e na sociedade (FIGUEIRA, 2009).

O Estado, portanto, não pode mais ser é mais interpretado como um ente racional e unitário. Ao se relacionarem, os países modificam o ambiente internacional e essas mudanças levam a alterações também nos seus ambientes domésticos. Nesse sentido, diversas formulações teóricas emergiram com o objetivo de desvendar a “caixa preta” dos Estados, ou seja, verificar o complexo processo doméstico que antecede a tomada de decisões sobre matérias internacionais, levando-se em consideração atores, instituições, preferências, características das lideranças e regras decisórias.

Segundo Woolcock (2007), as correntes teóricas que contemplam as variáveis domésticas aplicam-se à explicação da diplomacia econômica, visto que seu escopo é o processo de formulação dos posicionamentos externos dos países na área econômica. Assim, a

¹⁸ De acordo com Figueira (2009), o termo *caixa preta* faz referência a algo que é pouco conhecido pela ciência e que necessita ser desvendado. Os estudos tradicionais sobre política externa abordam o Estado como uma unidade única e indivisível, não levando em consideração a existência de variáveis domésticas nos resultados das negociações internacionais.

análise da interação entre os diversos atores, levando-se em consideração as estruturas políticas domésticas, sem descartar os constrangimentos internacionais, é de grande importância para a compreensão desse campo de estudo.

Dentre os autores que consideram o nível doméstico, destaca-se Robert Putnam (1988), cujo modelo teórico desenvolvido busca analisar a interação entre os níveis doméstico e internacional, com o processo negociador no centro da análise. Helen Milner (1997), igualmente, busca caracterizar as preferências dos atores domésticos com o objetivo de compreender o processo relacional no qual estão envolvidos esses participantes e seus mecanismos de influência sobre a política externa.

1.3.1 Os jogos de dois níveis: modelo teórico de Robert Putnam

Putnam (1988; 1993) desenvolveu a denominada “Lógica dos Jogos de Dois Níveis”, em que analisa a interação entre os níveis doméstico e internacional com a finalidade de entender o complexo jogo das negociações internacionais. De acordo com esse modelo, no nível I, o internacional, o negociador avalia o contexto internacional e toma suas decisões, com base nas práticas que, segundo sua avaliação, podem lhe trazer maiores benefícios em relação aos demais países. No nível II, o âmbito doméstico, o negociador leva em consideração as preferências dos jogadores, as coalizões domésticas e as instituições, superando, assim, a concepção do Estado como um ente unitário¹⁹.

Os tomadores de decisão jogam nesses dois níveis, buscando responder aos interesses dos atores domésticos, ao mesmo tempo em que têm que enfrentar os constrangimentos do sistema internacional. Nesse processo, não há uma sequência lógica, visto que as imposições do nível II podem ocorrer antes do início das negociações. O processo de tomada de decisão envolve a pressão que os diversos atores exercem e a necessidade de posterior ratificação²⁰, no nível doméstico, e as limitações e os constrangimentos do nível internacional.

Esse modelo assume que as preferências são mutáveis em decorrência do uso estratégico de articulações entre os negociadores que buscam chegar a um resultado que possa satisfazer tanto os parceiros internacionais, no nível I do jogo, como os atores domésticos, no

¹⁹ Putnam (1988) introduz em seu modelo a noção de que, no plano doméstico, há diversos atores, com interesses e objetivos diferenciados, buscando.

²⁰ A ratificação pode implicar um processo de votação formal no nível II, como a ratificação de um acordo pelo Legislativo, ou pode simplesmente fazer referência a qualquer processo de decisão no nível II que seja necessário para endossar ou implementar um acordo do nível I, seja formal ou informalmente (PUTNAM, 1988).

nível II, ou seja, significa buscar alterar o próprio *win-set*²¹ ou o da outra parte. No nível II, o tamanho do *win-set* depende da distribuição de poder, das preferências dos atores e das possíveis coalizões que podem se formar. O nível I está relacionado às estratégias dos negociadores e à dimensão das forças isolacionistas – que se opõem à cooperação internacional – e das universalistas – que apoiam os negociadores em processos internacionais.

O modelo de Putnam aponta que, quanto maior o *win-set* doméstico, maiores as chances de um acordo no nível I. Por definição, qualquer combinação deve se adequar aos *win-sets* domésticos de cada parte. Em contrapartida, um *win-set* doméstico mais estreito fortalece o posicionamento do negociador no nível I, pois limita o escopo para concessões no nível I e força a outra parte a alterar seu próprio *win-set*. Se um negociador tiver um largo *win-set* doméstico, então ele estará em uma posição fraca de negociação, porque as outras partes negociadoras procurarão fazer uso completo de qualquer possibilidade de concessão ou de compromisso.

Quanto maior o *win-set* de um negociador, mais ele pode ser "pressionado" pelos negociadores do nível I. Inversamente, um *win-set* doméstico reduzido pode ser uma vantagem na negociação: "Eu gostaria de aceitar sua proposta, mas eu não poderei fazer com que ela seja aceita em casa". Lamentando os constrangimentos domésticos sob os quais precisa operar é (na palavra de um diplomata experiente britânico) "a coisa mais natural a dizer no início de uma negociação difícil" (PUTNAM, 1993, p. 441).

Aplicando-se a lógica de Putnam à análise dos países em desenvolvimento, Woolcock (2007) esclarece que seus tomadores de decisão tendem a dispor de maior autonomia em função da relativa debilidade das estruturas políticas domésticas²² e que, portanto, seus *win-sets* tendem a ser amplos. A maioria dos negociadores dos PEDs, dessa maneira, já penalizados por terem mercados domésticos menores, têm posições mais fracas que os países desenvolvidos, que dispõem de estreita margem de manobra no nível II²³.

Além disso, Putnam destaca que uma estrutura doméstica caracterizada por interesses heterogêneos dará ao negociador mais oportunidades de construir alianças em favor

²¹ O *win-set* define a estrutura de ganhos esperada por cada parte.

²² Essa debilidade se remete ao fato de que o poder político de decisão final está centrado em um único tomador de decisão, uma vez que o grau de controle das agências burocráticas, do Poder Legislativo e do setor privado é limitado.

²³ Os arranjos institucionais da União Europeia e dos Estados Unidos, por exemplo, fazem seus negociadores terem estreita margem de manobra em função da dificuldade de ratificação dos acordos, isto é, o *win-set* doméstico é pequeno.

de um acordo no nível I ou, ao menos, garantir o apoio necessário para a posterior ratificação do acordo. Nesse sentido, “o governo que está internamente dividido tem mais probabilidade de conseguir chegar a um acordo internacional do que aquele que está firmemente empenhado em uma única política” (PUTNAM, 1988, p. 446).

Em contrapartida, nos casos em que a estrutura doméstica for mais homogênea e que a maioria se opuser a uma decisão no nível I, o tomador de decisão pode buscar alterar o *win-set* do nível II por meio de ligações temáticas²⁴ com o nível internacional. Nessas situações, as variáveis internacionais podem influenciar significativamente a alteração das preferências internas, por meio da percepção de que podem ser benéficas.

Suponha-se que a maioria dos constituintes de Nível II se oponha a uma determinada política (digamos, descontrole do preço do petróleo), mas que alguns membros da maioria estariam dispostos a mudar seu voto sobre essa questão, em troca de mais postos de trabalho (por exemplo, nas indústrias de exportação). Se a negociação estiver limitada ao nível II, essa troca não é tecnicamente viável, mas se o negociador oficial puder intermediar um acordo internacional que ofereça mais empregos (digamos, via mais rápido crescimento no exterior), ele pode, de fato, derrubar o resultado inicial na mesa doméstica (PUTNAM, 1993, p. 448).

Desse modo, pode-se apreender do modelo proposto por Putnam que os movimentos do plano internacional podem alterar o *win-set* doméstico, assim como as estratégias elaboradas no plano doméstico podem alterar as decisões no nível internacional. As preferências manifestas pelos negociadores no nível I levam em consideração tanto as possibilidades e os constrangimentos oferecidos pelas contrapartes, como as preferências previamente manifestas no nível II e a possibilidade de ratificação posterior. A política externa, por conseguinte, é resultante de uma interação dinâmica entre os níveis doméstico e internacional.

1.3.2 Interesses, instituições e informação: modelo teórico de Helen Milner

O estudo de Milner (1997), em consonância com o modelo teórico de Putnam (1988), salienta a importância da associação dos níveis doméstico e internacional de análise para a compreensão do comportamento dos Estados nas relações internacionais, indicando que os tomadores de decisões recebem influências, simultâneas, dos atores domésticos e do sistema internacional. No âmbito doméstico, os diferentes atores pressionam o governo a

²⁴ Synergistic *likages*, termo utilizado pelo autor.

adotar políticas que atendam aos seus interesses. No sistema internacional, os governos nacionais buscam maximizar as possibilidades de atender às demandas dos atores domésticos.

As correntes tradicionais de relações internacionais partem da premissa de que há uma hierarquia dominante e estruturada na política doméstica, com um único ator responsável por elaborar decisões racionais, capazes de atender aos interesses dos indivíduos que estão sob seu controle. O Estado, portanto, é hierárquico. No nível internacional, sob essas perspectivas, não há uma autoridade suprema e legítima que erija uma ordem internacional pré-estabelecida, mas, sim, a coexistência de múltiplos atores soberanos responsáveis por sua sobrevivência, o que caracteriza esse ambiente como anárquico.

O modelo proposto por Milner (1997) refuta essas duas premissas – hierarquia e anarquia. Para a autora, o ambiente doméstico é composto por diversos atores, com preferências distintas, que dividem o poder no processo de tomada de decisão, de forma não estritamente hierarquizada. O sistema internacional, por sua vez, não pode ser considerado puramente anárquico, uma vez que é possível verificar um grau de ordem e de previsibilidade que permite aos Estados não terem que confiar apenas em seu poder para garantir sua sobrevivência. Tanto a política doméstica como a internacional se inserem em um *continuum* entre os polos hierárquico e anárquico, em uma situação denominada de poliarquia.

A maior parte das políticas – tanto domésticas como internacionais - no entanto, encontram-se entre estes dois pólos em uma área que eu chamo poliarquia, uma estrutura mais complexa do que anarquia ou hierarquia em que as relações são moldadas mais como um *network*. Nenhum grupo está no topo; poder ou autoridade sobre a tomada de decisões são compartilhados, muitas vezes de forma desigual. As relações entre os grupos em poliarquia implicam influência recíproca e / ou o divisão de poderes distintos entre os grupos (MILNER, 1997, p. 11).

Considerando-se que a política doméstica está situada nesse *continuum* entre a anarquia e a hierarquia, denominado poliarquia, Milner (1997) destaca três variáveis chave para que se possa estabelecer em que posição desse *continuum* se insere o Estado a ser avaliado: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições políticas e a distribuição da informação entre essas instituições.

Primeiro, a poliarquia assume que as preferências dos atores diferem entre si. Se todos os atores domésticos importantes tivessem as mesmas preferências, então, mesmo que eles dividissem o poder, a situação seria semelhante à de um ator

unitário. Com as mesmas preferências, independentemente de quais atores domésticos estejam no poder, as mesmas políticas serão mantidas. Desse modo, a extensão em que as preferências diferem é uma variável importante. Em segundo lugar, a tomada de decisão deve ser uma responsabilidade compartilhada. Se um ator controla o processo de tomada de decisão, volta-se ao modelo de ator unitário, em que prevalece a hierarquia. Em terceiro lugar, se um grupo controla todas as informações relevantes sobre um tema, então, novamente, move-se em direção a uma estrutura hierárquica. Assim, os interesses, as instituições e a informação são variáveis-chave. (MILNER, 1997, p. 11).

A primeira variável considerada pela autora é a estrutura de preferências – interesses – políticas dos atores domésticos que participam do processo de tomada de decisão. Essa estrutura corresponde à posição relativa dos interesses de importantes atores nacionais sobre questões externas e é composta por três conjuntos de atores: os Membros do Poder Executivo, os Membros do Poder Legislativo²⁵ e os grupos de interesse. Os dois primeiros têm como objetivo principal a manutenção de seus cargos políticos e/ou a reeleição. Os grupos de interesse, por sua vez, visam ao aumento de seus ganhos.

As preferências de cada grupo são dispostas ao longo de uma escala unidimensional. O posicionamento relativo de cada ator em relação aos demais e em relação ao país estrangeiro determina a natureza do jogo doméstico. Quais atores que são mais pacíficos (ou seja, mais próximos das preferências do país estrangeiro) e quais são mais beligerantes, assim como a distância entre as suas preferências, são questões importantes para o jogo doméstico (MILNER, 1997, p. 17).

Os governantes, como destaca Milner (1997), têm como objetivo primordial a manutenção de seus cargos e/ou a reeleição. Para tanto, suas conveniências são formadas a partir da consideração de dois fatores principais: o andamento da economia de modo geral e as preferências dos grupos de pressão que os apoiam. Desse modo, com vistas a atingir seu objetivo mais importante, buscam manter as bases de apoio dos grupos que os auxiliaram a chegar ao poder e, ao mesmo tempo, ampliam a zona de influência diante dos eleitores por meio da adoção de políticas de cooperação internacional que melhorem os aspectos da economia.

As escolhas políticas têm ramificações eleitorais. Ao escolher políticas, os líderes políticos de um país não somente sofrerão pressões de grupos com interesses

²⁵ Milner (1997), com base no sistema político norte-americano, enfatiza o grande peso do Legislativo nas decisões de política externa. No Brasil, como se verá no segundo capítulo, esse poder ainda tem um papel bastante modesto.

conflitantes, mas também terão que considerar as conseqüências eleitorais dessas escolhas. Políticas que promovam a economia será favorecida por atores políticos, uma vez que irá melhorar as possibilidade de manutenção de cargo. Por isso, as políticas de cooperação que melhorem os aspectos de uma economia serão enfatizadas; aquelas que ferem a economia, o aumento do desemprego ou a inflação serão combatidas (MILNER, 1997, p. 16).

Ao buscar manter suas bases de apoio, por meio do atendimento dos interesses dos grupos de pressão que as compõem, surgem as diferenças nos padrões de preferências entre os Membros do Executivo e do Legislativo. Isso decorre do fato que os governantes que priorizam o bem-estar geral da economia, ao passo que os políticos têm mais proximidade com os grupos de pressão, privilegiam os interesses específicos desses últimos, ainda que sejam distintos dos interesses do eleitor médio.

Em sistemas políticos compostos por diferentes partidos, há grande probabilidade de surgirem diferenças nas inclinações não somente entre Executivo e Legislativo, mas também nas ações do governo, de forma geral. Nos casos em que os partidos políticos são coesos e disciplinados, verifica-se uma expressiva tendência para divisões no governo, de modo que haverá preponderância das ideias dos grupos que tiverem mais influência ou proximidade com o Poder Executivo.

Além das preferências dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo, destaca-se, igualmente, a relevância dos interesses dos grupos domésticos. Enquanto a atuação dos atores políticos está fortemente ligada à manutenção do cargo político, os grupos domésticos têm como objetivo principal a maximização dos ganhos econômicos. As demandas dos grupos domésticos irão variar de acordo com os impactos das decisões sobre os seus interesses. Alguns grupos, por exemplo, podem pressionar para que o governo imponha barreiras protecionistas à importação de determinados produtos, ao passo que outros podem lutar por maior liberalização.

O argumento de barganha desses atores é a retirada ou a manutenção do apoio eleitoral. Os governantes, por sua vez, considerarão as ramificações eleitorais de suas decisões. Desse modo, a probabilidade dessas facções terem seus interesses atendidos está relacionada à capacidade de mobilização eleitoral e ao acesso aos tomadores de decisão. Tendo em vista que a política externa de um país é determinada pela interação entre diferentes atores, Milner (1997) salienta que as preferências dos grupos de interesse não se tornam diretamente posicionamentos. As prioridades, portanto, dependem do contexto institucional a que esses atores são filiados.

A segunda variável destacada nesse modelo teórico são as instituições políticas. Elas influenciam diretamente o processo de tomada de decisão, pois determinam a moldura na qual se insere o jogo político. As estruturas políticas definem quais atores irão participar do processo de formulação dos posicionamentos externos de um país, assim como delimitam as funções que cada um poderá desempenhar. A análise dessa variável permite definir o grau de poliarquia dos sistemas políticos, assim como analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e os canais de comunicação com os grupos de interesse em sistemas políticos diferentes.

Instituições políticas moldam o processo por meio do qual as preferências são agregadas domesticamente. Dentro um país, as preferências de todos os grupos não têm o mesmo impacto sobre a política. As preferências de alguns grupos têm maior peso em qualquer processo de decisão e, como Schattschneider (1960) lembra, parte da razão é a estrutura institucional. As instituições criam uma mobilização em favor de determinados atores (MILNER, 1997, p. 18).

A avaliação das instituições políticas serve como instrumento de análise do processo decisório de política externa na medida em que suas características sejam associadas às preferências dos atores políticos. Os protagonistas que influenciam a tomada de decisão têm escolhas distintas em relação a temas específicos, da mesma forma que devem ter inclinações heterogêneas no que tange às instituições com competência nesse processo²⁶. As instituições, por sua vez, tendem a privilegiar alguns atores em detrimento de outros, ou seja, aqueles com os quais tiverem maior proximidade. Assim, as instituições são passíveis de alterações, visto que são parte do jogo político doméstico.

A autora, por escrever com base no contexto político norte-americano, atribui grande importância ao Poder Legislativo, em função da necessidade de ratificação dos acordos internacionais. O grau de importância das instituições, no entanto, varia de acordo com os países. No Brasil, por exemplo, como se verá no próximo capítulo, há grande concentração de poder decisório, em matéria de política externa, no Poder Executivo, ao passo que o Legislativo tem importância marginal, ainda que não possa ser desconsiderado.

Além dos interesses particulares e das instituições, Milner (1997) destaca, como terceira variável de análise, a distribuição de informações. Na maioria dos casos, os atores possuem diferentes níveis de informações: os que dispõem de dados incompletos, não têm plena capacidade de decisão ou, quando agem, podem gerar resultados ineficientes. Em

²⁶ Os atores buscam se aproximar das instituições que possam privilegiar suas demandas.

contrapartida, aqueles que concentram volume mais expressivo e relevante de conhecimentos, possuem vantagens políticas.

Na maior parte dos casos, os Membros do Executivo (ministros, presidentes ou ditadores) são vistos como detentores de vantagens informacionais sobre outros atores domésticos. Nas relações exteriores, particularmente, o Poder Executivo, incluindo a burocracia (ministérios), pode também possuir muitas informações privadas sobre países estrangeiros, negociações internacionais, e escolhas de política externa. O eleitorado e legisladores têm probabilidade de saber menos sobre assuntos externos. Grupos de interesse, por outro lado, podem ser tão bem informados sobre temas de interesse como são executivos. Em geral, assimetrias de informação internamente são favoráveis ao Executivo. O domínio do executivo sobre o processo de política externa é provável que seja uma função do quão grande é a sua informação privada nessa área. Assim, como se indicou acima, a amplitude da poliarquia depende em parte da distribuição de informação em nível nacional (MILNER, 1997, p. 21).

A posse de informações imprime um papel de destaque aos grupos de interesse. Ao invés de atuarem apenas como categorias articuladas, que influenciam as decisões políticas a favor de suas demandas, participam como importantes provedores de dados. Segundo a autora, a presença dos grupos de interesse no processo decisório denota predomínio do Legislativo, visto que essa esfera de poder está mais próxima da sociedade civil e, por esse motivo, recebem informações privilegiadas. Contudo, cabe destacar que, no contexto brasileiro, há uma crescente aproximação entre os grupos de interesse e os órgãos do Poder Executivo.

Os grupos de interesse são fundamentais quando da solução do problema de falta de informações dos líderes governamentais. Por meio das informações que esses grupos oferecem aos atores dos Poderes Executivo e Legislativo, eles podem influenciar o processo de tomada de decisão, de modo a favorecer seus interesses. Dessa maneira, os grupos que possuírem um volume maior de informações, terão mais possibilidades de influenciar nos posicionamentos externos adotados pelo país. O efeito da distribuição de informações, no entanto, depende da estrutura de preferências e das instituições políticas.

Até aqui foram analisados o conceito, a prática e os atores que configuram a diplomacia econômica contemporânea de forma geral, bem como o debate teórico sobre a interação entre os níveis doméstico e internacional de análise. Essa abordagem pode ser aplicada à análise da diplomacia econômica de grande parte das nações democráticas. Há, porém, variações específicas a cada país, dependendo da configuração das instituições políticas e da consolidação das estruturas democráticas. Desse modo, como o objeto desta

pesquisa é o Brasil, o próximo capítulo será dedicado ao estudo específico da diplomacia econômica brasileira.

2 CASO DO BRASIL: A DIPLOMACIA ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA

Com as mudanças ocorridas nas estruturas políticas brasileiras, no bojo da redemocratização e da abertura econômica, verificou-se a emergência de novos atores, estatais e não estatais, no processo de formulação da política externa. Esses atores emergiram tanto das reformas do aparelho burocrático federal como do espaço angariado pela sociedade civil com a consolidação das estruturas democráticas. Com isso, houve a ruptura do isolamento do Ministério de Relações Exteriores na condução da diplomacia brasileira, sobretudo nas questões econômicas, na medida em que passou a ocorrer uma crescente interlocução entre os órgãos do Governo e com a sociedade civil.

2.1 Redemocratização, abertura econômica e reformulação do aparelho burocrático no Brasil

Segundo Lima e Hirst (2006) e Lima (2009), o início da década de 1990 pode ser caracterizado como um momento de conjuntura crítica por caracterizar-se como uma combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas. Consequentemente, os padrões vigentes de desenvolvimento econômico e inserção internacional desbarataram-se e foram substituídos por novos, alterando-se, portanto, a política econômica externa e a política externa.

No caso do Brasil, houve o esgotamento do modelo de industrialização protegida e sua substituição por um padrão competitivo que se integra à economia global. O ambiente político mudou em virtude de condições econômicas severas e restrições sistêmicas pela crise fiscal do Estado. Essas alterações na política econômica, juntamente com a emergência de uma ordem política constitucional doméstica, a partir da redemocratização e da abertura econômica, tiveram implicações importantes para a política externa brasileira.

A primeira consequência diz respeito ao desenvolvimento do conceito de “autonomia pela participação”, caracterizado por dois aspectos fundamentais: o aumento da

autonomia na política externa²⁷, por meio da participação plena nos regimes internacionais e, ao mesmo tempo, a busca pela remoção da herança do período autoritário, com vistas a se adequar aos padrões liberais internacionais. Nesse sentido, Puntigliano (2008) afirma que houve uma erosão do estadocentrismo, devido ao fortalecimento de novas esferas de autoridade domésticas e internacionais. A segunda implicação se refere à ampliação da prática democrática e à conseqüente modernização do processo decisório de política exterior.

O primeiro presidente eleito pelo voto popular após a redemocratização, Fernando Collor de Mello, assumiu a Presidência da República com múltiplos desafios. Segundo Figueira (2011), além das expressivas modificações pelas quais passava o ambiente doméstico, em que a sociedade civil passou a ter liberdade para expressar suas demandas, no cenário internacional, com o fim do confronto bipolar, houve o alastramento dos ideais capitalistas, como o liberalismo econômico e a democracia política. Assim, esse binômio – liberalismo e democracia – passou a ser visto como marco referencial para levar os países ao desenvolvimento.

A partir disso, o novo governo buscou fortalecer o processo de redemocratização do Brasil, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e deu início à abertura econômica. Esses dois processos provocaram profundas modificações sociais, políticas e econômicas, dentre as quais merece particular destaque o avanço da participação da sociedade civil organizada na discussão da política externa, até então, reduto do Ministério de Relações Exteriores. Desse modo, a política doméstica adquiriu importância renovada na formulação da política externa.

A política externa comercial brasileira, antes do Governo Collor, era gerida por três órgãos: a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX). A CACEX²⁸, órgão pertencente ao Banco do Brasil, vinculado ao Ministério da Fazenda, era a agência responsável pela política comercial brasileira e o principal instrumento da política protecionista de industrialização por substituição de importações (ISI²⁹). O CPA, órgão criado

²⁷ Esse aumento da autonomia em matéria de política externa se refere à capacidade de cooperar com as regras e instituições internacionais, uma vez que a confiança e a credibilidade estão intrinsecamente ligadas ao sucesso econômico doméstico e à reforma política (LIMA; HIRST, 2006; LIMA, 2009).

²⁸ Dentre suas competências, figuravam a emissão de licenças de importação e exportação, a fiscalização dos preços, pesos e medidas, a classificação, nas operações de comércio exterior, das mercadorias, bem e a importação de bens de produção e de consumo altamente essenciais (FARIA, 2003).

²⁹ Fernandes (2010) destaca que o modelo de ISI foi adotado pela Brasil na década de 1930, como forma de superar os problemas gerados pelo estrangulamento externo da economia que refletiram em crises do balanço de pagamentos e na redução de capacidade de importação do País, forçando a substituição de importações em diversos segmentos industriais, com destaque ao setor de bens de consumo não duráveis.

pela Lei de Tarifas Aduaneiras (Lei no. 3.244 de 18/08/1967), era responsável pela apuração da essencialidade do bem importado e da existência de produtos similares nacionais, bem como a administração do *drawback*³⁰. O CONCEX, criado em 1966, era uma instância interministerial responsável pela coordenação da política comercial (FARIA, 2003).

Na esteira das mudanças do Governo Collor, importantes transformações foram introduzidas na estrutura do aparelho burocrático federal, no intuito de romper com o protecionismo vigente, do modelo de ISI, e adequar a economia doméstica aos novos condicionantes da economia internacional, globalizada e competitiva. Iniciou-se, assim, uma reforma institucional, com a extinção da CACEX e do CPA e a transferência de suas atribuições ao recém-criado Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretaria Nacional de Economia, no novo Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP).

A extinção da CACEX ocorreu simultaneamente a uma ampla redefinição do aparelho estatal, especialmente na área econômica. Uma ampla fusão ministerial³¹ juntou os três principais ministérios desta área (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único megaministério, o Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP) com a responsabilidade, de formular e executar toda a política econômica do governo Collor, inclusive as políticas industrial e de comércio exterior. (FERNANDES, 2010, p. 63).

Na estrutura desse novo ministério, as questões de comércio exterior foram delegadas ao Departamento de Comércio Exterior, que absorveu as competências da CACEX e do CPA. Esses dois órgãos se tornaram divisões do DECEX. A CACEX se tornou a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) e o CPA passou a ser a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), ambos com capacidade decisória na área comercial bastante reduzida (FARIA, 2003). As questões relativas às negociações comerciais e econômicas internacionais permaneceram a cargo do Ministério de Relações Exteriores (RAMANZINI, 2009).

O processo de reformulação da estrutura institucional ocorreu de forma paulatina e juntamente com a remodelação do papel do Estado na formulação da política externa do país e de suas relações com a sociedade civil. Em 1992, com a posse de Itamar Franco, após o

³⁰ O *drawback* é um regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado.

³¹ Essa vinculação de ministérios fazia parte de um programa de reformas estruturais que visava a estabilizar a economia e a evitar o protecionismo comercial inerente às antigas agências e centralizar o processo decisório na equipe responsável pelo plano de estabilização.

impeachment de Collor de Mello, o MEFP foi desmembrado em três novos órgãos: o Ministério da Fazenda, com competência à fiscalização e ao controle do comércio exterior; o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo³² (MICT), responsável pela política comercial; e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), também vinculada ao MICT, foram criados dois departamentos em substituição às antigas coordenadorias do DECEX: a CTIC foi substituída pelo Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), e a CTT deu lugar ao Departamento Técnico de Tarifas (DTT). Além disso, foi criado o Departamento de Planejamento e Política Comercial (DPPC), responsável por subsidiar a formulação da política de comércio exterior da Secretaria.

Com a reformulação, a estrutura institucional ficou dividida entre ministérios distintos sem que houvesse uma instituição interministerial com a prerrogativa de coordenar as políticas de comércio exterior³³:

A institucionalidade da política comercial não retornou ao modelo desenvolvimentista. O que sobrou da era CACEX foi um arcabouço institucional complexo, pulverizado, com sobreposição e partilha de competências e ausente de organismo centralizador e coordenador interministerial das ações e atividades exercidas pelos diversos ministérios e agências estatais envolvidas no comércio exterior (FERNANDES, 2010, p. 74).

Esse novo formato de gestão configurou um quadro institucional com competências pulverizadas, abrindo espaço para conflitos burocráticos, tendo em vista o vácuo político criado. Dessa forma, em decorrência do aumento da complexidade da agenda e da pluralidade de temas emergentes, os demais ministérios, com prerrogativas de comércio, iniciaram sua participação na elaboração das posições de política externa, sobretudo em questões econômicas e comerciais.

Visando a resolver os problemas decorrentes da conformação burocrática dispersa e pulverizada, foi criada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX³⁴), na primeira gestão FHC, cuja atribuição era formular e coordenar políticas relativas ao comércio exterior. A CAMEX, vinculada à Presidência da República, estava composta por uma Secretaria-

³²O Departamento de Comércio Exterior (DECEX) foi substituído pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e foi alocado nesse ministério, com a função de operacionalizar as políticas de exportação e de defesa comercial.

³³ Essa função era do CONCEX, do ponto de vista formal, e da CACEX, do ponto de vista prático (FERNANDES, 2010).

³⁴ A Camex foi criada em 06 de fevereiro de 1995, pelo Decreto 1.386.

Executiva³⁵ e por uma Câmara de Ministros³⁶. O objetivo da criação desse órgão foi estabelecer um foro consultivo de discussão e de consolidação dos posicionamentos dos diferentes ministérios relacionados ao comércio exterior, com vistas a solucionar a falta de coordenação burocrática.

A CAMEX foi a solução encontrada no 1º mandato de Cardoso para resolver o problema da dispersão e pulverização institucional no comércio exterior criados após a extinção da CACEX, sem agredir os interesses dos principais ministérios envolvidos com temas conexos à política comercial e que haviam ganhado maior espaço no comércio exterior pós-abertura. Foi uma solução institucional limitada pela situação de conflito burocrático que emergiu dentro da estrutura institucional da política comercial após a reforma em negativo feita no governo Collor (FERNANDES, 2010, p. 81).

Em 1998, foi criado o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), substituindo o MICT, com a missão de formular políticas industriais e de comércio exterior. Com nova essa reforma, a Secretaria Executiva e o Conselho de Ministros da Camex foram transferidos da Casa Civil para o recém-criado ministério. A Presidência da República, de acordo com Fernandes (2010), pretendia aprofundar o papel da CAMEX e fortalecer o MDIC, como parte de um conjunto de esforços para retomar o crescimento das exportações e trazer maior dinamismo à política econômica.

A Câmara de Comércio Exterior passou por algumas transformações desde sua criação. Esse órgão foi criado com competências consultivas e de formulação. Em 2001, no entanto, com as novas modificações inseridas em sua estrutura, tornou-se um órgão deliberativo, com competência para tomar decisões, por meio da emissão de resoluções obrigatórias. Assim, suas funções atuais compreendem a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior, incluindo o turismo.

A Câmara é constituída pelos seguintes órgãos: o Conselho de Ministros³⁷, órgão de deliberação superior; o Comitê Executivo de Gestão³⁸ (GECEX), responsável pela

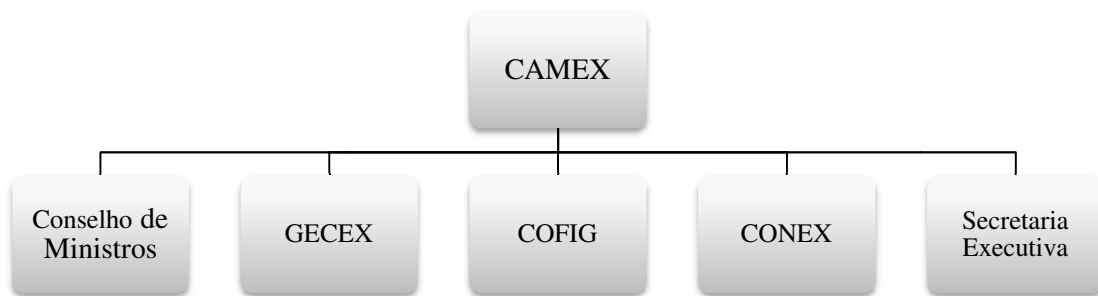
³⁵ Sendo seu Secretario Executivo nomeado pelo Presidente da República.

³⁶ Em seu formato inicial, a Câmara de Ministros era composta pelos ministros da Casa Civil, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério da Agricultura.

³⁷ Composto por Ministros de Estado dos seguintes Ministérios: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o preside; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário.

supervisão e pelas normas relativas ao comércio exterior e ao turismo; o Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (COFIG), responsável pelo controle do funcionamento das operações do Programa de Financiamento às Exportações e do Fundo de Garantia à Exportação; o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), composto por representantes do setor privado, assessora o Comitê Executivo de Gestão no aperfeiçoamento das políticas de comércio exterior; e a Secretaria Executiva, com competência para acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Ministros e pelo Comitê Executivo de Gestão e coordenar grupos técnicos interministeriais (MDIC, 2012). Sua estrutura pode ser observada no organograma abaixo:

Figura 02: Organograma Composição da CAMEX



Fonte: MDIC.

A partir da análise da nova configuração do aparato burocrático executivo federal, pode-se dizer que a elaboração da política externa brasileira, no que se refere aos seus aspectos político-econômicos, é complexa e pluralizada, pois envolve a participação de um número crescente de ministérios, além do Ministério de Relações Exteriores. A nova conformação das pastas ministeriais do Poder Executivo ocorreu, de forma conflituosa e paulatina, no bojo da redemocratização e da abertura econômica. A implicação desse processo foi a o estabelecimento de uma interlocução entre as burocracias federais e entre essas e a sociedade civil.

³⁸ O Gecex é presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros da Camex e tem como membros, além deste, os secretários executivos de diversos ministérios e de agências, como o Banco do Brasil e a APEX.

2.2 O processo decisório da diplomacia brasileira

A Constituição democrática garantiu ao Poder Executivo³⁹ o controle sobre as políticas e as instituições do Brasil, geradas por instrumentos legais que favorecem a sua predominância no processo decisório. A competência para manter relações com outros Estados e para participar de organizações internacionais é atribuída à União, na figura do Presidente da República, a quem cabe creditar seus representantes diplomáticos. As normas da Constituição democrática, de 1988, asseguram ao Presidente da República poderes importantes no que se refere à política doméstica⁴⁰ e à política externa⁴¹.

Em relação ao papel do Legislativo⁴², em contrapartida, a redemocratização do Brasil e a aprovação do novo texto constitucional não representaram elementos de ruptura significativos em relação ao período anterior (FIGUEIRA, 2011; LIMA; SANTOS, 2001). O Legislativo continuou desprovido de meios para exercer um papel consistente no processo decisório de política externa. A única novidade da nova Constituição, no tocante a esse poder, foi a introdução do artigo 49, que reforçou o papel de ratificação, *a posteriori*, nas ações externas do Governo brasileiro.

A análise prática da formulação política externa confirma a preponderância do Poder Executivo, que, além das atribuições em matéria de política externa por parte da Constituição Federal, faz uso frequente de Decretos Presidenciais (FERNANDES, 2010) e de

³⁹Após a redemocratização, o Brasil adotou o sistema presidencialista, com um sistema Legislativo bicameral e multipartidário, formado pelas duas Casas com poderes simétricos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. As normas da constituição democrática, de 1988, asseguram ao Presidente da República poderes importantes em relação à política doméstica e em relação à política externa. Nesse sentido, Figueira (2009) afirma que a Constituição garantiu ao Poder Executivo o controle sobre as políticas e instituições do Brasil, geradas por instrumentos legais que favorecem a sua predominância no processo decisório.

⁴⁰ Poder de decreto, por meio da medida provisória (MP, artigo 62); poder de urgência (artigo 64) e à iniciativa privativa (artigo 62); poder de veto total e parcial (art. 66); poder orçamentário (artigo 61); e poder de nomear e demitir ministros e presidentes de agências estatais (artigo 84) (BRASIL, 2003).

⁴¹ A competência para manter relações com Estados estrangeiros e para participar de organizações internacionais é atribuída à União, na figura do presidente da República (artigos 21 e 84), a quem cabe, então, o poder de creditar seus representantes diplomáticos. Figueira (2009) destaca o uso dos “Acordos Executivos”, com vigência imediata e que não precisam da aprovação do Poder Legislativo.

⁴²Cabe ao Poder Legislativo resolver definitivamente sobre acordos, tratados ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49) (BRASIL, 2003).

Acordos Executivos⁴³, os quais têm vigência imediata e não necessitam da aprovação do Congresso (FIGUEIRA, 2009; 2011). Em que pese essa preponderância do Executivo, nos últimos anos, a participação do Legislativo, ainda que bastante modesta, tem sido crescente, por meio da utilização de mecanismos institucionais de controle e mediante a própria atividade legislativa, como o estabelecimento de comissões temáticas, que têm o papel de observar o comportamento das agências executivas⁴⁴.

O processo de formulação da política externa, desde então, compreende o Poder Executivo, como ator central, o Poder Legislativo, de forma bastante modesta, e atores não estatais, que emergiram no contexto da redemocratização, a partir das reformas institucionais. O surgimento de novos temas envolvendo o interesse de diferentes segmentos da sociedade aliado à criação de canais de comunicação com o Governo e à falta de competências técnicas específicas acarretaram na parcial diluição da centralização da política externa nas mãos do MRE.

As transformações da condução da política externa observadas nas últimas décadas caracterizam-se pela contraposição de características da diplomacia tradicional, desempenhada necessariamente pelo corpo diplomático, em relação à diplomacia contemporânea, conduzida por diversos atores, oficiais e não oficiais, governamentais e não governamentais (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010, p. 12).

Percebe-se, portanto, uma ruptura com o tradicional protagonismo do MRE na condução da diplomacia (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010). Duas variáveis justificam essa afirmação: o aumento da diplomacia presidencialista⁴⁵ (CASON; POWER, 2009; SILVA, SPÉCIE; VITALE, 2010; FIGUEIRA, 2011) e a fragmentação pública da diplomacia, o que

⁴³Também conhecidos como acordos em forma simplificada e categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam da aprovação do Congresso Nacional (CACAPUZ DE MEDEIROS *apud.* FIGUEIRA, 2009). O Poder Executivo tem utilizado com frequência os Acordos Executivos: acordos em forma simplificada e/ou complementares às iniciativas diplomáticas anteriores que não necessitam da aprovação congressual para a entrada em vigor, sendo essa realizada imediatamente após a assinatura dos instrumentos pelo Poder Executivo. A CF/88 não regulamenta a possibilidade de estabelecer esses acordos. Assim, a única maneira de diferenciar acordos solenes, com aprovação congressual, dos acordos executivos, é sua entrada em vigor, sendo que a entrada em vigor imediata significa acordo executivo. Esse vácuo interpretativo vem dando margem à diplomacia brasileira para a sua utilização cada vez mais frequente (FIGUEIRA, 2011).

⁴⁴A intensidade da participação, ou interesse em participar, da política externa por parte do Legislativo, depende da repercussão desta diante da sociedade civil organizada e da opinião pública. Nesse sentido, a democratização das normas da política externa depende de seus impactos distributivos internos, uma vez que as decisões internacionais podem gerar ganhos e perdas diferenciados (LIMA; SANTOS, 2000; NEVES, 2006).

⁴⁵Sob uma perspectiva comparada, houve a crescente participação presidencial em assuntos de política externa, de forma muito expressiva nos Governos FHC e Lula da Silva, deixando de lado a atuação protocolar e abraçando uma diplomacia presidencial ativa, atrelando o interesse nacional aos mecanismos de inserção internacional do Brasil (FIGUEIRA, 2011).

implica a crescente participação e de outras instâncias do Poder Executivo e do Legislativo, além da emergência de segmentos da sociedade civil. Nesse sentido, distingue-se uma pluralização vertical, na interação com a sociedade civil, e horizontal, entre os atores estatais.

Nesse processo, o fenômeno de “descentralização horizontal” ou “horizontalização” da política externa torna-se evidente. Com efeito, mesmo que os agentes diplomáticos, geralmente concentrados no MRE, mantenham posição formal de principais condutores e responsáveis pela coordenação geral da formulação de política externa, passam a levar em consideração uma prática de “diplomacia paralela” cada vez mais frequente e algumas vezes mais protagonista por parte de outros ministérios (CASON; POWER, 2009, p. 121) ou órgãos diretos ligados à Presidência da República (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010, p. 13).

As competências adquiridas por órgãos do Poder Executivo, juntamente com a possibilidade de interação entre atores estatais e sociedade civil, levaram ao estabelecimento de um novo arranjo institucional do processo decisório da política externa brasileira, nesse novo cenário doméstico marcado pela consolidação das estruturas democráticas e pela inserção brasileira no mundo globalizado. Essa mudança implicou não somente no abandono do tradicional insulamento do MRE, como também na possibilidade de fazer com que a construção do interesse nacional seja cada vez mais democrática, considerando as demandas da sociedade civil.

O aumento da porosidade institucional do MRE e da interlocução com os demais atores ocorreu em resposta à crescente complexidade da nova agenda de política externa brasileira, o que resulta no interesse de um número maior de atores e demanda um diálogo entre as burocracias federais, levando em conta os interesses da sociedade civil organizada, para a definição dos posicionamentos externos do Brasil. Houve mudanças nos mecanismos de interlocução com as demais pastas ministeriais e com a sociedade civil. Isso pode ser analisado por meio do estabelecimento de Comissões Interministeriais, da criação de assessorias/secretarias de relações internacionais nos demais ministérios e da criação de canais de comunicação com a sociedade civil.

Em relação ao estabelecimento de Comissões Interministeriais, houve um aumento em relação ao período anterior à redemocratização. Isso demonstra que os ministérios começaram a dialogar entre si, e, mais importante, muitas das Comissões estabelecidas estavam atreladas a negociações de política externa e contaram com a participação do MRE.

O levantamento de dados de Figueira (2009; 2011) evidencia que entre 1988, ano em que entrou em vigor Carta democrática, e 2007, do total de 38 comissões constituídas, o MRE participou em 17, significando uma participação em 44,73% das Comissões. Em contrapartida, no marco de 20 anos, entre 1968 e 1987, do total de 23 Comissões Interministeriais criadas, o MRE participou de apenas seis. Esses dados corroboram com o pressuposto do aumento da porosidade institucional do Itamaraty, após a redemocratização. Houve uma ruptura com o insulamento institucional do processo decisório em matéria de política externa e o aumento da constituição de *policy networks* na conformação das preferências domésticas.

Outro aspecto importante que demonstra a interação burocrática é o número de funcionários do MRE que foram emprestados para outros ministérios como também o número de funcionários de outros ministérios emprestados ao Itamaraty. Entre 1988 e 2007, 750 funcionários do Itamaraty foram realocados em outras burocracias do Poder Executivo federal. Em contrapartida, apenas 77 funcionários de outros ministérios foram cedidos ao Itamaraty para prestarem serviços de natureza técnica para assuntos relativos à diplomacia. Nesse sentido, a demanda por parte das outras pastas ministeriais de funcionários do MRE foi quase dez vezes maior que a demanda do MRE por funcionários especialistas em assuntos técnicos relacionados à diplomacia (FIGUEIRA, 2009).

Esses dados evidenciam que as demais pastas ministeriais do Poder Executivo federal também constituíram suas Assessorias/Secretarias de relações internacionais, fato novo na conformação da estrutura de poder brasileira. Essa constatação confirma o aumento da transversalidade temática e da horizontalização da política externa, uma vez que as questões dessa competência passaram a ser de interesse de um número crescente de burocracias federais. Atualmente, dos 24 ministérios que compõem o Poder Executivo, apenas dois ainda não têm um órgão interno com competência para assuntos internacionais, os Ministérios da Integração Nacional e da Previdência Social. Todas as demais pastas ministeriais já possuem uma Assessoria/Secretaria internacional.

Nos últimos anos, foram criados diversos canais de interlocução com a sociedade civil organizada, sobretudo no que se refere às questões econômicas e comerciais. Esse processo, no entanto, não ocorreu somente no MRE, mas também nas estruturas burocráticas federais, em geral. Exemplos desses canais são, no âmbito do MRE, o Conselho Empresarial Permanente, que busca promover o diálogo entre o empresariado e a diplomacia; a Senalca e a

Senaeuropa⁴⁶, destinadas a institucionalizarem o diálogo entre o Itamaraty e as entidades da sociedade civil interessadas nas negociações desses processos de integração; a AFEPA⁴⁷, com competência para assessorar o Congresso Nacional e os governos subnacionais⁴⁸; e a Agência Brasileira de Cooperação, cuja função é promover a cooperação internacional em todos os níveis da federação e com entidades de outros países. Além disso, há a possibilidade de estabelecimento de canais *ad hoc* de participação da sociedade civil em questões específicas relacionadas à política externa (FIGUEIRA, 2009; 2011).

No que se refere aos demais quadros da estrutura burocrática federal, foi criada, no âmbito da Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), com o objetivo de promover o exercício dos governos subnacionais em ações concretas no âmbito internacional. No Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por sua vez, estabeleceram-se diversos canais abertos de interlocução com a sociedade civil, seja na organização constante de missões empresariais levadas a outros países, seja na capacitação de micro e pequenos empresários como também o próprio Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), órgão que funciona no âmbito da CAMEX, composto por representantes do setor privado.

Destaca-se, igualmente, a criação do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional e de Mercadorias e Serviços (GICI), um canal de comunicação entre Governo e sociedade civil, para o debate das posições brasileiras na OMC. Dele participam a CAMEX e os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os grupos privados participam mediante convite oficial para as reuniões. Por fim, cabe destacar a criação do Grupo Técnico Informal (GTI), que envolve a participação de múltiplos atores estatais e da sociedade civil, no que se refere às negociações agrícolas no sistema multilateral de comércio⁴⁹.

Neste capítulo, o objetivo foi avaliar o exercício da diplomacia econômica no Brasil, demonstrando que, no bojo da redemocratização e da abertura econômica, os atores domésticos, estatais e não estatais, estabeleceram canais de interlocução para o processo

⁴⁶ Sessão Nacional de Assuntos relativos à ALCA e Sessão Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações Mercosul-União Europeia, respectivamente.

⁴⁷ Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares.

⁴⁸ Em relação aos governos subnacionais, o MRE dispõe de escritórios de representação alocados nas principais regiões do país, com a função de coordenar, apoiar e encaminhar as demandas das localidades ao âmbito federal e ministerial (FIGUEIRA, 2011).

⁴⁹ O GTI, por fazer parte do estudo de caso desta dissertação, será analisado de forma mais detalhada no quinto capítulo. Salienta-se, ainda, que mais canais de comunicação entre o Governo e a sociedade civil foram criados, mas, por não se tratar do tema central desta pesquisa, apenas foram mencionados os que a autora considerou mais importantes.

decisório, o que caracterizou a ruptura do isolamento do MRE e, por conseguinte, a alteração do processo de formulação e execução da diplomacia. No capítulo seguinte, o foco será a análise dos fatores que permitiram a emergência e a expansão do agronegócio no Brasil, seu desempenho na economia interna e no comércio internacional e, por fim, a política externa agrícola brasileira.

3 A POLÍTICA EXTERNA AGRÍCOLA BRASILEIRA

A partir dos anos 1990, a agricultura brasileira experimentou um rápido e eficiente processo de modernização, resultando em alta produtividade. Ao mesmo tempo, as relações dos produtores com o governo ficaram mais próximas. A consequência direta dessa aproximação foi a potencialização do escoamento dos produtos agrícolas brasileiros a mercados internacionais. Até então, o setor agrícola dependia, em grande medida, do protecionismo estatal que marcou a política desenvolvimentista de Importação por Substituição de Importações (ISI) vigente no país. Com a abertura econômica e a liberalização comercial, ocorridas nessa década, o setor agrícola, visando a enfrentar a concorrência externa e a redução dos incentivos estatais, adotou novas estratégias de estímulo à produção agrícola e ao aumento de sua produtividade. Para tanto, foram criadas – ou remodeladas – associações representativas dos interesses do setor, alterando-se significativamente suas relações com o Estado.

3.1. As reformas no setor agrícola e a abertura econômica

De acordo com a definição de Davis e Goldberg (1957), o desenvolvimento do setor agrícola passa por um estágio até chegar ao que se denomina agronegócio: o da agricultura. Essa atividade caracteriza-se pela produção agrícola autossuficiente e com pouco ou quase nenhum vínculo com o setor industrial. Nesse estágio, os produtores rurais são responsáveis pelas operações de produção, de processamento, de estocagem e de distribuição da produção.

O agronegócio é considerado o estágio posterior ao da agricultura. Sua prática abrange as operações de produção e de distribuição de suprimentos agrícolas, de produção nas unidades agrícolas e armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas. O agronegócio desenvolveu-se com a “gradual dispersão das funções da agricultura para os negócios, em particular os relacionados à manufatura de equipamentos para a produção e o processamento e a distribuição de alimentos e fibras” (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 6). Sua característica marcante é a forte interdependência com o setor industrial.

No Brasil, quando a agricultura evoluiu para o agronegócio, deixou de ser exclusivamente provedora de seus produtos e integrou suas atividades aos setores industrial e

de serviços. O agronegócio brasileiro passou a incluir atividades relacionadas à fabricação de fertilizantes, montadoras de tratores, defensivos agrícolas e, até mesmo, embalagens para exportação.

O processo de liberalização do setor agrícola, no Brasil, foi impulsionado pelas pressões da economia globalizada e pelo consequente esgotamento do modelo desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). O início desse processo ocorreu com a Resolução nº. 15.5 do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), de 14 de maio de 1988, que autorizou a liberalização de exportação e de importação de produtos agrícolas. Logo após, em 1991, a Portaria nº. 365, do então recém-criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), estabeleceu um cronograma de desgravação tarifária para grupos de produtos agrícolas, insumos e equipamentos⁵⁰ (MACHADO, 2009).

Na esteira dessas mudanças, o Governo brasileiro implantou medidas que buscavam agilizar as operações de comércio exterior e, desse modo, diminuir os custos transacionais. Dentre esses procedimentos, destacam-se o estabelecimento de uma legislação sobre medidas compensatórias, a eliminação dos impostos de exportação, juntamente com a determinação de um sistema de quotas de licença prévia para exportação, e a eliminação dos subsídios, diretos e indiretos, com exceção dos concedidos nas zonas francas e no sistema de *drawback*. Além disso, em 1996, foi suspensa a cobrança do Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações (IPEA, 2004).

Além das medidas mencionadas, um marco fundamental para o desenvolvimento das atividades agrícolas foi o Plano Real, em 1994. O controle inflacionário advindo das políticas estabelecidas pela adoção da nova moeda estabilizou o ambiente econômico doméstico e reduziu substancialmente o endividamento do setor agrícola. Até então, as dívidas agrícolas eram indexadas à inflação⁵¹ e os preços dos alimentos variavam de acordo com as oscilações do mercado, em função das correções monetárias, contando apenas com intervenções pontuais do Governo.

⁵⁰ De acordo com Machado (2009), esse cronograma previa a redução da tarifa média de 32,2% para 14,2% no período de três anos. Para fertilizantes químicos importados, principalmente os nitrogenados, as tarifas sofreram uma redução substancial, que contribuiu para a redução do custo da produção agrícola, visto que a maior parte dos insumos utilizados na produção nacional era importada.

⁵¹ Os compromissos financeiros do setor agrícola, inclusive no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, eram atrelados à taxa de inflação, por meio da correção monetária, mas sua receita era dada pelos preços de seus produtos, que não necessariamente acompanhavam a taxa de inflação, dificultando o crescimento do setor agrícola (MACHADO, 2009).

O Real conseguiu acabar com a inflação, permitindo que a agricultura se livrasse do ônus de ter de operar no ambiente macroeconômico anterior, em que arcava com compromissos financeiros atrelados à taxa geral de inflação – embora não houvesse forma de os preços dos seus produtos individuais acompanharem, necessariamente, a alta geral de preços (IPEA, 2004, p. 19).

Se o combate à inflação e a estabilidade econômica beneficiaram a agricultura, em contrapartida, a política cambial adotada com o Plano Real não era vantajosa para esse setor, uma vez que a taxa de câmbio foi valorizada. Essa medida, combinada à maior exposição do mercado agrícola à concorrência externa, em função da abertura comercial, aumentou significativamente a concorrência com os produtos importados.

Em 1999, a política cambial sofreu nova alteração com a adoção do câmbio flutuante. A desvalorização cambial advinda dessa medida modificou a rentabilidade da agricultura. A partir de 2002, os reflexos da desvalorização cambial já podiam ser observados na elevação dos preços agrícolas, de forma geral. Esse novo cenário, apesar de facilitar as exportações, teve duas consequências negativas: a primeira foi a aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante, o que relacionava os preços dos produtos agrícolas aos choques cambiais; a segunda, o aumento da dependência dos preços agrícolas domésticos em relação aos preços internacionais (IPEA, 2004).

Diante dessas transformações, a produção agrícola brasileira experimentou um crescimento expressivo na década de 1990, atingindo volumes recordes a partir de 2000. As políticas econômicas adotadas, sobretudo a partir do Plano Real, e as reformas de liberalização do mercado agrícola, iniciadas em 1988, tiveram reflexos diretos no desenvolvimento do agronegócio. Outros acontecimentos que tiveram um papel importante na abertura do setor agrícola foram a criação do Mercosul, em 1991, e a consolidação do sistema multilateral do comércio, com a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995.

Juntamente com o crescimento da produção, estimulado pelas políticas domésticas, foi possível observar o aumento do grau de abertura desse setor, resultante das políticas de liberalização do comércio exterior adotadas pelo Brasil. Segundo IPEA (2004), o grau de abertura do agronegócio pode ser medido por meio da relação entre o PIB do agronegócio e as exportações do agronegócio. Como pode ser observado na tabela abaixo, esse indicador saltou de 4,6%, em 1995, para 20,01%, em 2006.

Tabela 01: Abertura do Agronegócio.

Evolução do Grau de Abertura do Agronegócio 1995-2006

Ano	Exportações do Agronegócio (US\$ milhões)	Grau de Abertura (Em %)
1995	20.871	4,06
1996	21.145	4,58
1997	23.404	3,49
1998	21.575	5,41
1999	20.514	7,90
2000	20.610	8,00
2001	23.863	11,69
2002	24.839	13,90
2003	30.639	16,96
2004	39.016	19,96
2005	43.601	19,75
2006	49.428	20,01

Fonte: MAPA e FGV (adaptado pela autora)

As políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil foram significativamente positivas para a maior integração do agronegócio do Brasil aos fluxos de comércio internacional e à economia mundial. Segundo Machado (2009), a liberalização comercial acarretou na redução dos preços dos insumos agrícolas o que, aliado a outros fatores, como o incremento da produtividade, tornou os produtos agrícolas brasileiros altamente competitivos no mercado externo.

O aumento da integração do agronegócio ao mercado mundial foi acompanhado pelo incremento da participação do setor privado nas discussões políticas. Estado e representantes privados dos segmentos do agronegócio estabeleceram relações de cooperação que tiveram importância decisiva para o fortalecimento e a expansão do agronegócio no mercado internacional. Foi nesse contexto que nasceram, ou mudaram de papel, as associações privadas do setor agrícola.

Essa mudança de tarefas, aliada ao aumento da competitividade externa do setor, contribuíram para que as associações tomassem a abertura dos mercados internacionais como um dos pontos-chaves de suas missões. Assim, afetou de forma positiva a preparação e participação delas em negociações internacionais com esse fim (MANCINI, 2009, p. 91).

A corporativização dos interesses do agronegócio já ocorria antes da redemocratização do País e da abertura econômica, como é caso da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), criada em 1964, em substituição à Confederação Rural Brasileira (CRB), criada em 1919. A CNA tinha como objetivo controlar a produção

agrícola e evitar que a modernização do setor gerasse conflitos com o campo. Antes da criação da CNA, o setor agrícola tinha como órgãos de representação a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), criada em 1897, e a já mencionada CRB, constituídas basicamente pelos cafeicultores paulistas, mas controladas e centralizadas pelo Estado⁵².

Mesmo com estruturas coordenadas pelo Estado⁵³, surgiram, nas décadas de 1960 e de 1970, associações representativas dos segmentos da agricultura, destacando-se por serem as primeiras e se organizarem em torno de produtos específicos. Exemplos dessas iniciativas foram a criação da União Brasileira de Avicultura, em 1963, que agrupou avicultores e comerciantes desse ramo, e do Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus), em defesa dos interesses da citricultura.

Com a da desregulamentação do setor agrícola e o fortalecimento do agronegócio, a partir dos anos 1990, essas associações se remodelaram e adquiriram um novo perfil político, não mais permanecendo sob o controle público. As organizações privadas se consolidaram para se adaptarem à nova dinâmica do agronegócio, o que foi possível em função das inovações no relacionamento com o Estado:

A importância crescente que associações setoriais da agropecuária ganharam no Brasil durante os anos 1990 e 2000 é fruto, segundo nosso entendimento, de importantes inovações ocorridas nos padrões de relacionamento entre Estado e empresariado observáveis desde o início da década passada. A conjunção de fatores tão distintos como a crise fiscal do Estado, a redemocratização da esfera pública e a crescente especialização da agricultura em cadeias produtivas impulsionou a criação e o funcionamento das câmaras setoriais da agropecuária (IGLESIAS, 2007, p. 82).

A partir desse novo formato do setor agrícola brasileiro, as associações representantes dos interesses privados do agronegócio passaram a intervir na formulação de políticas voltadas ao aumento da competitividade desse setor. Conforme aponta Mancini (2008, p. 103), “ao defenderem os interesses de seus membros, podem diminuir ou neutralizar custos do livre mercado que reduzem a competitividade do segmento, ou seja, desempenham ações coletivas pró-competitivas”. A remodelação do setor agrícola foi fundamental para o crescimento da produção interna e da expansão das exportações do agronegócio.

⁵² Segundo Mancini (2009) a política agrícola era controlada pelo Estado, sob os auspícios do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento.

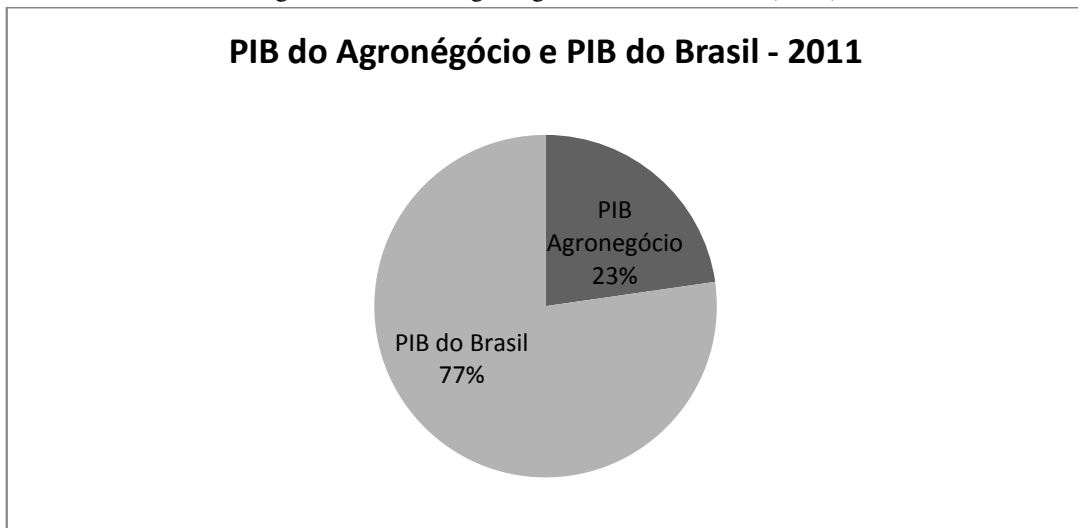
⁵³ A maior parte das associações que surgiram antes da abertura econômica era de âmbito nacional, o que demonstra que o Governo federal era o principal interlocutor (MANCINI, 2009).

3.1.2 O Agronegócio Brasileiro e sua Internacionalização

Os fatores que viabilizaram o aumento generalizado da produção agrícola brasileira fizeram-se notar rapidamente, pois a safra de grãos teve um salto de 57,9 milhões de toneladas, no período compreendido entre 1990/1991, para 131,1 milhões de toneladas, na safra 2006/2007. A produção do complexo carne (bovina, suína e de frango) apresentou um expressivo crescimento de 71% na produção de carne bovina, 113% em relação à carne suína e 170% para a carne de frango. Por fim, outros produtos importantes da pauta exportadora agrícola brasileira também apresentaram forte crescimento, como açúcar, álcool, suco de laranja e produtos florestais (MAPA, 2012).

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio, de acordo com dados de 2011, foi registrado um avanço de 5,73%, totalizando R\$ 942 bilhões, descontada a inflação. O PIB nacional apresentou um crescimento de 2,7%, o que corresponde a R\$ 4,143 trilhões (CEPEA/CNA). Com bases nesses dados, a participação do agronegócio no PIB nacional foi de 22,74% em 2011.

Figura 03: PIB do Agronegócio e PIB do Brasil (2011)



Fonte: CEPEA/CNA, elaborada pela autora.

O PIB do agronegócio é composto por quatro segmentos, compreendidos em insumos, agropecuária, indústria e distribuição. As respectivas participações, em 2010, podem ser observadas no quadro ilustrativo abaixo.

Figura 04: Composição do PIB do Agronegócio

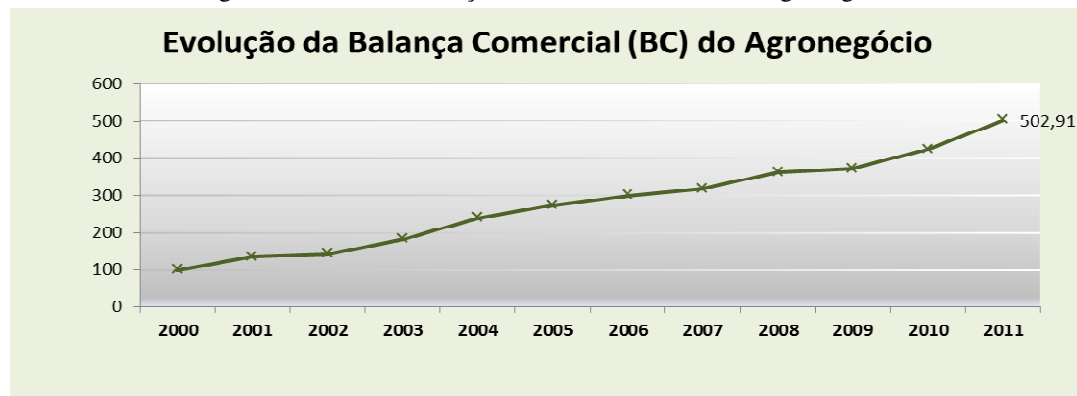


Fonte: CEPEA/CNA – elaborada pela autora.

A relevância do agronegócio para a economia brasileira pode ser medida não somente pela participação do setor na formação do PIB nacional, como também pelo seu peso na pauta exportadora do país. Desse modo, considera-se relevante avaliar o processo de internacionalização do agronegócio brasileiro. Segundo IPEA (2004) e Machado (2009), os indicadores que são utilizados podem aferir o avanço da internacionalização dos setores da economia nacional a saber: a participação do setor na balança comercial, a evolução dos fluxos de comércio exterior, os produtos da pauta exportadora e os principais destinos das exportações agrícolas brasileiras.

De acordo com os dados fornecidos pelo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o agronegócio tem sido responsável pelo superávit da balança comercial brasileira nos dez últimos anos, quando as exportações voltaram a apresentar saldo favorável sobre as importações. A partir de então, as vendas externas do setor agrícola têm crescido e compensado os déficits dos demais setores produtivos. Mesmo apresentando redução de 9,82% no superávit, em 2009, o agronegócio tem apresentado desempenho superior aos demais segmentos exportadores.

Figura 05: Gráfico Evolução do Saldo Comercial do Agronegócio Brasileiro



Fonte: CEPEA/ESALP-USP.

Dados recentes comprovam que, enquanto as exportações brasileiras totais tiveram uma participação de 1,6% no comércio global, as exportações agrícolas tiveram uma participação de 7,3% do comércio mundial. O Brasil passou de uma participação de 4,7% no comércio agrícola mundial, em 2001, para 7,3%, em 2009. Nesse mesmo período, as exportações agropecuárias aumentaram de 28,5% para 35,8%, como pode ser observado na tabela abaixo.

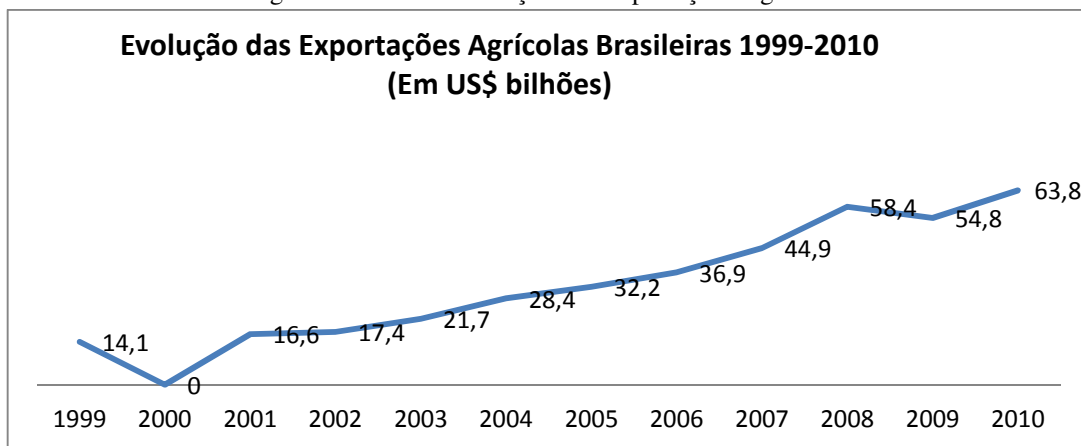
Tabela 02: Participação Agrícola no Comércio Mundial US\$ bilhões.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Mundial	4.793,85	4.969,72	5.701,60	7.081,16	8.136,58	9.421,92	10.714,13	12.720,74	9.864,73
Agrícola Mundial	352,55	376,07	426,42	486,96	527,24	577,90	698,62	858,99	749,65
Part. Agr. Total Mundial	7,4%	7,6%	7,5%	6,9%	6,5%	6,1%	6,5%	6,8%	7,6%
Total Brasil	58,29	60,44	73,20	96,68	118,53	137,81	160,65	197,94	152,99
Agrícola Brasil	16,59	17,43	21,71	28,36	32,21	36,94	44,89	58,36	54,83
Part. Agr. Total Brasil	28,5%	28,8%	29,7%	29,3%	27,2%	26,8%	27,9%	29,5%	35,8%
Part. Total Brasil/Total Mundial	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Part. Agr. Brasil/Agro Mundial	4,7%	4,6%	5,1%	5,8%	6,1%	6,4%	6,4%	6,8%	7,3%

Fonte: MAPA – elaborada pela autora.

Após a Crise de 2009, as exportações agrícolas brasileiras recuperaram-se de forma expressiva, superando, em 2010, a cifra recorde de 2008 em US\$ 4,5 bilhões. As exportações de produtos agrícolas cresceram, portanto, 16,4% em relação a 2009, atingindo o valor de US\$ 63,8 bilhões.

Figura 06: Gráfico Evolução das Exportações Agrícolas.



Fonte: Agrostat/Secex MDIC. Adaptada pela autora

O aumento da cotação das principais *commodities* agrícolas, entre 2000 e 2010, permitiu o acréscimo do volume exportado em praticamente todos os anos, com exceção de 2008, quando a quantidade embarcada apresentou um decréscimo de 2,2%, assim como os preços dos produtos exportados⁵⁴. Dessa maneira, a elevação da quantidade exportada e o aumento dos preços possibilitaram o alargamento do valor exportado em 384,4% na última década. A quantidade exportada expandiu-se em 188,2% nesse período, enquanto os preços aumentaram 68,1% (MAPA, 2011).

Os setores que apresentaram mais peso na pauta exportadora agrícola brasileira foram o complexo soja, o complexo sucroalcooleiro e as carnes que, em conjunto, foram responsáveis por quase 70% das exportações agrícolas no ano de 2010. Esse percentual manteve-se estável desde 2004, quando atingiu 68,6%. Os três setores mencionados foram decisivos para o crescimento das exportações agrícolas do país entre 2004 e 2010, sendo que o complexo soja representou 20%; o complexo sucroalcooleiro, 30,1%; e carnes, 20,8%. Outros setores que também contribuíram de forma expressiva foram: café, 10,5%; cereais, farinha e preparações, 5,1%; fumo e seus produtos, 3,8%; sucos de fruta, 2,2%; animais vivos, exceto pescados, 1,9%; demais produtos de origem animal, 1,4%; e fibras e lã, 1,2% (MAPA, 2011).

⁵⁴ A partir de 2003, houve um incremento de 85,7% no valor das *commodities* (MAPA, 2011).

Figura 07: Gráfico Exportação por Produtos.



Fonte: MAPA – elaborada pela autora.

Em relação aos mercados consumidores dos produtos agrícolas brasileiros, as importações dos países desenvolvidos apresentaram expressiva queda, devido à sua lenta recuperação após a crise financeira de 2008⁵⁵. Esse grupo de países teve sua participação reduzida, entre 2008 e 2010, em 16,7%, sendo que ele é responsável pela importação de 34,5% de todo o comércio agrícola brasileiro, o que corresponde a US\$ 22 bilhões. A União Europeia, principal importador dentre os países desenvolvidos, teve sua participação reduzida em 13% nos últimos seis anos, seguida por Estados Unidos, com -2,1%, e Japão, com -0,6%.

A partir de 2010, em contrapartida, os países em desenvolvimento consolidaram-se como principais importadores dos produtos agrícolas do Brasil. Sua participação aumentou em US\$ 9,7 bilhões, entre 2008 e 2010, atingindo o valor de US\$ 39,9 bilhões. A variação média anual das exportações nos últimos seis anos foi de 20,7%, de forma que esse grupo de países passou a absorver mais de 62% dos produtos agrícolas exportados pelo Brasil, o que representa um salto de 11% em relação a 2008. O país que vem liderando esse aumento expressivo é a China. Sua participação passou de 8,2%, em 2004, para 14,6%, em 2010. No mesmo período, a segunda maior aferição ficou com a Ásia, 3,9%, seguida pelo Oriente Médio, 2,4% e África, 1,9%.

No período analisado (2004-2010), os países em desenvolvimento foram responsáveis por aproximadamente 70% do crescimento das exportações totais brasileiras e

⁵⁵ Ainda em 2012 é possível verificar os reflexos dessa crise em países com alto grau de endividamento na Europa e mesmo nos EUA.

por 76,5% das exportações agrícolas. O país que mais se destaca nesse processo é a China, responsável por absorver quase um quinto do volume exportado pelo Brasil. A União Europeia, ainda o maior importador dos produtos agrícolas brasileiros, respondeu por 13,8% do aumento das exportações. Outros mercados com participação expressiva nesse período foram a Ásia (excluindo Japão, Oriente Médio e China) 16,6%; o Oriente Médio, 13,8%; a África (excluindo Oriente Médio) 10,6%; e a Rússia, 7,1%.

Nesse período, a taxa de variação das exportações brasileiras para os 30 principais mercados de destino foi positiva, verificando-se um incremento nas exportações para a Venezuela de 700,6%; Malásia, 526,3%; Indonésia, 414,8%; Síria, 362,3%, Colômbia, 301,6%; e China, 300,9%. Os mercados que registraram menor incremento no total das exportações agrícolas brasileiras foram Estados Unidos 56%; União Europeia, 44,6%; África do Sul, 24,7%; e Chile, 9%. No que se refere à participação desses mercados no total das exportações agrícolas do Brasil, em 2010, destacam-se a União Europeia e a China que, em conjunto, somaram US\$ 25,17 bilhões, ou seja, quase 40% do total.

Entre 2004 e 2010, houve queda de 13,8% na participação da União Europeia no total, enquanto a China registrou expansão de 6,4%. Nos últimos anos, ocorreu uma maior diversificação de destinos das vendas externas de produtos agrícolas brasileiros.

Tabela 03: Exportações Agrícolas por Mercados (2004-2010)

País	Exportações (US\$ milhões)		Varição %	Participação		Varição da Participação
	2004	2010	2004-2010	2004	2010	2004-2010
Países Desenvolvidos	14.521	22.000	51,5	51,2	34,5	-16,7
União Europeia	10.949	15.828	44,6	38,6	24,8	-13,8
EUA	1.959	3.056	56,0	6,9	4,8	-2,1
Japão	1.121	2.116	88,7	4,0	3,3	-0,6
Canadá	248	630	153,7	0,9	1,0	0,1
Suíça	111	204	83,7	0,4	0,3	-0,1
Oceania	132	166	25,6	0,5	0,3	-0,2
Países em Desenvolvimento	12.898	39.960	209,8	45,5	62,7	17,2

China	2.329	9.339	300,9	8,2	14,6	6,4
Ásia (exceto Or. Médio, Japão e China)	2.719	8.581	215,6	9,6	13,5	3,9
Oriente Médio	2.676	7.563	182,6	9,4	11,9	2,4
África (exceto Or. Médio)	2.052	5.816	183,4	7,2	9,1	1,9
Rússia	1.532	4.039	163,6	5,4	6,3	0,9
ALADI (exceto Mercosul)	1.064	3.427	222,0	3,8	5,4	1,6
Mercosul	526	1.195	127,4	1,9	1,9	0,0
Demais Países	936	1.790	91,2	3,3	2,8	-0,5
Total	28.356	63.751	124,8	96,7	97,2	---

Fonte: AgroStat, a partir dos dados Secex/MDIC. Elaborado pela autora.

Os dados apresentados indicam um claro avanço na inserção do agronegócio brasileiro no comércio internacional, portanto, o aumento da sua internacionalização. A diversificação dos destinos dos produtos agrícolas, com a consolidação dos países em desenvolvimento como principais mercados importadores, juntamente com o aumento do volume da exportação, alçaram o Brasil à posição de quinto maior exportador agrícola mundial, de acordo com dados da FAO.

3.2 A formulação da política externa agrícola

A internacionalização, segundo Keohane e Milner (1996), provoca alterações nas preferências políticas dos atores domésticos e modifica suas escolhas em relação às políticas que irão atender aos seus interesses. Quanto maior for a abertura de um país, principalmente no âmbito comercial, maiores serão os efeitos da política externa no desempenho dos atores domésticos. Dessa maneira, duas variáveis são importantes para analisar a forma como a internacionalização pode alterar os interesses dos atores domésticos e como buscam se aproximar do poder público: as preferências dos atores domésticos e as características das instituições públicas.

Em relação às preferências domésticas, de acordo com os autores, o processo de internacionalização tem efeitos diretos nas pautas de importação e de exportação dos Estados e isso influencia as características do mercado interno. Quanto maior a importância dos mercados externos para escoar o excedente produzido, maior será a busca pela liberalização desses mercados. A partir desse entendimento, a internacionalização pode influenciar a criação de grupos de interesses que buscarão pressionar o governo para que suas demandas sejam atendidas.

Até o final da década de 1980, o setor agrícola brasileiro era fortemente afetado pelas políticas protecionistas de Industrialização por Substituição de Importações. Assim, com exceção de alguns produtos, como café, borracha e açúcar, a produção era mais voltada para o mercado interno, não havendo preocupação excessiva com a abertura dos mercados internacionais. A internacionalização do agronegócio brasileiro, no entanto, impulsionada pelo aumento da produtividade e da produção, dos volumes exportados e da competitividade externa, levou à alteração das preferências dos grupos domésticos, de modo que esses passaram a demandar políticas governamentais de abertura de mercados.

Representantes do agronegócio nacional se organizaram de forma mais efetiva para promover, no âmbito governamental, políticas comerciais destinadas à liberalização do comércio mundial e à inserção dos produtos brasileiros nesse comércio. As organizações voluntárias passaram a solicitar, a partir de meados da década de 1990, políticas governamentais voltadas ao comércio exterior de produtos agrícolas e a acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Essas organizações demandavam, cada vez mais, espaço e influência na elaboração de políticas, à medida que os produtos que elas representam cresciam em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira (MACHADO, 2009, p. 93).

Diversas associações representativas dos interesses do desse setor emergiram, ou tiveram seu papel redefinido⁵⁶, com vistas a fortalecer o agronegócio e a demandar, junto ao

⁵⁶ Iglesias (2007) salienta que já existiam associações representativas do setor agrícola. As primeiras entidades criadas datam de 1897, Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), e de 1919, Sociedade Rural Brasileira (SRB). Além dessas, destaca-se a Confederação Rural Brasileira (CRB), de 1928, que foi substituída, em 1964, pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA). Contudo, elas eram marcadas pelo controle por parte do Estado de seus interesses.

setor público, seus interesses. Essas associações passaram a representar interesses setoriais⁵⁷ do agronegócio e a contribuir para a coordenação e aumento da competitividade do setor.

Representantes do agronegócio nacional se organizaram de forma mais efetiva para promover, no âmbito governamental, políticas comerciais destinadas à liberalização do comércio mundial e à inserção dos produtos brasileiros nesse comércio. As organizações voluntárias passaram a solicitar, a partir de meados da década de 1990, políticas governamentais voltadas ao comércio exterior de produtos agrícolas e a acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Essas organizações demandavam, cada vez mais, espaço e influência na elaboração de políticas, à medida que os produtos que elas representam cresciam em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira (MACHADO, 2009, p. 93).

O processo por meio do qual as preferências dos atores domésticos se transferem para as posições adotadas nas negociações internacionais está atrelado às instituições que compõem o modelo organizacional de política do país – segunda variável de análise. Esses órgãos determinam a margem de manobra dos tomadores de decisão diante das pressões dos grupos domésticos, bem como quais destes terão seus interesses atendidos e caracterizam-se, portanto, como filtro intermediador entre as pressões dos grupos de interesse e as posições adotadas no âmbito internacional.

No processo de aproximação dos grupos de interesse do agronegócio com as instituições políticas, destacam-se o papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e as mudanças realizadas em sua estrutura interna para criarem canais de comunicação com o setor agrícola e com o mercado internacional. Foi criado um núcleo especializado em relações internacionais – a Secretaria de Relações Internacionais – que facilitou consideravelmente as relações com o setor privado, por meio de seus interlocutores, as associações setoriais. Além disso, estabeleceu-se uma nova dinâmica de interlocução com o Ministério de Relações Exteriores para a formulação da política externa agrícola⁵⁸.

⁵⁷ São de grande importância, nesse sentido, tanto as entidades de grande porte, como a CNA, por exemplo, quanto as múltiplas organizações setoriais e organizações por cadeia produtiva que foram criadas a partir da década de 1990. O agronegócio vive um processo de internacionalização e de crescente especialização por cadeias. Torna-se perceptível, assim, o surgimento de entidades voltadas à representação de interesses específicos, à medida que se estruturam as diversas cadeias produtivas nacionais. As câmaras e os conselhos, por exemplo, funcionam como instrumento de ressonância do setor privado, canalizando pressões e auxiliando na legitimação das tomadas de decisão da burocracia estatal (IGLESIAS, 2007).

⁵⁸ A participação do MAPA no processo decisório de política externa se tornou, de forma gradativa, mais institucionalizada, o que lhe conferiu maior peso nos assuntos agrícolas externos (MACHADO, 2009).

Destaca-se, igualmente, a consolidação do sistema multilateral de comércio, com a criação da OMC, em 1995. Essa instituição fortaleceu a participação das burocracias executivas federais setoriais no processo de formulação da política externa em função do aumento da percepção dos atores domésticos sobre os impactos das decisões internacionais e da maior especificidade das normas e da relação entre essas normas e a estrutura jurídica altamente complexa vigente no comércio internacional. No caso agrícola, há um conjunto de normas, acordos e barreiras que demandam expressivos conhecimentos técnicos.

Com a criação da OMC, em 1995, o processo de regulamentação multilateral do comércio internacional tem adquirido características de maior precisão e transparência. Em consequência, isto possibilita o desenvolvimento, na esfera doméstica, de percepção mais acurada nos diversos grupos econômicos e sociais acerca da incidência dos custos e dos benefícios das regras acordadas, gerando-se, assim, um aumento significativo da mobilização desses grupos com vistas a influenciar os governos e a OMC (CARVALHO, 2003, p. 364-365).

A partir dessas transformações, houve uma notável aproximação e convergência entre os grupos de interesse do agronegócio e os tomadores de decisão. O marco dessa aproximação ocorreu com a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas, em 1999, por iniciativa da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), cujo objetivo⁵⁹ era coordenar a preparação dos posicionamentos brasileiros para a Rodada do Milênio, que seria lançada no mesmo ano em Seattle. Segundo Goulart (2006), essas organizações propuseram-se a atuar de maneira mais incisiva junto ao Governo em virtude da experiência negativa ocorrida durante as negociações da Rodada Uruguai, quando a falta de uma ação coordenada causou prejuízos inestimáveis à agricultura brasileira.

O Fórum, sob a coordenação da CNA, passou a ser expressivo instrumento de exposição dos interesses dos diversos segmentos do agronegócio como também de interlocução do setor junto ao Governo. Nesse sentido, Goulart (2006, p. 40) salienta que:

Foi a partir da criação do Fórum que o agronegócio começa a estabelecer posições bastante claras sobre os diversos temas das negociações da OMC. Até então, o setor privado sabia aquilo que não queria, mas ainda não tinha definido suas propostas positivas para a negociação.

⁵⁹ De acordo com o Documento oficial, seu objetivo era a obtenção de resultados positivos na OMC, por meio da integração de esforços entre o setor privado e do estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo. Documento de Criação do Fórum Permanente de Negociações Internacionais (CNA, 1999).

As propostas elaboradas pelo Fórum foram consolidadas no documento intitulado “As próximas negociações agrícolas da Organização Mundial do Comércio – posições do setor privado”, destinado a explicitar o posicionamento assumido pelo Brasil na Rodada do Milênio, em relação às negociações agrícolas. Apesar de a referida Rodada ter arrefecido, em decorrência do fracasso da Reunião Ministerial de Seattle, as propostas constantes nesse documento foram mantidas na Rodada Doha, lançada em 2001.

Já no ano de 1999, o Fórum havia promovido reuniões setoriais, junto ao MRE e ao MAPA, com o objetivo de analisar os possíveis impactos na economia brasileira das barreiras comerciais impostas por alguns países e os ganhos que redundariam de sua eliminação nas principais cadeias produtivas brasileiras – complexo soja, café, açúcar, frutas, lácteos e complexo carnes. Segundo O estreitamento das relações entre o Governo e as empresas teve um impacto altamente positivo na política agrícola externa, uma vez que possibilitou reunir informações importantes sobre a atuação dos setores privados e as iniciativas governamentais, e contribuiu para o avanço das negociações agrícolas no mercado internacional e à defesa dos interesses nacionais no setor agrícola nacional.

A formulação da política externa agrícola experimentou um importante avanço com a criação, em 2003, do Grupo Técnico Informal (GTI), que teve como objetivo coordenar a atuação dos atores domésticos, estatais e não estatais, de maneira a apresentarem posições convergentes nas negociações agrícolas da Rodada Doha. De acordo com Entrevistado do MAPA (2012):

O GTI foi necessário ao Brasil, porque este se tornou líder de uma coalizão, o G-20, que não tinha capacidade técnica para fazer nada. O GTI foi criado justamente para atender aos interesses do setor agrícola. Para isso, as associações agrícolas voltadas para a exportação buscaram o apoio técnico do ICONE, que, juntamente com o MAPA, teve papel fundamental na formulação dos posicionamentos do Brasil e do G-20. Quanto a isso, cabe destacar que o GTI elaborava as propostas no Brasil e essas iam para Genebra e o G-20 adotava essas posições. Inclusive, algumas propostas do G-20 foram parar na última versão dos documentos sobre agricultura da OMC.

Essa foi a primeira ocasião em que se formou uma esfera efetiva de discussão e de formulação de posicionamentos agrícolas externos composta por atores estatais e não estatais. O Grupo foi integrado, inicialmente, pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e Instituto de Estudos do Comércio e das

Negociações Internacionais (ICONE), todos alinhados com os interesses liberalizantes do agronegócio. Em 2005, passaram integrar o GTI o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ambos porta-vozes dos posicionamentos defensivos da agricultura familiar.

A criação do Grupo Técnico pode ser considerada “um grande avanço no nível de inclusão das demandas dos grupos de interesse e na operacionalização da interação governo-sociedade organizada” (GOULART, 2006, p. 44). Por meio dessa esfera de discussão, as organizações representativas dos interesses do agronegócio participaram ativamente da formulação das posições brasileiras. Elas atuaram, simultaneamente, como grupos de pressão e por meio de sua contribuição em conhecimentos técnicos, como foi o caso destacado do ICONE.

A partir desses dados, de acordo com o que foi demonstrado no primeiro capítulo, pode-se dizer que o processo de formulação da política externa envolve múltiplos atores, estatais e não estatais, que interagem entre si. No caso da agricultura, até a década de 1990, antes da abertura econômica e da liberalização desse setor, a política externa agrícola era marcadamente defensiva e não havia uma interlocução direta entre os atores privados e o poder público. Prova disso é que “o isolamento e dispersão das ações dos grupos, durante a Rodada Uruguai, havia causado danos inestimáveis para a agricultura brasileira” (GOULART, 2006, p. 39).

Com a liberalização do setor e as mudanças político-econômicas, o agronegócio se fortaleceu e se internacionalizou. Desse modo, não apenas o mercado doméstico ganhou nova importância, como também esse setor passou a buscar a abertura de mercados externos para exportar a sua produção. Com esse intuito, o primeiro avanço do setor agrícola foi a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas, criado pela CNA, ABG e OCB com o objetivo de coordenar os posicionamentos do Brasil nas negociações da OMC. Os integrantes do Fórum se reuniram com o MAPA e o MRE para demonstrarem os interesses dos diversos segmentos do agronegócio.

O grande avanço na elaboração dos posicionamentos brasileiros nas negociações agrícolas internacionais, entretanto, foi o estabelecimento do Grupo Técnico Informal (GTI), em 2003. Pela primeira vez, consolidou-se uma instância de discussão agrícola composta por atores privados e representantes do Governo, corroborando com a hipótese dessa pesquisa de que as mudanças, no sistema internacional e no doméstico, levaram à alteração do processo decisório de política externa.

No capítulo seguinte será apresentado o posicionamento da questão agrícola no sistema multilateral de comércio. Para isso, seu tratamento será detalhado quando discutidas as negociações do GATT e do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai. Na sequência, serão abordadas as negociações agrícolas na Rodada Doha, buscando destacar os avanços alcançados, por meio da análise do Documento de Modalidades de 2008.

4 A AGRICULTURA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Alguns dos princípios norteadores do Sistema Multilateral de Comércio são a elevação das condições de vida dos seus Membros – propiciada pelo crescimento do comércio mundial – e o atendimento das necessidades dos países menos favorecidos. Há, no entanto, uma considerável distância entre os princípios e as regras criados no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio e a realidade, notadamente no que se refere à regulamentação do comércio agrícola internacional, setor de maior relevância para esses países.

A agricultura só entrou efetivamente para a agenda do Sistema Multilateral de Comércio com a Rodada Uruguai, a qual culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a aprovação do Acordo sobre Agricultura. Nas rodadas de negociações multilaterais anteriores, a questão agrícola teve sua importância marginalizada, em função das pressões dos países desenvolvidos, notadamente Estados Unidos e Comunidades Europeias, que, além do forte protecionismo aos seus produtos agrícolas, por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias, mantinham políticas de concessão de subsídios domésticos à produção e à exportação desses produtos.

O Acordo sobre Agricultura representou um passo importante para a regulamentação e a liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. Suas disposições, entretanto, ficaram muito aquém dos interesses dos países em desenvolvimento, visto que seus dispositivos não impedem algumas práticas distorcivas de comércio, tais como a concessão de subsídios domésticos e a aplicação de barreiras tarifárias e não tarifárias para produtos agrícolas importados.

Tendo em vista a insatisfação dos países em desenvolvimento com a regulamentação do comércio agrícola, foi lançada, em 2001, a Rodada Doha⁶⁰, com o objetivo de aprofundar o processo de reforma do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai. Na Declaração Ministerial de Doha, os Membros da OMC comprometeram-se com negociações abrangentes, que compreendiam o aumento substancial do acesso a mercados e a eliminação gradual de todas as formas de subsídios à produção interna e às exportações, que distorcem as práticas comerciais.

⁶⁰ Cabe destacar que, na Rodada Doha, diversos temas estavam em discussão, além da agricultura, como acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA), serviços, regras antidumping, subsídios, acordos regionais, propriedade intelectual, investimentos concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio, comércio eletrônico e meio ambiente.

A Declaração Ministerial de Doha indicava que esta seria a Rodada do Desenvolvimento, visto que os interesses dos países em desenvolvimento, em especial os de menor desenvolvimento relativo, seriam levados em consideração. Ao longo das negociações, contudo, as divergências de posicionamentos entre os Membros propiciou essa lacuna a ser preenchida pelas normas liberalizantes do sistema multilateral de comércio na regulamentação agrícola.

4.1 O sistema multilateral de comércio

A Organização Mundial do Comércio (OMC), resultado da Rodada Uruguai de negociações, constitui o marco institucional para o desenvolvimento das relações comerciais entre seus Membros, sendo a gestora principal do regime internacional de comércio⁶¹. A organização está fundamentada no reconhecimento de que as atividades comerciais e econômicas devem elevar os níveis de vida nas diversas áreas do globo. Seu escopo principal é servir de arena para discutir continuamente a regulação e a liberalização do comércio internacional, como também supervisionar a aplicação dessas regras pelos seus membros.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio⁶² (GATT), seu antecessor, estabeleceu um conjunto de regras fundamentadas em princípios básicos com o objetivo de liberalizar as trocas entre as partes contratantes, por meio da prática de um comércio aberto a todos, norteado por três princípios básicos. O primeiro determina que o único instrumento de proteção permitido no comércio entre as partes são as tarifas aduaneiras e ressalta que o objetivo do Acordo Geral é reduzi-las gradativamente. O segundo é que, uma vez estabelecida uma nova tarifa ou benefício, devem ser estendidos a todas as partes contratantes de maneira

⁶¹ De acordo com a definição clássica de regimes internacionais, esses podem ser entendidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área dada das relações internacionais” (KRASNER, 1986, p. 2). Na definição de Young (1986), são de instituições sociais que conduzem as ações dos interessados em atividades específicas, com padrões de comportamento em torno dos quais as expectativas convergem. O principal escopo dos regimes é facilitar os acordos internacionais, ou seja, eles promovem relações de cooperação entre os Estados.

⁶² Ao final da Segunda Guerra Mundial, visando a restabelecer o sistema econômico internacional, ocorreu a Conferência de Bretton Woods. Nessa ocasião, buscou-se estabelecer um tripé de organizações internacionais que abrigasse os objetivos das grandes potências, notadamente os EUA, no novo cenário. Seriam elas o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e a Organização Internacional do Comércio (OIC). No entanto, a última instituição não se concretizou, logrou-se apenas, em 1947, a aprovação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de objetivos mais modestos, visto que consistia em um segmento da Carta de Havana – que propunha a criação da OIC – segmento denominado Política Comercial ou Capítulo IV, com objetivos concentrados na redução das tarifas alfandegárias. Desse modo, entre 1947 e 1994, o GATT, inicialmente previsto como um acordo provisório, acabou por nortear todo o sistema multilateral de comércio e lançou bases para a criação da OMC, que, por sua vez, acabaria por recobrar as metas mais amplas inicialmente previstas na OIC (PRAZERES, 2003).

não discriminatória. Por fim, o terceiro garante que os produtos importados, quando internalizados, não podem ser discriminados em relação aos produtos nacionais.

A partir desses princípios fundamentais, torna-se viável a compreensão da regra fundamental do Acordo, a cláusula que prevê Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (NMF). Essa cláusula proíbe a discriminação entre as partes contratantes, de modo que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida a um participante deve ser imediata e incondicionalmente concedida a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante.

O Acordo prevê, igualmente, a Lista de Concessões, cuja finalidade é determinar a lista dos produtos e das tarifas máximas que devem ser praticadas no comércio internacional; o Tratamento Nacional, que proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados, uma vez internalizados e a Transparência, que cria a obrigatoriedade da publicação de todos os regulamentos relacionados ao comércio; e Eliminação das Restrições Quantitativas. Essa última regra determina que nenhuma outra proibição ou restrição tornada efetiva por meio de qualquer medida deve ser estabelecida ou mantida sobre a importação ou exportação de produtos (THORSTENSEN, 1999).

Contudo, no intuito de atender aos interesses específicos das Partes do GATT, foram definidas exceções permitidas, compreendidas da seguinte forma: exceções gerais⁶³; salvaguardas ao balanço de pagamentos, que permitem salvaguardar a posição financeira externa e o balanço de pagamentos; salvaguardas ou ações de emergência sobre importações, passíveis de serem aplicadas quando há um surto de importações que possa causar ou ameaçar causar prejuízo grave aos produtos domésticos; processos de integração regional; e comércio e desenvolvimento, que permite o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento com vistas a fomentar seu crescimento econômico (BROGINI, 2004).

Em relação a essa última exceção, destaca-se a parte IV⁶⁴ do GATT, em função de sua relevância para o desenvolvimento econômico e industrial desse grupo de países. Ao

⁶³ Relacionadas à moral pública e à saúde humana, animal ou vegetal, ao comércio de ouro e de prata, à proteção de patentes, marcas e direitos autorais, tesouros artísticos e históricos, recursos naturais exauríveis e garantias de bens essenciais.

⁶⁴ A parte IV é formada por três artigos que instituem princípios e objetivos, compromissos e ação coletiva. O primeiro, situado no art. XXXVI, reconhece a necessidade de aumentar o acesso aos mercados para os produtos primários, processados ou manufaturados de interesse para os PEDs. O artigo XXXVII, por sua vez, a despeito de tratar de compromissos, não estipulou obrigação vinculativa para os países desenvolvidos. No entanto, de maior importância foi a incorporação do princípio de não reciprocidade, que estabelece que os Membros desenvolvidos não devem esperar reciprocidade em relação aos compromissos assumidos. Por fim, o artigo XXXVIII prescreve que todos os Membros devem atuar de forma conjunta para que os objetivos estipulados no artigo XXXVI sejam atingidos, cabendo-lhes realizar ações, inclusive por meio de acordos específicos, para que haja melhores condições de inserção dos produtos primários no mercado internacional (BROGINI, 2004).

salientar que dentre os objetivos do GATT figuram a elevação dos níveis de vida das populações e o desenvolvimento econômico, ficam claras a importância e as necessidades dos PEDs. Isso ocorre em função das acentuadas disparidades entre os PDs e os PEDs, de maneira que não seria possível nem justo aplicar as mesmas regras a todas as Partes, uma vez que os níveis de desenvolvimento devem ser relevantes para a formulação das normas que regem o comércio internacional.

A OMC preserva os princípios e regras basilares do GATT, mas seu escopo foi ampliado⁶⁵, tendo em vista os desafios presentes no cenário internacional globalizado. O Acordo de Marrakesh, que estabelece a sua criação, determina, na primeira cláusula preambular, que as regras do sistema devem elevar as condições de vida nas mais diversas áreas do globo e garantir a geração de empregos, o amplo e sustentável crescimento da renda dos cidadãos e da demanda e a expansão da produção de bens e de serviços, visando a permitir a utilização ótima dos recursos globais. Essas determinações devem ocorrer sem ocasionar danos ao meio ambiente e de forma a acomodar as necessidades dos países mais pobres.

O sistema multilateral de comércio desempenharia o papel de facilitador da melhor distribuição de ganhos entre seus membros. Conforme a segunda cláusula preambular do Acordo de Marrakesh, os Países em Desenvolvimento, principalmente os de menor desenvolvimento relativo, deveriam ter suas necessidades observadas e se beneficiarem com o crescimento do comércio mundial. A concretização dessas metas é de incumbência da OMC, por meio da gerência da implementação do arcabouço jurídico oriundo da Rodada Uruguai.

Desse modo, os acordos celebrados no âmbito da Organização devem estabelecer condições para que os benefícios do comércio internacional globalizado alcancem os PEDs. Contudo, a análise do comércio entre os países, regido pelo sistema multilateral de comércio, tendo a OMC como gestora, demonstra uma considerável distância entre os ideais acima mencionados e as regras criadas ao longo dos anos. Na prática, segundo Dantas (2009), as normas e os procedimentos adotados atendem aos interesses dos Países Desenvolvidos, uma vez que pouco foi feito para concretizar as disposições do aparato normativo do sistema

⁶⁵ Ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), os principais resultados alcançados foram: o corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial; a integração dos produtos agropecuários e a redução das barreiras não tarifárias; a incorporação dos produtos têxteis; o estabelecimento do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS); a garantia dos direitos de propriedade intelectual por meio do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIMs) e o estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias; a definição de um mecanismo de revisão de política comercial (BARRAL, 2006).

multilateral de comércio em prol dos países menos favorecidos, com destaque à questão agrícola.

4.2 A questão agrícola no Sistema Multilateral de Comércio

As sucessivas rodadas de negociações comerciais multilaterais estabelecidas no âmbito do GATT tiveram como resultado expressivas reduções tarifárias e o estabelecimento de regras relativas ao comércio de produtos manufaturados. A regulamentação agrícola, no entanto, ficou praticamente marginalizada do Sistema Multilateral de Comércio até a Rodada Uruguai, devido à preponderância dos interesses domésticos dos Países Desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos e das Comunidades Europeias.

A política comercial doméstica norte-americana concedia expressivos subsídios ao setor agrícola e não era de interesse do País que as práticas de comércio internacional relacionadas à agricultura fossem regulamentadas. A partir de 1960, juntamente com os EUA, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), também passou a evitar a regulamentação da agricultura, devido ao lançamento da Política Agrícola Comum (PAC), que tinha como objetivo a sustentação dos preços por fundos comuns e a garantia da preferência comunitária contra importações. Dessa maneira, os posicionamentos dos EUA e da CEE passaram a figurar como maior obstáculo ao ordenamento do comércio agrícola no GATT.

As duas principais potências comerciais, por conseguinte, mantiveram a agricultura como um caso especial, embora com retóricas distintas. Pelo menos desde a constituição da CEE, em 1957, os europeus sempre disseram que a agricultura era “diferente” das manufaturas. Os EUA não diziam isso, mas na prática agiam como se assim fosse, ao buscarem, simultaneamente, a liberalização nos demais países e a preservação, para si, de absoluta liberdade para a condução de sua política agrícola. O fato é que nem os EUA nem a CEE aceitavam a barganha multilateral da liberalização, baseada no princípio das vantagens comparativas e na especialização, nem da regulamentação internacional, baseada no reconhecimento de que os efeitos das políticas agrícolas se estendiam para além das jurisdições nacionais. A causa fundamental, portanto, da excepcionalidade da agricultura no GATT 1947 foi a persistência de condições que favoreciam a manutenção de políticas de tipo *beggary-neighbour* nos dois atores principais do sistema (MESQUITA, 2005, p. 48).

O argumento predominante utilizado nas negociações era que a agricultura consistia em uma área de exceção⁶⁶, por se caracterizar como *hazardous*⁶⁷ e de importância particular para promover as metas prioritárias de política nacional, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural (BAYNE; WOOLCOCK, 2007). Quando das negociações, foi possível verificar uma relação entre os que buscavam equiparar as condições de comércio aplicáveis a produtos agrícolas e manufaturados e os que sustentavam o argumento da excepcionalidade da agricultura.

Nesse contexto, originou-se o conceito de multifuncionalidade e de preocupações não comerciais, utilizados para impedir, retardar ou condicionar a questão da liberalização do comércio agrícola multilateral. A agricultura teria caráter multifuncional por desempenhar inúmeras funções associadas à produção, pois algumas delas seriam externalidades e bens públicos, o que justificaria a intervenção estatal com vistas a assegurar seu suprimento ótimo. Na visão dos seus proponentes, os PDs, a multifuncionalidade e as preocupações não comerciais deveriam ser reconhecidas como um princípio no Sistema Multilateral de Comércio, pois isso garantiria a diferença de tratamento em relação aos manufaturados e à manutenção da proteção ao setor agrícola (MESQUITA, 2005).

A utilização desses conceitos, no entanto, não significa que não houvesse consciência de que a forma como era tratada a agricultura era insensata. Em 1957, um grupo de peritos foi convidado a elaborar uma análise sobre os problemas do comércio internacional. O relatório do grupo, Relatório Haberler⁶⁸, avaliava as perspectivas de médio prazo para o comércio internacional. Em relação à agricultura, foram destacados três aspectos fundamentais: as políticas agrícolas intervencionistas, a proteção à agricultura e a dependência dos países em desenvolvimento em relação à exportação de produtos agrícolas.

Primeiramente, o Relatório documentou a amplitude e a diversidade dos instrumentos de intervenção presentes nas políticas agrícolas dos países em desenvolvimento, vinculando-os às condições do comércio internacional de produtos agrícolas. Em segundo lugar, buscou-se mensurar a proteção da agricultura, por meio da taxa nominal de proteção, com base na comparação entre os pisos de preços nacionais e o mercado internacional. A conclusão foi que as taxas de proteção eram elevadas; em alguns casos, excessivamente

⁶⁶ O que justificou o tratamento especial concedido no âmbito doméstico dos PDs, na forma de assistência governamental e protecionismo.

⁶⁷ No sentido de ser arriscado em função da instabilidade climática e das condições de mercado.

⁶⁸ O grupo era presidido por Gottfried Haberler e integrado também por Roberto Campos, James Meade e Jan Tinbergen.

elevadas. Por fim, ressaltou-se o fato de que vários países em desenvolvimento dependiam da exportação de produtos agrícolas protegidos pelos países desenvolvidos.

Como resultado do Relatório Haberler, Mesquita (2005) aponta o estabelecimento, em 1958, de três comitês, no âmbito do GATT, voltados à formulação de um Programa de Ação, com o objetivo de expandir o comércio internacional. Destaca-se, dentre eles, o Comitê II, que tinha como foco os problemas oriundos do uso indiscriminado de barreiras não tarifárias para a proteção da agricultura. Esse Comitê produziu um relatório que identificou, como principais norteadores das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, a sustentação da renda e dos preços agrícolas, segurança nacional, considerações demográficas ou sociais e balanço de pagamentos.

Com base nas conclusões do Relatório Haberler e no relatório elaborado pelo Comitê II, verifica-se que as evidências não se mostraram suficientes para romper com a prática de medidas domésticas que geravam distorções no comércio internacional de produtos agrícolas. Os redatores do GATT tinham a clara percepção de que os subsídios, em forma de apoio à produção ou à exportação, afetavam o comércio e alteravam as relações de competitividade, sendo, assim, considerados nocivos por possibilitarem alterações unilaterais no equilíbrio de benefícios estabelecidos nas negociações comerciais.

Nesse sentido, os dispositivos especiais da legislação do GATT voltados à agricultura tomaram forma de exceções explícitas às regras sobre restrições quantitativas e subsídios à exportação, concebidas com o intuito de acomodar os programas agrícolas dos PDs⁶⁹. Como será analisado a seguir, a questão agrícola só passou a receber atenção no âmbito do sistema multilateral de comércio a partir da Rodada Uruguai, da qual resultou o Acordo sobre Agricultura. Nas rodadas multilaterais de comércio anteriores, a questão agrícola não foi relevante nas decisões finais, como demonstra a tabela abaixo:

Figura 08: Rodadas de Negociações do GATT

Rodadas de Negociações do GATT			
Rodada	Ano	Número de Países	Temas Tratados
Rodada Genebra	1947	23	Tarifas

⁶⁹ O artigo XI, que trata da proibição geral às restrições quantitativas tem uma exceção, o artigo XI:2 (c) (i), que tinha o objetivo de atender os requisitos da legislação agrícola norte-americana e trazia que os controles de importação eram indispensáveis para impedir que os produtos importados reduzissem os preços domésticos ou precisassem ser adquiridos pelo Governo norte-americano. Isso foi objetado pelos pequenos e médios exportadores agrícolas, mas essa exceção não foi demovida da estrutura legal do GATT (MESQUITA, 2005).

Rodada Annecy	1949	13	Tarifas
Rodada Torquay	1951	38	Tarifas
Rodada Genebra	1956	26	Tarifas
Rodada Dillon	1960-1961	26	Tarifas
Rodada Kennedy	1964-1967	62	Tarifas e medidas antidumping
Rodada Tóquio	1973-1979	102	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos relativos ao marco jurídico
Rodada Uruguai	1986-1994	123	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC, dentre outros.

Fonte: OMC (2012).

As quatro primeiras rodadas de negociações comerciais multilaterais ocorridas no âmbito do GATT – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951, e Genebra, 1956 – não resultaram em contribuições marcantes para a liberalização do comércio agrícola. Como elas se concentraram na questão tarifária, e as principais distorções no comércio agrícola eram de caráter não tarifário, a consolidação e redução de tarifas desse setor tinham pouco efeito concreto. Além do claro protecionismo dos EUA à agricultura doméstica, já havia indicações de que o processo de integração regional europeu intencionava estabelecer uma política agrícola protecionista e voltada para a autossuficiência. Desse modo, uma década após o início da vigência do GATT, as disciplinas aplicáveis ao comércio agrícola encontravam-se completamente debilitadas e, de acordo com Mesquita (2005), havia a nítida impressão de que a agricultura estava excluída do GATT.

A Rodada Dillon (1960-1962) teve como motivação a criação das Comunidades Econômicas Europeias (CEE). O Artigo XXIV do GATT, sobre processos e integração regional, fora escrito para acomodar a estreita aproximação entre os países da Europa Ocidental, com a substituição das tarifas nacionais consolidadas no GATT por uma tarifa externa comum, ampla rede de acordos preferenciais e o objetivo de estabelecer uma política agrícola comum altamente protecionista. Em vista desse cenário, as Partes Contratantes do GATT, acatando proposta dos EUA, decidiram lançar uma nova rodada.

Essa Rodada teve como objetivo restabelecer o equilíbrio de direitos e de obrigações entre a CEE e os demais membros, e avançar nas questões tarifárias, como ocorria em todas as rodadas. O processo de integração europeu desconsolidou as tarifas dos países membros e exonerou-se de consolidar novas tarifas para todos os produtos que fossem objeto de organizações de mercados comuns. Os EUA, por sua vez, pediram que os tetos dos direitos variáveis fossem consolidados assim como se garantisse o acesso aos principais produtos fornecidos por esse país, o que também foi rejeitado pela CEE. Assim, a Rodada Dillon foi finalizada sem que nenhuma disciplina fosse acordada em relação à Política Agrícola Comum (PAC) e as reduções tarifárias negociadas não tiveram reflexos importantes para os produtos agrícolas.

Na Rodada Kennedy (1964-1967), houve a primeira tentativa relevante de regulação da agricultura, visto que a inclusão desse setor, no aparato legal do GATT, estava prevista no mandato negociador. No entanto, a Rodada não produziu os efeitos expressivos para a regulamentação agrícola. Ao final das negociações, a PAC já estava em vigor na CEE. Os EUA, por sua vez, em que pese a tentativa inicial de atrelar a liberalização do comércio de manufaturados ao progresso no setor agrícola, não dispunham de legitimidade nem de vontade política necessárias para objetar a posição da Europa, em função de dificuldades internas⁷⁰. Assim, as políticas, novamente, agrícolas não foram modificadas.

A Rodada Tóquio (1973-1979) foi marcada pela crítica conjuntura internacional da década de 1970, caracterizada pela *détente* política, pelas crises energética e financeira, exemplificadas nos dois choques do petróleo e na crise da conversibilidade do dólar, pela escassez de alimentos e pela guerra no Oriente Médio (SARAIVA, 2007). Ainda assim, os posicionamentos dos países desenvolvidos, em relação à agricultura, em especial CEE e EUA, não se modificaram, pelo contrário, tornaram-se mais rígidos.

Os países do bloco europeu se apoiavam nas premissas de que o setor era fundamentalmente diferente⁷¹ dos outros e que as negociações multilaterais não poderiam afetar a PAC, de forma que a cooperação multilateral com vistas à estabilização dos mercados era uma precondição para a sua liberalização. Os EUA, por sua vez, não dispunham de

⁷⁰ As dificuldades internas, segundo Mesquita (2005), referiam-se aos entraves ao disciplinamento da política agrícola doméstica e aos sucessivos déficits no balanço de pagamentos, resultantes dos pesados fluxos de investimentos norte-americanos para o exterior e dos déficits comerciais.

⁷¹ Esse setor se diferenciava dos demais em função de sua importância política, econômica e social, da prevalência do intervencionismo governamental e da tendência à instabilidade dos mercados agrícolas.

mandato negociador⁷² para oferecer concessões significativas ao setor agrícola e isso os deixava limitados a ofertas de contrapartida em manufatura e defesa comercial, o que se mostrava ineficaz para os posicionamentos europeus (MESQUITA, 2005; DANTAS, 2009).

Dessa forma, ao final de sete rodadas de negociações comerciais no âmbito do GATT, a adoção de disciplinas consistentes para regular a questão agrícola não se mostrou viável⁷³. Ao contrário do que os países em desenvolvimento desejavam, as distorções do comércio agrícola haviam se acentuado com a conformação da PAC e a CEE havia se consolidado como importante exportador de produtos agrícolas. Nesse sentido, os dilemas da Rodada Kennedy continuaram presentes na Rodada Tóquio.

Antes do lançamento da Rodada Uruguai, o cenário econômico internacional passou por significativas modificações. Segundo Mesquita (2005), houve o aumento expressivo da produção nos EUA e na CE, estimulado mudanças nas políticas agrícolas, compreendidas na eliminação de restrições ao plantio, aumento de preços mínimos e os tradicionais apoios internos. Esse aumento na produção ocorreu concomitantemente ao choque de juros de 1979, à recessão de 1981-1982 e à crise de endividamento dos países em desenvolvimento. Esses acontecimentos tiveram reflexos diretos nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos, uma vez que os custos de manutenção das políticas agrícolas aumentaram de forma expressiva:

O custo dos programas de apoio nos EUA foi multiplicado por seis entre 1982 e 1986, atingindo US\$ 26 bilhões; o gasto com os principais programas da PAC dobrou entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de ECUs. Os custos aumentaram também devido à concorrência em terceiros mercados – que levaria os EUA, em 1985, a criarem o *Export Enhancement Program* (EEP), sob o pretexto de recuperar mercados perdidos para a CEE (MESQUITA, 2005, p. 49).

A partir disso, fortaleceu-se o interesse em buscar soluções multilaterais para o comércio agrícola e, dessa maneira, o tema da agricultura foi incluído nas discussões. Em Reunião Ministerial ocorrida em 1982, as Partes Contratantes do GATT decidiram

⁷² As negociações comerciais multilaterais são conduzidas pelo Poder Executivo dos EUA, o qual necessita da autorização do Poder Legislativo, na figura do Congresso, para realizar concessões substantivas, principalmente as que impliquem em revisão das leis domésticas, como ocorreria caso compromissos fossem assumidos quanto à regulação de subsídios agrícolas. O termo *mandato*, nesse sentido, refere-se a tal autorização (DANTAS, 2009).

⁷³ Ainda que não seja adequado afirmar que o GATT não se aplicasse à agricultura, conforme ressalta Dantas (2009), as exceções e as ambiguidades presentes no seu texto, assim como as derrogações concedidas e as limitações do mecanismo de solução de controvérsias então em vigência tornaram suas disciplinas inócuas para o setor, do ponto de vista dos países em desenvolvimento.

empreender um amplo programa de trabalho voltado à agricultura, por meio do aprimoramento das regras voltadas a esse setor, com vistas a melhorar as condições de acesso a mercados e de concorrência. Foi, então, criado o Comitê sobre Comércio Agrícola (CTA), com a função de apresentar soluções para essa questão no período de dois anos. As propostas elaboradas pelo CTA tiveram o efeito de antecipar os debates que ocorreriam na etapa inicial na próxima rodada de negociações.

Além dos posicionamentos do CTA, em 1985 foi apresentado o Relatório Leutwiler, elaborado por um grupo de peritos convocados pelo Diretor Geral do GATT. Segundo esse relatório, a agricultura era um setor como os demais e, em função disso, não havia justificativas plausíveis para tratamento especial a países ou a produtos específicos, cabendo ao sistema multilateral de comércio o papel de acomodar os interesses comerciais de seus participantes sem limitar o processo de liberalização de certos setores:

Um sistema de comércio que limita o processo de liberalização de certos setores e que, portanto, não acomoda os interesses comerciais de todos os seus participantes, não pode desempenhar plenamente o seu papel criativo na promoção do crescimento e ajuste em uma economia mundial interdependente (...) um sistema de negociação que permite aos produtores menos eficientes, tanto proibir as importações e como usar subsídios à exportação para competir, e afeta os produtores mais eficiente nos mercados mundiais, é fundamentalmente injusto (RELATÓRIO LEUTWILER apud MESQUITA, 2005, p. 50).

Tendo em vista essa conformação de fatores, a questão agrícola foi incluída na agenda da Rodada Uruguai, iniciada em 1986. A Declaração Ministerial de Punta del Este, no que tange à agricultura, baseou-se nas informações desenvolvidas pelo CTA e reconhecia o caráter urgente da necessidade de disciplinar e tornar mais previsível o comércio agrícola mundial, por meio da correção das restrições e distorções. Como salientam Lupi e Carvalho (2006), no entanto, a questão agrícola foi o ponto nodal da Rodada e os avanços ocorreram à medida que os EUA e a CEE resolviam suas divergências⁷⁴.

A Rodada Uruguai (1986-1984) foi a mais relevante das rodadas multilaterais ocorridas no seio do GATT, porque, além de avançar na regulação de uma ampla gama de setores, deu origem à Organização Mundial do Comércio. A Rodada, conforme previsto inicialmente, deveria terminar em 1990, mas, naquele ano, na Conferência de Bruxelas, novos

⁷⁴ Thorstensen (1999) aponta que, apesar do setor agrícola representar, nesse íterim, 13% do comércio mundial, a intensa pressão política desses países, que, representando seus interesses domésticos, posicionavam-se contra a redução dos apoios de governamentais ao setor agrícola, quase impediu a continuação das negociações.

impasses oriundos da divergência de interesses entre as Partes bloquearam as negociações. Após duas intensas rodadas de negociações bilaterais, entre EUA e CE, foi possível a conformação do texto do futuro Acordo sobre Agricultura (AsA) às necessidades desses dois atores, nos termos dos Acordos de Blair House, e as negociações foram desbloqueadas.

Como aponta Dantas (2009), os compromissos firmados entre EUA e CE foram consolidados em dois acordos principais, denominados *Blair House I* e *Blair House II*, negociados em 1992 e 1993, respectivamente. Cabe destacar, primeiramente, que esses Acordos debilitaram o *Dunkel Draft*, texto consolidado pelo então Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, que serviria como base para os compromissos finais da Rodada Uruguai. Em segundo lugar, a mudança da natureza das negociações, uma vez que um texto bilateral, resultante das negociações entre as duas Partes mais poderosas do GATT, foi multilateralizado e aceito pelos demais atores. Essa foi, no entanto, a única coalizão de forças que viabilizou a inserção da agricultura no aparato legal do Sistema Multilateral de Comércio.

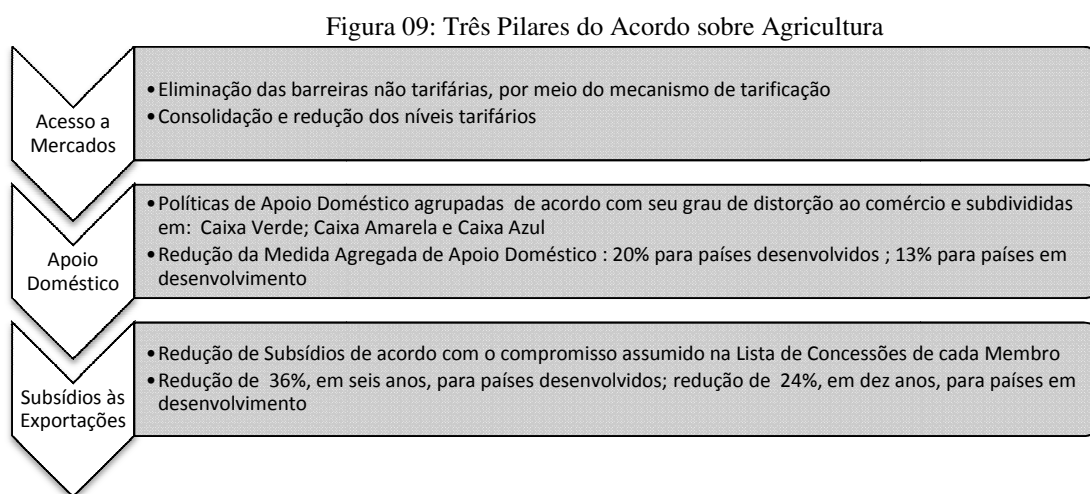
A partir dessa última rodada de negociações do GATT, portanto, foi possível estabelecer disciplinas voltadas à agricultura, por meio do Acordo sobre Agricultura. A análise das rodadas multilaterais de negociações comerciais evidencia as dificuldades de inclusão da agricultura às regras do Sistema Multilateral de Comércio. Esses problemas, como salienta Dantas (2009), se contrapõem à própria lógica do Sistema, voltada à promoção do bem-estar global via liberalização comercial, especialmente levando-se em consideração que a maioria dos países em desenvolvimento detém vantagens comparativas na produção e na exportação desses produtos.

4.2.1 O Acordo Sobre Agricultura

O Acordo sobre Agricultura (AsA) foi considerado um dos principais avanços introduzidos pela Rodada Uruguai, visto que, pela primeira vez, o comércio internacional de produtos agrícolas foi objeto de regulamentação. O AsA⁷⁵ delimita as condições para o início da reforma do comércio agrícola, tendo como objetivo de longo prazo a constituição de um sistema de comércio justo e norteado pelas regras de mercado. Para isso, estabelece a adoção de um conjunto de regras que disciplinam três pilares, compreendidos em acesso a mercados,

⁷⁵ O AsA dispõe sobre subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico. O Acordo consta no Anexo 1A da OMC, relativo ao comércio de bens, e inclui os produtos agrícolas compreendidos entre os capítulos 1 e 24 do Sistema Harmonizado (SH), excluindo peixes e derivados de peixe, e acrescidos de algumas posições e subposições do SH.

subsídios à exportação e medidas de apoio doméstico, como pode ser observado na figura abaixo:



Fonte: AsA (1994), elaborada pela autora.

Em relação ao pilar de acesso a mercados, o AsA estabelece que as restrições às importações de produtos agrícolas devem ocorrer mediante a aplicação de tarifas⁷⁶. Dessa maneira, todas as barreiras não tarifárias⁷⁷ devem ser removidas ou convertidas em tarifas, por meio do mecanismo de tarifificação, além de consolidar e eliminar os níveis tarifários. Segundo Thorstensen (1999), deveria ocorrer a combinação das medidas não tarifárias com as tarifárias já existentes e a redução em uma média ponderada de 36%, com um mínimo por produto de 15%, em parcelas iguais, com base nos níveis de 1986-1988, por um período de seis anos, para países desenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, a redução média ficou acordada em 24%, com um mínimo por produto de 10%, no período de dez anos.

A partir dessas disposições, nenhum Membro deveria fazer uso de barreiras não tarifárias para impedir o acesso de produtos de outros países ao seu mercado. O único meio de restringir a entrada de produtos passaria a ser a tarifa, de modo que o limite de proteção seria o nível da tarifa consolidada. Em alguns casos, contudo, essa conversão se mostrou

⁷⁶ Existem dois tipos de tarifas, a aplicada e a consolidada. A tarifa aplicada é aquela imposta efetivamente sobre as importações e ela geralmente é inferior à consolidada. Esta, por sua vez, é fixada como um limite máximo, ou teto tarifário, de modo que a tarifa aplicada não pode ultrapassar a tarifa consolidada, pois isso caracterizaria sua perfuração (DIVERIO, 2011).

⁷⁷ São exemplos de barreiras não tarifárias: preços mínimos, restrições quantitativas, licenças discricionárias à importação, medidas de empresas estatais, restrições voluntárias a importações e quaisquer outras medidas que não se expressem por meio de tarifas.

prejudicial, visto que a tarifa equivalente deveria ser demasiado alta para manter o nível de proteção aplicado anteriormente, conformando-se, assim, picos e escaladas tarifárias⁷⁸.

Para os casos em que as barreiras não tarifárias continuaram a ser aplicadas⁷⁹, o AsA dispõe que os países importadores devem garantir um acesso mínimo de importação equivalente a 3% do consumo doméstico com referência no período base de 1986-1988, aumentando para 5% após seis anos, para produtos ou grupos de produtos sobre os quais houvesse barreiras proibitivas de importação. Como ressalta Goulart (2006), no entanto, as disposições sobre acesso mínimo não impedem a utilização de salvaguardas especiais para restringir o acesso a níveis ainda mais baixos que o mínimo.

As regras sobre apoio doméstico⁸⁰, por sua vez, são consideradas quaisquer medidas adotadas pelos governos, aplicadas ao setor agropecuário, que tenham por finalidade conferir auxílio ou proteção aos produtores nacionais, por meio da sustentação dos preços, do aumento da renda dos produtores ou da melhoria das condições de produção ou de comercialização. O Acordo sobre Agricultura delimitou dois tipos de medidas de apoio: as que estimulam a produção e as que não têm efeitos diretos sobre ela. A partir disso, as medidas foram agrupadas em três grupos diferentes e são classificadas de acordo com o seu grau de distorção. São elas: Caixa Verde, Caixa Azul e Caixa Amarela.

As medidas da Caixa Verde referem-se às políticas com efeito mínimo ou nulo sobre a produção e podem ser usadas livremente, não estando sujeitas aos compromissos de redução. Elas compreendem programas de proteção ao meio ambiente e ao bem-estar dos animais, segurança alimentar, desenvolvimento regional, serviços governamentais voltados à pesquisa e à defesa e inspeções sanitárias. Incluem, ainda, pagamentos diretos aos produtores, desde que não sejam voltados ao estímulo da produção.

As medidas de Caixa Azul são os instrumentos governamentais utilizados para controle de oferta, tais como os programas de reduções de preços ou de limitação da produção, a delimitação de quotas máximas de produção ou a definição de uma extensão

⁷⁸ Segundo Lupi e Carvalho (2006), a tarifificação, na prática, resultou em picos tarifários no caso de alguns produtos, havendo casos de taxação próximos a 1.000%. Além disso, houve casos de escalada tarifária, que consiste no aumento da tarifa de acordo com o processamento do produto. Essa medida implicou, em alguns casos, em até 17% de diferença entre a tarifa aplicada ao produto primário e o processado.

⁷⁹ Na parte de acesso a mercados é permitido o uso de quotas tarifárias, que, em sua administração, podem permitir a prática de medidas distorcivas e discriminatórias.

⁸⁰ As regras sobre Apoio Doméstico constam nos artigos 6 e 7 e nos Anexos 2,3, e 4 do AsA. A extensão da reforma a ser instaurada no âmbito doméstico de cada Membro está atrelada aos compromissos de redução assumidos na Parte IV de suas Listas de Concessões, as quais indicam os níveis anuais de compromissos consolidados para cada ano de período de implementação e o nível final para os anos ulteriores.

máxima de terras de cultivo. Nesta Caixa, além de programas governamentais para fomentar o desenvolvimento rural, são permitidos pagamentos aos produtores.

Nas medidas de Caixa Amarela, por fim, constam as políticas que provocam distorções ao comércio. Compreendem as transferências ou pagamentos do Governo em benefício dos agricultores, como apoios a preços, pagamentos diretos não isentos de compromissos de redução ou quaisquer outros subsídios. As medidas que compõem a Caixa Amarela devem ser reduzidas com base na fórmula de Medida Agregada de Apoio (AMS⁸¹), que calcula o valor total aproximado do apoio doméstico distorcivo.

De acordo com o AsA, cada país deveria calcular o subsídio distorcivo concedido aos seus produtores durante o período de referência, 1986-1988. Para aqueles cujos resultados fossem superiores a 5% do valor de produção, o valor dos subsídios deveria entrar no cálculo AMS, no caso dos países desenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, o percentual estabelecido foi de 10%⁸². O compromisso de redução acordado ficou em 20%, em seis anos, para os PDs, e 13%, em dez anos, para os PEDs. Os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) não precisaram assumir compromissos de corte.

Os subsídios à exportação, por fim, são definidos pelo AsA como aqueles diretamente atrelados ao desempenho do exportador. Essas medidas englobam a venda ou exportação, por um governo ou suas agências, de estoques de produtos agrícolas a preços abaixo da média de mercado, pagamentos à exportação de tais produtos financiados por ação governamental e subsídios voltados à redução dos custos com a venda dos produtos. O AsA determina que esses subsídios deveriam ser reduzidos de acordo com os compromissos assumidos na Lista de Concessões de cada Membro⁸³. Tendo como base as médias de 1988 e de 1990, os desembolsos orçamentários para subsídios exportações deveriam ser reduzidos, a partir de 1995, em 36%, para os países desenvolvidos, e, em 24%, para os países em desenvolvimento.

Além desse tripé normativo, que dispõe sobre subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico, o Acordo sobre Agricultura inclui as seguintes medidas: a

⁸¹ Sigla em inglês. A AMS é calculada com base em um índice que mede o valor monetário da extensão do apoio governamental a um setor. Seu cálculo deve ocorrer nos casos em que os governos garantam um preço mínimo aos produtores o quando paguem a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado ao produtor ou, ainda, quando comprem a produção pelo preço mínimo estabelecido.

⁸² Esses valores são os chamados *de minimis*. Quando os subsídios distorcivos estão abaixo desse limite, não estão sujeitos aos compromissos de redução da Caixa Amarela (DIVERIO, 2011).

⁸³ A concessão autorizada de subsídios aos produtos listados ocorreria dentro dos limites anuais estipulados com base no nível total de gastos orçamentários com os subsídios à exportação e na quantidade total de exportações beneficiadas por essa forma de apoio.

Salvaguarda Especial (SSG), o Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) e a Cláusula da Paz.

A Salvaguarda Especial (SSG), constante no artigo 5º do AsA, permite que os países realizem a tarifificação, ou seja, a imposição de uma sobretaxa sobre a importação de determinados produtos, nos casos em que houver aumento excessivo do volume de importação de um produto ou quando o preço de importação cair consideravelmente em relação à média de referência do período entre 1986 e 1988.

O Tratamento Especial e Diferenciado (S&D), segundo o AsA, pode ser aplicado aos países em desenvolvimento em relação aos compromissos assumidos nos três pilares principais de acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações. Segundo o princípio de S&D, os países desenvolvidos abrem mão da reciprocidade nas negociações tarifárias em benefício dos países em desenvolvimento⁸⁴.

A Cláusula da Paz, presente no artigo 13, foi elaborada com o objetivo de impedir, ou dificultar, o questionamento dos subsídios agrícolas, como ressalta Dantas (2009). Esse artigo prescreve que, durante o período de nove anos, as medidas de apoio doméstico não poderão ser acionadas nem ser objeto de medidas compensatórias⁸⁵, estando isentas de medidas provenientes do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Além disso, os subsídios à exportação somente estariam sujeitos à imposição de direitos compensatórios após a determinação de dano ou ameaça de dano baseada em volume e efeito sobre preços.

Apesar da inclusão da agricultura nas regras do Sistema Multilateral de Comércio, o AsA ficou bastante aquém do esperado pelos países em desenvolvimento. As regras estabelecidas para regulamentar o comércio agrícola representaram um avanço, mas os resultados em termos de liberalização foram pouco expressivos, visto que as distorções do comércio agrícola permaneceram vigentes nos anos após a entrada em vigor do Acordo. O próprio artigo 20 do Acordo prevê a continuação do processo de reforma, com vistas a aprofundar os compromissos em relação à liberalização da agricultura.

⁸⁴ O tratamento especial e diferenciado tem por objetivo incentivar os PEDs em seus processos de industrialização e de desenvolvimento econômico, levando-se em consideração sua incapacidade material de concorrer com os países desenvolvidos em igualdade de condições (ICONE, 2012).

⁸⁵ As medidas compensatórias têm como objetivo compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, ao país exportador, para a fabricação, produção, exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica (MDIC, 2012)

4.3 A Rodada Doha

Antes do início das negociações da Rodada Doha, houve a tentativa de lançamento da Rodada do Milênio, na Conferência Ministerial de Seattle, em 1999. A Conferência foi marcada por múltiplos conflitos que impediram a consecução dos seus objetivos e levaram ao seu fracasso. Essas divergências referiram-se aos fortes protestos da sociedade civil por um comércio mais justo, e que não favorecesse apenas os países desenvolvidos, e aos posicionamentos divergentes⁸⁶ apresentados pelos Membros da OMC em relação à agricultura.

Além da pressão ocasionada pelo fracasso da Conferência de Seattle, que colocava em xeque a credibilidade da OMC, o cenário internacional do início da Rodada Doha foi marcado pelo caos e pelo temor do sistema internacional decorrentes dos atentados de 11 de Setembro às Torres Gêmeas, nos EUA, agravados pela a substantiva queda do volume de comércio internacional e o abalo da economia mundial. Diante dessa configuração, o lançamento da Rodada Doha foi visto como um meio de injetar algum otimismo na economia internacional e preservar a credibilidade da OMC (ARAÚJO JÚNIOR; SANTOS, 2011).

Na esteira desses acontecimentos, Na IV Conferência Ministerial da OMC, realizada em novembro de 2001, foi lançada a Rodada Doha para o Desenvolvimento. O programa de trabalho acordado para a nova rodada previa a continuação e o aprofundamento do processo de regulamentação do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai. Nessa nova rodada do sistema multilateral de comércio, a agricultura figurou como tema central das negociações.

Na Declaração Ministerial de Doha, nos parágrafos 13 e 14, os Ministros se comprometeram com negociações que viabilizassem o aumento substancial ao acesso a mercados, a eliminação gradual de todas as formas de subsídios à exportação e a redução substancial aos apoios internos distorcivos do comércio. Além disso, tendo em vista que a questão do desenvolvimento foi alçada ao centro das negociações, o Mandato de Doha dispõe que o Tratamento Especial e Diferenciado para países em desenvolvimento devem ser incorporado a todos os elementos de negociações e que as preocupações de natureza não

⁸⁶ Os EUA, por ainda não terem aprovado o *Trade Promotion Authority* e estarem às vésperas de eleição presidencial, defenderam propostas inaceitáveis para os países em desenvolvimento, como a inclusão de cláusulas sociais e ambientais. A União Europeia, por sua vez, acabara de realizar uma reforma na sua Política Agrícola Comum e, juntamente com o Japão, defendia a manutenção dos subsídios agrícolas.

comercial da agricultura – as quais envolvem segurança alimentar e desenvolvimento rural – devem ser levadas em consideração (CARTA DE GENEVRA, 2002).

Em que pese os avanços conquistados com a regulamentação da agricultura na Rodada Uruguai, por meio da instituição do Acordo sobre Agricultura, as distorções do comércio agrícola continuaram expressivas nos anos subsequentes à sua entrada em vigor. Além disso, os países desenvolvidos, com destaque aos EUA e à CE, permaneciam com seus posicionamentos atrelados aos interesses dos grupos agrícolas domésticos. Nesse sentido, conforme reconhecido ao final da Rodada Uruguai e no próprio AsA, em seu artigo 20, a continuidade do processo de liberalização do comércio agrícola se fazia necessária.

As negociações agrícolas na Rodada Doha iniciaram em março de 2002⁸⁷ e tiveram o Comitê de Agricultura como *locus* das negociações. As discussões foram estruturadas em torno de três pilares básicos – acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações. De acordo com Mesquita (2005), em todos os debates, as preocupações não comerciais figuraram como meio de evitar avanços significativos na regulamentação do comércio agrícola⁸⁸. Alguns Membros, como a CE, utilizaram o pretexto da segurança alimentar em países de menor desenvolvimento relativo e em países importadores líquidos de alimentos como justificativa para manterem seus subsídios à exportação. Os EUA, por sua vez, utilizaram argumento análogo, com vistas a justificar prazos excepcionalmente longos de concessão de créditos à exportação de produtos agrícolas.

Ao longo da Rodada Doha⁸⁹, o andamento das negociações esteve atrelado aos movimentos dos Membros mais poderosos da OMC, cujos mandatos negociadores eram restritivos e limitados por programas de apoio à agricultura que traziam em seu bojo elevados subsídios domésticos à produção e à exportação. O comportamento dos países desenvolvidos explica, em grande medida, as dificuldades de estabelecer-se um aparato regulador do comércio agrícola internacional mais aproximado de todos os demais setores abrangidos pela

⁸⁷ Cabe destacar que, entre 2000 e 2001, o Comitê de Agricultura realizou sete Sessões Especiais, após o fracasso da Conferência de Seattle, ocasiões em que novas propostas relacionadas às preocupações não comerciais foram apresentadas. Após o término das Sessões, em março de 2001, as negociações agrícolas passaram a ocorrer em reuniões informais que prosseguiram mesmo após o lançamento da IV Conferência Ministerial. O trabalho concretizado pelo Comitê resultou nos parágrafos sobre agricultura que foram levados às negociações da IV Conferência Ministerial, os quais foram mantidos sem modificações na Declaração de Doha (MESQUITA, 2005).

⁸⁸ Ao final de 2002, o panorama das negociações, apresentado pelo Presidente da Sessão Especial do Comitê de Agricultura, Stuart Harbinson, ressaltou que diferentes visões foram sustentadas pelos Membros em relação às preocupações não comerciais, tais como segurança alimentar, redução da pobreza, desenvolvimento rural, proteção ambiental e bem-estar animal (WTO. TN/AG/6. *Negotiations on Agriculture: Overview*, 18/12/2002).

⁸⁹ As Conferências Ministeriais da Rodada Doha serão abordadas com mais acuidade no próximo capítulo.

OMC, nos quais os subsídios domésticos têm caráter proibitivo e as barreiras não tarifárias apenas são aplicadas em situações específicas⁹⁰.

4.3.1 O Documento de Modalidades de 2008

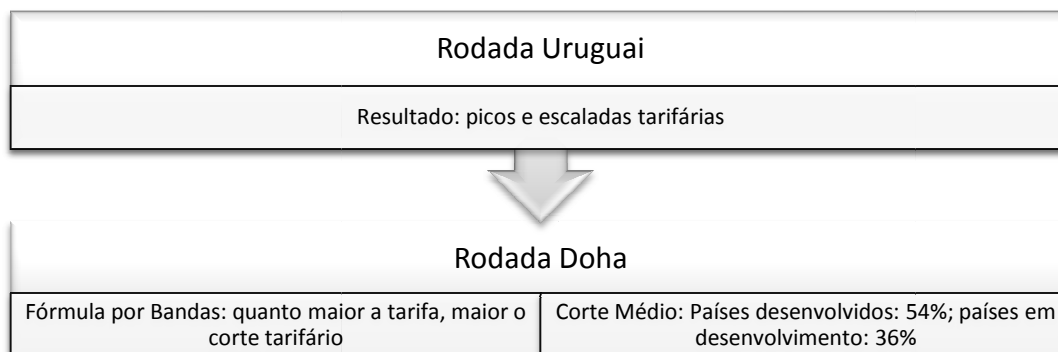
Apesar das resistências das grandes potências, no que tange à inclusão das demandas dos países em desenvolvimento, alguns progressos foram conquistados. O Documento de Modalidades, aprovado em 06 de dezembro de 2008, demonstra os avanços da Rodada Doha, em relação ao Acordo sobre Agricultura, da Rodada Uruguai. De acordo com Diverio (2011), o Documento contém praticamente todos os elementos de uma possível conclusão da Rodada.

Nas negociações sobre o pilar de acesso a mercados, foram estabelecidas fórmulas por bandas para a redução de tarifas, de modo que quanto mais elevada a tarifa, maior deve ser o arrefecimento tarifário. Para países desenvolvidos, o corte médio deve ser de 54%. Caso seja possível alcançar esse decréscimo com a aplicação da fórmula, esse grupo de países deverá proceder com cortes extras. Para países em desenvolvimento, a diminuição deve ser de 36%. Se a fórmula provocar um corte médio superior a esse percentual, esse grupo poderá realizar cortes menores. Por fim, os países recém-acedidos à OMC terão direito a uma redução mais moderada, de 8% sobre o valor *ad valorem*.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, por sua vez, estabelecia um corte médio de 36%, para países desenvolvidos, com mínimo de 15% por linha tarifária. O resultado disso foram os picos e as escaladas tarifárias, em função da possibilidade deixada a esses países de reduzir menos as tarifas maiores, para produtos mais sensíveis. Dessa maneira, Diverio (2011) salienta que a fórmula por bandas da Rodada Doha foi estabelecida com o objetivo de minimizar esses problemas da Rodada. Essa modificação pode ser observada na figura explicativa abaixo:

⁹⁰ Como, por exemplo, em medidas de defesa comercial, compreendidas em salvaguardas, medidas antidumping e direitos compensatórios, cuja aplicação depende da comprovação de dano à indústria doméstica e nexos causal e apenas pode ficar em vigor por um período determinado; ou na aplicação de barreiras técnicas, no caso de proteção à saúde humana, animal ou vegetal, preservação ambiental e proibição de práticas enganosas (PRAZERES, 2003; BARRAL; BROGINI, 2007).

Figura 10: Redução Tarifária: Rodada Uruguai e Rodada Doha.



Fonte: Diverio (2011) adaptada pela autora.

O Documento de Modalidades da Rodada Doha regulamenta novos temas que não haviam sido tratados na Rodada Uruguai, quais sejam: escalada tarifária, produtos tropicais, erosão de preferências, simplificação das tarifas e produtos especiais, como pode ser observado na figura 11:

Figura 11: Novos Temas Rodada Doha.



Fonte: Documento de Modalidades (2008) e Diverio (2011), adaptada pela autora.

O Documento de Modalidades, em seu Anexo D, estabelece uma lista de produtos sujeitos a cortes maiores, com vistas a diminuir a escalada tarifária. Ao invés de uma redução que seria utilizada para tarifas consolidadas na linha a que pertence determinado produto, dever-se-ia aplicar um corte que correspondesse às tarifas mais altas, assim a diminuição seria

maior. Os produtos elaborados, incluídos na banda superior, serão objeto de um corte equivalente, porém com acréscimo de 6% *ad valorem*. Essa modalidade deve ser aplicada pelos países desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento que se declarem em condições.

Para os produtos tropicais, prevê-se uma maior liberalização. A fórmula a ser aplicada na importação desses produtos postula que, quando a tarifa consolidada na Lista de Produtos Tropicais⁹¹ for inferior a 25% *ad valorem*, deverá ser reduzida a zero. Quando for superior a 25% *ad valorem*, a redução tarifária aplicada será de 85%. Todos os países desenvolvidos deverão efetuar esses cortes progressivamente.

Quanto à erosão de preferências, Diverio (2011) esclarece que alguns países têm se beneficiado há anos de prioridades tarifárias concedidas pelos países desenvolvidos. O problema das reduções tarifárias da Rodada Doha, nesse sentido, ocasionaria prejuízos por conta da redução desses benefícios. A partir dessas constatações, o Documento ressalta que os Membros somente podem efetuar cortes tarifários nos seguintes casos: quando a tarifa consolidada anterior à Rodada Doha foi superior a 10% *ad valorem*; se nos três últimos anos o valor total do comércio procedente de países receptores de preferências representar 3% do comércio agrícola total do país ou quando houver uma admissão ilimitada para as preferências de longo prazo.

Sobre a Simplificação de Tarifas, busca-se a eliminação das tarifas complexas. Assim, taxa alguma deve ser consolidada de forma mais complexa que a conformação atual. Todas as tarifas consolidadas devem se converter em específicas ou *ad valorem*⁹².

Por fim, para os produtos especiais, os países em desenvolvimento poderão designar sua própria lista, baseando-se em critérios de segurança alimentar, segurança dos meios de subsistência e desenvolvimento rural, sendo que até 12% das linhas tarifárias poderão ser designadas como produtos especiais. No caso de países recém-acedidos, o máximo de linhas tarifárias que poderão ser designadas como produtos especiais será de 13%.

No pilar de apoio doméstico, o Documento de Modalidades prevê a redução global das políticas distorcivas, por meio da criação de um limite global para essas práticas, denominado *Overall Trade Domestic Support* (OTDS). As medidas de Caixa Amarela, que causam distorção ao comércio, deverão ter cortes expressivos e progressivos. Além disso, o referencial *de minimis* deverá passar de 5% para 2,5% do valor da produção, para países desenvolvidos, e de 10% para 6,7%, para países em desenvolvimento.

⁹¹ Anexo G, Documento de Modalidades, 2008.

⁹² Tarifas específicas podem ser expressas em números ou em quantidades específicas por produto. Tarifas *ad valorem* são cobradas sob a forma de uma porcentagem sobre o valor importado (ICONE, 2012).

No pilar de subsídios à exportação, o Documento de Modalidades prevê que os países desenvolvidos devem eliminar essas medidas até o fim de 2013. Esse processo deve ocorrer por meio da redução em 50% dos compromissos sobre desembolsos até o fim de 2010, em montantes anuais iguais, a partir da entrada em vigor, até que sejam completamente eliminadas no prazo estipulado, e mediante a aplicação dos níveis de compromissos sobre quantidades, desde o início até o fim do prazo de aplicação. Durante esse período, não podem ser aplicados subsídios à exportação para novos mercados ou a novos produtos. Os países em desenvolvimento, por sua vez, devem reduzir gradualmente seus níveis autorizados de subsídios às exportações, com vistas à eliminação até 2016.

Com base nesses aspectos destacados sobre o Documento de Modalidades de 2008, entende-se que a questão agrícola teve alguns avanços na Rodada Doha. Além de buscar o aumento do acesso a mercados, pilar de maior dificuldade em função dos posicionamentos protecionistas de alguns Membros⁹³, o Documento também inseriu novos aspectos, com o objetivo de sanar os problemas causados pela regulamentação flexível do Acordo sobre Agricultura, como picos e escaladas tarifárias, erosão de preferências e simplificação de tarifas.

Em função das divergências nos posicionamentos dos Membros, no entanto, não foi possível o estabelecimento de bases sólidas para a efetiva liberalização do comércio agrícola mundial e, desse modo, os objetivos iniciais de plena integração da agricultura nas disciplinas da OMC não foram alcançados. Ao longo da Rodada Doha, o andamento das negociações esteve atrelado aos movimentos dos Membros mais poderosos da OMC, com destaque a os EUA e à UE, cujos mandatos negociadores eram restritivos e limitados por programas de apoio à agricultura que traziam em seu bojo elevados subsídios domésticos à produção e à exportação.

A postura adotada pelas grandes potências explica, em grande medida, as dificuldades em se efetivar um aparato regulador do comércio agrícola internacional mais aproximado de todos os demais setores abrangidos pela OMC, nos quais os subsídios domésticos têm caráter proibitivo e as barreiras não tarifárias apenas são aplicadas somente em situações específicas.

No próximo capítulo, serão analisados a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha e o processo doméstico de formulação dos seus posicionamentos, com o objetivo de destacar a interação entre os atores estatais e não estatais, com base nos

⁹³ Notadamente EUA e UE.

conceitos sobre a diplomacia econômica e nos modelos teóricos expostos no primeiro capítulo.

5 POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA DOHA

Nas negociações agrícolas da Rodada Doha, o Brasil defendeu a liberalização e a plena integração do setor às regras do sistema multilateral de comércio, com base no Mandato de Doha. Nesse esforço, o País se destacou como um dos protagonistas da Rodada, devido à sua crescente importância no mercado internacional e, principalmente, à capacidade de formulação da diplomacia econômica brasileira, que fez com que o Brasil liderasse, em 2003, a criação do G-20, coalizão por meio do qual atuou até 2008. As posições externas adotadas pelo governo brasileiro resultaram de um processo doméstico complexo, que envolveu atores estatais e não estatais, e foram formuladas no âmbito do Grupo Técnico Informal (GTI).

5.1 Interesses pontuais do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha

Os posicionamentos brasileiros, ao longo das negociações da Rodada Doha, pautaram-se pela busca da liberalização do comércio agrícola internacional. Com base nos três pilares – acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações – do Acordo sobre Agricultura, o Brasil defendeu a melhoria substancial quanto ao acesso a mercados, redução do apoio interno concedido pelos países desenvolvidos e a eliminação gradual de todas as formas de subsídios às exportações, incluindo-se Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) em todos os elementos das negociações⁹⁴, conforme ilustrado na figura abaixo:

⁹⁴ Telegrama no. 01059. Intervenção do Ministro Antônio Patriota na Federação Francesa de Oleaginosas. De Delbrasgen para Exteriores. 17/05/2002.

Figura 12: Interesses Pontuais do Brasil em Agricultura.

Interesses Pontuais do Brasil	Acesso a Mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Melhora substancial de acesso e mercados; - Estabelecimento de regime exclusivamente tarifário; - Redução de quotas, tarifas, picos e escaladas tarifárias
	Apoio Interno	<ul style="list-style-type: none"> - Redução substancial do apoio interno por parte dos PDs; - Utilização apenas de medidas de Caixa Verde, nível <i>de minimis</i>
	Subsídios às Exportações	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminação completa, por meio da supressão gradual em todos os seus formatos; - Regras mais rigorosas para a concessão de ajuda alimentar
	Tratamento Especial e Diferenciado (S&D)	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão de S&D em todos os elementos das negociações

Elaborada pela autora.

O Brasil defendeu a acessibilidade aos mercados internacionais para os produtos agrícolas, por meio de duas medidas. A primeira consistia no estabelecimento de um regime exclusivamente tarifário. Na avaliação brasileira, apesar do processo de tarifificação resultante da Rodada Uruguai, as quotas tarifárias continuavam funcionando como barreiras tarifárias quantitativas⁹⁵. Esse obstáculo pode ser comprovado pela queda do volume de importações dos principais países desenvolvidos entre, 1995 e 2001, em que CE, EUA e Japão apresentaram decréscimos de 14%, 23,8% e 16,5%, respectivamente⁹⁶.

A segunda medida seria a redução das quotas, das altas tarifas, picos e escaladas tarifárias para todos os produtos agrícolas, com o objetivo de evitar que grupos de produtos ou produtos específicos ficassem eximidos dos compromissos de redução. No entendimento brasileiro, a Rodada Uruguai facilitou a aplicação de medidas voltadas à proteção de determinados produtos da concorrência externa, tais como a possibilidade de adoção de uma média mínima de cortes tarifários e de aplicação de tarifas não *ad valorem*⁹⁷ sobre produtos agrícolas (CARTA DE GENEVRA, 2003).

⁹⁵ Telegrama 00252. Discurso Embaixador Seixas Correia em Sessão Especial Informal da OMC. De Delbrasgen para Exteriores. 08/02/2002.

⁹⁶ Telegrama 02688. Reunião do Comitê de Negociações Comerciais. Intervenção do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 04/12/2002.

⁹⁷ Tarifas *ad valorem* são cobradas sob a forma de uma porcentagem sobre o valor importado, o que facilita a transparência comércio internacional. Quando um país cobra uma tarifa específica, isto é, não *ad valorem*, essa taxa pode ser expressa em números ou em quantidades específicas por produto, e isso dificulta o estabelecimento de padrões tarifários.

Em relação às medidas de apoio doméstico, é de interesse do Brasil que os Membros da OMC, notadamente os países desenvolvidos, reduzam substancialmente a sua concessão e utilizem apenas aquelas classificadas como de Caixa Verde⁹⁸, buscando a sua redução ao nível *de minimis*. Mais de 90% do apoio doméstico distorcivo é concedido por esse grupo de países, refletindo direta e negativamente sobre os países em desenvolvimento, visto que essa prática diminuiu os preços dos produtos agrícolas e afeta o volume das exportações⁹⁹. De acordo com intervenção brasileira, em reunião no Comitê de Negociações Comerciais da OMC:

It is inconceivable that, at this stage in the process of global trade negotiations, the most inefficient producers of agriculture commodities still find themselves in a position to have large shares of export markets. It is a serious matter that goes beyond bad allocation of resources and inefficiency. It brings about serious consequences; it displaces developing countries exports; it brings down the prices of agricultural products, while compromising our export revenues, deteriorating terms of trade, and bringing very negative consequences to our trade balance¹⁰⁰.

Os países em desenvolvimento fazem pouco uso das medidas inseridas no pilar de apoio interno, em função da escassez de recursos orçamentários e da falta de estrutura gerencial para administrar políticas voltadas à agricultura em escala nacional (CARTA DE GENEBRA, 2003¹⁰¹). O Brasil, dentre os países desse grupo, é um dos maiores usuários das medidas de apoio doméstico, mas utiliza somente aquelas enquadradas na Caixa Verde:

Sobre as disposições “*de minimis*”, nós fazemos uso desse mecanismo, mas relutamos em embarcar em medidas para expandir sua utilização, uma vez que isso contradiz o objetivo central do processo de reforma da agricultura. Gostaríamos de reiterar que nossa preferência por disposições da Caixa Verde derivam tanto de sua natureza não distorciva do comércio como também do seu impacto sobre o desenvolvimento rural, criando, assim, condições para aumentar a produtividade geral da agricultura com vistas a promover o desenvolvimento dos países¹⁰².

⁹⁸ As medidas de Caixa Verde têm efeitos mínimos ou nulos de distorção do comércio e são permitidas pelo Acordo sobre Agricultura.

⁹⁹ Telegrama 02215. Intervenção do Brasil em Reunião do Comitê de Negociações Comerciais da OMC. De Delbrasgen para Exteriores. 07/10/2002.

¹⁰⁰ (Telegrama Delbrasgen n. 02215, de 07/10/2002, Intervenção do Brasil em Reunião do Comitê de Negociações Comerciais da OMC).

¹⁰¹ Carta de Genebra, 2002.

¹⁰² Telegrama n. 00252. Discurso Embaixador Seixas Correia em Sessão Especial Informal da OMC. De Delbrasgen para Exteriores. 08/02/2002

As medidas utilizadas pelo Brasil, enquadradas na Caixa Verde, se destinam a programas de auxílio voltados para a reforma agrária e para a agricultura subsistência, como o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que concede créditos para a aquisição de insumos para investimentos nas propriedades rurais nacionais. Essas políticas são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e são notificadas à Organização Mundial do Comércio regularmente (CARTA DE GENEBRA, 2002¹⁰³).

No que se refere ao pilar de subsídios à exportação, as propostas brasileiras visam à sua eliminação completa por meio da redução progressiva em todos os seus formatos, de acordo com o parágrafo 13 da Declaração de Doha¹⁰⁴. Ao mesmo tempo, o Brasil reivindica o estabelecimento de regras mais rigorosas em matéria de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro à exportação, além da ajuda alimentar.

In our view, one of most flagrant forms of discrimination against agriculture within the WTO system is the fact that in the AoA export subsidies are tolerated, whereas in the ASCM they are unambiguously prohibited. After many years of tolerance, it is time to mainstream Agriculture into the WTO and the initial step is to phase out export subsidies in all its formats¹⁰⁵.

Uma das críticas do Brasil em relação aos subsídios à exportação de produtos agrícolas, há muito proibido nos demais setores, é que prejudicam os produtores eficientes. A restrição a essas benesses fundamenta-se porque, na maior parte dos casos, servem como alavança para a exportação de produtos que já se beneficiam de níveis elevados de apoio interno.

Em relação à ajuda alimentar, enquadrada nesse terceiro pilar, o Brasil tem como objetivo o aprimoramento das disciplinas nessa matéria, para evitar que elas se destinem a outros fins que não as emergências humanitárias genuínas. O Brasil reconhece e louva “o importante papel desempenhado pelos doadores de ajuda alimentar para aliviar o sofrimento das populações vulneráveis em função de catástrofes naturais ou desastres causados pelo homem¹⁰⁶”. A ajuda alimentar é, no entanto, muitas vezes, um meio que alguns países

¹⁰³ Ano 1, v. 4, maio de 2002.

¹⁰⁴ No referente a esse pilar, o parágrafo 13 da Declaração de Doha dispõe sobre a “redução de todas as formas de subsídios às exportações, com vistas a sua remoção progressiva”.

¹⁰⁵ Telegrama no. 01274. OMC. Agricultura. Mandato de Doha. Sessão Especial. Intervenções do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 10/06/2002

¹⁰⁶ Idem.

encontram para se desfazerem de excedentes ou, até mesmo, um instrumento de desenvolvimento de mercado.

No tocante ao tratamento especial e diferenciado (S&D), o Brasil apoia as disposições da Declaração Ministerial de Doha sobre a plena integração dessa modalidade em todos os elementos das negociações, por considerar uma ferramenta que pode auxiliar os países em desenvolvimento a dar sequência ao processo de reforma agrícola sem sofrer tantos danos¹⁰⁷. Cabe salientar, que, em que pese o apoio do Brasil às negociações sobre S&D, o País não figura como um dos principais demandantes no assunto. Seu interesse central é preservar os dispositivos dos quais se beneficia¹⁰⁸.

De forma geral, esses foram os interesses pontais do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Destaca-se, contudo, que houve um hiato¹⁰⁹ nos posicionamentos brasileiros, entre 2005 e 2007, caracterizado pela defesa do uso de medidas protecionistas para Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento.

Essa lacuna posicional teve como fundamento o objetivo de acomodar os interesses protecionistas dos Membros do G-20, coalizão liderada do Brasil, e atender às demandas internas de dois atores que passaram a fazer parte da esfera de formulação dos posicionamentos brasileiros em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Esses órgãos refletiam os interesses protecionistas da agricultura familiar e contavam com o respaldo do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva.

¹⁰⁷ Telegrama no. 00252. OMC. Agricultura. Intervenção do Embaixador Seixas Correia em Sessão Especial Informal. De Delbrasgen para Exteriores. 08/02/2002

¹⁰⁸ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

¹⁰⁹ Caracteriza-se o período compreendido entre 2005 a 2007 como um hiato, por ter marcado a adoção passageira de posicionamentos atípicos pelo Brasil, visto vez que, tradicionalmente, os posicionamentos brasileiros tinham como norte a busca pela liberalização.

5.2 As negociações agrícolas da Rodada Doha: os posicionamentos do Brasil e a coalizão do G-20

Às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, em 2003, a avaliação brasileira sobre o andamento das negociações agrícolas da Rodada Doha era negativa, em decorrência das dificuldades que o País vinha enfrentando, desde o início da Rodada, em relação aos seus interesses pontuais. “Em praticamente todos os setores, as conversações andavam lentamente, perderam-se prazos e o imobilismo (e, em certos casos, o retrocesso) teria prevalecido sobre a inovação e o avanço” (RAMANZINI, 2009, p. 65).

Em 13 de agosto de 2003, antes da Reunião de Cancun, os EUA e a UE apresentaram uma proposta conjunta, cujo conteúdo distanciava-se significativamente dos interesses do Brasil, assim como dos demais Membros da OMC e impossibilitava a criação do espaço necessário para garantir negociações satisfatórias aos interesses da maioria. Essa proposta estava pautada áreas sensíveis de interesse de cada um:

Os subsídios à exportação da UE e o programa dos EUA de créditos para exportação foram mantidos; conservaram-se limites altos para os dispêndios em subsídios domésticos com impacto negativo no comércio internacional; em acesso a mercados, estabeleceu-se a fórmula mista (*blended formula*¹¹⁰), que não contemplava as demandas dos países em desenvolvimento; e propôs-se modificar a cláusula de Tratamento Especial e Diferenciado ao defender que regras e disciplinas necessitarão ser ajustadas para os países exportadores líquidos de alimentos significativos (CARVALHO, 2010, p. 422).

O documento conjunto apresentado por EUA e CE provocou insatisfação no Brasil, por se afastar em grande medida dos níveis de ambição do Mandato de Doha¹¹¹ e, por conseguinte, prejudicar os possíveis resultados das negociações. Na avaliação brasileira:

Our expectation was that with the joint proposal the negotiating process could be moved forward, but the condition was, of course, that the level of ambition of the Doha mandate was kept. Furthermore, as we are on record on the Special Session, any additional input to the process should not disregard the acquis of the

¹¹⁰ A *blended formula* postulava que um percentual de linhas tarifárias estaria sujeito à fórmula suíça, outro à da Rodada Uruguai e um terceiro teria tarifas zeradas. Para os produtos sensíveis, cujas tarifas fossem superiores a um nível a ser determinado, esse nível deveria ser atingido ao final do período de implementação, ou deveria ser concedido acesso mínimo, por meio de negociação produto a produto ou quotas tarifárias (CARISIO, 2006).

¹¹¹ O mandato de Doha prevê a liberalização do setor agrícola com base nos pilares de acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações.

negotiations. Unfortunately, on a number of instances, we fear that the joint document falls short on both counts [...] At this point the paper is formatted in such a way that it does indeed prejudice the outcome of the negotiations and does so in a way that prevents us from supporting it¹¹².

Nesse ínterim, o Grupo de Cairns, coalizão integrada pelo Brasil, vinha apresentando grandes dificuldades para a coordenação dos seus posicionamentos. A partir do segundo semestre de 2002, foi possível verificar, nos documentos analisados, as discrepâncias de posicionamentos entre os Membros e a insatisfação do Brasil com o andamento do grupo. De acordo com Embaixador Seixas Côrrea¹¹³, as dificuldades intrínsecas à coordenação da coalizão se agravavam por congregar países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Em relatório enviado após reunião do grupo, o Ministro Antônio Patriota considerou que:

A coordenação insatisfatória do Grupo neste estágio dos debates constitui fator preocupante para o andamento do processo negociador, na medida em que tende a fortalecer a voz dos que se posicionam na defensiva em relação à liberalização agrícola. Na realidade, a crescente diferenciação de interesses específicos no âmbito do Grupo de Cairns começa a gerar entraves dificilmente transponíveis à elaboração de propostas concretas inspiradas em seu ideário¹¹⁴.

A insatisfação com a proposta americano-europeia, juntamente com as dificuldades de coordenação de posicionamentos no Grupo de Cairns, levou o Brasil a buscar apoio de países em desenvolvimento, com interesses na liberalização da agricultura, com o objetivo de resgatar os elementos centrais do mandato de Doha. Esse consórcio culminou na origem da coalizão do G-20. Segundo o chanceler Celso Amorim:

Ao verificar que a proposta dos EUA e EU não oferecia perspectivas razoáveis para a consecução dos objetivos de liberalização do comércio agrícola, como fixado no mandato negociador, o Brasil iniciou, em Genebra, uma série de consultas com várias delegações, que teve como resultado a elaboração de uma proposta alternativa. Esta, que possibilitou a formação do chamado G-22115, grupo de países em desenvolvimento com interesse especial em agricultura, centrava-se na

¹¹² Intervenção do Brasil na reunião informal dos Chefes da Delegação sobre Agricultura, em 14/08/2003 (CARTA DE GENEVRA, 2003).

¹¹³ Telegrama no. 00175. Agricultura. Sessão Especial. Reunião Formal. Intervenção do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 24.01.2003.

¹¹⁴ Telegrama no. 01965. Agricultura. Acesso a Mercados. Grupo de Cairns. De Delbrasgen para Exteriores. 04/09/2002.

¹¹⁵ Ramanzini (2009) esclarece que, de início, havia referências sobre o Grupo como G-12, G-13, G-17, G-22 e G-X.

concepção de que as modalidades a serem acordadas deveriam levar à realização do estabelecido na Declaração de Doha¹¹⁶.

O pano de fundo que impulsionou a formação do G-20, na fase final da preparação da Reunião Ministerial de Cancun, teria sido, além da margem de manobra restrita do Brasil junto ao Grupo de Cairns, a proposta conjunta EUA-UE. A esses fatores, o Entrevistado do MAPA (2012) acrescenta que a atuação do Brasil também esteve ligada à estratégia de unir um grupo de países em desenvolvimento, com destaque à Índia e à China¹¹⁷, para evitar que se juntassem às propostas da CE, que ressaltavam um modelo de agricultura voltado a sanar problemas ambientais, desenvolvimento rural e segurança alimentar¹¹⁸. Caso isso ocorresse, estabelecer-se-ia um sério desequilíbrio de forças, o que favoreceria a aprovação de um acordo protecionista e menos ambicioso na área agrícola.

Existia preocupação do governo brasileiro que os países em desenvolvimento fossem usados pelos grandes'. Além disso, do ponto de vista mais amplo das negociações, antes da formação do G-20, havia as posições dos Estados Unidos, da União Europeia e do Grupo de Cairns. Posições estas que estavam bem definidas, não havendo muita margem de manobra e a forma como caminhava a definição dos parâmetros era 'predominantemente negativa' para o Brasil (RAMANZINI, 2009, p. 71).

Com base nesse conjunto de variáveis, a alternativa que o Brasil encontrou foi formar uma coalizão que defendesse posicionamentos diferentes dos apresentados até então. Essa estratégia tornou possível aglutinar os países em desenvolvimento que estavam divididos e fortalecer os posicionamentos brasileiros. No esforço para a criação do G-20, Brasil, Argentina e Índia, prepararam em Brasília, em agosto de 2003, um texto alternativo ao *framework* proposto por EUA e UE, e passaram a buscar apoio para seu documento conjunto, ao que obtiveram sucesso. A China se aproximou do grupo, trazida pela Índia, e a América do

¹¹⁶ Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. De Ministro de Estado de Relações Exteriores, Celso Amorim. Para Deputado Federal Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹¹⁷ Entrevistado do MAPA (2012) aponta que a Índia atuava de forma isolada e presumia-se que a mesma situação aconteceria com a China. O objetivo era segurar esses importantes países em desenvolvimento e evitar que eles aceitassem os posicionamentos protecionistas dos dois “*majors*”.

¹¹⁸ De acordo com Ramanzini (2009), esse tipo de proposta tinha aceitabilidade por parte dos países em desenvolvimento.

Sul¹¹⁹ e a África do Sul juntaram-se ao grupo após articulações pessoais do então chanceler brasileiro, Celso Amorim.

Liderado pelo Brasil, o G-22 se estruturou em torno de posições concretas, pragmáticas e tecnicamente bem embasadas. Inicialmente composto por 17 países, o grupo foi ganhando, ao longo do período de preparação para a Conferência Ministerial de Cancún e durante sua realização, adesão de outros países em desenvolvimento. Constituiu um instrumento eficaz de resistência à imposição aos demais Membros da OMC da posição acertada entre as duas maiores potências econômicas mundiais¹²⁰.

O G-20 apresentou alternativas às imperfeições da proposta conjunta americano-europeia. Buscou-se conciliar o apoio irrestrito ao Mandato de Doha em relação aos três pilares – redução do apoio interno, eliminação dos subsídios à exportação e maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos – com a necessidade de preservar os interesses protecionistas de alguns Membros, tais como a criação de mecanismos de salvaguardas especiais (SSM) e de uma categoria para produtos especiais (PEs), que poderiam ser acionados pelos países em desenvolvimento caso ocorressem surtos de importações¹²¹. O objetivo, com isso, era harmonizar os interesses dos países mais competitivos, como Brasil e Argentina, com os mais protecionistas, como Índia e China.

Na Reunião Ministerial de Cancun, a tentativa de aprovar a proposta conjunta de EUA-CE foi refutada, em grande medida, por conta da reação brasileira de liderar a criação do G-20. Segundo Ramanzini (2009), o Grupo de Cairns, coalizão da qual o Brasil fazia parte, não teria conseguido esboçar reação concreta, tendo em vista a crescente dificuldade de coordenação das posições dos países. Desse modo, o estabelecimento do G-20 foi extremamente favorável para fortalecer os posicionamentos defendidos pelo Brasil.

Embora não se tenha obtido acordo para modalidades em agricultura, na reunião ministerial de Cancun, tampouco dela resultou entendimento prejudicial aos interesses do País. Nesse sentido, em lugar de um acordo pernicioso aos nossos

¹¹⁹ Com exceção do Uruguai.

¹²⁰ Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. De Ministro de Estado de Relações Exteriores, Celso Amorim. Para Deputado Federal Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹²¹ Documento apresentado pelo G-20 sobre agricultura. JOB(03)/162. 20/08/2003.

objetivos, o Brasil junto com o G-22, optou por reformar as postulações que vêm sustentando tradicionalmente na OMC e em outros foros negociadores¹²².

A atuação do G-20 em Cancun, apesar de não ter atingido todos os objetivos, foi considerada bastante positiva pelo Brasil. Apesar de ter buscado, sem êxito, incentivar os EUA e a UE a flexibilizarem seus posicionamentos, a coalizão conseguiu, por meio da sua proposta alternativa, evitar que o texto proposto por esses dois Membros, previamente aprovado pelo Presidente do Conselho Geral da OMC, fosse tomado como base da negociação. Na avaliação do Brasil:

1) Embora tivéssemos preferido trazer de Cancun um bom acordo em agricultura, foi melhor voltar sem resultado do que com um mau texto; 2) fortalecemos significativamente nosso papel negociador mediante a criação e a coordenação do G-20; 3) mostramos que nossa vinculação com os “países em desenvolvimento” é sólida e operacional; 4) asseguramos a preeminência da agricultura como tema central da Rodada; e 5) obtivemos amplo reconhecimento por parte da opinião pública internacional e das principais ONGs quanto à justeza de nossas posições. Ao mesmo tempo, expusemos com muita clareza a fragilidade da posição negociadora dos países subsidiadores (CARTA DE GENEVRA, 2003).

A reação dos EUA e da UE em relação à proposta apresentada pelo Brasil e pelo G-20 foi bastante negativa. Os dois atores culpavam o Brasil pelo fracasso de Cancun. De acordo com Carvalho (2010), o USTR¹²³, Robert Zoellick, chegou a afirmar que os Membros da OMC se subdividiam em dois grupos: *won't do* e *can-do*, e advertiu realizar acordos comerciais apenas com os que compunham o segundo grupo. Os primeiros, *won't do*, eram os países que rejeitaram suas propostas, como o caso do Brasil, e os segundos, *can-do*, eram os países alinhados aos seus posicionamentos, como UE e demais países com os quais os EUA mantêm acordos de livre comércio. Como reflexo dessa reação, alguns países abandonaram o recém-formado G-20, em função das pressões dos EUA.

O Brasil, então, convocou uma reunião do grupo em Brasília, em dezembro de 2003, com vistas a buscar uma maior coordenação entre os membros da coalizão e evitar o seu desmantelamento. Nesse encontro, os Ministros do grupo demonstraram disposição para se chegar a um posicionamento comum e concordaram com a necessidade de encontrar os

¹²² Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha De Ministro Celso Amorim para Deputado Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹²³ *United States Trade Representative.*

caminhos para a efetiva liberalização do comércio agrícola, levando-se em consideração as sensibilidades dos países em desenvolvimento (MRE, 2012).

O Brasil buscou destacar, nesse encontro, que os Membros da OMC deveriam encarar as negociações agrícolas com espírito aberto e com disposição para facilitar a efetiva liberalização do comércio agrícola, considerando-se as necessidades dos países em desenvolvimento, principalmente os de menor desenvolvimento relativo. Salientou, ainda, que a coalizão congrega países com diferentes estruturas e orientações agrícolas, em torno de um posicionamento negociador comum.

Essa reunião, na avaliação brasileira, foi considerada muito positiva para a afirmação da coalizão:

It has been, thus, a very timely and fruitful meeting. The G-20 comes out of this meeting reinforced in its disposition to pursue an active negotiating stance capable of facilitating the necessary consensus for the successful and faithful implementation of the Doha mandate¹²⁴.

Nesse período, de acordo com Ramanzini (2009), a avaliação brasileira era de que, por meio do G-20, fora possível retomar a ofensiva. O grupo apresentou um documento técnico com críticas à *blended formula* e com alternativas à proposta conjunta americano-europeia. Como resultado positivo, conseguiu desqualificá-la enquanto opção para as negociações que se referem ao pilar de acesso a mercados, uma vez que EUA e UE sinalizaram a disposição de rever suas posturas e instaram o grupo a apresentar novas alternativas. O Brasil, em nome da coalizão, defendeu que deveria haver o mesmo nível de ambição para os três pilares das negociações agrícolas, considerando-se o tratamento especial e diferenciado como elemento integral em todos os elementos:

The mandate demands results in all three pillars of the negotiations at the same level of ambition. It follows from that reasoning that all three pillars should progress at the same pace having in mind the principle of proportionality between developed and developing countries [...]. We would like to remind our colleagues that special and differential treatment is an integral part of all the elements of the negotiations.

¹²⁴ Statement by Brazil on behalf of the G-20 Ministerial Meeting, 15/12/2003. (CARTA DE GENEVRA, 2004).

And that the logic of S&D is that it should address the concerns of developing countries not those of developed countries¹²⁵.

O G-20 foi gradativamente angariando reconhecimento nas negociações do Sistema Multilateral de Comércio devido à sua capacidade de apresentar uma postura coesa em relação às negociações agrícolas e pelo seu esforço em elaborar propostas técnicas nas reuniões que ocorriam em Genebra. O Brasil, com um corpo técnico bem preparado, buscava compatibilizar seus posicionamentos com os da Índia e os da China, visando a estruturar as bases da coalizão em torno dos pontos de interesses em comum. Desse modo, o consenso entre os países foi estrategicamente estruturado em torno de acesso a mercados e à diminuição dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos.

No início de 2004, houve o relançamento das negociações da Rodada Doha, após uma carta do representante do USTR, Robert Zoellick, endereçada a todos os Membros da OMC. A missiva propunha a retomada das negociações da Rodada Doha, sob o entendimento de que a agricultura deveria ser o centro dos debates, e demonstrava um nítido afastamento da proposta apresentada às vésperas da Ministerial de Cancun. Esse afastamento, segundo Carvalho (2010), pode ser justificado por dois motivos: pelo reconhecimento, por parte dos EUA, da necessidade de buscar a eliminação dos subsídios às exportações; e pela pressão dos países em desenvolvimento, notadamente os Membros do G-20, sob a liderança do Brasil, que defendiam o aprofundamento do processo de reforma da agricultura.

A partir disso, o Brasil passou a integrar um grupo de cinco países, o G-5¹²⁶, que teve papel de destaque no estabelecimento das bases sobre as quais foi estabelecido o Pacote de Julho de 2004¹²⁷. Na fase anterior de negociações, a aprovação da *blended formula*, defendida por EUA e CE, como abordado anteriormente, já havia sido afastada e os negociadores já haviam se proposto a negociar uma fórmula em faixas ou bandas, de acordo com a proposta do G-20, em que os compromissos de abertura seriam estabelecidos à luz do Mandato de Doha. Para o Brasil:

A blended formula seria inaceitável, por não contemplar os interesses ofensivos ou as sensibilidades defensivas do G-20. Além de não abrir mercados em países desenvolvidos, “desarmonizava” e produzia cortes discriminatórios nas tarifas dos

¹²⁵ Statement by Brazil on Behalf of the G-20, 21/07/2004 (CARTA DE GENEVRA, 2004).

¹²⁶ Grupo formado por Brasil, Índia, Austrália, UE e Brasil, com o intuito de compatibilizar as divergências de posições entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas semanas que antecederam a aprovação do *Framework*, antes da VI Conferência Ministerial de Hong Kong, que ocorreria em 2005 (CARVALHO, 2010).

¹²⁷ Aprovado em Genebra, em agosto de 2004.

países em desenvolvimento, resultado incompatível com os objetivos da Rodada e os princípios do tratamento especial e diferenciado (RAMANZINI, 2009, p. 81).

De maneira geral, o G-20 contribuiu de significativamente quando da elaboração do Acordo-Quadro de julho de 2004 nos três pilares das negociações agrícolas. De acordo com Ramanzini (2009), no que tange a acesso a mercados, o conceito de *blended formula* para redução tarifária foi substituído pelo enfoque em bandas, conforme defendido pelo G-20. No pilar de apoio doméstico, estabeleceu-se que a redução ocorreria em três níveis: cortes, disciplinas e monitoramento. Por fim, no que se refere aos subsídios à exportação predominou a ideia de estabelecimento de um prazo para a eliminação de todas as formas de subsídios concedidos nesse pilar.

Após a aprovação do Acordo-Quadro de Julho, o desafio do Brasil, juntamente com o G-20, passou a ser transformar seu conteúdo em modalidades, o que deveria ser acordado até a Reunião Ministerial de Hong Kong, que ocorreria em dezembro de 2005. Desse modo, a partir da Reunião Miniministerial de Dalian, na China, em junho de 2005, o G-20 sugeriu que os parâmetros a serem adotados para as fórmulas dos pilares de apoio doméstico e de acesso a mercados deveriam ser embasados em uma posição intermediária de consenso entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, devido ao fato de a coalizão ser formada por países com interesses ofensivos e defensivos na área agrícola.

A Conferência Ministerial de Hong Kong teve um cenário marcado por desacordos entre EUA, UE e G-20, no que tange à redução dos subsídios domésticos e à melhora substancial em acesso a mercados. Na Declaração final, foi determinado que a eliminação dos subsídios às exportações deveria ocorrer até 2013. Esse prazo pré-determinado, contudo, ficou aquém dos interesses brasileiros e do G-20, tendo refletido os posicionamentos da UE, que já havia programado uma reforma da Política Agrícola Comum para esse ano com grande possibilidade de fim do seu programa de subsídios às exportações.

Definiu-se na Reunião de Hong-Kong que os subsídios às exportações deveriam acabar em 2013, mas com 'substancial' queda em 2010, como queriam Brasil e EUA. O que pode ser considerado um resultado positivo da reunião, ainda que as negociações de acesso a mercados não tivessem avançado significativamente e que 'a União Europeia que responde por 90% dos subsídios à exportação agrícola, já estivesse comprometida a eliminá-los em 2013'. Segundo Jank 'como essa eliminação de subsídios à exportação já estava prevista para 2013, por conta do acertado na PAC (Política Agrícola Comum) pela UE, esse ganho é apenas residual' (RAMANZINI, 2009, p. 84).

Além disso, foram incluídos na Declaração Ministerial de Hong Kong mecanismos protecionistas, compreendidos no mecanismo de salvaguardas especiais (SSM) e de produtos especiais (PEs)¹²⁸, para países em desenvolvimento. A inclusão desses dois itens foi resultado de forte pressão da Índia, liderando os interesses dos países importadores líquidos de produtos agrícolas e que se voltavam à atividade agrícola de subsistência. Para o Brasil, esses mecanismos, então aprovados, tinham um teor bastante defensivo e geraram insatisfações no setor do agronegócio, uma vez que parte considerável dos produtos exportados pelo Brasil entraria na categoria de salvaguardas especiais e produtos sensíveis, quando aplicados, e isso prejudicaria as exportações aos países em desenvolvimento.

Após essa Reunião, a estratégia brasileira e do G-20 para os anos seguintes seria a manutenção da agricultura como questão central da Rodada Doha. Em relação ao acesso a mercados, a ambição deveria ser mantida nos mesmos níveis, com vistas a evitar uma possível convergência entre EUA e UE em torno de um resultado inexpressivo, o que iria de encontro aos interesses dos países em desenvolvimento. O Grupo deveria continuar a defender a formulação de modalidades, sem se desviar para entendimentos bilaterais por produtos¹²⁹. O Brasil, particularmente, buscou manter o grupo coeso, por meio da contínua interação com os países integrantes da coalizão.

O contexto internacional que se apresentou após a Ministerial de Hong Kong até 2008 foi marcado por grandes limitações à atuação do Brasil e do G-20. O entendimento entre o triângulo formado por EUA, UE e G-20 tornava-se cada vez mais escasso, uma vez que as negociações afetavam diretamente seus respectivos ambientes domésticos. Dessa maneira, as negociações agrícolas foram formalmente suspensas, em 27 de julho de 2006, e só foram retomadas em 2008.

Os EUA aprovaram, em 2007, uma nova Lei Agrícola, que aumentou o teto da renda anual para apoio doméstico em US\$ 1,2 milhão, e os programas agrícolas de apoio distorcivos foram mantidos praticamente nos mesmos níveis. A UE, por sua vez, sofria crescentes pressões domésticas dos Membros com interesses protecionistas agrícolas, com destaque à França, propiciando dificuldades para que acordos internacionais fossem ratificados pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas da União Europeia (CARVALHO, 2010).

¹²⁸ Mecanismo que permitia que os Membros retirassem dos cortes tarifários em acesso a mercados uma lista de produtos agrícolas.

¹²⁹ Telegrama 00133. De Delbrasgen para Exteriores. OMC. Agricultura. Sessão Especial. , em 20/01/2006.

Nesse período, o G-20 enfrentou conflitos internos no que se refere aos critérios para aplicação dos instrumentos protecionistas. A razão disso repousa no fato de que dez Membros do grupo integravam, em concomitância, o G-33¹³⁰, e eram favoráveis à imposição de medidas restritivas à importação de produtos agrícolas que pudessem afetar seus sistemas produtivos domésticos. Os Membros do G-20 exportadores agrícolas, como Brasil, eram contra essas propostas, pelo fato de que poderiam prejudicar suas exportações¹³¹.

A Reunião Miniministerial de julho de 2008, por sua vez, foi caracterizada por expressivas divergências que levaram ao rompimento do Brasil com o G-20. A reunião foi marcada pelas pressões dos EUA e da UE, que passaram a condicionar suas concessões nas negociações agrícolas à abertura dos mercados agrícolas e industriais dos países em desenvolvimento mais dinâmicos, como o caso do Brasil. Em contrapartida, não houve convergência de interesses e de posicionamentos entre os Membros do G-20 em relação à aplicação de medidas protecionistas.

Ao final dessa reunião, a OMC apresentou o denominado Pacote de Julho com os resultados das negociações. O conteúdo do documento estabelecia os seguintes pontos:

Figura 13: Pacote de Julho de 2008.

Pacote de Julho de 2008	
Acesso a Mercados	Manutenção do corte tarifário médio de 54% para UE, com válvula de exceção para produtos sensíveis de 4% Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM) e Produtos Especiais (PEs), para PEDs SSM acionado com 10% de surto de importação e com tarifa extra entre 30% e 45%, para PEDs SSM acionado com 40% de surto importador e tarifa extra de 15%, para EUA
Apoio Doméstico	Redução dos subsídios distorcivos. EUA: US\$ 14,5 bilhões; e UE: US\$ 24 bilhões

Fonte: Carvalho (2010); WTO (2012)

O Brasil aceitou esse pacote proposto pela OMC e se afastou do G-20. A proposta da OMC atendia aos interesses domésticos e esse foi o principal motivo que impulsionou o

¹³⁰ De acordo com Carvalho (2010), o G-33, instituído na V Conferência Ministerial da OMC, é constituído por países importadores líquidos de alimentos e com atividades agrícolas voltadas à subsistência. Os dez Membros do G-20 que compõem essa coalizão são China, Cuba, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

¹³¹ Nesse período, as organizações privadas brasileiras, representantes do agronegócio, passaram a defender o afastamento do Brasil da coalizão do G-20.

Brasil. O aumento das discrepâncias na coalizão e as pressões do agronegócio brasileiro influenciaram na decisão brasileira:

A intensificação das divergências entre os interesses ofensivos e defensivos dentro do G-20 e as resistências domésticas ao desempenho do Brasil colaboraram para erodir a capacidade do Brasil de continuar a negociar no nível internacional por meio da coalizão e levaram o Brasil a aceitar a proposta da OMC, bem como expressaram os limites de seu contexto doméstico (CARVALHO, 2010, p. 434).

A Índia, Membro destacado do G-20, não aceitou a proposta da OMC, por considerar que não atendia aos seus interesses em SSM e que os níveis de apoio doméstico em países desenvolvidos permaneciam elevados¹³². Segundo Entrevistado do MAPA (2012), as divergências entre os EUA e a Índia sobre esses dois pontos foram as causas principais do fracasso nas negociações agrícolas em 2008. Enquanto os indianos queriam um mecanismo bastante frouxo para que eles pudessem facilmente elevar suas tarifas, inclusive acima dos níveis consolidados hoje, os EUA não aceitavam que a Rodada Doha pudesse acarretar em as tarifas maiores que as atuais para os exportadores americanos.

Para os interesses brasileiros, o posicionamento da Índia seria ruim, porque permitiria a elevação das tarifas a um nível superior ao consolidado na Rodada Uruguai e isso prejudicaria o acesso a mercados dos países em desenvolvimento para o Brasil. De acordo com o Entrevistado do MAPA (2012), “em 2008, o Brasil preferiu deixar que os EUA e a Índia divergissem em opiniões. O MAPA achou bom o desgosto da Índia. Era melhor ter os EUA brigando pelos nossos interesses”.

Na avaliação de Flávio Damico (2008¹³³), Ministro-conselheiro na Representação Permanente do Brasil junto à OMC:

Cabe ter presente que, em reunião ministerial que tratava de todos os temas negociadores de modo horizontal, em momento de tomada de decisões, seria praticamente impossível que as opiniões dos membros do agrupamento se encontrassem alinhadas em todo o espectro de temas sob o *single undertaking*. Em realidade, a concepção original do G-20 viu-se respeitada, na medida em que o agrupamento limitava sua coordenação aos temas de agricultura. Ainda assim, nem todo o escopo negociador em agricultura estava coberto, uma vez que alguns temas nessa área se encontravam na alçada de outras coalizões, que tomaram a liderança

¹³² De acordo com Carvalho (2010), juntamente com a Índia, mais de cem países recusaram o Pacote de Julho de 2008, dentre eles o G-33, o Grupo ACP, composto por países da África, Caribe e Pacífico, os países africanos e as economias vulneráveis.

¹³³ Entrevista ao ICTSD. Disponível em <<http://ictsd.org/i/news/pontes/109450>>. Acesso em 02 jul. 2012.

desses debates, como era o caso do G-33, especialmente interessado nos temas dos produtos especiais e do mecanismo especial de salvaguarda para os PEDs.

O G-20 era composto por países com interesses convergentes na regulamentação e na abertura do comércio agrícola por parte dos países desenvolvidos. Alguns de seus Membros, contudo, participavam também do G-33 e tinham posicionamentos defensivos em relação aos seus mercados domésticos. A partir disso, a coalizão incluiu em suas propostas a proteção aos mercados internos de seus integrantes. Essa decisão afetou diretamente os interesses do Brasil, uma vez que os países em desenvolvimento respondem por quase a metade das suas exportações.

A liderança do grupo fortaleceu, em grande medida, o *status* do Brasil no sistema multilateral de comércio. O País passou a ser incluído em todos os mecanismos negociadores, inclusive os mais restritos, o que reflete sua influência e seu prestígio na organização. Na esteira dessas mudanças, foi possível perceber a transformação do perfil negociador brasileiro, que não só angariou maior credibilidade, mas também se tornou um “interlocutor indispensável para se alcançar um acordo aceitável na complexa estrutura da negociação agrícola e para o equilíbrio geral da Rodada de Doha” (CARTA DE GENEVRA, 2005).

O Brasil, no entanto, precisou adequar os seus posicionamentos aos interesses protecionistas de alguns países integrantes da coalizão, como Índia e China. Essa remodelação causou grande insatisfação aos anseios dos atores domésticos ligados ao agronegócio e fez o Brasil se afastar da coalizão, em 2008, quando aceitou o pacote de medidas proposto pela OMC. O processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros para as negociações agrícolas da Rodada Doha foi complexo e englobou diversos atores, estatais e não estatais, como será analisado a seguir.

5.3 A formulação das posições brasileiras para as negociações agrícolas da Rodada Doha

Neste item, será considerada, primeiramente, a composição da unidade de decisão (HERMANN; HERMANN, 1989) que estruturou os posicionamentos brasileiros nas negociações agrícolas da Rodada Doha, a partir da criação do Grupo Técnico Informal (GTI), em 2003. Com base nesses dados, analisar-se-á a interação entre os atores estatais e não estatais que compuseram a unidade de decisão na formulação e no estabelecimento dos posicionamentos brasileiros no sistema multilateral de comércio.

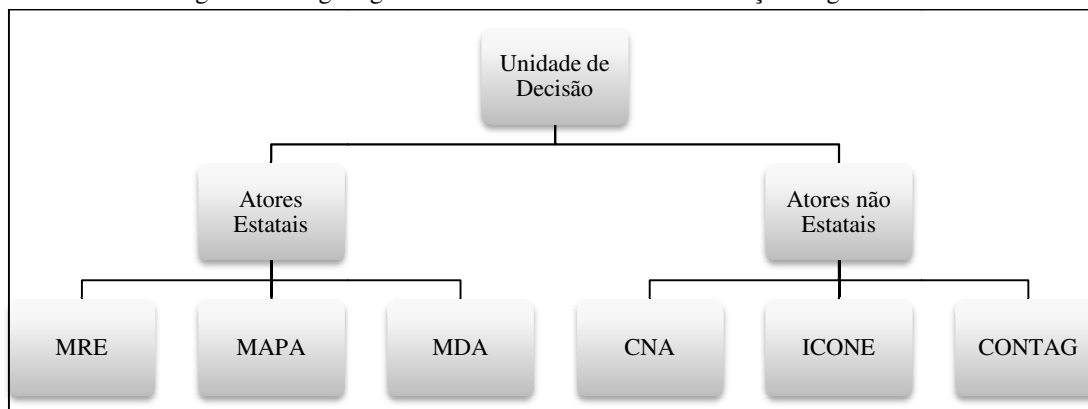
5.3.1 A unidade de decisão

A unidade de decisão pode ser definida como a entidade que tem tanto a habilidade de conceder ou de negar recursos governamentais para assuntos externos, como o poder ou a autoridade para impedir que outras entidades do governo revertam sua posição sem custos significativos. Essa entidade pode ser composta por um indivíduo, um grupo de indivíduos ou múltiplos atores que detenham essas prerrogativas (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 363). A definição da unidade decisória, segundo Farias (2007), é essencial para explicar os motivos que levam os tomadores de decisões a assumirem determinados posicionamentos, pois permite compreender como o poder de decisão se aloca entre os atores domésticos e quais preferências terão maior peso no processo de decisão.

A formulação das posições brasileiras nas negociações agrícolas do sistema multilateral de comércio, entre 2003 e 2008, ocorreu no Grupo Técnico Informal (GTI), que exerceu o papel de esfera efetiva de discussão e de formulação de posições, isto é, de unidade decisória. O GTI foi integrado por representantes estatais e não estatais. Dentre os representantes estatais¹³⁴, destacam-se o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os representantes não estatais foram a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), conforme o ilustrado o organograma abaixo:

¹³⁴ Em relação aos atores, Ramanzini (2009) destaca que a CAMEX, que seria órgão *de jure* com competência para a definição das posições do Brasil nas negociações internacionais não teve peso no processo decisório das negociações agrícolas. De acordo com o autor, nas reuniões mensais desse órgão, o tema era apresentado apenas a título informativo.

Figura 14: Organograma Unidade de Decisão das Posições Agrícolas Brasileiras.



Elaborado pela autora.

A composição da Unidade de Decisão evidenciou o prévio estabelecimento de uma rede de articulação entre atores com interesses heterogêneos em relação à agricultura. Os posicionamentos liberalizantes defendidos pelo MAPA refletiram os interesses do agronegócio brasileiro, representados pelo ICONE e pela CNA. Em contrapartida, o MDA refletiu os posicionamentos defensivos da agricultura de familiar, juntamente com a CONTAG. O MRE adotou a postura de buscar consenso entre os atores, mas não teve um posicionamento linear ao longo das negociações, uma vez que levou em conta, além dos constrangimentos domésticos, os internacionais, oriundos do G-20 e da própria lógica das negociações da OMC. A partir desse esclarecimento, serão apresentados os posicionamentos desses atores em relação às negociações agrícolas da Rodada Doha, com o intuito de demonstrar de que maneira a diplomacia econômica é formulada no âmbito doméstico¹³⁵.

O MRE é o órgão do Poder Executivo federal com competência constitucional para auxiliar o Presidente da República quando da execução da política externa brasileira, bem como assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileira no exterior. Seu poder na definição dos posicionamentos brasileiros, segundo Ramanzini (2009), é decorrente da conjugação da autorização formal da Presidência com a *expertise* da diplomacia no âmbito das negociações.

No âmbito do GTI, sua importância principal decorria do controle das informações que seriam utilizadas para definir as posições, juntamente com o controle dos canais necessários para executar as decisões. Nesse caso específico, o MRE, contou com o apoio ostensivo do Presidente da República quando da definição das estratégias a serem

¹³⁵ Salienta-se que este estudo de caso demonstra apenas uma possibilidade de formulação de política externa. Não se pretende afirmar que o processo decisório ocorre de forma generalizada para todos os temas.

adotadas, tanto em relação aos grupos domésticos, como em relação ao G-20. O Itamaraty, portanto, não teve um posicionamento fixo e linear ao longo das negociações. Foi possível perceber a busca pelo consenso entre os atores domésticos e em relação aos Membros do G-20 ao longo das negociações.

O MAPA é responsável pela gestão de políticas públicas de estímulo ao agronegócio e tem como missão “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”. Sua atuação visa a contribuir para que a produção agrícola seja competitiva, em termos de preço, qualidade e outros atributos de mercado, de modo a fortalecer o setor produtivo nacional e favorecer a sua inserção no mercado internacional. Para dar cumprimento à sua missão, estabelece políticas voltadas à ampliação do agronegócio, que agregam aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais para atendimento dos consumidores nacionais e do mercado internacional.

Esse ministério é organizado em secretarias responsáveis pelos diferentes setores do agronegócio. Dentre elas, destaca-se a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), criada em 2005, para atender às demandas do setor agropecuário, que havia se fortalecido e apresentava expressivo crescimento no comércio internacional. O objetivo da criação dessa secretaria foi estabelecer um apoio institucional e mecanismos para assegurar a inserção desse setor no mercado internacional. Seus funcionários dispõem de destacados conhecimentos técnicos em relação às negociações agrícolas internacionais.

A CNA congrega diversas associações privadas e lideranças políticas e rurais do Brasil e sua missão é representar, organizar e fortalecer o setor agrícola nacional, por meio do estímulo ao seu desenvolvimento econômico e social. Essa importante confederação atua na defesa dos interesses do agronegócio junto ao Governo Federal e nas demais instâncias, como o Congresso Nacional e os tribunais superiores do judiciário, onde participa ativamente nas discussões e decisões políticas.

Essa entidade representa um número expressivo de associados. Dentre eles, são 27 federações de agricultura, 2.300 sindicatos rurais e 1,7 milhão de produtores rurais. Possui uma Diretoria Executiva, responsável pela condução de suas atividades, subordinada ao Conselho de Representantes, composto por 27 presidentes das Federações de Agricultura. Em relação às negociações internacionais, em 1998, a CNA dispõe de duas instâncias específicas, o Departamento de Assuntos Internacionais e de Comércio Exterior e a Comissão Nacional de Comércio Exterior.

O ICONE, criado em 2003, é uma organização não governamental de referência em estudos e projetos voltados ao agronegócio. O instituto pode ser definido como um *think tank* e é formado por especialistas altamente capacitados nos segmentos de agricultura, política comercial e negociações internacionais. Essa entidade teve papel muito importante nas negociações agrícolas da Rodada Doha e trabalhou em estreita cooperação e alinhamento com o MAPA, por meio da realização de trabalhos técnicos e de formulação de propostas para as posições brasileiras no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Esses três atores – MAPA, CNA e ICONE – demonstraram posicionamentos alinhados durante o período de negociações. Levando-se em conta sua aproximação com os grupos organizados do agronegócio e do fato de que o Brasil é fortemente competitivo nesse setor, esse grupo defendeu a liberalização do comércio agrícola mundial, com vistas ao cumprimento do Mandato de Doha, que contempla o aumento expressivo de acesso a mercados, redução do apoio doméstico e eliminação progressiva dos subsídios às exportações.

Em relação aos interesses protecionistas, esses atores defendiam que o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai já contemplava os pequenos agricultores, por meio do tratamento especial e diferenciado, de forma que a agricultura familiar não sofreria danos, uma vez que o Brasil é um país em desenvolvimento¹³⁶. Eles buscaram, desse modo, preservar o tratamento especial e diferenciado justamente pelo fato de enquadrarem a agricultura familiar. Em contrapartida, posicionaram-se de maneira contrária às categorias de produtos especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM)¹³⁷. A justificativa desse posicionamento repousa no fato de que o requerimento desses benefícios não traria prejuízos aos pequenos agricultores, mas, sim, às exportações agrícolas brasileiras aos países em desenvolvimento, que correspondem aproximadamente à metade dos mercados de destinos dos produtos agrícolas.

Dentre os atores com interesses protecionistas, destacam-se o MDA e a CONTAG. O MDA foi criado em 2000, no Governo Fernando Henrique, como resposta aos tumultos causados entre trabalhadores rurais e proprietários rurais. O objetivo era estabelecer um canal com força política capaz de conter os movimentos sociais organizados. Como ressalta Diverio (2011), esse ministério passou a ser um elo, até então inexistente, voltado a

¹³⁶ De acordo com as regras do AsA, os PEDs podem receber tratamento especial e diferenciado (S&D), por meio de concessões comerciais não recíprocas e de disciplinas e obrigações específicas. A agricultura familiar se enquadra nessa medida.

¹³⁷ Para Jank e Tachinardi (2006), funcionários do Instituto, esses instrumentos seriam um retrocesso nas negociações, porque iriam frontalmente contra os interesses exportadores do Brasil, além de que, caso o Brasil os adotasse, serviriam como alavancas para manter os preços domésticos acima do mercado internacional, condenando a competitividade do setor.

congregar as atuações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

O MDA tem como atribuições os assuntos relacionados à reforma agrária e à promoção do desenvolvimento sustentável do setor rural. Esse segmento é composto por agricultores familiares, pescadores e extrativistas artesanais, comunidades indígenas e quilombolas, famílias assentadas pela reforma agrária e por grupos de trabalhadores rurais que demandam acesso a terra. Esse ministério tem como objetivo a formulação de políticas voltadas para a promoção da agricultura familiar e da reforma agrária. Destaca-se que, com o Governo Lula, esse ator teve suas demandas fortalecidas, uma vez que iam ao encontro das propostas de Governo desse Presidente.

A CONTAG, por sua vez, é a maior entidade sindical de trabalhadores rurais do Brasil. Ela engloba 27 federações que reúnem cerca de quatro mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras do campo. Seu papel é representar os trabalhadores rurais assalariados, os agricultores familiares, assentados pela reforma agrária ou não, e trabalhadores de atividades extrativistas.

Com as discussões sobre as negociações agrícolas da Rodada Doha, a CONTAG se desenvolveu nos temas de política externa e estabeleceu um leque de alianças e parcerias com outras entidades de interesses semelhantes na defesa da agricultura familiar, como REBRIP¹³⁸, OXFAM¹³⁹, ACTIONAID¹⁴⁰, além do MDA, com o qual estabeleceu laços estreitos na formulação de posicionamentos no âmbito do GTI.

O MDA e a CONTAG passaram a fazer parte das discussões do GTI em 2005. Ambos se posicionaram em defesa do protecionismo do setor agrícola nas negociações internacionais, mediante a inclusão do tema da segurança alimentar e do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todos os pilares das negociações agrícolas. Buscaram, igualmente, o estabelecimento do mecanismo de salvaguardas especiais (SSM) e de proteção para produtos especiais (PEs), sob o entendimento de que a abertura comercial pode elevar o volume de importações e diminuir os preços de produtos que são relevantes para a manutenção da renda de pequenos agricultores.

¹³⁸ Rede Brasileira de Integração dos Povos. É uma articulação entre ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais, que atuam em assuntos de política externa, na busca de uma sociedade pautada no desenvolvimento sustentável.

¹³⁹ ONG de nível internacional, voltada ao combate à pobreza.

¹⁴⁰ ONG voltada à erradicação da pobreza, por meio do empoderamento dos pobres e de suas organizações.

De acordo com Diverio (2011), esses dois atores não contam com uma estrutura técnica adequada, como nos casos da CNA e do ICONE, que elaboram estudos e subsidiam essas entidades, o que torna as posições defendidas qualificadas. Nesse sentido, o respaldo técnico para a formulação de posicionamentos, ao longo das negociações, foi um dos elementos que favoreceu os interesses liberalizantes do agronegócio e permitiu que as decisões do Brasil, na maior parte do tempo¹⁴¹, estivessem alinhadas com os interesses desse setor.

No próximo item, buscar-se-á analisar a interação entre os atores que compuseram a unidade de decisão ao longo das negociações e compreender como ocorreu o processo de formulação dos posicionamentos adotados pelo Brasil ao longo das negociações.

5.3.2 O processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros

De acordo com o conteúdo exposto no primeiro capítulo em relação ao processo decisório da diplomacia econômica brasileira, quando da formulação dos posicionamentos para as negociações agrícolas da Rodada Doha, foi possível perceber uma intensa interação entre os atores estatais da burocracia executiva federal e não estatais, representantes de interesses de segmentos do agronegócio e da agricultura familiar. Esse grupo heterogêneo compôs o Grupo Técnico Informal, por intermédio do qual os posicionamentos brasileiros foram definidos.

Os Entrevistados do MAPA e da CACEX¹⁴² demonstraram entendimentos semelhantes, demonstrando que há uma interação crescente entre as pastas ministeriais do Poder Executivo federal quando da formulação da política externa econômica, bem como uma maior abertura aos grupos organizados da sociedade civil. Os Entrevistados, no entanto, deixaram claro que, apesar do MRE não ter conhecimento técnico¹⁴³ em todas as áreas e, desse modo, necessitar de subsídios de outros ministérios, as decisões políticas ainda estão concentradas nesse órgão.

¹⁴¹ Como se verá a seguir, houve um hiato, a partir de 2005, em que o Brasil incluiu algumas das demandas do MDA e da CONTAG nos seus posicionamentos, em relação a SSM e PEs. Este estudo argumenta que a motivação do Brasil para essa forma de proceder pode ser explicada em função da acomodação das divergências entre os Membros G-20, com vistas a fortalecer a coalizão, e do aumento da diplomacia presidencial.

¹⁴² Entrevistas realizadas em abril de 2012, em Brasília.

¹⁴³ Entrevistado do MAPA (2012) afirmou que “o MRE, sozinho, não teria feito muito, por falta de conhecimento técnico. Esse papel coube ao MAPA e ao ICONE”.

A concentração do poder político no MRE pode explicar a falta de linearidade nos posicionamentos brasileiros ao longo das negociações agrícolas, visto que refletiram a busca do MRE em atender aos interesses de cada momento do Brasil. Esse órgão buscou harmonizar os constrangimentos domésticos e os internacionais, tanto no âmbito da coalizão do G-20, como na esfera do sistema multilateral de comércio.

Inicialmente, o GTI foi integrado por MRE, MAPA, CNA e ICONE. Dessa maneira, os posicionamentos do Brasil estavam alinhados com os interesses do agronegócio. Por meio de entrevista realizada com funcionário da Secretaria de Relações Internacionais do MAPA, verificou-se que as propostas técnicas discutidas no GTI eram, em sua maioria, previamente elaboradas pelo MAPA, com o apoio técnico dos funcionários do ICONE. Em 2003, após a reunião de Cancun, esse alinhamento pode ser percebido pelo contentamento do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em ofício enviado ao chanceler Celso Amorim:

Dirijo-me a Vossa Excelência para apresentar meus efusivos cumprimentos pela sua brilhante atuação no comando da Delegação Brasileira na V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, transcorrida em Cancun – México. À decisiva e competente ação empreendida por Vossa Excelência, que propiciou ao Brasil assumir a liderança dos países em desenvolvimento¹⁴⁴.

A decisão de formar e de liderar a coalizão do G-20 fez parte da estratégia nacional de fortalecer o País nas negociações, diante da estreita margem de manobra frente aos EUA e à UE. Com isso, o Brasil se fortaleceu, a partir de 2003, e conseguiu com que alguns de seus interesses fossem atendidos, como a não aprovação da proposta conjunta americano-europeia, e evitar que alguns países em desenvolvimento, com destaque à Índia e à China, se juntassem a essas potências. Foi necessário, contudo, que o Brasil adequasse seus posicionamentos, a partir de então, para manter a coalizão do G-20 coesa, como no caso da inclusão de itens protecionistas na agenda, compreendidos no Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (PEs), que iam contra os interesses liberalizantes dos atores que compunham a unidade decisória doméstica, o GTI.

A estratégia adotada pelo MRE, juntamente com a Presidência da República¹⁴⁵, foi a inclusão do MDA, em 2005, na CAMEX e no GTI, para justificar, a partir do argumento

¹⁴⁴ Ofício no. 101 GM-MAPA para MRE. 01/10/2003.

¹⁴⁵ Ressalte-se que no período analisado neste capítulo, o Governo Lula, do Partido dos Trabalhadores, buscava atender os interesses da reforma agrária e dos pequenos agricultores.

de um ator doméstico, a incorporação de propostas defensivas no G-20. Juntamente com a inclusão do MDA, a CONTAG passou a fazer parte do GTI, no mesmo ano, de forma que a sociedade civil também estivesse representada¹⁴⁶. As mudanças de posicionamentos do Brasil, a partir de 2005, desse modo, podem ser explicadas por três motivos: o esforço em manter a coalizão, o alinhamento com o Presidente da República, e o aumento da pressão dos grupos domésticos voltados à agricultura familiar.

Em 2004, antes de o MDA ser incluído na CAMEX e no GTI, esse Ministério já vinha pressionando o MRE, buscando que seus interesses fossem atendidos. Em Ofício enviado ao Secretário Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, pelo Secretário Executivo do MDA, Guilherme Cassel, ressalta-se a importância prioritária dos interesses da agricultura familiar para o Governo Lula e pede-se que sejam levados às negociações multilaterais:

Como é de conhecimento de Vossa Excelência, o fortalecimento da agricultura de base familiar – que responde por mais de 70% de todos os empregos do campo e é responsável por 60% da produção de alimentos – e a reforma agrária, são políticas fundamentais para o desenvolvimento de nosso país e pro isso prioridades do Governo Lula. [...] Contudo, alguns aspectos da política comercial externa não têm guardado coerência com as prioridades da política de desenvolvimento nacional. [...] As recentes negociações de Genebra que estão consolidadas no chamado “pacote de julho”, incorporam interesses importantes da política brasileira para a agricultura familiar e para a reforma agrária, assim como também para os demais países do G-20. Estes interesses estão em sua maioria incorporados no tratamento especial e diferenciado, como é o caso do pilar de “acesso a mercado” e “apoio doméstico”. Por isso, é fundamental que seja mantida posição inflexível em relação às pressões de reclassificação dos países exportadores líquidos de produtos agrícolas. Importante salientar que se houver uma nova classificação, o Brasil perderia sua condição de tratamento especial e diferenciado e por consequência os interesses da agricultura familiar e reforma agrária seriam afetados negativamente¹⁴⁷.

Na esteira dessas modificações, as reuniões do GTI se intensificaram, com vistas a prepararem os posicionamentos do Brasil para a Reunião Ministerial de Hong Kong. À medida que o processo decisório passava a levar em conta, de forma crescente, os interesses protecionistas refletidos nas demandas do MDA e da CONTAG, as pressões dos representantes dos interesses do agronegócio se intensificaram. Para o agronegócio, o Brasil deveria, além de manter seus posicionamentos liberalizantes, buscar maior acesso aos

¹⁴⁶ De acordo com Diverio (2011), o então Presidente Lula recomendou o estabelecimento de um consenso entre os diferentes segmentos da agricultura, de modo que todos os interesses fossem contemplados. A recomendação do Presidente Lula, juntamente com o interesse do MRE em justificar seus posicionamentos em função da coalizão do G-20, permitiu que os representantes da agricultura de subsistência tivessem abertura no Governo para defender seus posicionamentos em relação às negociações agrícolas da Rodada Doha.

¹⁴⁷ Ofício no. 626/SE-MDA para MRE. 30/06/2004

mercados dos países em desenvolvimento, em especial Índia e China. No entanto, Ramanzini afirma que:

Caso esta demanda fosse atendida certamente a manutenção do G- 20 teria encontrado maiores dificuldades, já que o equacionamento interno de um grau modesto de ambição em acesso a mercados dos países em desenvolvimento foi uma concessão importante que o Brasil fez para a atuação em conjunto (RAMANZINI, 2009, p. 105).

Para esse autor, a atuação do Brasil em relação ao G-20 esteve ligada à busca de um papel relevante no cenário internacional. Levando-se em consideração que, na esfera do sistema multilateral de comércio, havia uma assimetria de poder em que o Brasil *per se* não tinha uma posição proeminente, a preocupação com os seus interesses unilaterais poderia inviabilizar os ganhos advindos da atuação por meio da coalizão. Durante parte do período das negociações, predominava a percepção, entre os principais tomadores de decisão, de que os benefícios, tanto políticos como econômicos, de atuar em conjunto seriam maiores do que os possíveis ganhos da atuação unilateral do país, priorizando seus posicionamentos liberalizantes.

Após a Reunião Ministerial de Hong Kong, as reuniões do GTI passaram a ocorrer com menor frequência e as propostas protecionistas cada vez mais levadas em consideração. Diante desse quadro, o Presidente da Comissão de Comércio Exterior da CNA apresentou a proposta de criação de um Ministério Extraordinário de Comércio Exterior, com a função de coordenar o processo de formulação de políticas de comércio exterior. O intuito dessa proposta seria desvincular a diplomacia da política comercial (RAMANZINI, 2009).

Para os representantes do agronegócio, o Brasil deveria demandar abertura nos três pilares das negociações agrícolas, ao passo que as medidas protecionistas, como tratamento especial e produtos especiais, não fariam diferença no mercado doméstico. A adoção desses mecanismos, por parte dos demais países em desenvolvimento, prejudicaria as exportações brasileiras, uma vez que esse grupo responde por mais da metade dos mercados aos quais se destinam os produtos agrícolas nacionais.

O apoio que o Brasil concedeu a essas demandas de alguns Membros da coalizão do G-20 justifica-se pela importância de manter-se o grupo coeso e também em função das demandas dos grupos domésticos com forte ligação com o então Presidente da República. De acordo com funcionário do MDA (2009): “Eu tenho absoluta convicção de que o Itamaraty e

a diplomacia brasileira não fariam e não constituiriam o G-20 se não houvesse um presidente como o presidente Lula¹⁴⁸”.

A atuação do Brasil em relação ao G-20, inicialmente, esteve atrelada aos constrangimentos das negociações. A manutenção da coalizão, entretanto, apresentou também aspectos dos interesses da Presidência:

A questão da origem do G-20 remete mais à própria lógica da negociação, à situação que se configurava naquele momento, que era claramente desfavorável ao Brasil ou a agricultura brasileira, e, não propriamente a uma questão de governo. Já a manutenção da coalizão, o esforço brasileiro nesse sentido, certamente tem relação com aspectos da lógica da política doméstica, a partir de 2003, que se conjuga com a capacidade de adaptação da diplomacia às mudanças de governo, e, com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são formadoras do padrão de respostas brasileiros às questões internacionais (RAMANZINI, 2009, pp. 114-115).

No final de 2007, o MRE voltou a se aproximar mais dos posicionamentos liberalizantes do agronegócio. Essa mudança de postura pode ser percebida pelo descontentamento do MDA em relação ao posicionamento assumido pelo Brasil, representado pelo MRE, nas reuniões do SMC:

Causou-me surpresa e preocupação a posição expressada pelo MRE como posição brasileira de que não seria aceitável que o Mecanismo de Salvaguarda Especial pudesse aplicar tarifa adicional (remédio contra surto de importações) que ultrapasse a Tarifa Consolidada na Rodada Uruguaí pelo país acionador da medida. (...) Dessa forma, destaco que essa posição que vem sendo expressa pelo Itamaraty não reflete uma proposta que atenda aos interesses da agricultura familiar brasileira, sendo que, nesse sentido, solicito reavaliar o posicionamento¹⁴⁹.

Chama a atenção nessa correspondência enviada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário a referência à cópia enviada a Marco Aurélio Garcia, Assessor Internacional do Presidente da República. Todas as outras correspondências analisadas, enviadas pelos atores participantes do GTI ao MRE, não faziam menção de cópia a outro participante de fora das discussões. Essa constatação corrobora com a possibilidade de que o hiato do posicionamento brasileiro, entre 2005 e 2007, tenha influência dos posicionamentos

¹⁴⁸ Entrevista concedida a Ramanzini (2009, p. 113), em 20/05/2008, em Brasília.

¹⁴⁹ Aviso no. 115/2007/MDA. Para Celso Amorim, com cópia para Marco Aurélio Garcia, Assessor Internacional do Presidente da República. De: Guilherme Cassel, Ministro do MDA. 27/11/2007.

do então Presidente da República e seus compromissos assumidos com a reforma agrária e com a agricultura familiar.

Antes da Reunião Miniministerial de 2008, as pressões do agronegócio aumentaram gradativamente. Os representantes do agronegócio encaminharam Ofício ao chanceler Celso Amorim no qual conclamavam que seus interesses fossem defendidos:

As entidades representativas do setor estão empenhadas em apoiar o Governo brasileiro nos esforços que promovam a liberalização do comércio agrícola mundial, em cumprimento ao Mandato de Doha. [...] o agronegócio brasileiro, responsável por 24% do PIB brasileiro, 37% dos empregos, 36% das exportações e pela totalidade do saldo comercial, deve ser considerado segundo a importância que representa. O setor mais competitivo da economia brasileira não pode ser prejudicado pela resistência à maior abertura comercial de setores de menor competitividade. Esse é o compromisso de todas as entidades do agronegócio e deve ser o compromisso do Brasil. [...] Vale lembrar que o desenvolvimento é o objetivo primordial da Rodada Doha e que a agricultura é um dos setores que mais pode contribuir para esse objetivo. [...] Nesse sentido, o setor privado agrícola manifesta sua expectativa de uma conclusão exitosa da Rodada Doha e confia que o Governo brasileiro atuará de forma consistente, coerente com as demandas do setor que mais potencial possui para trazer resultados econômicos para o Brasil¹⁵⁰.

Na reunião Miniministerial de julho 2008, o Brasil não aderiu à proposta do G-20, encabeçada por Índia, China e Indonésia, e aceitou o Pacote proposto pela OMC, que estava muito aquém das demandas dos indianos em SSM e acesso a mercados. Infere-se que os interesses domésticos do Brasil foram mais fortes que as motivações iniciais que levaram à formação da coalizão. Assim, a decisão do Brasil pode ser explicada com base em dois fatores: os constrangimentos domésticos, pois a pressão dos representantes do agronegócio aumentou significativamente; e o interesse nacional, de modo que o MRE levou em conta os possíveis prejuízos que a adoção de mecanismos defensivos poderiam trazer ao setor de maior peso econômico para o Brasil, o agronegócio.

As pressões domésticas influenciaram o comportamento dos representantes brasileiros sob dois pontos de vista. Em primeiro lugar, os grupos de interesse do

¹⁵⁰ Ofício no. 231/2008 – CNA 15/07/2008. Ressalte-se que o documento foi assinado pelas seguintes entidades: Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), Associação Brasileira de Produtores e Exportadores de Frango (ABEF), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS), Associação Brasileira dos Produtos de Algodão (ABRAPA), União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA), Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE).

setor agrícola respaldaram o desempenho do Brasil e deram apoio técnico à formulação da posição brasileira. Assim, proporcionaram credibilidade ao Brasil junto ao G-20 e ao contexto negociador internacional mais amplo. Em segundo lugar, os grupos também manifestaram ressalvas sobre a evolução do processo negociador (CARVALHO, 2010, p. 407).

Como foi exposto ao longo do capítulo, os posicionamentos do Brasil modificaram-se em alguns aspectos a partir da Reunião Ministerial de Hong Kong, em 2005, em que foram defendidos aspectos defensivos, como a inclusão de mecanismo de salvaguarda especial e de produtos especiais. Essa alteração atendia às demandas da coalizão e, ao mesmo tempo, de dois novos atores que passaram a fazer parte do GTI, MDA e CONTAG, sob a influência do então Presidente Lula.

Essa alteração fez com que os atores representantes dos interesses do agronegócio demonstrassem grande insatisfação e passassem a pressionar para que os posicionamentos brasileiros retornassem ao ponto de origem. Esse descontentamento atingiu seu ponto alto com o Ofício enviado ao chanceler Celso Amorim em nome de diversas entidades do segmento do agronegócio antes da Reunião Miniministerial de julho de 2008.

Desse modo, a intensificação dos desacordos entre os atores domésticos, juntamente com as divergências no âmbito do G-20, suprimiu a capacidade do Brasil de seguir negociando por meio da coalizão e, com vistas a preservar os interesses nacionais, o Brasil se afastou da proposta conjunta do grupo e aceitou o pacote proposto pela OMC.

5.3.3 Considerações a partir dos modelos teóricos

Com base no que foi exposto neste capítulo, pode-se entender a atuação do Brasil nas negociações agrícolas do sistema multilateral de comércio a partir da premissa de que a diplomacia econômica é um processo no qual não se verifica mais o monopólio de uma entidade estatal. Diversos atores, estatais e não estatais, além dos ministérios de relações exteriores, engajam-se na busca por maximizar o ganho nacional na esfera internacional (KISHAN, 2007). Percebe-se, com isso, a superação da concepção do Estado como um ente unitário e a interação entre os níveis doméstico e internacional, conforme proposto por Putnam (1988) e Milner (1997).

Neste estudo de caso, verificou-se, no processo de elaboração dos posicionamentos brasileiros, a participação de atores estatais, enquadrados na burocracia executiva federal, MRE, MAPA e MDA; e de atores não estatais, enquadrados em grupos de

interesse, CNA, ICONE e CONTAG. Não se pode descartar, igualmente, a expressiva influência da Presidência da República. A interação entre esses distintos atores ocorreu por meio do Grupo Técnico Informal (GTI).

Segundo o modelo teórico de Milner (1997), no âmbito doméstico, não existe uma hierarquia, ou seja, as decisões são tomadas de maneira compartilhada, mesmo que isso ocorra de forma desigual. Assim, a autora destaca três variáveis-chave para avaliar o processo interno de formulação de política externa: os interesses dos atores que participam do processo decisório, as instituições políticas e a distribuição da informação entre essas instituições.

Neste caso analisado, em relação à primeira variável – interesses –, foi possível perceber o caráter heterogêneo da estrutura de preferências políticas dos atores domésticos. Os interesses do MAPA, da CNA e do ICONE estavam sedimentados em torno da defesa da liberalização do comércio agrícola internacional. O MDA e a CONTAG, contando com o respaldo do Presidente da República, defenderam a adoção de medidas defensivas quando da regulamentação agrícola internacional. O MRE, por sua vez, não teve um posicionamento linear, visto que buscou harmonizar os interesses dos diferentes atores domésticos, sem ignorar os constrangimentos internacionais.

No que se refere às instituições políticas, segunda variável, cujo escopo define quais atores participam do processo de formulação dos posicionamentos externos de um país, assim como as funções que cada um poderá desempenhar, cabe destacar a criação do GTI, no qual o MRE desempenhou o papel de coordenador dos posicionamentos. Os atores não estatais, CNA e o ICONE, tiveram acesso ao GTI via MAPA, ao passo que a CONTAG contou com o respaldo do MDA.

A participação do MAPA e do ICONE foi motivada, em grande medida, pela terceira variável do modelo de Milner (1997) – informações, tendo em vista o alto grau de complexidade das negociações agrícolas internacionais e, por conseguinte, da necessidade de apoio técnico e *expertise*. O MAPA se destacou por possuir um núcleo de relações Internacionais, a Secretaria de Relações Internacionais, altamente especializado em negociações agrícolas multilaterais. O ICONE foi criado¹⁵¹ justamente com o objetivo de fornecer conhecimentos técnicos e, desse modo, fortalecer as demandas do agronegócio.

O modelo teórico de Putnam (1988) também pode ser utilizado como ferramenta de análise para este estudo. De acordo com o autor, quanto maior o *win-set* doméstico, mais enfraquecido estará o negociador no nível internacional, visto que as contrapartes procurarão

¹⁵¹ O ICONE foi criado em 2003, pouco antes da Reunião Ministerial de Cancun. Segundo o Entrevistado, a instituição foi financiada por diversas entidades agrícolas do setor privado, coordenadas pela CNA.

fazer uso de qualquer possibilidade de concessão. O Brasil, apesar da participação de múltiplos atores no processo de formulação dos posicionamentos externos, tem um *win-set* interno relativamente frouxo, em oposição ao *win-set* estreito de países desenvolvidos, como o caso de os EUA e da UE.

Neste estudo, verificou-se que o MRE tem o poder de decisão política. Os demais Ministérios e os grupos de interesse tiveram uma participação expressiva, mas seu grau de controle foi bastante limitado. O Poder Legislativo, por sua vez, teve pouca expressividade. Dentre toda a documentação analisada nos arquivos do Itamaraty, encontrou-se apenas um ofício¹⁵², no qual o Deputado Geddel Vieira Lima solicitava informações a respeito da atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha, o qual foi respondido pelo próprio Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim¹⁵³. Desse modo, não houve uma interação expressiva entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto ao processo decisório¹⁵⁴.

Além do *win-set* doméstico relativamente frouxo, o *win-set* internacional apresentou um contexto restritivo ao Brasil às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun. Esse contexto se caracterizava pelas seguintes variáveis: EUA e UE haviam apresentado proposta conjunta e não se dispunham a fazer concessões no sentido de liberalizar seus mercados agrícolas e de reduzir os subsídios domésticos; havia o temor, por parte do Brasil, que alguns países em desenvolvimento, notadamente Índia e China, se alinhassem às propostas europeias; e o Grupo de Cairns, coalizão integrada pelo Brasil, vinha enfrentando, desde o segundo semestre de 2002, dificuldades na coordenação de posicionamentos entre os Membros.

Com base nesse contexto, a estratégia adotada pelo Brasil, para fortalecer seus posicionamentos nas negociações agrícolas da Rodada Doha, foi liderar a criação de uma coalizão composta por países em desenvolvimento, o G-20. Segundo Carvalho (2009), o estabelecimento de coalizões pode aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento de líder com as assimetrias de poder e com as possibilidades restritas de negociações.

¹⁵² Ofício no. 2379/2003, encaminhado pelo Deputado Federal Geddel Vieira Lima, Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, como Requerimento de Informação, em nome do Deputado Federal Carlos Alberto Lereia. ISE/CM/RI. 15/10/2003.

¹⁵³ Ofício no. 60. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹⁵⁴ Cabe salientar que, apesar de não ter participado do processo decisório, o papel do Legislativo não pode ser inteiramente descartado, uma vez que a bancada ruralista no Congresso, atrelada aos interesses do agronegócio, para o período 2007-2011, representava 20% dos integrantes da Câmara e 15% dos integrantes do Senado, números consideráveis (CARVALHO, 2010). Isso significa que os custos políticos de aprovação de possíveis acordos oriundos da Rodada Doha que não estivessem de acordo com os interesses do agronegócio seriam expressivos.

A atuação por meio da coalizão, conforme abordado ao longo do capítulo, além de fortalecer os posicionamentos defendidos pelo Brasil, alterou o perfil negociador do País, que se tornou um interlocutor importante diante da complexa estrutura de negociação multilateral. Foi necessário, no entanto, adequar os posicionamentos brasileiros às demandas protecionistas de alguns países do G-20, notadamente com a defesa do uso de medidas protecionistas para Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento. Essas medidas iam frontalmente contra os interesses do agronegócio.

Assim, a estratégia do MRE, juntamente com o Presidente da República, foi incluir o MDA e da CONTAG no GTI. Essa inclusão foi motivada em virtude das demandas do Presidente da República, no sentido de privilegiar os grupos voltados à agricultura familiar, e da necessidade respaldar os posicionamentos adotados para se adequar à coalizão do G-20 a partir do argumento de atores domésticos. Segundo o modelo de Putnam (1988), uma estrutura doméstica integrada por atores com interesses heterogêneos dará ao negociador mais oportunidades de construir alianças em favor de um acordo no nível internacional, ou, ao menos, garantir o apoio necessário para a posterior ratificação do acordo.

Desse modo, a manutenção da coalizão e a modificação dos posicionamentos do Brasil estiveram ligadas tanto à busca por manter os países Membros da coalizão aglutinados, uma vez que ela fortalecia os posicionamentos brasileiros, como à lógica da política doméstica, que, de acordo com Ramanzini (2009), conjuga-se com a capacidade de adaptação da diplomacia às mudanças de governo. Nesse sentido, Cason e Power (2006) argumentam que nos últimos anos houve um aumento da diplomacia presidencial e o reflexo disso é que a política externa ficou mais sujeita às demandas do Presidente e refletem suas conexões e convicções pessoais.

Em 2008, no entanto, em relação às negociações agrícolas, o Brasil retornou aos tradicionais posicionamentos liberalizantes ao romper com o G-20 e aceitar o Pacote proposto pela OMC. Isso ocorreu devido ao aumento de pressão do agronegócio e à percepção do Governo de que a aceitação da inclusão das demandas protecionistas prejudicaria consideravelmente as exportações brasileiras para esses países, tendo em vista o volume exportado para esse grupo. A decisão do Brasil corrobora com a premissa de que os países buscam maximizar os ganhos domésticos na esfera internacional, isto é, a partir do momento que os tomadores de decisão perceberam que a adoção dessas medidas prejudicaria o setor de maior expressão para a economia brasileira, decidiram abandonar a coalizão e priorizar o atendimento das demandas do agronegócio.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as alterações no perfil da diplomacia econômica brasileira. Com as transformações ocorridas nas estruturas políticas domésticas, na esteira da redemocratização da abertura econômica, novos atores passaram a participar do seu processo de formulação. Essa mudança no contexto diplomático caracterizou a ruptura do tradicional isolamento do Ministério de Relações Exteriores e de sua responsabilidade quase monopolística sobre a formulação dos posicionamentos internacionais do Brasil. Essas mudanças, portanto, foram viabilizadas tanto pelas reformas do aparelho burocrático federal como pelo espaço angariado pela sociedade civil, com a consolidação das estruturas democráticas.

Para atender ao objetivo principal deste estudo, escolheu-se como objeto de análise a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha, em que foi possível perceber uma expressiva interação entre diferentes atores, representantes de órgãos governamentais e das associações privadas do setor agrícola, na formulação dos posicionamentos externos do Brasil, no âmbito do Grupo Técnico Informal. Buscou-se identificar quais atores participaram dessa esfera de discussão e de formulação de posicionamentos agrícolas externos, quais os interesses de cada um e em quais momentos eles foram atendidos. Do mesmo modo, foi destacado qual o papel do MRE, na atualidade, face à interação com os novos atores.

A participação desses atores foi possível devido à criação de canais de interlocução com a sociedade civil nos órgãos do Governo e à organização dos grupos privados do setor agrícola. Os órgãos governamentais relacionados à formulação da política externa agrícola passaram por importantes modificações com as reformas burocráticas, da década de 1990, que permitiram a aproximação dos grupos organizados do agronegócio junto às instituições estatais. Do mesmo modo, o setor agrícola criou – ou remodelou¹⁵⁵ – associações representativas dos seus interesses, que passaram a buscar políticas voltadas à inserção dos produtos agrícolas no mercado internacional junto ao Governo.

Além disso, a consolidação do sistema multilateral de comércio, com a criação da OMC, estimulou o aumento da participação das burocracias executivas federais no processo de formulação da política externa em função da maior especificidade das normas e da relação

¹⁵⁵ Como foi ressaltado, de acordo com Iglesias (2007) e Mancini (2008), as associações agrícolas existentes antes da década de 1990, como o caso da CNA, tinham suas atividades centralizadas pelo Estado.

entre essas normas e a estrutura jurídica altamente complexa vigente no comércio internacional. No caso agrícola, há um conjunto de normas, acordos e barreiras específicos que demandam conhecimentos técnicos aprofundados. Esses fatores tornaram fundamental a participação de outros ministérios assim como de atores privados na formulação dos posicionamentos externos do Brasil.

O agronegócio brasileiro passou por importantes transformações a partir da abertura econômica e das reformas do setor agrícola. O setor se beneficiou da redução do imposto de importação sobre insumos ao mesmo tempo em que teve maior acesso a máquinas, resultando na modernização da produção. Com o fim do papel intervencionista do Estado, o setor privado passou a atuar de forma cada vez mais ativa, tanto no financiamento produtivo como na organização de associações representantes de seus interesses junto ao Governo. Os dados levantados demonstram que houve uma expansão considerável na produção, além da diversificação de produtos e o do aumento do número de destinos e de volume da exportação agrícola. Esses fatores permitiram que o agronegócio brasileiro se internacionalizasse e se consolidasse como o quinto maior exportador de produtos agrícolas, como apontam os dados da FAO (2011).

Tendo em vista a magnitude do agronegócio para a economia brasileira e a necessidade dos mercados externos para esse setor, era de grande interesse do Brasil a maior liberalização do comércio agrícola internacional assim como a sua plena integração às regras do Sistema Multilateral de Comércio. Desse modo, na Rodada Doha, os posicionamentos do Brasil solidificaram-se em torno de demandas por uma melhora substancial em acesso a mercados, redução do apoio interno concedido pelos países desenvolvidos e eliminação de todas as formas de subsídios à exportação, incluindo-se Tratamento Especial e Diferenciado em todos os elementos das negociações.

Conforme se destacou ao longo da pesquisa, no entanto, a questão agrícola sempre foi um ponto nodal nas negociações do sistema multilateral de comércio (SMC). A agricultura esteve praticamente à margem da regulamentação existente até 1995, quando entrou em vigor o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, que marcou o início da regulamentação do comércio agrícola internacional. Contudo, ele ficou bastante aquém dos interesses liberalizantes dos países em desenvolvimento, visto que permitia a aplicação de diversas medidas de caráter distorcivo, há muito proibidas nos demais setores regulamentados pelo SMC, como a concessão de subsídios internos à produção e à exportação de produtos agrícolas.

A Rodada Doha, desde seu início, apresentou um contexto restritivo às demandas liberalizantes do Brasil. Esse contexto se caracterizava pelos posicionamentos rígidos dos Estados Unidos e da União Europeia, que não se dispunham a fazer concessões no sentido de liberalizar seus mercados agrícolas e de reduzir os subsídios domésticos. Havia, também, o temor, por parte do Brasil, que alguns países em desenvolvimento encabeçassem as propostas europeias. Além disso, o Grupo de Cairns, coalizão integrada pelo Brasil, vinha enfrentando, desde o segundo semestre de 2002, dificuldades na coordenação de posicionamentos entre os Membros.

A estratégia adotada pelo Brasil diante desse contexto foi a criação de uma coalizão formada por países em desenvolvimento com interesses no aumento no pilar de acesso a mercados por parte dos países desenvolvidos, o G-20. Essa estratégia esteve atrelada à busca do Brasil por um papel relevante no sistema multilateral de comércio e por atender aos interesses domésticos de liberalização do comércio agrícola internacional.

A atuação por meio do G-20, além de fortalecer substantivamente os posicionamentos brasileiros, alçou o País ao patamar de importante interlocutor diante da complexa estrutura de negociação multilateral. Foi necessário, no entanto, adequar os posicionamentos brasileiros às demandas defensivas de alguns Membros da coalizão, por meio da incorporação, em suas demandas, da defesa do uso de medidas protecionistas para Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento. Essas medidas iam frontalmente contra os interesses do agronegócio e caracterizaram um hiato nas posições liberalizantes do Brasil.

O apoio que o Brasil concedeu a essas demandas de alguns Membros da coalizão do G-20, entre 2005 e 2007, justifica-se pela manutenção da coesão do grupo e também em função das demandas dos grupos domésticos com forte ligação com o então Presidente da República. A atuação do Brasil em relação ao G-20 inicialmente estava atrelada aos constrangimentos das negociações. No entanto, a manutenção da coalizão, com base nos fatos analisados, apresentou também aspectos dos interesses da Presidência da República.

No final de 2007, os posicionamentos brasileiros voltaram a se aproximar dos posicionamentos liberalizantes do agronegócio, em função do aumento das pressões desse setor, e, em 2008, o Brasil rompeu com a coalizão e aceitou o Pacote proposto pela OMC. Essa decisão, em nosso entendimento, ocorreu em função do aumento da pressão do agronegócio e pela percepção do Governo de que a aceitação da inclusão das demandas protecionistas para países em desenvolvimento prejudicaria substancialmente as exportações brasileiras para esses países.

A formulação das posições brasileiras nas negociações agrícolas do sistema multilateral de comércio ocorreu no Grupo Técnico Informal (GTI), cuja análise evidenciou um complexo processo de interação entre atores com interesses heterogêneos entre si. Inicialmente, o GTI foi integrado por MRE, MAPA, CNA e ICONE. Em 2005, a partir da necessidade de se adequar às demandas protecionistas de alguns Membros do G-20, assim como por influência da Presidência da República, o MDA e a CONTAG foram incluídos nas discussões do Grupo Técnico.

O MRE não teve um posicionamento fixo e linear ao longo das negociações. Foi possível perceber a busca pelo consenso entre os atores domésticos e em relação aos Membros do G-20 ao longo das negociações. No âmbito do GTI, sua importância principal decorria do controle das informações que seriam utilizadas para definir as posições, juntamente com o controle dos canais necessários para executar as decisões. Além disso, esse Ministério contou com o apoio do Presidente da República na definição das estratégias a serem adotadas, tanto em relação aos grupos domésticos, como em relação ao G-20.

O MAPA, a CNA e o ICONE demonstravam posicionamentos alinhados durante o período de negociações. Levando-se em conta sua aproximação com os grupos organizados do agronegócio, esses atores defenderam a liberalização do comércio agrícola mundial, com vistas ao cumprimento do Mandato de Doha, que contempla o aumento expressivo em acesso a mercados, redução do apoio doméstico e eliminação progressiva dos subsídios às exportações.

O MDA e a CONTAG defenderam o protecionismo do setor agrícola nas negociações internacionais, por meio da inclusão de temas como segurança alimentar, tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todos os pilares das negociações agrícolas e estabelecimento do mecanismo de salvaguardas especiais (SSM) e de proteção para produtos especiais (PEs), com o entendimento de que a abertura comercial pode elevar o volume de importações e diminuir os preços de produtos que são relevantes para a manutenção da renda de pequenos agricultores. Esses dois atores contaram com o respaldo do então Presidente da República, Lula da Silva.

Por meio da análise do processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros foi possível verificar algumas características principais da diplomacia econômica brasileira contemporânea. A primeira delas é que, de fato, existe a participação de múltiplos atores estatais e não estatais. Essa participação pode ser explicada com base nas três variáveis-chave destacadas por Milner (1997), quais sejam: interesses, instituições e informações.

Todos os atores que interagiram com o MRE, por meio da esfera de formulação dos posicionamentos agrícolas externos do Brasil, o GTI, tinham interesse em vocalizar as reivindicações dos setores que representavam. Em especial, a participação do MDA e da CONTAG pode ser explicada, igualmente, a partir do interesse do Presidente da República em fazer com que das demandas da agricultura familiar fossem incorporadas à agenda brasileira, como também pela necessidade do MRE em respaldar os posicionamentos protecionistas adotados em função do G-20, a partir do argumento de atores domésticos.

Em relação às instituições, pode-se se dizer que as reformas realizadas nas estruturas políticas do Poder Executivo favoreceram a criação de canais entre os Ministérios e com a sociedade civil. Desse modo, percebeu-se que a CNA, o ICONE e a CONTAG, tiveram acesso ao Grupo Técnico Informal por meio das pastas ministeriais com as quais tinham proximidade, sendo elas o MAPA e o MDA, respectivamente.

A terceira variável – informações – justifica, em boa medida, a participação do MAPA e do ICONE. Esses dois atores, conforme ressaltado na pesquisa, possuem núcleos altamente especializados nas questões agrícolas do Sistema Multilateral de Comércio. Diante do elevado grau de complexidade das negociações agrícolas internacionais e, por conseguinte, da necessidade de apoio técnico, a participação desses atores foi imprescindível, visto que o MRE não dispõe de corpo técnico especializado em todas as áreas.

A segunda característica da diplomacia econômica brasileira é que, em que pese a participação crescente de novos atores, o Ministério de Relações Exteriores continua sendo o protagonista, situação que pode ser comprovada por meio da falta de linearidade dos posicionamentos brasileiros ao longo da Rodada Doha. Constatou-se que esse ator leva em consideração tanto os interesses dos atores domésticos como os constrangimentos inerentes ao sistema internacional, conforme o modelo de Putnam (1998).

Foi possível, igualmente, perceber o aumento da diplomacia presidencial, conforme propõem Cason e Power (2006) e Danese (1999), assim como a capacidade da diplomacia brasileira em se adaptar às mudanças de governo. Dessa maneira, muitas das demandas da Presidência da República passam a ser incorporadas aos posicionamentos externos do País. Isso ficou claro por meio da incorporação do MDA e da CONTAG no GTI, ambos defensores da agricultura familiar e respaldados pelo então Presidente da República, Lula da Silva.

A partir deste estudo, foi possível verificar que a diplomacia econômica brasileira é uma atividade de competência predominante do Poder Executivo, com o MRE o ator central nas decisões políticas e representação internacional do País, e as demais pastas ministeriais

como atores relevantes. O Poder Legislativo, por sua vez, apesar do papel modesto, não pode ser ignorado em função de sua competência para ratificar os acordos internacionais. Além dessas duas esferas de Poder, destacam-se os atores não estatais, que emergiram no contexto da redemocratização.

Os atores domésticos, representantes do Governo e da sociedade civil, participam na formulação dos posicionamentos do Brasil, mas isso não significa que eles tenham poder sobre a adoção dos posicionamentos internacionais: ora alguns grupos podem ser atendidos, ora outros. Assim, foi possível notar que as decisões são tomadas com base em um conjunto de atores, de diferentes instituições e com interesses nem sempre homogêneos, que buscam influenciar na definição das posições internacionais. O papel do MRE caracterizou-se pela busca da convergência, mas sem deixar de ter domínio sobre a decisão final.

Desse modo, a hipótese levantada nesta pesquisa de que a diplomacia econômica brasileira passou por alterações, a partir década de 1990, com a emergência de novos atores e a ruptura do isolamento do Ministério de Relações Exteriores, aplicada ao estudo de caso das negociações agrícolas na Rodada Doha, pode ser comprovada. Essas podem ser consideradas as características principais da diplomacia econômica brasileira voltada para negociações *high profile*, como é o caso das negociações inseridas no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Salienta-se, contudo, que seria necessário um estudo mais aprofundado em relação aos demais setores abrangidos pela diplomacia econômica brasileira para verificar se essa hipótese pode ser aplicada de forma generalizada.

REFERÊNCIAS

AFRICAN, CARIBBEAN AND PACIFIC GROUP OF STATES (ACP). Disponível em: <<http://www.acp.int>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX-BRASIL). Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: Barral Welber (Org.) **O Brasil e a OMC**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2006.

_____; BROGINI, Gilvan. **Manual prático de defesa comercial**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy**: decision-making and negotiation in international economic relations. 2.ed. Ashgate: Cornwall, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília: MAPA/ACS, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

BROGINI, Gilvan. **OMC e indústria nacional**: as salvaguardas para o desenvolvimento. Aduaneiras. São Paulo, 2004.

CARISIO, Maria C. D. **A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura**. Brasília: IRBr Funag, 2006.

CARTA DE GENEBRA. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra. Ano 1, v.2, mar. 2002. Disponível em: <[http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/65d64d26446db9cb03256c5b0046f5f2/\\$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%209.9.pdf](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/65d64d26446db9cb03256c5b0046f5f2/$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%209.9.pdf)>. Acesso em 20 abr. 2012.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra. Ano 2, n. 4, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.reocities.com/cesariopereira/mestrado/CARTADEGENEBRAII.4.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra. Ano 3, n. 2, abr. 2004. Disponível em: <[http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/db3fcc358962919f83256e780052f621/\\$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%20III.2.pdf](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/db3fcc358962919f83256e780052f621/$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%20III.2.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra. Ano 4, n. 7, out. 2005. Disponível em: <[http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/c063120bff61cb968325717600544c97/\\$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%20IV.7.pdf](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia.nsf/3b4738e6177f9774832566cf004cb6ae/c063120bff61cb968325717600544c97/$FILE/CARTA%20DE%20GENEBRA%20IV.7.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

CARVALHO, Maria Izabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 363-401, jul./dez. 2003.

_____. International and Domestic Constraints: Brazil in a Three – Level Game in Doha Round? **Paper**: ISA/ABRI Conference, 2009.

_____. Condicionantes institucionais e políticos e poder de barganha nas negociações internacionais sobre agricultura: o caso da União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 49, n. 2, p. 99-118, 2006.

_____. Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula. **Paper**: German Institute of Global and Area Studies, GIGA, Hamburg, 2006.

CASTRO NEVES, João A. O congresso nacional e a política externa brasileira. In: LESSA, Antônio Carlos (org). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Editora Saraiva, p. 365-387, 2006.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

CERVO, Amado L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAVAGNEUX, Christian. La diplomatie économique: plus seulement une affaires d'États. **Revue Pouvoirs** - La politique étrangère aujourd'hui n. 88. p. 33-42, jan. 1999.

CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). Disponível em: <<http://www.cna.org.br>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Disponível em: <<http://www.cni.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM AGRICULTURA (CONTAG). Disponível em: <<http://www.contag.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DANTAS, Adriana. **Subsídios agrícolas: regulação internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1957.

DIVERIO, Tamara Silvana M. **Negociações agrícolas internacionais na Rodada Doha: interesses e influência dos atores domésticos na formação da posição brasileira**. 2011. 212 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ESTATÍSTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO (AGROSTAT). Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

EVERA, Stephen V. **Guía para estudantes de ciencia política: métodos y recursos**. Barcelona: Gedisa, 2002.

FARIA, Fábio Martins. **A defesa comercial: origens e regulamentação das medidas antidumping, compensatórias e salvaguardas**. Editora Aduaneiras. São Paulo. 2003

FARIAS, Rogério de S. **O Brasil e o GATT: unidades decisórias e política externa**. 2007. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERNANDES, Ivan Felipe de A. L. **Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica**. 2010. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FIGUEIRA, Ariane, C.R. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. 255 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

FRANÇA, Cassio; SANCHEZ, Michelle Ratton. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24/04/2009.

GOULART, Luciana N. **A formação da posição interna brasileira para as negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC**. 2006. 55f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, 1989.

IGLESIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 75-97, jun. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (ICTSD). Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/109450>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS (ICONE). Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) IPEA. **Texto para discussão**, n. 1009, 2004.

JANK, M. S.; TACHINARDI, M. H. Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a mercados para produtos sensíveis. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 86, jan./ mar. 2006.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge University Press. New York, 1996.

KISHAN, Rana. Economic diplomacy: the experience of developing countries. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations**. 2.ed. Ashgate: Cornwall., p. 201-220, 2007.

KRASNER, Stephen D. (Org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed., 1986.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURREL, Andrew et al. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Chatam House, London, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

_____; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, 2001, pp. 121-149.

LOUREIRO, Maria Rita. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LUPI, André L., CARVALHO, Leonardo A. Agricultura. In: BARRAL, Welber (Org.) **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Juruá, p. 89-114, 2006.

MACDONALD, Kate; WOOLCOCK, Stephen. State actors in economic diplomacy. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations**. 2.ed. Ashgate: Cornwall. p. 63-76, 2007a.

_____. Non-State actors in economic diplomacy. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations**. 2.ed. Ashgate: Cornwall. p. 77-92, 2007b.

MACHADO, Ana P. C. **A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do ministério da agricultura, pecuária e abastecimento**. 2009. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAGALHÃES, José Calvet. **A diplomacia pura**. 2.ed. Venda Nova: Bertrand Editora, 1996.

MANCINI, Claudia. **O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado**. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MESQUITA, Paulo E. **Multifuncionalidade e precauções não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. VLIII Curso de Altos Estudos. Brasília: FUNAG/ IRBr, 2005.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press. New Jersey, 1997.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2012

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. **Acordo sobre agricultura da OMC**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/omc_ata002.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

ODELL, John. Case study methods in international political economy. In: SPRINZ F. Detel; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael. **Models, numbers and cases: methods for studying international relations**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004. p. 56-80.

OLIVEIRA, Odete, M. de. **Relações internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2002.

PAULET, Jean P. **A mundialização**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PRAZERES, Tatiana L. **Comércio internacional e protecionismo**: as barreiras técnicas na OMC. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

PUNTIGLIANO, Andrés R. Going global: an organizational study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

_____. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter *et al.* **Double-edged diplomacy**: international bargaining and domestic politics. Los Angeles: University of California Press, 1993.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Processo decisório de política externa e coalizões internacionais**: as posições do Brasil na OMC. 2009. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANER, Raymond; YIU, Lichia. International Economic Diplomacy: mutations in post modern times. Discussion papers in diplomacy. **Netherlands Institute of International Relations**. Annual Meeting of directors of diplomatic academies in Vienna. p. 1-41, 2001.

SARAIVA, José Flávio S. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, Elaini C. G.; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 1, p. 1-48, 2010.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

YIN, Robert K. **Case study research**: design and methods. 3. ed. Newbury park: Sage Publications, 2002.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed., p. 93-114, 1986.

WOOLCOCK, Stephen. Theoretical analysis of economic diplomacy. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy**: decision-making and negotiation in international economic relations. 2.ed. p. 43-62, Ashgate: Cornwall, 2007.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Documento de Modalidades**. Disponível em: <<http://www.wto.org/TN/AG/W/4/Rev.4>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

