

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

TAMARA SILVANA MENUZZI DIVERIO

**NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS NA RODADA DOHA:
INTERESSES E INFLUÊNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS NA
FORMAÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA**

Porto Alegre

2011

TAMARA SILVANA MENUZZI DIVERIO

**NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS NA RODADA DOHA:
INTERESSES E INFLUÊNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS NA FORMAÇÃO
DA POSIÇÃO BRASILEIRA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Diverio, Tamara Silvana Menuzzi

D618n Negociações agrícolas internacionais na rodada Doha : interesses e influência dos atores domésticos na formação da posição brasileira / Tamara Silvana Menuzzi Diverio. – Porto Alegre, 2011.

211 f. : il.

Orientador: Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.

(Série PGDR – Tese, n. 040).

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2011.

1.Comércio agrícola. 2.Comércio internacional. 3.Negociação comercial. 4. Rodada Doha. I. Mielitz Netto, Carlos Guilherme Adalberto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 338.439.52

TAMARA SILVANA MENUZZI DIVERIO

**NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS NA RODADA DOHA:
INTERESSES E INFLUÊNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS NA FORMAÇÃO
DA POSIÇÃO BRASILEIRA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de agosto de 2011.

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.
PGDR/UFRGS

Prof^a. Dr^a. Rita Inês Paetzhold Pauli.
UFSM

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil.
PGDR/UFRGS

Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim.
PUC/RS

**Porto Alegre
2011**

Dedico ao meu avô Fioravante Menuzzi pelo exemplo de força e bondade.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por tudo que me tem concedido;

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, pela oportunidade oferecida;

Ao professor Dr. Mielitz, pelas valiosas contribuições feitas no decorrer deste trabalho;

A toda minha família, sem a qual não seria possível trilhar este percurso, em especial ao Gustavo e ao Afonso, pelo carinho, força e amparo em minha vida;

À Fabiana, pelas conversas e trocas de emails que contribuíram para a reflexão e realização deste trabalho e principalmente por ouvir minhas angústias;

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização deste estudo.

RESUMO

Este estudo buscou compreender como se dá a participação dos atores domésticos na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, da Rodada de Doha da OMC. A partir da análise de documentos oficiais e de entrevistas realizadas com representantes dos principais atores domésticos brasileiros, foi possível mapear a rede de articulações, interesses e posições que se forma em torno das negociações agrícolas internacionais. Além disso, buscou-se compreender a atenção dispensada as demandas desses atores, bem como avaliar os critérios utilizados para incorporá-las na agenda negociadora do país. As reflexões sobre o assunto foram amparadas na Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam (2010), na qual o autor parte do pressuposto de que toda negociação internacional envolve uma dimensão doméstica. Para elaboração deste estudo, partiu-se da hipótese de que existe no plano doméstico a formação de coalizões que se articulam e estabelecem limites para o negociador do país atuar no contexto internacional com os demais negociadores. Os resultados encontrados evidenciaram uma rede de articulação de atores domésticos, inclusive dentro do próprio governo, com interesses heterogêneos e visões diferenciadas da agricultura brasileira. Foram percebidos, assim, dois modelos em disputa que representam públicos e visões diferenciadas. Com o aumento do interesse por política internacional, em virtude, principalmente, do aumento da internacionalização da economia brasileira, muitos atores saíram em defesa de seus interesses, o que acentuou as divergências de posições nas discussões das negociações agrícolas. A atuação do MRE/Itamaraty, no processo das negociações da Rodada de Doha, foi voltada para a promoção de convergências. Este ministério buscou conciliar questões domésticas e internacionais, no entanto, não deixou de ter o domínio sobre a decisão final sobre as negociações agrícolas internacionais. Por fim, o estudo confirmou a hipótese de que há, no plano interno, a formação de coalizões que agem formal e informalmente, articulando-se para a defesa de seus interesses, moldando, assim, a posição nacional nas discussões agrícolas da Rodada de Doha.

Palavras-chave: Negociação agrícola internacional. Rodada de Doha. Atores domésticos.

ABSTRACT

This study aimed at understanding how is established the participation of the domestic actors in the formularization of the Brazilian position in the agricultural negotiations, of the Doha Round of the OMC. From the analysis of official documents and interviews carried out with representatives of the main Brazilian domestic actors, it was possible to trace the net of articulations, interests and positions around the international agricultural negotiations. Moreover, it was tried to understand the attention given to the demands of these actors, as well as evaluating the criteria used to incorporate them in the negotiating agenda of the country. The reflections on the subject were supported in the Theory of the Games of Two Levels, by Putnam (2010), in which the author states that every international negotiation involves a domestic dimension. For the elaboration of this study, it was taken into account the hypothesis that in the domestic plan there is the formation of coalitions that articulate and establish limits for the negotiator of the country to act in the international context with the other negotiators. The results found, evidenced a net of articulation of domestic actors, also inside the government itself, with heterogeneous interests and differentiated views of Brazilian agriculture. It was, then, perceived two models in dispute that represent public and differentiated views. With the increase of the interest for international politics, due, mainly, to the increase of the internationalization of the Brazilian economy, many actors came to the defense of their interests, what accented the divergences of position in the arguments of agricultural negotiations. The performance of the MRE/Itamaraty, in the process of the negotiations of the Doha Round, was directed to the promotion of convergences. This ministry aimed to conciliate domestic and international issues; however, it continued having the domain on the final decision on the international agricultural negotiations. Finally, the study confirmed the hypothesis that there is, in the internal plan, the formation of coalitions that act formally and informally, articulating for the defense of their interests, molding, thus, the national position in the agricultural arguments of the Doha Round.

Key-words: International agricultural negotiation. Doha Round. Domestic actors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico de Depreciação do Dólar – projeção	68
Figura 2 – Gráfico de Produção agrícola dos grupos econômicos e mundiais.....	69
Figura 3 – Gráfico de Produção agrícola para os países selecionados	70
Figura 4 – Grafico do Movimento dos preços da commodities 2000-2010.....	71
Figura 5 – Gráfico de Projeções do crescimento das Exportações Brasileiras para 2019/2020 (%).....	77
Figura 6 – Gráfico de Exportações do Agronegócio Brasileiro por destino	78
Figura 7 – Gráfico de Participação dos grupos de produtos – Exportação	79
Figura 8 – Gráfico de Consumo interno de grãos (milhões de toneladas) – atual e projetada.....	80
Figura 9 – Gráfico de Consumo interno de carnes (milhões de toneladas).....	80
Figura 10 - Regulamentação da agricultura em três pilares.....	91
Figura 11 - Acesso a Mercado - Rodada do Uruguai	93
Figura 12 – Estrutura da OMC	102
Figura 13 – Redução tarifária – Rodada do Uruguai e Rodada de Doha.....	107
Figura 14 – Pontos que não haviam sido tratados na Rodada Uruguai.....	110
Figura 15 – Mudanças ocorridas no Pilar de Apoio doméstico – Rodada de Doha.....	111
Figura 16 – Composição do Grupo Técnico Informal (GTI).....	144
Figura 17 - Ações e participação do MDA nas negociações agrícolas internacionais.....	153
Figura 18 – Articulação dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos nas discussões das negociações agrícolas na Rodada de Doha da OMC	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produção brasileira produtos agropecuários selecionados	73
Tabela 2 - Produção de grãos em milhões de toneladas	74
Tabela 3 - Produção de carnes em milhões de toneladas	74
Tabela 4 - Produção de açúcar, etanol e leite	75
Tabela 5 - Área plantada (milhões de hectares) - Atual e projetada	76
Tabela 6 - Participação do Brasil no Comércio Mundial de Alimentos - atual e projetada	76
Tabela 7 - Rodadas comerciais do GATT	87
Tabela 8 - As reduções nos subsídios e nas tarifas agrícolas da Rodada do Uruguai.....	97
Tabela 9 - Comparativo entre Rodada Uruguai e Rodada Doha.....	115

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	14
1.1.1 Objetivo Geral	14
1.1.2 Objetivos Específicos	15
1.2 Hipótese	15
1.3 Metodologia	17
1.4 Estrutura do trabalho	22
2 DEBATES TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E A INTERAÇÃO ENTRE O NÍVEL INTERNACIONAL E O DOMÉSTICO	24
2.1 Concepções teóricas clássicas das relações internacionais: Realismo, Neorealismo, Liberalismo e o Institucionalismo Neoliberal	25
2.2 Análise da política externa e a interação entre o nível doméstico e o internacional	37
3 A CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 90 E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA	49
3.1 A condução da política externa brasileira a partir dos anos 90	49
3.2 O comércio agrícola internacional: as projeções mundiais e o desempenho do Brasil	66
3.2.1 Perspectivas para o comércio agrícola mundial	67
3.2.2 O comércio agrícola brasileiro: desempenho e projeções no cenário internacional	72
4 A AGRICULTURA NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: DO GATT À OMC	83
4.1 Reestruturação da ordem internacional	83
4.2 O acordo multilateral de comercio internacional	86
4.2.1 A Rodada do Uruguai e o Acordo Agrícola.....	91
4.3 A Organização Mundial do Comércio (OMC)	99
4.3.1 A Rodada Doha e os pontos do possível acordo	106

4.4 Grupos de países interessados nas discussões agrícolas da rodada de Doha	116
5 OS ATORES DOMÉSTICOS: AÇÕES, ATUAÇÃO E POSICIONAMENTO NA NEGOCIAÇÃO AGRÍCOLA DA RODADA DOHA DA OMC	121
5.1 Os atores domésticos envolvidos nas negociações agrícolas da rodada Doha da OMC	121
5.1.1 Ministério da agricultura pecuária e abastecimento (MAPA)	122
5.1.2 Ministério do desenvolvimento agrário (MDA).....	125
5.1.3 Confederação da agricultura e pecuária do Brasil (CNA)	126
5.1.4 Instituto de estudos do comércio e negociações internacionais (ICONE) .	128
5.1.5 Câmara de comércio exterior (CAMEX)	130
5.1.6 Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura (CONTAG).....	132
5.1.7 ONGS: OXFAM E ACTIONAID	134
5.1.8 Conselho nacional de segurança alimentar e nutricional (CONSEA).....	136
5.2 Ação, atuação e participação dos atores domésticos para influenciar a posição brasileira na rodada de negociações agrícolas da OMC	138
5.3 Posicionamentos, interesses e conflitos na construção da política externa agrícola da Rodada Doha	158
5.3.1 MAPA: defesa de uma posição liberalizante nas negociações agrícolas internacionais	158
5.3.2 MDA: defesa da agricultura familiar	164
5.3.3 CNA: mobilização do setor empresarial e defesa do agronegócio	169
5.3.4 CONTAG: apoio e participação nas discussões em defesa da agricultura familiar.....	171
5.3.5 CAMEX: defesa de um equilíbrio entre posições	179
5.3.6 ITAMARATY: posição de consenso	180
5.3.7 ICONE: apoio técnico nas negociações	181
5.3.8 OXFAM E ACTIONAID: protagonismo nas discussões do comércio internacional.....	182
5.3.9 CONSEA: defesa da segurança e soberania alimentar	184
6 CONCLUSÕES	188
REFERÊNCIAS	197
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA	210

1 INTRODUÇÃO

Ao final da II Guerra Mundial, houve a necessidade de se estabelecerem regras no campo comercial para evitar novos conflitos. Em 1947, com papel preponderante dos EUA, criou-se o primeiro fórum internacional para as discussões das questões vinculadas ao comércio entre os países, denominado de Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Este fórum tinha como objetivo a redução das tarifas e das práticas protecionistas. As discussões pautavam-se na substituição progressiva de um protecionismo exagerado, dominante no mercado internacional, pela emergente ideologia defensora do livre comércio. As ideias fundamentais eram de que se deveria caminhar no sentido de consolidar um processo orgânico de negociações multilaterais em detrimento dos tradicionais acordos bilaterais entre os países.

Iniciavam-se, assim, as rodadas multilaterais de liberalização do comércio, nas quais grupos de países reuniam-se para negociar um conjunto de medidas, com o objetivo de liberalizar o comércio. Neste sentido, no contexto do GATT, desde 1947, ocorreram oito rodadas, sendo que somente na última delas, a Rodada do Uruguai, a questão agrícola começou a ser discutida com mais intensidade. Essa Rodada foi concluída em 1994 e nela ocorreu a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A Organização Mundial do Comércio foi criada na Conferência de Marrakesh, de 1994, substituindo o GATT nas negociações internacionais. A OMC, em julho de 2008, possuía 153 membros, ou seja, ampla maioria dos países. Essa organização tem como objetivo regular o comércio internacional, eliminar barreiras econômicas e garantir a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços, além de atuar como tribunal nos casos em que as partes não entram em acordo espontaneamente.

A OMC, tal como nas rodadas do GATT, realiza reuniões periódicas com o objetivo de promover a liberalização multilateral entre seus membros. Seu principal propósito é regulamentar o comércio e controlar as barreiras comerciais entre os países associados à organização e que nenhum produto receba tratamento diferente por causa da origem.

As tentativas de diminuir as diferenças econômicas entre os países

ocorrem nas rodadas de negociação, em que os membros debatem o que precisa ser feito e tentam acordos, como na última rodada, iniciada em 2001, chamada de Rodada de Doha. Esta Rodada foi batizada de “Agenda de Desenvolvimento de Doha”, visto que se trata de uma agenda de reuniões iniciada em 2001 com o objetivo de eliminar subsídios agrícolas e reduzir tarifas de importação. A Rodada de Doha tornou-se um ponto decisivo para o sistema comercial multilateral, exigindo do comércio mundial forte correção de rumos, principalmente do ponto de vista dos países em desenvolvimento, os quais têm seu comércio prejudicado por potências econômicas globais, como os Estados Unidos e a União Européia. No entanto, o impasse entre esses países e os países em desenvolvimento tende a enfraquecer o sistema multilateral de comércio como um todo.

No que se refere à agricultura, ressalta-se que esse assunto sempre foi complexo nas negociações de liberalização do comércio internacional, visto que durante quase quarenta anos, esse tema esteve sujeito a uma série de exceções, o que o deixou à margem da regulamentação existente. Durante a Rodada de Doha, as negociações agrícolas foram frequentes e com grandes divergências de opiniões, opondo países e propiciando a criação e consolidação de diversos grupos de interesse¹s. Destaca-se, nessa rodada, mais especificamente na V Conferência Ministerial de Cancun, a criação do G-20², sob a liderança do Brasil. Este grupo torna-se de extrema importância ao concentrar suas ações em discussões agrícolas e dar destaque para as preocupações compartilhadas por todos os países em desenvolvimento, bem como envolveu os países desenvolvidos no tratamento de temas como acesso a mercados, subsídios à produção e à exportação.

Cumprе ressaltar que a liberalização do comércio é um jogo complicado, pois envolve a própria sobrevivência econômica de cada país. As nações querem

¹ Grupo de interesse é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas. (TRUMAN apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (1998, p. 564).

² O G-20 é uma coalizão de países em desenvolvimento formada em agosto de 2003 nas negociações preparatórias à reunião Ministerial de Cancun, da Organização Mundial do Comércio. Esta coalizão elaborou uma proposta liberalizante para subsídios domésticos e à exportação, bem como para o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, em contraposição à proposta agrícola protecionista apresentada em conjunto pela UE e pelos EUA (ICONE, 2011).

exportar mais, importar menos, gerar emprego e renda, produzir o que precisam para se sustentar e crescer. Para isso, esforçam-se para proteger sua economia da concorrência, muitas vezes devastadora, de produtos vindos do exterior. Isso porque a liberalização do comércio internacional possui um efeito colateral perverso, pois, ao mesmo tempo em que amplia as vendas de algumas nações, pode destruir a economia de outras. Além disso, a preservação da segurança alimentar e, principalmente, dos meios de subsistência das populações que dependem da agricultura são pontos cruciais que merecem grandes discussões, tanto por parte dos países em desenvolvimento como por parte dos países desenvolvidos.

A partir dessas reflexões e buscando compreender a formação da posição brasileira na Rodada de Doha, no que se refere à agricultura, o presente estudo tem como foco os seguintes questionamentos:

- a) quem são os atores domésticos e como eles se articulam para participar da formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas?
- b) quais as posições dos atores domésticos sobre as discussões agrícolas da Rodada de Doha?
- c) como os atores domésticos e grupos de interesses que participam das discussões agrícolas internacionais influenciam a tomada de decisão dos Estados e como esses grupos e interesses se relacionam com os agentes externos?
- d) qual a atenção dispensada pelo Estado às demandas dos atores domésticos e quais critérios são utilizados para incorporá-las na agenda negociadora do país?

1.1 Objetivos

Tendo por base as questões de pesquisa apresentadas anteriormente, o presente estudo busca atingir os seguintes objetivos:

1.1.1 Objetivo geral

Compreender como se dá a construção da posição nacional nas

negociações internacionais de comércio da Rodada de Doha diante dos projetos de desenvolvimento agrícolas em questão, levando em consideração o papel dos atores domésticos, visto que o resultado da atuação diplomática está ligado à habilidade de atender às pressões e interesses domésticos e estrangeiros.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Identificar grupos (atores) de interesses domésticos e compreender suas posições, bem como a maneira como se articulam em torno das discussões sobre a agricultura na Rodada de Doha;
- b) verificar a atenção dispensada às demandas dos atores e avaliar os critérios utilizados para incorporá-las na agenda negociadora do país;
- c) resgatar os compromissos assumidos entre os países membros da OMC na Rodada do Uruguai e na Rodada de Doha com relação ao processo negociador nos três pilares das negociações agrícolas (acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações).

1.2 Hipótese

Para elaboração deste estudo, partiu-se da hipótese de que existe no plano doméstico a formação de coalizões que se articulam e estabelecem limites para o negociador do país atuar no contexto internacional com os demais negociadores. Esse processo molda a posição nacional das discussões agrícolas da Rodada de Doha, e o Estado segue a política que melhor servir ao interesse desses grupos, reduzindo à receptividade de outras demandas internas. Isso resulta em uma ação externa não representativa da diversidade de interesses presentes na sociedade brasileira.

Para o estudo, utilizar-se-á a obra *“Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”*, de 1988, de Robert Putnam. No trabalho desse autor há o pressuposto de que toda negociação internacional envolve uma dimensão doméstica. Esta dimensão, do ponto de vista conceitual, resulta em uma coalizão vencedora que se articula no plano doméstico, que estabelece os limites para o

negociador do país atuar no contexto internacional com os demais negociadores que representam seus respectivos países.

Lima (2007) explica que o modelo de Putnam é inovador por conseguir estabelecer uma relação mais direta entre os fatores domésticos e os internacionais. O modelo consiste na metáfora da existência de dois tabuleiros, no quais o negociador comanda dois jogos simultâneos: um no nível internacional e o outro no nível doméstico. Assim, os grupos domésticos tentam persuadir os líderes a aceitar políticas que são de seu interesse, enquanto esses líderes tentam obter mais poder, compondo coalizões entre os grupos.

O referido autor explica ainda que, para fazer jogadas no nível internacional, o ator precisa do respaldo no nível doméstico. Desse modo, a posição defendida no nível internacional deve coincidir com o interesse nacional resultante do jogo político doméstico. Só assim haverá implementação das decisões negociadas.

Para a verificação da hipótese levantada, será analisado o desenrolar das negociações agrícolas internacionais na Rodada de Doha. Com isso, buscar-se-á destacar grupos de interesse envolvidos nesse processo, bem como suas demandas. Toma-se, como ponto de partida, o subgrupo de negociações voltado para discussões agrícolas na Rodada de Doha (2001-2008). Sendo assim, espera-se obter um panorama da posição brasileira nas negociações e dos interesses dos diferentes atores domésticos envolvidos nas negociações agrícolas internacionais.

A relevância da pesquisa reside no avanço das discussões sobre a liberalização do comércio, lembrando que esse tema envolve a própria sobrevivência econômica e o desenvolvimento de cada país, refletindo diretamente na geração de emprego e renda de grande parte dos agricultores. Salienta-se que pesquisas deste tipo, tanto contribuem para ampliar o conhecimento sobre o protecionismo e liberalismo, como mostram que decisões tomadas em nível internacional podem ter consequências perversas para o desenvolvimento dos países mais pobres.

O fato de investigar os problemas da agricultura brasileira nas discussões da Rodada de Doha e possibilitar maiores discussões sobre o tema por si só constitui-se num aspecto motivacional importante para o desenvolvimento deste

estudo.

1.3 Metodologia

Para a elaboração desta pesquisa, a qual tem como foco principal políticas voltadas à agricultura e, mais especificamente, para os aspectos envolvidos na formação da posição brasileira para as negociações desse setor na Rodada de Doha, optou-se pelos métodos empregados nos estudos de caso de natureza qualitativa, que permitem uma abordagem exploratória e descritiva, através de procedimentos bibliográficos e documentais.

Para Cervo e Bervian (2002, p. 23) “o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir certo fim ou um resultado desejado”. Para os referidos autores, este se concretiza como um conjunto das diversas etapas ou passos que devem ser dados para a realização da pesquisa, tais como as técnicas, procedimentos científicos utilizados por uma determinada ciência para atingir um determinado objetivo.

Sendo assim, do ponto de vista da abordagem do problema, este estudo pode ser classificado como de natureza qualitativa. Segundo Richardson (1985), a abordagem qualitativa se justifica por ser uma forma adequada para compreender a natureza de um fenômeno social. Godoy (1995) observa que esse tipo de pesquisa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação que está estudando, procurando sempre entender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, isto é, dos participantes da situação em estudo.

Com relação a seus objetivos, esta pesquisa foi exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória foi desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral, buscando maior aproximação com as discussões agrícolas envolvidas nas rodadas de negociações internacionais. Essa fase foi uma das primeiras etapas que deu início a uma investigação mais ampla que envolveu, inclusive, uma viagem a Brasília, em busca de maiores esclarecimentos sobre o assunto. Por sua vez, a pesquisa descritiva permitiu que fossem estabelecidas relações entre os materiais pesquisados, entrevistas e leitura de documentos sobre o assunto, e, com isso, surgisse uma nova visão do problema. De acordo com Gil (2009, p. 28)

“algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relação entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação, aproximando-se da pesquisa explicativa”.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. Sob o aspecto da pesquisa bibliográfica, neste estudo, procurou-se ter um melhor entendimento do tema a partir de estudos já realizados e publicados, tais como teses, dissertações e artigos científicos da área de estudo. A pesquisa bibliográfica foi feita com a intenção de buscar informações e conhecimentos prévios acerca do problema investigado. Cabe destacar que o principal aporte teórico deste estudo foi o Jogo de Dois Níveis de Putnam (1988), segundo o qual, a política doméstica e as relações internacionais estão vinculadas. Já no que se refere à pesquisa documental, esta foi restrita a documentos, constituindo o que se denomina de fontes primárias (LAKATOS; MARCONI, 2006). As principais fontes de documentos utilizados foram: documentos oficiais da Organização Mundial do Comércio que se constitui na fonte mais fidedigna de dados sobre o tema; Documentos do Ministério das Relações Exteriores; documentos sobre as negociações agrícolas, tais como a Carta de Genebra, além do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai e do Acordo de Modalidades da Rodada de Doha.

Desse modo, os dados utilizados na pesquisa foram oriundos de diversas fontes, visto que foram coletados através de documentos, entrevistas e observações. Para os dados secundários, foram utilizadas fontes bibliográficas como pesquisas em livros, dissertações, teses, revistas especializadas e artigos atualizados. Já para os dados primários, além de documentos oficiais, foram obtidas informações através de pesquisa de campo, por meio de entrevistas não-estruturadas ou também chamadas de despadronizadas (LAKATOS; MARCONI, 2006).

Optou-se por utilizar esse tipo de entrevista em razão da possibilidade de a pesquisadora ter liberdade para explorar mais amplamente as questões que buscava entender. As perguntas levantadas aos entrevistados foram do tipo abertas e puderam ser respondidas dentro de uma conversa informal. No entanto, a investigação foi focalizada (Lakatos; Marconi, 2006) através de um roteiro (anexo A) contendo tópicos relativos aos problemas da pesquisa. Desse modo, o

entrevistador teve a liberdade de fazer perguntas consideradas pertinentes, esclarecendo, assim, sempre que possível, pontos obscuros da fala dos entrevistados.

Na visão de Trivinos (1987), esse tipo de pesquisa valoriza a presença do investigador e enriquece a investigação, pois oferece todas as perspectivas possíveis para que o entrevistado tenha grande liberdade e espontaneidade durante a entrevista. Observa-se que o pesquisador, neste estudo, foi um observador externo ao fenômeno estudado. Desse modo, conforme esclarece Minayo (1996), o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem que haja respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador. Por isso, as entrevistas realizadas não seguiram um rigor ou uma estrutura formal.

A definição de quais seriam os entrevistados deu-se por intermédio de leitura e informações, ou seja, através da pesquisa exploratória. Esta permitiu saber quais eram os negociadores da equipe agrícola oficial, isto é, aqueles que representavam o Brasil na Organização Mundial do Comércio, além dos técnicos e representantes de instituições privadas, que tinham interesses direto nas negociações internacionais e que poderiam auxiliar na busca por atingir o objetivo proposto para a pesquisa.

Assim, o número de informantes foi quatorze pessoas. Entre estes estão negociadores internacionais, representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representantes técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e outros atores que acompanham as negociações internacionais, tais como representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), do MRE/Itamaraty e do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). Estes foram escolhidos por representarem os atores domésticos brasileiros envolvidos nas negociações agrícolas internacionais da Rodada de Doha da OMC.

Para a realização das entrevistas, foram realizadas duas viagens à cidade de Brasília. A primeira viagem foi em julho de 2009 e teve como objetivo permitir a pesquisadora que conhecesse melhor os acontecimentos cotidianos dessas negociações, além de ter permitido uma maior aproximação com os atores

envolvidos. A segunda viagem foi realizada em janeiro de 2011, com a intenção de aprofundar o tema e desvendar o problema de pesquisa. Grande parte das entrevistas ocorreu em Brasília, somente com o representante do ICONE ocorreu em São Paulo. Além disso, foi elaborado um *termo de consentimento*, onde constava o objetivo geral da pesquisa, além da informação de que a conversa seria gravada em arquivo de áudio, bem como apresentava os dados de contato com a pesquisadora e o orientador do estudo. Esse documento foi feito em duas vias: uma ficou com a pesquisadora, e a outra com o entrevistado. Todos assinaram o *termo de consentimento*, com exceção do representante do Itamaraty que aceitou dar a entrevista, mas preferiu não assinar o documento.

O contato inicial com os entrevistados deu-se por meio de telefonemas. Todos os cogitados aceitaram participar da pesquisa. O entrevistado da CNA preferiu que o roteiro de temas e assuntos a serem abordados fosse enviado por *e-mail* para análise prévia. Contudo, acabou concordando em conceder a entrevista.

Cada sessão de entrevista durou em média uma hora e meia de conversa. Para o registro das informações, optou-se pelo uso de um gravador de voz, de forma que garantisse a maior veracidade e fidelidade das informações coletadas. A gravação foi liberada pelos entrevistados, desde que seus nomes ficassem no anonimato – como foi feito ao longo deste estudo.

Cumprir destacar que as entrevistas ocorreram de forma tranquila, sendo que, sempre que possível, procurou-se levar o entrevistado a detalhar fatos de sua própria experiência, explorando aspectos importantes e alguns até não previstos no roteiro de perguntas. Durante a entrevista, buscou-se ouvir, mas mantendo sempre o controle da conversa, de forma que se pudessem evitar digressões. Em um primeiro momento, buscou-se deixar o informante falar à vontade e, depois, procurou-se ajudá-lo com outras perguntas que permitiram maior detalhamento dos assuntos abordados.

À medida que os dados foram coletados, analisados e interpretados, procurou-se identificar as relações entre eles e a necessidade de formular novas questões ou mesmo reformular as anteriores. As informações concedidas pelos entrevistados foram comparadas com fontes externas e documentos, além de confrontadas umas com as outras, de forma que se pudessem esclarecer dúvidas

e hesitações demonstradas pelos entrevistados. Sendo assim, a coleta e análise dos dados foi um processo complexo – não linear – que resultou em um trabalho de compilação, organização e interpretação dos dados.

No que se refere ao planejamento deste estudo, após a escolha e delimitação do tema, definição dos objetivos, formulação do problema e hipóteses, realizou-se uma revisão bibliográfica, com a qual se procurou definir os aspectos mais importantes a serem considerados na identificação e compreensão dos conflitos entre diferentes posições nacionais referente a projetos que envolvem a agricultura brasileira. Por fim, definiu-se a metodologia a ser utilizada para a coleta dos dados. Definidos esses aspectos, partiu-se para coleta e posterior análise dos dados. De acordo com Trivinos (1987), estas ocorrem simultaneamente quando se trabalha com uma pesquisa qualitativa. Esse procedimento deve estar sempre em interação dinâmica, reformulando-se constantemente. Portanto, deve-se estar sempre em busca de novas informações; pois, durante o processo de investigação, pode-se perceber a necessidade de realizar mudanças.

Os limites deste estudo estão relacionados à natureza da pesquisa. É importante considerar as características de uma abordagem qualitativa, pois essa abordagem não elimina a subjetividade do entrevistado no processo de coleta dos dados. Cuidados especiais, como o uso do gravador, visando não perder a autenticidade dos depoimentos, procuraram minimizar esses problemas, no entanto, estes devem ser considerados na análise das conclusões finais.

Um dos principais limites e obstáculo para a realização deste estudo deu-se com relação ao acesso às informações sobre o posicionamento e as intenções de cada ator envolvido. Outro ponto foi o acesso aos materiais, principalmente atas das reuniões e documentos sobre o Itamaraty que foram considerados confidenciais e de informações sigilosas. Por isso, a pesquisadora não pode ter acesso, sendo que esses documentos serviriam como subsídio para análise dos objetivos propostos no estudo. Cabe ressaltar que a *Internet* foi uma ferramenta importante, pois permitiu a localização de documentos oficiais das instituições, principalmente da OMC e do próprio governo, através do *site* oficial do MRE/Itamaraty.

As entrevistas tiveram o objetivo de conhecer certos detalhes que não se revelam nos documentos. Cabe ressaltar que as influências de um grupo de interesse num determinado assunto não estão todas propagadas nas declarações e posições oficiais, sendo que é sabido que mecanismos alternativos de pressão, tais como *lobby*³ e reuniões informais também fazem parte da ação dos grupos de pressão⁴. Mas, mesmo com a limitação de não poder abarcar todas as variáveis disponíveis, foi possível atingir conclusões relevantes.

1.4 Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado, além da introdução, mais quatro capítulos e as conclusões. O primeiro capítulo apresenta revisão de literatura das teorias de relações internacionais e da análise de política externa, além das contribuições teóricas que abordam a interação entre os atores internacional e o doméstico, a tomada de decisão e os grupos de interesses. Com isso, pretende-se compreender o aprofundamento das inter-relações entre atores domésticos e internacionais.

O segundo capítulo apresenta uma retomada histórica dos fatos referentes à política externa brasileira da gestão de Collor a Lula. Busca-se, com isso, mostrar a posição assumida por essas gestões com relação à política externa. Além disso, essa seção procura trazer informações sobre as projeções da agricultura em termos mundiais e o desempenho agrícola brasileiro no cenário internacional, buscando evidenciar a internacionalização da agricultura brasileira a partir dos anos 90.

O terceiro capítulo apresenta breve histórico sobre a criação, surgimento e evolução do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Além disso, trata da Rodada do Uruguai e do Acordo Agrícola, da Organização Mundial do Comércio e

³ É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de Pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados" (BOBBIO;MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.564).

⁴ Os grupos de pressão se definem pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses. (BONAVIDES, 2008, p. 461).

da Rodada de Doha do Desenvolvimento, bem como dos avanços e impasses nos três pilares das negociações agrícolas: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações.

O último capítulo, o quarto, identifica e apresenta os atores domésticos, bem como suas ações, atuações e articulações realizadas na busca por influenciar o processo decisório das negociações agrícolas na Rodada de Doha da OMC. Nesse capítulo apresentam-se ainda os posicionamentos dos atores em relação aos principais temas abordados nas negociações agrícolas internacionais. Espera-se, com isso, mostrar as tensões, conflitos e interesses dos diferentes atores envolvidos nas discussões que envolvem o setor agrícola brasileiro.

Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo.

2 DEBATES TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E A INTERAÇÃO ENTRE O NÍVEL INTERNACIONAL E O DOMÉSTICO

Cientistas políticos discutiram e indicaram teorias buscando compreender os eventos e acontecimentos em relações internacionais. Os modelos teóricos desenvolvidos acabaram possibilitando um avançado conhecimento, em face da abrangência e da percepção parcial do mundo em diversas situações políticas ou momentos históricos. São muitos os modelos que almejam esclarecer os elementos que compõem a temática das “relações internacionais”. Sendo assim, há problemas na concepção de uma única teoria, pois existem muitas interpretações possíveis sobre o que representa e que objetivos possui esse ramo do conhecimento. Neste sentido, o conjunto de teorias que procuram explicar as relações internacionais é excessivamente complexo.

No estudo das relações internacionais, não se extrai apenas um único modelo de explicação e que seria aceito pelos diversos pesquisadores. A sistemática dos principais modelos teóricos parece mais lógica se analisada, sempre que possível, sobre uma perspectiva lógico-histórica, pois os fatos históricos sugerem que, para determinadas ocasiões, algumas perspectivas teóricas são mais adequadas para o estudo das relações internacionais que outras. Contudo, tal separação estanque é impraticável em face da realidade social que dinamiza os contornos teóricos (CARVALHO, 2007).

Na visão de Seitenfus (2004, p. 2), “as relações internacionais (RI) definem-se como o conjunto de contatos que se estabelecem através das fronteiras nacionais entre grupos socialmente organizados”. Neste sentido, são internacionais todos os fenômenos que transcendem as fronteiras de um Estado, fazendo com que os sujeitos, privados ou públicos, individuais ou coletivos, relacionem-se entre si. Esse discernimento aumenta tanto o foco a ser analisado quanto a quantidade de atores que tomam parte das relações internacionais. Assim sendo, descarta-se a ideia de que os estudos de relações internacionais seriam restringidos à análise da ação externa do Estado, pois se sabe que na arena internacional existem muitos atores envolvidos. O referido autor lembra

ainda que a atuação externa dos Estados e dos diversos atores internacionais não deverá ser compreendida sem a devida análise das condições internas que a motivam, sendo que existe um grande vínculo entre a percepção ideológica de um governo e sua atuação internacional.

Inserida nessa temática, a presente seção tem por objetivo apresentar algumas contribuições das teorias de relações internacionais e dos principais autores que até hoje provocam debates nessa área de estudos. No entanto, não serão apresentados todos os teóricos da área de relações internacionais. Neste espaço, serão destacadas apenas algumas abordagens pertencentes a essa área, tais como realismo e neorealismo, liberalismo e liberalismo neo-institucional. Na sequência, será apresentada uma revisão da literatura e dos principais conceitos da análise de política externa, além da interação entre o nível doméstico e internacional, utilizando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam.

2.1 Concepções teóricas clássicas das relações internacionais: Realismo, Neorealismo, Liberalismo e o Institucionalismo Neoliberal

Dentro da teoria das Relações Internacionais há uma perspectiva denominada realismo político, também conhecido como realismo clássico, tradicional, estatocêntrico. As origens dessa corrente estão no pensamento de Maquiavel (1532), em especial, na sua obra, *O Príncipe*, e nos de Thomas Hobbes (1615), cuja principal obra é *O Leviatã*. Esses autores são os maiores inspiradores do alargamento desse paradigma⁵. O Realismo Político sistematiza suas inquietações em torno de dois conceitos chave: o poder e o conflito. A percepção da natureza humana é de uma visão do indivíduo como primordialmente egoísta e sedento de poder, logo, segurança, glória, prestígio são objetivos a serem perseguidos. Segundo essa teoria, os indivíduos são organizados em Estados, e estes agem de um modo unitário na busca de seu próprio interesse, definido em termos de poder.

⁵ Série de postulados fundamentais sobre o mundo, que concentram a atenção do estudioso sobre certos fenômenos, determinando sua interpretação. (KHUN apud LARRANAGA, 2008, p. 129).

A origem clássica do Realismo é encontrada na obra *História da Guerra do Peloponeso* que examina o conflito entre Atenas e Esparta na Grécia. Tucídides (471-400 a. c) é considerado o primeiro autor a tratar de um assunto central no estudo das relações internacionais: a guerra. Podem-se destacar algumas lições importantes deixadas por Tucídides: os Estados buscam elevar ao máximo seu poder, e estes tendem a balancear o poder; os Estados são conduzidos por seus próprios interesses e pela questão da segurança; a cooperação e a lei são secundárias; a hegemonia é baseada na legitimidade do Estado que detém poder econômico e militar, mas exerce sua hegemonia através de ações ideológicas que o legitimam enquanto hegemônico. (SARFATTI, 2005).

Mingst (2009) observa que pelo menos quatro das premissas principais do realismo são encontradas na história de Tucídides. A primeira é que o Estado é o grande e principal protagonista na guerra e na política em geral, como demandam os realistas mais modernos. A segunda é que, sendo o Estado protagonista unitário, não há um protagonista subnacional tentando derrubar a decisão do governo ou subverter os interesses do Estado. A terceira é que os tomadores de decisão, que agem em nome do Estado, são protagonistas racionais, ou seja, Tucídides acreditava que os indivíduos são seres racionais e tomam decisões ponderando as forças e fraquezas de várias opções em relação à meta a ser alcançada. A quarta é que Tucídides, como os realistas contemporâneos, preocupava-se com questões de segurança, isto é, com a necessidade do Estado proteger-se contra inimigos de fora e internos.

Entre 354 e 430 a.C., o bispo e filósofo cristão Santo Agostinho acrescentou uma premissa fundamental do realismo, argumentando que a humanidade é falha, egoísta e egocêntrica, embora não predestinada a ser assim, desse modo, este estudioso atribui a culpa da guerra a essas características básicas da humanidade.

Já a obra de Nicolau Maquiavel (1469-1527), *O Príncipe*, foi escrita em no contexto e período histórico, referente à ação de formação dos Estados na Europa Ocidental, e concentra-se na teoria do poder político e das relações dos poderes entre os Estados, com base na observação dos comportamentos. Para Maquiavel, a responsabilidade e a conduta dos governantes estão desobrigadas de qualquer preceito moral, vale dizer, uma das características básicas do

paradigma clássico encontra-se no pressuposto que afasta a conduta do Estado e de seus governantes de todo e qualquer princípio moral, tanto no campo interno como externo (OLIVEIRA, 2004).

Maquiavel deixou como legado para os realistas a ênfase na sobrevivência do Estado como ator, ou seja, um príncipe sem um Estado perde todo seu valor. Sendo assim, o poder se faz necessário, e o uso da balança de poder, assim como de alianças, é crucial para lidar com o desafio da segurança. Nogueira e Messari (2005) dizem que a perspectiva realista destaca que Maquiavel queria lidar com o mundo real, e não com o mundo como deveria ser. Segundo essa leitura, para Maquiavel, a moralidade que orienta as ações dos indivíduos não se aplica, nem deveria orientar as ações do príncipe.

Por sua vez, o autor Thomas Hobbes, em *Leviatã*, apresentou um estado de anarquia internacional, ou seja, uma deficiência de autoridade internacional, na qual os Estados contem precárias regras ou normas, sendo assim, impera o Estado de Natureza e competição original, no qual a anarquia é fator definidor, e a guerra uma probabilidade real (PECEQUILLO, 2004).

Hobbes adentra na teoria do Estado de Natureza anárquico, marcado pelo *homo homini lúpus*, no qual vive o ser humano sem regras e sem leis, sem igualdade e sem justiça imparcial, pois a sociedade é uma guerra de todos os homens contra todos os homens, onde apenas o mais forte tem possibilidade de sobrevivência. Para Hobbes, na vida internacional, também não se encontra qualquer princípio de sociabilidade, uma vez que essa é dominada por três causas de discórdia: a competição, a desconfiança e a glória. Os Estados e os homens combatem-se pela competição, tentando uns impor o domínio sobre os outros, e podendo, assim, obter a glória (OLIVEIRA, 2004). Na concepção dos realistas, a ausência de um soberano que tenha o monopólio do uso legítimo da força nas relações internacionais é comparável ao Estado de Natureza, de Hobbes.

Para os realistas, esses três pensadores, Tucídides, Maquiavel e Hobbes, destacam elementos de sobrevivência, tais como: poder, medo e anarquia internacional, os quais compõem as premissas centrais do realismo nas relações internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Os realistas operam, portanto, a partir da hipótese central de que a política mundial se desenvolve em uma anarquia internacional: um sistema sem uma autoridade predominante ou um governo mundial. O Estado é o ator relevante na política mundial e nas relações internacionais. Os outros atores (indivíduos, organizações internacionais, ONGs, etc.) são irrelevantes. Jackson e Jackson (2007) destacam que a sociedade humana e a moralidade estão limitadas ao Estado e não se estendem ao cenário das relações internacionais, considerado uma arena política de considerável tumulto, discórdia e conflito entre Estados, onde as grandes potências acabam sendo os dominadores.

Sarfatti (2005) observa que, no realismo clássico, os Estados são essencialmente atores racionais que, para construir sua política externa, calculam coerentemente os custos e benefícios de todas as suas ações. Outro destaque é que há nesta perspectiva teórica uma hierarquia entre os assuntos importantes de relações Internacionais, ou seja, a segurança nacional é a matéria mais relevante na ordem de preferência dos estados. Desse modo, a segurança é vista como “alta política”, enquanto a economia e outros assuntos sociais são percebidos com uma importância reduzida e, portanto, como “baixa política”.

O realismo clássico entende o conceito de poder político como processo de concentração e coerção em nível doméstico, e de processo de descentralização, conflitivo, em âmbito internacional, introduzindo a figura do Estado como unidade política, soberana e suprema (OLIVEIRA, 2004)

Os realistas adotam o Estado como uma “caixa preta” e o adaptam dentro do que chamam de modelo de “bola de bilhar”. Isso leva os adeptos dessa perspectiva teórica a descartar os processos internos de tomada de decisão e as motivações políticas que levam os Estados a atuar no plano internacional. Os realistas avaliam que o Estado age de modo uniforme e homogêneo e em defesa do interesse nacional. A unicidade do Estado se expressa no fato de ele ser considerado no seu conjunto, mas atuando nas relações internacionais de maneira a representar o todo de maneira homogênea e uniforme. Observa-se que, nessa visão, a complexidade dos processos internos não é levada em consideração (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Carvalho (2007) destaca que, frequentemente, a postura adotada pelos realistas no ambiente interno difere daquela assumida no cenário internacional.

Os realistas observam a política externa como um elemento fundamental para consecução de certos objetivos estratégicos e, como consequência, fazem uso dela para ações que não têm vínculo com as agendas internas. Nessa visão, a política interna e a política externa são esferas distintas na ação estatal, e o comportamento do Estado em matéria de política é sempre racional e atenta aos interesses nacionais. Essa característica destaca-se em função da ausência de limites que o Estado exige para fazer valer seus interesses.

Perante as lacunas das teorias vigentes, houve uma reação intelectual, que tem como seu exemplo a análise crítica de Carr (1892-1982), que escreveu o livro *Vinte anos de crise* (1939) e, finalmente, essa reação intelectual foi complementada pelo trabalho de Morgenthau, que escreveu a obra *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz* (1948), logo após a II Guerra Mundial. Morgenthau instituiu as bases teóricas do Realismo Moderno.

No que se refere a Carr (1939), duas características são principais em suas obras: o foco no Estado-nação como único ator relevante das relações internacionais e o foco no poder como motivador das ações dos Estados. Carr (1939) retoma as ideias de Maquiavel e complementa que a ética não pode ser vista como esfera independente da política ou como sua norteadora.

Carr (1939) acredita que os Estados são guiados por um certo darwinismo político, onde os mais fortes e mais bem preparados se mantêm no sistema internacional. Além disso, esse autor aponta que não é a moral o cerne da política internacional, e sim a questão de como se adaptar e sobreviver no sistema internacional. Carr (1939) define o poder em três categorias: poder militar, considerado a expressão mais alta do poder (*high politics*); o poder econômico, que se submete ao poder militar e pode vir a serviço do poder político, no sentido dos interesses do Estado; e o poder sobre a opinião, ou seja, a arte da persuasão.

Por sua vez, Morgenthau (1948), na obra *Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*, veio solidificar a visão realista das relações internacionais, recuperada por Carr. Nogueira e Messari (2005) observam que as relações internacionais, em geral, e o realismo, em particular, podem ser claramente separados em períodos pré e pós-Morgenthau, pois em sua obra o autor

organizou e deu consistência ao realismo como abordagem teórica das relações internacionais.

Pecequillo (2004) lembra que demandas morais e idealistas não devem ser levadas em consideração na visão realista, pois a política internacional e a doméstica representam esferas separadas e de lógicas diferentes, ao passo que o Estado atua racionalmente, avaliando riscos e benefícios. A ordem internacional é sustentada pelo equilíbrio de poder, e Morgenthau define a diplomacia como um fator de relevância na condução dos Estados e suas interações no ambiente mundial.

Entre 1950 e 1970, abrem-se novos pontos de vista teóricos, e o domínio do realismo passa a ser rebatido. No final dos anos 70, as propostas do neorealismo foram apresentadas de forma clara, em obras de destaque, como: *The Anarchical Society*, de Hedley Bull, e *Theory of international relations*, de Kenneth Waltz. Ambos os autores tentaram refutar as críticas dirigidas ao modelo do realismo tradicional, principalmente no que se refere à centralidade do Estado como ator unitário e racional, destacando tanto a importância do poder do Estado no sistema internacional e o papel de subordinação dos atores não estatais, como também a importância dos grandes poderes na administração das relações internacionais. Tanto Bull quanto Waltz conservaram-se céticos, quanto ao crescente movimento da interdependência, da globalização, dos processos econômicos transnacionais e de sua significação à agenda internacional (OLIVEIRA, 2004).

Dessa forma, na década de 70, surge o neorealismo ou realismo estrutural, como desafio às premissas clássicas. Surgem os níveis de análise ou Três Imagens⁶, de Waltz (1979). O referido autor afirma que todas as explicações sobre as causas da guerra podiam ser acomodadas na primeira imagem: a imagem do indivíduo, na segunda imagem: a imagem do Estado ou na terceira imagem: a imagem do sistema internacional. Isso significou uma renovação e, ao mesmo tempo, uma crítica ao Realismo Moderno. A diferença entre o Realismo Moderno e o Neorealismo está no nível de análise: o Realismo Moderno foca no

⁶ Waltz classificou as teorias de Relações Internacionais em categorias, também chamadas pelo autor de imagens.

Estado, enquanto o Neorealismo foca no Sistema Internacional (SARFATTI, 2005).

Nogueira e Messari (2005, p. 38) lembram que o objetivo de Waltz não era privilegiar uma imagem em detrimento das demais, mas sim sistematizar o estudo das relações internacionais e de suas principais fontes em termos científicos. A Teoria de Waltz condiz com a revolução *behaviorista*⁷ que estava ocorrendo nas demais ciências sociais, nos Estados Unidos, na mesma época.

Pecequillo (2004) observa que o neorealismo, de Waltz, abre espaço para as interações interno–externo no processo de elaboração de políticas e tomada de decisão, mas essa teoria não avança muito na resolução dos dilemas relativos à cooperação dos Estados.

Neste sentido, a teoria da política internacional de Waltz (1979) busca apresentar uma explicação científica do sistema político internacional, cuja abordagem explicativa é bastante influenciada por modelos positivistas da economia. Para Waltz, a melhor teoria de Relações Internacionais é sistêmica e neorealista, que enfoque a estrutura do sistema, as suas unidades interativas, seus atributos permanentes e dinâmicos. No realismo clássico, os líderes estatais e suas avaliações subjetivas das Relações Internacionais estão no centro das atenções. No neorealismo, ao contrário, a estrutura do sistema, em particular a distribuição do poder relativo, é o aspecto analítico central. Os atores são menos importantes, porque a estrutura os obriga a agir de determinadas maneiras, ou seja, as estruturas determinam mais ou menos as ações dos atores.

De uma forma geral, críticas são feitas à teoria de Waltz, em face da rigidez do modelo e de seu caráter estático, principalmente porque esse autor não se prende a analisar as perspectivas e os papéis dos novos atores nas relações internacionais. Ao contrário, fixa-se nas unidades estatais e sua distribuição de poder político-militar, consolidado pelo *status quo*, em detrimento das transformações globais da sociedade internacional (OLIVEIRA, 2004).

⁷ Behaviorismo: expressão que significa comportamento ou conduta e faz referência à doutrina que analisa o comportamento, ou seja, as atitudes e as reações dos diferentes atores. Desenvolveu-se como uma reação aos excessos do realismo, substituindo os postulados imprecisos e intuitivos daquele e procurando uma interpretação científica capaz de responder às complexidades das Relações Internacionais. O Behaviorismo pretendia deslocar o foco da prescrição, a indagação ética e a ação para a descrição, a explicação e a verificação dos fatos (LARRAÑAGA, 2008, p. 135).

O foco de Waltz (1979) é na estrutura do sistema e não nos seres humanos que criam ou operam o sistema. Neste sentido, líderes estatais são prisioneiros da estrutura do sistema estatal, e suas lógicas determinísticas comandam suas políticas externas. Assim, não há espaço na teoria de Waltz para a formulação de uma política externa independente da estrutura do sistema. Waltz (1979, p.113) opera também com um conceito de interesse nacional, o qual defende que “cada Estado planeja o curso que servirá melhor a seus interesses”.

Desse modo, no final da década de 1960 e no decorrer da década de 1970, vários desafios se impuseram ao realismo como teoria dominante das relações internacionais. Na área acadêmica, passou-se a considerar novos atores não estatais na política internacional, como empresas multinacionais e organizações internacionais governamentais e não governamentais, isto levou ao questionamento de premissas básicas do realismo. Assim, surgiram críticas à separação entre política doméstica e política internacional, bem como à divisão entre *high* e *low politics* (alta política, relativa à segurança; e baixa política, referente a temas econômicos, tecnológicos, etc.), e à primazia da primeira em relação à segunda. Começou a se falar da exagerada ênfase dos realistas na questão da guerra em detrimento de outras questões de política internacional, e surgiram críticas ao excesso de ênfase no conflito em detrimento da cooperação e da interdependência.

O livro de Joseph Nye e Robert O. Keohane, de 1977, *Power and Independence* foi emblemático a esse respeito. De acordo com os autores, a “interdependência complexa” do pós-guerra é qualitativamente diferente dos tipos anteriores de interdependência⁸. Antes disso, as relações internacionais eram coordenadas pelos líderes de Estado, que lidavam com outros líderes, e o uso da força militar sempre foi uma opção no caso do conflito entre eles. A “política superior” da segurança e da sobrevivência tinha prioridade sobre a “política

⁸ Keohane e Nye (1977) indicam que *dependência* significa que o estado dos Estados é determinado largamente por forças externas, enquanto *interdependência* é uma situação caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, ou simplesmente o estado de mútua dependência. Quando há um alto grau de interdependência, os Estados tendem a estabelecer instituições internacionais para lidar com problemas comuns. Ao fornecer informações e reduzir os custos das relações interestatais, as organizações conseguem promover a cooperação através das fronteiras.

inferior” da economia e das questões sociais (KEOHANE; NYE, 1977, p.23). Sob condições de interdependência complexa, contudo, a situação não é mais a mesma por duas razões: primeiro, as relações atuais entre os Estados não são somente ou basicamente interações entre líderes de Estados, há relações em níveis muito variados por meio de muitos atores e de diversos departamentos de governo; segundo, há um grande número de relações transnacionais entre indivíduos e grupos externos ao Estado; e, além disso, a força militar é um instrumento de política menos útil sob condições de interdependência complexa (JACKSON; SORENSEN, 2007). Consequentemente, as relações internacionais assim se tornam mais parecidas com a política nacional: “Questões diferentes geram coalizões diferentes, ambas dentro de governos e entre governos, e envolvem diversos graus de conflito.” (KEOHANE; NYE, 1977, p. 25). Na maioria desses conflitos, a força militar é irrelevante. Portanto, recursos de poder, além das armas, como habilidade de negociação, passam a ter suma importância. Por fim, sob uma interdependência complexa, os Estados se preocupam mais com a “Política inferior” do bem-estar e menos com a “política superior” da segurança nacional (NYE, 1993; KEOHANE; NYE, 1977, p. 24-26).

Assim sendo, desde a década de 1970, o liberalismo vem passando por um renascimento sob a rubrica de institucionalismo liberal. Diferentemente dos liberais clássicos, os institucionalistas neoliberais não acreditam que os indivíduos cooperam naturalmente, em razão de uma característica inata da humanidade. Para os institucionalistas neoliberais, a cooperação emerge porque, para protagonistas que mantêm interações contínuas mútuas, a cooperação é do interesse de cada um. Instituições podem ser estabelecidas e afetar as possibilidades de cooperação, mas não as garantem.

Pecequillo (2004) lembra que assim como as discussões sobre o Neorealismo dominam os anos de 1970, as obras de Keohane e Nye, a partir da introdução de conceitos como interdependência e transnacionalização, tornam-se recorrentes no campo liberal. Essas visões são conhecidas como Liberal Institucionalismo, Neoliberalismo ou Paradigma da Interdependência.

Os neoliberais compartilham antigas ideias liberais sobre a possibilidade de progresso e mudança, mas rejeitam o idealismo. Ademais, tentam formular teorias e aplicar novos métodos científicos. Sendo assim, o debate entre liberalismo e

realismo continuou, mas passou a se basear na configuração internacional pós-1945 e na persuasão metodológica *behaviorista*. (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Para Keohane e Nye (1977), as relações entre os Estados ocidentais se caracterizam por uma complexa interdependência: há muitas formas de conexões entre as sociedades, além das relações políticas dos governos, como elos transnacionais entre corporações de negócios. Também há uma “ausência” de hierarquia entre questões, a segurança militar não domina mais a agenda, não sendo mais usada como instrumento de política externa.

Para Keohane e Nye (1977), a evolução da política internacional, desde 1945, e as estruturas multilaterais, construídas para organizarem as relações entre os Estados nos mais diversos campos, incrementaram as possibilidades de cooperação entre as nações, reduzindo a incerteza e aumentando a transparência nas relações interestatais. A partir destes mecanismos facilitadores, explicam os autores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, uma vez que os Estados começam a dar preferência a esse âmbito institucional e a mudar a natureza de seu comportamento voltado apenas para o conflito. Com isso, é estabelecido um conjunto claro de regras e princípios, facilitando a ação coletiva. Além de participarem em OIGs, os Estados também apoiam a criação de regimes, regulando suas relações.

Para Keohane (1989), em um ponto de vista neoliberal, os atores não estatais são considerados complacentes para a concepção das relações internacionais. Todos os atores internacionais que não são os Estados, como as empresas multinacionais (transnacionais-ETNs, OINGs e OIGs), são considerados atores não estatais das relações internacionais.

Cada dia mais ocorre o aumento de dependência e interdependência entre os Estados. Estes podem depender da comunicação internacional, da ajuda humanitária ou mesmo de arranjos comerciais internacionais. Neste sentido, pode ocorrer o aumento da capacidade de influência de alguns governos, pois estes podem usar as organizações transnacionais para manipular os seus interesses.

Sarfatti (2005) afirma que o Neoliberalismo é a primeira teoria de Relações Internacionais a oferecer um papel destacado aos atores transnacionais na política internacional. Obviamente que as relações transnacionais sempre existiram, sobretudo desde meados dos séculos XIX e XX, mas essas

semelhanças, hoje em dia, são díspares, dada a multiplicação dos atores não estatais, de fóruns de negociação internacional, além do efeito da revolução da tecnologia de informação e comunicação, a qual faz com que as sociedades estejam mais conectadas e mais interdependentes.

Cabe observar também que, cada vez, mais as relações econômicas e sociais se aprofundam entre os Estados, causando um aumento da interdependência entre eles, fazendo com que os objetivos econômicos e de segurança se entrelacem.

Moravcsik (1997) expôs uma reformulação da teoria liberal que visa a ser “não ideológica” e “não utópica”. O autor explica que os atores fundamentais na política internacional são indivíduos racionais e grupos privados, além do que, as políticas dos Estados representam o que os indivíduos e os grupos da sociedade e dentro do aparato estatal desejam. Portanto, a política governamental reflete as preferências de associações diferentes de grupos e indivíduos na sociedade nacional.

Os esforços de Moravcsik (1997) demonstram a tentativa de fornecer uma “reformulação geral de uma teoria liberal positiva” com base em fortes premissas liberais. Esse autor propõe que, contemporaneamente, o Liberalismo seja baseado em suposições, tais como a primazia dos atores sociais, ou seja, são os indivíduos e os grupos privados que se relacionam de forma racional e, portanto, são avessos a riscos e tendem a se organizar de forma coletiva, a fim de promover os seus interesses ante a sociedade. O ambiente social é entendido como naturalmente conflituoso, dados os interesses distintos dos indivíduos. Assim, o exame das relações internacionais tem o seu nível de análise no indivíduo que, por definição, comporta-se racionalmente, buscando satisfazer suas preferências de modo a maximizar os benefícios e minimizar os custos.

Para Moravcsik (1997), o Estado não é um ator fundamental de relações internacionais e, sim, um representante dos interesses políticos domésticos que se fazem ser representados por um governo. Todo governo representa mais a determinados grupos ou indivíduos do que a outros (SARFATTI, 2005). Logo, não se trata de imaginar que todos os grupos conseguem levar as suas demandas ao governo, que as julga e, em seguida, as representa no nível externo.

No entanto, a organização institucional do Estado vai produzir canais diferentes de apresentação das demandas dos grupos, bem como diferentes níveis de importância na formação de preferências do Estado. Nos Estados democráticos, grupos bem-organizados têm canais mais adequados de pressão para a formação das preferências estatais, em comparação com as sociedades tirânicas, nas quais as preferências do Estado são formadas por grupos e interesses consideravelmente menores (SARFATTI, 2005).

Moravicsik (1997) também destaca que os interesses domésticos de cada país são ligados por meio da interdependência definida como um conjunto de custos e benefícios criados por sociedades estrangeiras, por intermédio de seus grupos dominantes, ao buscar realizar suas preferências em relação aos outros países. Quando as preferências de um Estado são formadas por grupos sociais que realizaram suas preferências impondo custos a outros Estados, aí se tem uma convivência estatal essencialmente conflituosa.

Os liberais entendem que o poder está baseado na disposição de os Estados em gastar seus recursos ou realizar concessões em função de suas preferências, ou seja, trata-se de uma concepção essencialmente voltada à barganha e à negociação.

Para Sarfatti (2005), Moravicsik preocupa-se em enfatizar o nível do indivíduo como o de análise fundamental das Relações internacionais e em investigar as relações causais entre os interesses particulares dos indivíduos e a política externa dos Estados. Nesse ponto justamente está o seu mérito ao investigar como são formadas as preferências dos Estados e, em todos os casos, vê-se que a ação estatal no cenário externo não é necessariamente racional, pois ela é fundamentalmente o resultado das preferências dos Estados, as quais são formadas domesticamente.

Por essa razão, este estudo leva em consideração que política doméstica e internacional estão com frequência interligadas. Na próxima seção apresentam-se autores que levam em consideração tais vínculos.

2.2 A análise da política externa e a interação entre o nível doméstico e o internacional

Na literatura sobre relações internacionais, ocorre, muitas vezes, confusão no sentido de apontar política externa como sinônimo de relações internacionais. Para Cervo (2008, p. 8), “relações internacionais correspondem a um conceito mais amplo, uma vez que incluem a política exterior que, em ordem decrescente de abrangência, inclui a diplomacia”. Oliveira (2005) acrescenta que as relações internacionais são uma área, por excelência, que representa os interesses do Estado no plano internacional e que tem, como objetivo último, buscar as satisfações do Estado, seja para a sua sobrevivência, seja para a satisfação dos interesses de seus membros.

Para Carlsnaes (1987), os conceitos de "ação externa", "política externa" e "relações internacionais" são complementares e representam uma gradação do nível mais concreto, ou seja, da ação externa ao mais geral, o das relações internacionais. Sendo assim, a Política externa representa uma das áreas de relações internacionais, porém com ênfase maior no papel do Estado. Logo, o elemento central da análise da política externa será o da ação estatal e dos elementos de conflito e interesse condicionantes a essa ação.

Hill (2003, p.3) define política externa como “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente, geralmente um Estado, nas relações internacionais”. No plano das relações internacionais, há a aceitação consensual de que os Estados são os atores legítimos na promoção dos interesses dos cidadãos, das empresas e dos conglomerados que estão dentro do seu território (OLIVEIRA, 2005). Para o referido autor, ainda que a interação entre os Estados esteja cada vez mais agregando a participação de organizações não governamentais, de empresas e/ou de grupos sociais, a política externa de um país corresponde à atuação do Estado na defesa do conjunto dos interesses dessas instituições.

Um fator importante além dos interesses do Estado, seja a capacidade que cada Estado detém de convencer os outros a aceitar as suas posições ou, em termos mais claros, o poder que cada Estado dispõe para a imposição de seus

interesses. Na busca de promover seus interesses, existe um constante processo negociador que permite a atuação de diferentes Estados (OLIVEIRA, 2005).

A análise de política externa é como o estudo do comportamento e da prática das relações entre diferentes atores, principalmente os Estados no sistema internacional. Fazem parte do conteúdo de análise de política externa a diplomacia, a inteligência, as negociações comerciais e os intercâmbios culturais.

Para Hudson (2005), a contribuição mais importante da análise de política externa é identificar o ponto de intersecção teórico entre os principais determinantes do comportamento do Estado: material e fatores conceituais. O ponto de intersecção não é o Estado, são os tomadores de decisão. Para Hudson (2005) se as teorias de relações internacionais não levam em consideração a ação humana, estas, erroneamente, retratam um mundo sem mudança, criatividade e sem persuasão. A referida autora diz que tudo o que ocorre nas nações e entre as nações se baseia em tomadores de decisão atuando individualmente ou em grupos. Por isso, compreender como os seres humanos percebem e reagem ao mundo ao redor deles, e como os seres humanos moldam e são moldadas pelo mundo ao seu redor, é central para a investigação de cientistas sociais, incluindo aqueles em Relações Internacionais.

Para Hudson (2005), em uma perspectiva mais ampla, para qualquer combinação de condições estruturais e materiais, haverá uma significativa variabilidade nos resultados da política externa, ou seja, ainda que se reconheça a importância de variáveis sistêmicas na formulação da política externa, esta será mais bem entendida como o resultado de uma disputa de interesses no interior do processo decisório. Então, para entender a inter-relação entre os múltiplos condicionantes domésticos e internacionais sobre a política externa, parte-se do pressuposto, neste estudo, de que o Estado não é um ator unitário, e que se deve antes analisar o papel de indivíduos e grupos dentro e fora do sistema político-administrativo, como eleitores, grupos de interesse, partidos políticos, burocracias e políticos. Com esse posicionamento teórico, este trabalho aproxima-se das premissas fundamentais da teoria liberal de relações internacionais (MORAVCSIK, 1997), a qual enxerga o Estado não como um ator “metafísico” (HUDSON, 2005), mas como um conjunto de instituições que representa os

interesses desses atores de uma maneira mais ou menos distorcida, dado o próprio papel autônomo das instituições estatais no processamento de demandas.

A política externa representa um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses convergentes e/ou divergentes entre diferentes parceiros. Pode-se dizer que a análise de política externa está, necessariamente, preocupada com as fronteiras entre o ambiente externo, fora do Estado-Nação, e o interno ou ambiente doméstico, com sua variedade de fontes subnacionais de influência. Com base nessas ideias, entende-se que a política externa brasileira foi e é condicionada por uma interação entre fatores internos e externos (OLIVEIRA, 2005). Assim, neste trabalho, ampara-se em estudos que relacionem negociações internacionais com fatores domésticos e na sequência apresentam-se autores que levam em consideração tais vínculos.

No intuito de compreender as articulações dos atores domésticos sobre uma negociação internacional, será utilizada como método de análise a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam (1988).

Putnam (1988) começa a discutir a relação entre o doméstico e o internacional no fim dos anos 80, com seu trabalho intitulado *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. Este estudo dá o passo inicial para outras pesquisas voltadas para a integração das arenas interna e externa em processos de negociação internacional. Para Putnam (2010), a política doméstica e as relações internacionais estão vinculadas. Essa vinculação é resultado da aproximação, relativamente recente e sistemática, das consequências da democracia sobre relações entre assuntos domésticos e internacionais na política externa.

O referido autor afirma que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar as lutas políticas. A esse respeito, Putnam (2010) complementa que:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre os grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisões. (PUTNAM, 2010, p. 151)

Para Putnam (2010), os poderes executivos têm função principal nas mediações das pressões internacionais e domésticas pelo fato de estarem diretamente expostos a ambas as esferas. Desse modo, o líder que não consegue satisfazer seu ambiente doméstico arrisca-se a ser privado de seu posto.

Putnam (2010) divide o processo em dois estágios: o da negociação e o da ratificação. O estágio da negociação, nível I, leva a um acordo provisório e, na fase da ratificação, ocorrem as discussões entre os grupos domésticos de apoio sobre confirmar ou não o acordo. Este estágio o autor chama de nível II. Para o referido autor, “é bem provável que haja consultas prévias e barganhas no nível II com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o nível I” (PUTNAM, 2010, p. 153). Como esclarece o autor, a necessidade de confirmação do nível II afeta as barganhas no nível I, e o processo, em muitas negociações, pode ser dinâmico, uma vez que os negociadores tentam diversos acordos e consultam os pontos de vista de suas bases. Para Putnam (2010, p. 153), “os atores no nível II podem representar agências burocráticas, grupos de interesses, classes sociais ou mesmo a ‘opinião pública’”.

O referido autor explica que o resultado da negociação internacional, entre os níveis I e II, se dá em razão do papel ratificador das instituições domésticas, reconhecendo assim os ganhos auferidos pelos supostos beneficiários do acordo internacional dentro do país. Partindo dessa ideia, a Teoria dos Jogos de Dois Níveis compreende que os negociadores internacionais jogam em duas esferas diferentes, conciliando os interesses domésticos com os de seus parceiros comerciais – segundo e primeiro níveis, respectivamente. Nessa perspectiva teórica, entende-se que o acordo alcançado no Nível I terá de ser ratificado, em

cada Estado, em seu Nível II. Daí decorre a afirmação de que as esferas domésticas determinam o que cada negociador pode oferecer e até onde pode chegar.

Utilizando a metáfora do “Jogo de dois níveis”, o autor analisa o fracasso dos acordos internacionais. De acordo com essa teoria, o governo é pressionado pela necessidade de atender demandas domésticas e, assim, obter apoio às suas decisões. Para Putnam (1988), a cooperação internacional pode avançar ou se limitar conforme o poder de veto, ou o apoio de atores internos às decisões a respeito dos acordos internacionais.

O referido autor acredita ainda que movimentos no plano internacional são capazes de intervir no ambiente doméstico do ator negociador e de flexibilizá-lo, aumentando assim as possibilidades de que os oponentes possam tirar dele concessões mais expressivas. Conforme esclarece Putnam (1988), em negociações internacionais, mais especificamente no plano externo, há países que lutam para obter mais vantagens comerciais para si. Já no plano interno, existem grupos de interesse que pressionam o governo para que este adote medidas que lhes favoreçam. Desse modo, para a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, os chefes de governo estão posicionados estrategicamente entre “dois tabuleiros”: um formado pela política doméstica, e outro, pelas negociações internacionais.

Putnam (2010) acredita que o negociador Internacional acaba sofrendo pressão de determinados grupos de interesse domésticos, que têm preferências diferentes uns dos outros. Com isso; como explica o autor, o “interesse nacional” acaba não sendo definido de maneira exclusiva pelo poder central, (Executivo), pois acaba sendo o resultado do próprio debate interno entre os diversos poderes, tais como: Legislativo, Executivo e Judiciário, grupos de interesse e a opinião pública, dentre outros.

As preferências domésticas, reveladas em coalizões políticas que representam demandas para o Estado são denominadas por Putnam como “*win-set*”. Este *Win-set* estabelece os limites para o negociador atuar no contexto internacional. Para Putnam (2010), quanto menor o *win-set* de um negociador, ou seja, quanto menor for o conjunto de alternativas aprováveis em seu ambiente doméstico – aquelas que o ator negociador pode apresentar no plano

internacional –, maior será a capacidade que ele tem de conseguir um resultado no momento da negociação, resultado este que se aproxime mais de seus interesses.

Para Putnam (2010), quando os custos e/ ou os benefícios de um acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos cujos interesses são mais afetados buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação. Para o referido autor, a composição de grupos domésticos ativos no nível II também varia com o grau de politização do assunto.

Esta teoria mostra a heterogeneidade do ambiente interno e dá destaque ao papel dos atores. Putnam (2010) lembra que “a natureza das questões “homogêneas” modifica-se ao compará-las com os casos em que as preferências dos grupos domésticos são mais heterogêneas, assim, qualquer acordo do nível I atinge desigualmente cada um dos grupos envolvidos”. Na visão de Putnam:

Diversos grupos do nível II provavelmente terão preferências bem diferentes sobre as questões debatidas em uma negociação envolvendo diversos temas. Como regra geral, o grupo com maior interesse em determinada questão provavelmente terá a posição mais extremada quando ela for debatida. (PUTNAM, 2010, p. 160).

Cabe ressaltar que, de acordo com Putnam (2010), diferentemente das teorias estatocêntricas, a abordagem da metáfora dos jogos de dois níveis aceita a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do “interesse nacional”. Isto é, essa perspectiva teórica reconhece que os tomadores de decisão lutam para harmonizar ao mesmo tempo os ambientes domésticos e internacionais.

Dentro da linha de pensamento de Putnam, vale destacar o interesse do segundo nível em participar da formulação dos rumos da política externa. Como explica o autor, para o negociador, o suporte do nível II também é muito importante, visto que auxilia sua argumentação frente os demais negociadores.

A partir dessa visão, na década de 1990, aparecem trabalhos que são variações das ideias de Putnam. Destacam-se aqui os trabalhos de Milner (1997),

como a mais sistemática e mais testada contribuição empírico-teórica que, apesar de criticar Putnam, são apoiados na mesma ideia.

A autora discordava de Putnam quanto a tratar os níveis doméstico e internacional em paridade de posições para explicar incentivos e constrangimentos à cooperação. Para Milner, o nível doméstico aparecia como o nível mais relevante por exercer maior influência sobre a cooperação, por ser o *locus* onde se geram custos distributivos em uma poliarquia de grupos sociais. (VILLA; CORDEIRO, 2006).

O conceito de poliarquia oferece uma ideia de movimento, o termo sugere que os atores domésticos se movem em uma estrutura mais complexa do que a hierarquia e a anarquia. Dessa forma, eles partilham diferentes tipos de poderes, onde um sobressai ao outro. Esse panorama poliárquico da política doméstica é identificado por três fatores: a estrutura de preferências, as instituições do processo decisório e a distribuição de informações. (CAMARGO, 2007).

As preferências de cada grupo estão dispostas numa escala unidimensional, a observação dessa escala permite identificar coalizões mais favoráveis ou contrárias à implementação doméstica de um acordo internacional.

Assim, Milner (1997) salienta que a cooperação entre as nações é mais afetada pelas consequências da distribuição de poder no nível interno do que pelos constrangimentos provindos de outros Estados. As políticas domésticas têm impacto decisivo nas falhas em alcançar cooperação nas negociações internacionais. E, ao mesmo tempo, as negociações internacionais têm início devido a essas políticas internas.

Na visão de Milner (1997), a cooperação será mais ou menos provável dependendo do quão atraente certa política seja para os grupos de interesse. A razão para isso é que o interesse desses grupos, em uma específica política, afetará a maneira como os políticos enxergam a questão e se serão favoráveis ou contrários a sua ratificação.

Conseqüentemente, aqueles que estão a perder devem bloquear ou tentar alterar qualquer acordo internacional, ao passo que aqueles que podem se beneficiar com isso devem pressionar para sua ratificação. Como resultado, as possibilidades e opções da ação internacional do Estado serão definidas pela dinâmica interna. Aquelas são determinadas pela formulação e pela acomodação

das preferências domésticas em coalizões políticas que podem ou não ser aderentes à sustentação e implementação do acordo internacional.

Outro trabalho relevante para o estudo da análise da Política Externa é o de Hill (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nesse estudo, o autor diz que o *ambiente doméstico* molda a política externa regularmente e de maneira significativa. Além disso, Hill (2003) acrescenta que o ambiente doméstico faz isso em interação com fatores internacionais. Logo, os dois são filtrados pelo processo decisório, o qual dará sua própria contribuição para os resultados. Hill (2003) afirma ainda que a inter-relação entre o doméstico e o internacional é eterna e complexa ao ponto dos dois conjuntos de pressões estarem interligados.

Para Carvalho (2004), o autor compara a política externa a um ambiente de interpenetração entre o externo e o interno, sem deixar de distingui-la como um espaço próprio e relevante de reflexão e de ação significativa no âmbito internacional. Carvalho (2004) acrescenta ainda que esta definição não limita a ação, no âmbito da política externa, ao Estado, pois o ator mais relevante no âmbito da política externa continua a ser o Estado, tendo em vista a sua capacidade de mobilização política. Contudo, para Carvalho (2004), Hill deixa claro que “Cidades, regiões, seitas e organizações não governamentais são possíveis atores que podem e devem ser investigados quanto à política externa”.

Sendo assim, Hill (2003) esclarece que os pressupostos do ator unitário e racional, do realismo e do neorrealismo, já não são suficientes, pois não consideram o inter-relacionamento entre fatores de ordem doméstica e internacional na explicação dos fenômenos associados à política externa (Hill, 2003).

Na visão de Carvalho (2004), as preferências dos indivíduos tomadores de decisão existem além da conta, e os valores em jogo são difíceis de simplificar, envolvendo poucos saldos óbvios. Além do que, "a natureza e as origens das preferências em política externa não podem ser consideradas como dadas" (CARVALHO, 2004, p. 435). A referida autora sugere, ainda, que o estudo da política externa "pode e deve ser comparativo, conceitual, interdisciplinar e que se estenda através da fronteira externo/doméstica". A autora acrescenta ainda que a análise da política externa "deve ser analítico no sentido do distanciamento, de não ser preconcebido, porém, não deve ser positivista no sentido de assumir que

os fatos são sempre exteriores e desligados das percepções dos atores e de seus próprios entendimentos" (HILL, 2003 apud CARVALHO, 2004, p. 436).

Embora se reconheça que existem inúmeros fatores domésticos e internacionais que podem influenciar o comportamento da política externa, estas influências são obrigatoriamente canalizadas através do aparato político de um governo que identifica, decide e executa a política externa. Para Hermann (2001), ao analisar política externa, é necessário aprender sobre como as decisões de política externa são tomadas, obter informações sobre as intenções e estratégias dos governos e, principalmente, como as definições da situação são transformadas em ação.

Hermann (2001), buscando melhorar a capacidade de explicar o comportamento dos governos na arena da política externa, classifica as unidades de decisão em três tipos: o poderoso líder, um único grupo, e coalizão de atores autônomos.

Para Hermann (2001), se um líder dominante centraliza todo o poder de formulação, execução e implementação das políticas indispensáveis para dirigir o Estado nas relações internacionais, pode se aproximar das premissas do ator unitário e racional. No entanto, se a decisão se centralizar em um único grupo, ou de um mesmo órgão que tem a capacidade de tomar decisões que comprometa recursos do Estado, e sustentar essa decisão, a necessidade de acordo no grupo pode dificultar a velocidade e a racionalidade da política externa. A decisão também pode ser dividida por múltiplos atores independentes, sendo necessária a formação de uma coalizão, sendo que nenhum isoladamente tem a habilidade de decidir e forçar a aceitação pelos outros.

Para Hermann (2001), os problemas de política externa, quando surgem, podem levar a uma série de decisões, sendo que os formuladores de políticas, em geral, não conseguem lidar com um problema tomando uma única decisão e depois aguardar uma resposta. Os problemas tendem a ficar estruturados em uma seqüência de decisões que envolvem as diferentes partes da máquina governamental, interessadas nos assuntos de política externa.

Sendo assim, o processo de tomada de decisões, por sua parte, vincula-se com a dinâmica decisória. Dele participam atores governamentais e não governamentais do país e do exterior, numa seqüência temporal que se inicia a

partir do momento em que uma conjunção de estímulos externos e internos requer a tomada de uma decisão determinada até que ela seja efetivamente adotada.

Com o desenvolvimento do estudo das teorias de decisão, produziu-se uma mudança fundamental pelo fato de a atenção não se dirigir aos Estados, enquanto abstrações, ou a governos como blocos monolíticos e unidos ante ao exterior, mas aos atores decisórios de política externa, enquanto seres humanos submetidos a diferentes pressões e influências.

Snyder, Bruck e Sapin (1962) explicam que existem diferentes enfoques a respeito do processo decisório, os quais vão desde a consideração da tomada de decisões, como uma ação abstrata, entre as possíveis alternativas, até os enfoques que o têm como um processo gradual com opções e compromissos entre os grupos de interesse e pressões burocráticas. Para esses autores, na análise do processo decisório, o objeto do estudo deixa de ser o Estado, enquanto entidade abstrata, passando para a avaliação dos grupos ou seres humanos que tomam as decisões em nome do Estado.

Embora reconheça a existência de elementos irracionais, os autores centram atenção nos fatores racionais, isto é, a explicação para uma decisão estatal repousa na identificação do objetivo que o Estado estava perseguindo através de sua ação. Somente podem ser considerados como formuladores de política exterior aqueles atores oficiais de um governo, pois são os que detêm o poder decisório.

Allison (1971) avança na discussão sobre a tomada de decisões, propondo três modelos:

- a) o modelo clássico, fundamentado no desempenho de um ator racional unitário, sendo as opções políticas analisadas como decorrentes de um governo totalmente unificado e baseadas no cálculo dos meios apropriados para alcançar os objetivos perfeitamente claros;
- b) o modelo calcado na análise do processo organizacional, não definindo a política exterior como consequência de uma dada opção adotada pelo ator unitário, mas como o resultado da interação entre diversas organizações governamentais coordenadas por seus líderes.

c) o modelo de política burocrática, derivado do segundo modelo que é o calcado na análise do processo organizacional, supõe que as decisões de política sejam o resultado de uma clara concorrência entre elas. Nessa perspectiva, cada ator tem distintas percepções e prioridades, almeja o poder, promoção pessoal e sustentação de seu *status quo*. Assim, esses atores não assumem decisões governamentais a partir de uma escolha racional centrada nos objetivos da política externa, entretanto, agem coerentemente segundo seus próprios interesses ou de suas burocracias.

Para Allison (1971), essa abordagem da política burocrática para compreensão da política externa enfatiza a interação entre lideranças comunitárias, atores burocráticos, cultura organizacional e, em certa medida, atores políticos fora do aparelho formal do Estado. Enfim, pode-se dizer que, considerando esse raciocínio, torna-se fundamental analisar a premissa de que o Estado não é um ator unitário. Conforme Kubáľková (2001), a *metáfora* equivalente, aqui, é a da abertura da caixa preta do Estado, cujo objetivo é saber como se formam, no nível doméstico, os diferentes interesses nacionais, quais os fatores relevantes, por que esse processo ocorre e, por fim, como essa questão acontece no nível internacional. Desse modo, deixa-se de lado a perspectiva tradicional, de que o Estado poderia ser considerado como ator monolítico, unitário. A necessidade de se recorrer à política doméstica começou a ser percebida quando a abordagem sistêmica, dominante das relações internacionais, se mostrou insuficiente para explicar importantes acontecimentos contemporâneos, como a cooperação regional.

Lafer (1984) diz que toda política externa constitui um esforço, mais ou menos bem sucedido, de ajustar o quadro interno de um país com seu contexto externo. Logo, segundo Oliveira e Lessa (2006), para melhor entender a política exterior de um Estado, atualmente, torna-se necessário assimilar não apenas a ligação existente entre as relações internacionais e a política interna, mas também analisar o funcionamento das instituições domésticas de um país, ou seja, além dos fatores globais, o comportamento externo de um país é determinado também por condicionantes domésticos. Cada vez mais, os grupos de interesse domésticos se dão conta de que as decisões dos formuladores de estratégias de política externa incidem diretamente sobre suas realidades. Para

Lafer (2001), transformar necessidades internas em possibilidades externas, o que é a essência da política externa, é mais necessário do que nunca nas configurações atuais do sistema internacional. As demandas e interesses dos diferentes grupos do nível doméstico chegam à arena internacional nem sempre por via direta, muitas vezes nem cruzam a fronteira entre o interno e o externo. Para os grupos políticos e sociais domésticos, cujos objetivos lograram transpassar o nível interno, é certo que foi preciso exercer o poder de barganhar, fazer alianças, pressionar e, de alguma forma, estender a sua influência sobre o processo decisório.

Por fim, é preciso que se diga que, neste estudo, assume-se que políticas domésticas e relações internacionais são intrinsecamente correlacionadas. A posição internacional de um país exerce impacto em suas questões domésticas, e esta, por sua vez, depende do comportamento desse país no nível internacional.

3 A CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 90 E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Nesta seção será feita uma retomada histórica dos fatos referentes à política externa brasileira, os quais ocorreram durante a gestão Collor até a gestão Lula. Busca-se, com isso, mostrar a posição assumida por esses governos com relação à política externa. Além disso, esta seção procura trazer informações sobre as projeções da agricultura em termos mundiais e o desempenho agrícola brasileiro no cenário internacional, buscando evidenciar a internacionalização da agricultura brasileira a partir dos anos 90.

3.1 A condução da política externa brasileira a partir dos anos 90

No plano mundial, o fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim e o término do mundo bipolar, implicou em profundas transformações na ordem internacional e trouxe como consequências alterações significativas no padrão de atuação dos Estados. Fatos como esses marcaram mudanças importantes na maneira de se ver e conduzir a política internacional neste fim de século. Sato (2000) afirma que esses eventos não devem ser interpretados como um episódio e sim como parte de um amplo processo de mudança, como um referencial importante que deixa claro o fato de que o mundo passava a viver uma nova época. Para o referido autor, o fim da Guerra Fria trouxe a tarefa de buscar novas explicações para as forças que moveriam a política internacional. Isso porque esse período histórico de conflitos foi produto de uma época e também justificativa para a ação política.

Como atributo marcante do período de Pós-Guerra Fria⁹ pode-se citar a aceleração da globalização, sendo que esse processo provém da natureza

⁹ O período da Guerra Fria se deu de 1947 (Doutrina Truman) a 1989 (queda do Muro de Berlim).

científico-cultural, como a revolução tecnológica das telecomunicações, da informática e da própria economia, como é o caso da internacionalização da produção pelas empresas transnacionais. Cabe ressaltar que esse novo cenário não teria se efetivado se ainda existisse um ambiente político fragmentado por divisões ideológicas, uma vez que a essência da globalização é a união dos mercados em escala mundial (RICUPERO, 2003).

Guimarães (2005) afirma que sobre esse novo cenário, cabe recordar as tendências fundamentais do quadro econômico internacional, as quais se inter-relacionam. Entre estas estão: a aceleração do processo de inovação tecnológica e a luta acirrada pela distribuição de renda em nível mundial; o desemprego estrutural de natureza tecnológica, em especial na Europa; o processo de incorporação ao mercado global das economias antes relativamente isoladas (ex-soviéticas e subdesenvolvidas); a integração dos mercados, em especial financeiros; e a volatilidade de enormes massas de capital. O referido autor cita ainda o processo de normatização coercitiva das atividades econômicas não apenas em nível internacional, mas também doméstico, por meio da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dos organismos financeiros internacionais.

Cumprir destacar que a interdependência das transações internacionais se traduziu nas dificuldades nas negociações ao longo da Rodada do Uruguai e no seu desfecho, o que fez com que se tomasse a decisão de implementar a OMC, com normas mais definidas e com instrumentos institucionais mais efetivos para assegurar o cumprimento das regras estabelecidas no âmbito multilateral (SATO, 1998).

Durante as décadas de 1970 e 1980, as condições econômicas e políticas mundiais mudaram drasticamente. O ambiente econômico internacional passou por modificações intensas. Isso aconteceu, principalmente, devido às crises do petróleo e ao aumento das taxas de juros nos EUA, o que teve como consequência o aumento dos pagamentos internacionais em moeda forte e levou países latino-americanos a entrarem em recessão (CASTRO; CARVALHO, 2002). No início dos anos 80, o cenário era de crise, e todos os esforços eram voltados para as exportações, visando pagar os bancos credores. No entanto, as extensões da crise levaram vários países a declarar moratória (SENNES, 2004).

Castro e Carvalho (2002) lembram que esses fatos ocorreram ao mesmo tempo em que a política externa brasileira ganhava consistência e ímpeto suficientes para complementar a política interna de crescimento industrial nacional. Nesse período, como explicam os autores citados, o Governo brasileiro mostrou-se incapaz de administrar conflitos internos através de artifícios políticos competitivos e conectá-los a uma política macroeconômica que tivesse tido sucesso no controle inflacionário.

Vizentini (2003) lembra que no período da posse do general Figueiredo, em 1979, o quadro era de grandes manifestações da oposição, de intensa mobilização social, da reação da direita quanto ao agravamento da crise econômica e da situação internacional. Mas o principal objetivo do novo governo era a continuidade e a conclusão do processo de redemocratização, terminando, assim, o ciclo militar¹⁰.

Para Sennes (2004), a entrada do Brasil na década de 80 é marcada pelo comportamento de uma política externa cujas bases haviam sido colocadas e firmadas ao longo da década de 70, no governo de Geisel, e no início do governo de Figueiredo. O restante do governo Figueiredo (1981-1984) e a parte inicial do governo de Sarney (1985-1986) caracterizaram-se pelo esforço de conservar inalteradas, em um ambiente internacional cada vez mais hostil e adverso, as estratégias e políticas externas do período anterior.

No fim dos anos 80 e início da década de 90, o Brasil buscava novos parâmetros para a política externa, pois havia avançado na industrialização, mas passou a enfrentar problemas não apenas nas suas contas externas, mas também no que se referia à impossibilidade de sustentar seus mercados internos, resguardado da concorrência internacional (SATO, 1998).

Sendo assim, no caminho para os anos 1990, a política externa brasileira sofreu alterações com uma revisão do paradigma que a guiava anteriormente. A diplomacia brasileira procurou redefinições, adicionando novas categorias de

¹⁰ De meados da década de 60 até os anos 80, o Brasil presenciou a ascensão e queda do regime militar, que permaneceu no poder por 21 anos, alterando de maneira profunda a sociedade brasileira. Ao longo desse caminho, as elites tradicionais se modernizaram e redimensionaram as estruturas de dominação que seguem vigentes. As desigualdades sociais pioraram, colocando o país na posição da pior distribuição de renda do mundo, mesmo tendo atingido a posição de oitava economia do mundo nos anos 80. Nesse período, o Brasil apresentou índices de analfabetismo, pobreza e doenças que o situaram entre os mais pobres do mundo. Assim, manteve submissa politicamente e excluída economicamente grande parte da população (VIZENTINI, 2000, p. 41).

interpretação da realidade na conservação de outros conceitos mais tradicionais. (SARAIVA, 2007).

Em 1990, Fernando Collor de Mello (Collor) toma posse como presidente da República. Esse governo foi defensor de uma política econômica liberal e de uma menor presença do Estado na economia, levando, no nível interno, a um debate sobre o papel exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Esse novo quadro ensaiava maior autonomia na direção da política externa do Brasil. (SOUTO MAIOR, 2003).

A política externa do Governo Collor foi assinalada por um processo de liberalização da economia brasileira, de retomada das relações com os Estados Unidos e de abertura ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Enquanto o Primeiro Mundo procurava proteger-se dos concorrentes, mesmo que de forma indireta, o Brasil e o Terceiro Mundo, em geral, foram coagidos a abrir seus mercados. Neste sentido, a abertura comercial se deu de forma unilateral e sem a menor reciprocidade de parceiros e concorrentes externos. (VIZENTINI, 2003).

Na gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Brasil aderiu aos postulados consolidados no *Consenso de Washington*¹¹, promovendo, com a liberalização das importações, entre outras medidas, a abertura quase que unilateral do mercado brasileiro. Com essas medidas, o Governo do Brasil reforçou o seu interesse de inserção internacional, com adequações no modelo político-econômico interno e de acordo com as diretrizes definidas na *Iniciativa para as Américas* (MATHIAS, 2002, p. 31). Reis et al. (1990) explicam que esse programa foi lançado em 1990, pelo presidente Bush, com o qual propôs uma política voltada para as Américas, com critérios, como a existência de uma

¹¹ Segundo Portela (1994, p. 107), o termo "Consenso de Washington" foi usado por John Williamson para expor o conjunto de propostas econômicas defendidas pelos políticos e tecnocratas americanos. Durante a maior parte dos anos oitenta, as sugestões do Consenso de Washington para o ajuste da América Latina pareciam tomar por base, a *grosso modo*, três premissas: a) Os desajustes econômicos derivam sempre de excesso de demanda procedente dos gastos do setor público; b) A liberalização da economia durante a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios econômicos explosivos nem aumentar a carga do ajustamento e 3) As dívidas externas devem ser pagas para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários. Com este diagnóstico, os devedores latino-americanos foram encorajados a realizar, ao mesmo tempo, a estabilização, a liberalização e o pagamento das dívidas. A insistência das três metas constituiu um caminho de ajuste de complexa execução técnica e política. As políticas de ajustamento eram quase sempre drásticas e deveriam proporcionar resultados em curto prazo. O país endividado negociava um programa de ajustamento contendo políticas macroeconômicas do FMI e reformas setoriais orientadas pelo BIRD.

economia de mercado e de liberdade política, cujos instrumentos são a liberalização do comércio no continente americano, o estímulo ao investimento e a redução da dívida externa latino-americana. Essas propostas inserem-se na tendência à formação de blocos econômicos observados para os anos 90.

Bernal-Meza (2002) ressalta que, a partir dos anos 90, houve predominância do liberalismo econômico na condução da política exterior do Brasil e que essa visão orientou a construção de parcerias. Com isso, deixou-se de lado a matriz desenvolvimentista, introduzida em 1930, sem que qualquer política mais sólida fosse adotada em seu lugar. Sendo assim, as noções de projeto, de interesse ou de soberania nacional foram abandonadas em nome da abertura à nova ordem neoliberal e globalizante do Pós-Guerra Fria (VIZENTINI, 2003).

No plano econômico interno, o Governo Collor articulou uma política econômica que buscava frear a inflação e ainda melhorar a imagem do Brasil e de seu governo perante os credores internacionais. No entanto, essa também foi uma tentativa frustrada, pois seu plano foi malvisto pela sociedade financeira internacional. Como consequências, esse governo acabou eliminando muitas taxas de comércio externo, sem buscar compensações dos parceiros comerciais e nem salvaguardar os produtos brasileiros da concorrência externa. (VIZENTINI, 2003).

No plano externo, o Governo Collor teve a intenção de alterar radicalmente os fundamentos da política externa do país, buscou retomar a aliança especial com os Estados Unidos. No entanto, essa experiência não teve os resultados esperados, por um lado, em virtude da oposição da diplomacia e parte da sociedade brasileira, por outro lado, em virtude do caráter fugaz de seu governo, que foi interrompido por seu *impeachment* (ALTEMANI, 2005).

Em outubro de 1992, após a renúncia de Fernando Collor de Mello, assume a presidência do Brasil seu vice, Itamar Franco. Enfraquecido pela marginalização do Governo Collor, Itamar teve diversos problemas para assumir, inclusive, para tomar posse, contou com ajuda de segmentos das Forças Armadas que estavam descontentes com a alienação do patrimônio e da soberania nacional.

O Governo Itamar acabou mantendo os compromissos assumidos pelo Governo Collor, na intenção de resgatar a confiança da comunidade internacional. Entretanto, buscou conservar uma baixa ligação com os norte-americanos. Além disso, o governo de Itamar Franco ampliou o processo de cooperação com os demais países da região do MERCOSUL, em concordância com a percepção da necessidade de a América do Sul se apresentar em conjunto nas rodadas de negociações internacionais, nas quais fossem defendidos interesses comuns regionais (ALTEMANI, 2005). Junto a isso, foi adicionada uma dimensão nova na política exterior: a imagem do Brasil como país continental e *global trader*¹². Política essa que aproximou Brasília das seguintes “potências médias”: China, Índia e Rússia (BERNAL-MEZA, 2002).

Neste sentido, o Governo Itamar Franco, através de fóruns multilaterais e da integração regional, buscou aumentar a presença do Brasil no cenário internacional que, com Collor, havia sofrido redução. Entre as prioridades brasileiras desse Governo estava a defesa do sistema multilateral nos planos econômico e político, a consolidação de sua atuação em órgãos internacionais, como a ONU, a OMC e blocos regionais, e a afirmação do sistema multilateral de comércio e da integração regional (VIZENTINI, 2003).

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o Ministério da economia. Entre as ações de FHC estava a elaboração de uma reforma tributária e um plano para controlar despesas governamentais, o chamado déficit público. Em junho de 1994, com a implantação do Plano Real¹³, foi possível, por meio das altas taxas de juros pagas no país, atrair investidores estrangeiros e controlar a inflação e a estabilidade da moeda. Esses fatores ajudaram a eleição de FHC à

¹² O termo *Global Trader* refere-se à condição de parceiro comercial global. Incorporar o conceito de *global trader* significava que o Brasil tinha interesses globais e, assim, poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34).

¹³ O Plano Real foi lançado em 1994 e teve como principal êxito a eliminação do problema da hiperinflação. O sucesso do Plano Real baseou-se na sucessão de etapas que precederam a sua implantação: a adoção de medidas destinadas a buscar o equilíbrio das contas públicas, o estabelecimento de uma unidade de conta, a URV, para alinhar os preços relativos da economia e a conversão dessa unidade de valor na nova moeda estável da economia, o Real (PINHEIRO et al., 1999). Houve preocupação ainda com o controle da demanda agregada, manutenção de elevadas taxas de juros e entrada de recursos, além da valorização cambial, que levou ao aumento das importações, aumento da concorrência e queda de preços. Como consequências do Plano Real, houve queda rápida da inflação, crescimento da demanda: consumo e investimentos, devido ao aumento do poder aquisitivo, além da recomposição dos mecanismos de crédito (GREMAUD; TONETO; VASCONCELOS, 2002).

presidência da República em 1995. A esse respeito, Vieira (2001, p. 280) afirma que “a gestão de FHC pode ser considerada o marco zero dentro dessa nova forma de fazer política externa no Brasil”.

Nas Gestões de FHC (1995-2002), abandonou-se o populismo macroeconômico, o qual caracterizou a formulação e a implementação de políticas no passado, e desenvolveu-se o pragmatismo macroeconômico, no qual a ênfase da política econômica recai sobre o controle de tendências inflacionárias e sobre a atenção aos constrangimentos externos, em detrimento de preocupações com a redistribuição da renda, o emprego e o estímulo ao crescimento acelerado (CASTRO; CARVALHO, 2002). Nesse governo, considerou-se que a atuação do Brasil no mundo deveria pautar-se por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (LAMPREIA, 1999 apud VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 32). Com relação a isso, pode-se dizer que houve uma virada na interpretação do legado histórico-diplomático do Brasil (OLIVEIRA, 2007).

Entre as ideias mais marcantes da política externa de FHC está a percepção da existência de um concerto internacional; de um novo conceito de soberania compartilhada (entende-se por soberania compartilhada a sujeição às normas dos regimes internacionais), agora em um mundo de valores universais; e a ideia de autonomia pela integração, sendo que a adesão aos regimes internacionais foi visto como elemento de grande importância para o desenvolvimento do Brasil (SARAIVA, 2007).

No Governo FHC, buscou-se intensificar o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas, como a Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo e Embraer. O Governo procurou não se referir ao Brasil como país subdesenvolvido, sem considerar, por vezes, que a estabilidade da moeda foi adquirida à custa do endividamento interno e que o Plano Real havia acabado com o histórico superávit comercial nacional¹⁴ (VIZENTINI, 2003).

¹⁴ No Governo FHC, com a implantação do Plano Real e a valorização do câmbio, houve a deterioração das contas externas do Brasil. O megasuperávit comercial da segunda metade da década de 80 foi transformado em déficits comerciais importantes a partir de 1994. Essa mudança aconteceu pelo rápido crescimento das importações, uma vez que a expansão das exportações do

Para Cervo (2003), o Presidente Fernando Henrique Cardoso dirigiu seus esforços em quatro rumos: multilateralismo¹⁵, regionalismo¹⁶, relações com os EUA e relações com a União Européia (UE). Com relação ao primeiro rumo, o multilateralismo, como fazia em décadas passadas, a diplomacia brasileira continuou mantendo presença marcante nos órgãos multilaterais, mas, a partir de 1990, buscou-se influenciar na definição de seus parâmetros. Para Cervo (2002, p. 10), “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade”.

Com o regionalismo, o Governo FHC ambicionava realizar compensações econômicas e reforçar o poder político. Além disso, buscou elevar o MERCOSUL à condição de sujeito de direito internacional, tendo como resultado a ampliação do comércio intrabloco e a melhoria da imagem do país no exterior, o que possibilitou reforçar seu projeto de unidade econômica, política e de segurança para a América do Sul.

Referente à relação com os Estados Unidos – parceiro histórico do Brasil há mais de um século –, durante a gestão de FHC, esta foi fragilizada, pois esse governo não soube lidar com o parceiro, uma vez que, na esfera econômica, submetia-se a ele de forma subserviente, entretanto, pelo discurso político, o confrontava. Essa postura assumida pela gestão de FHC deixou para o governo seguinte um grande problema: o que fazer com os EUA? (CERVO, 2003).

Por fim, a respeito da relação com a União Européia, pode-se dizer que esta foi uma saída encontrada para resolver o dilema das relações com os Estados Unidos. Com a força do MERCOSUL por trás, o Governo FHC negociou, ao mesmo tempo, a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de uma zona de livre comércio com a Europa, na esperança de atingir efeitos de equilíbrio, mas sem chegar a nenhum ganho concreto.

Brasil não foi suficiente para compensar o aumento de suas compras externas. Enquanto as importações cresceram 77%, no comparativo 1998-1994, as exportações aumentaram apenas 17% (PINHEIRO et al. 1999, p. 24).

¹⁵ Multilateralismo é o comércio praticado livremente entre mais de dois países, permitindo que cada país envolvido colha os maiores ganhos do comércio exterior, considerando a especialização na divisão internacional do trabalho e a vantagem comparativa que seus produtos apresentam. É contrário ao bilateralismo, que limita a liberdade de compra (SANDRONI, 1999, p. 415).

¹⁶ Regionalismo é a defesa dos interesses regionais e se explica desde modos superficiais de cooperação entre países, até experiências mais profundas de união aduaneira ou de mercado comum, foi uma opção relevante de inserção externa brasileira (SARAIVA, 2007, p. 44).

Cabe destacar que os quatro eixos da política exterior de Fernando Henrique Cardoso orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo. Com isso, o Brasil acabou se afastando da África e do Oriente Médio, desprezou parcerias firmadas anteriormente, como a da China, e não percebeu as oportunidades na Rússia e nos países do leste europeu (CERVO, 2003).

Neste sentido, para Cervo (2002), levando em consideração a efetivação de interesses nacionais, as relações internacionais do Brasil, no período da gestão de FHC, foram insignificantes e desastrosas. Para o autor, FHC fracassou em três questões: expôs as finanças à especulação, transformou a política de comércio exterior em variável do equilíbrio de preços e realizou operações de privatização com transferência de ativos ao exterior.

Cabe destacar que, de todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil tem participação, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nessa instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Cabe lembrar que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a posição adotada pelo Brasil – no que se refere às negociações agrícolas internacionais – foi de alinhamento com o grupo de *Cairns*¹⁷, que é defensor da liberalização do comércio agrícola e do acesso mais facilitado aos mercados nacionais dos países desenvolvidos, como a União Européia, os Estados Unidos e o Japão. Essa postura manteve o Brasil afastado de países semiperiféricos, como a Índia, que defendiam uma posição de redução do apoio doméstico dos Estados Unidos e da União Européia. Além disso, os países periféricos apoiavam a defesa da criação de flexibilidades para a implementação de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza rural e de segurança alimentar,

¹⁷ O Grupo de Cairns é um grupo de 17 países exportadores agrícolas que apóia a liberalização mundial do comércio desses produtos. Foi criado em 1986, na cidade de Cairns (Austrália), antes do início da Rodada Uruguai. É composto por África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Esses países detêm cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais e apresentam uma atuação ativa nas questões sobre liberalização internacional dos mercados agrícolas (GLOSSÁRIO ICONE, 2011).

contempladas na cláusula do tratamento especial e diferenciadas do Acordo sobre a Agricultura na Organização Mundial do Comércio (LEITE et al., 2007).

Pelo princípio do tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento terão vantagens tarifárias, além de medidas mais favoráveis que deverão ser realizadas pelos países desenvolvidos. Esse tratamento tem a finalidade de incentivar os países menos desenvolvidos em seus processos de industrialização e de desenvolvimento econômico, levando em consideração sua incapacidade material de concorrer com os países desenvolvidos em igualdade de condições.

No governo FHC, ocorreu a participação plena do Brasil nos assuntos externos, mas com ativismo moderado, além de interdependência econômica e abertura ao investimento direto estrangeiro. Nesse período, houve diálogo, porém sem real coordenação com os países do Sul, caracterizando, assim, esse governo como conservador e seguidor de políticas neoliberais¹⁸.

Nas eleições de 2002, pela primeira vez, mais da metade dos eleitores brasileiros conduziram ao poder um presidente de esquerda, cuja política externa expressava divergência da linha dos EUA, embora com a intenção declarada de manter boas relações com os americanos e a superficial convicção de que o alcançaria (SOUTO MAIOR, 2003).

Luis Inácio Lula da Silva (Lula) assumiu seu primeiro mandato, como presidente do Brasil, com a promessa de diminuir o déficit social, proporcionando à sociedade o consumo e o bem-estar, além de suavizar a vulnerabilidade externa do país. Cabe recordar que os mercados mundiais, em um primeiro momento, recearam as intenções do Governo Lula, devido ao país apresentar fragilidade das contas externas e pelo fato do candidato eleito defender em seus discursos a moratória da dívida externa. Logo no início, o governo teve o desafio de elevar os juros submetendo-se à forte pressão dos indicadores macroeconômicos (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Na gestão de Lula, a diplomacia brasileira reforçou a correção de rumos iniciada em fins do segundo mandato de FHC. Prontamente, após suas posses,

¹⁸ O termo *neoliberal* vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial (SANDRONI, 1999, p. 421).

Lula e Celso Amorim¹⁹ afirmaram ser imprescindível reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo significado. A finalidade seria garantir a manutenção de uma estratégia de inserção internacional do país, distinta daquela presente na maior parte do Governo FHC e que fosse mais apropriada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005b).

Para o referido autor, a diplomacia da gestão Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento vasto de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005b).

Em relação à política externa, o mandato de Lula também escolheu aprofundar a integração regional, além de fortalecer as negociações comerciais multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), através do G-20, grupo composto pelas 20 maiores economias do planeta. Até então, os países ditos “emergentes” apenas assistiam às negociações e cumpriam as regras. Porém, desde a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, a diplomacia brasileira passou a defender a ideia de que os emergentes deveriam participar da confecção das regras, tornando-as justas e legítimas.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), ocorre uma mudança bastante perceptível no posicionamento externo brasileiro no que se refere às discussões e negociações sobre comércio alimentar na OMC. Isso se deu em função da inclusão, pela primeira vez, de novos atores sociais representando os interesses do segmento de agricultores familiares presentes no sistema agroalimentar brasileiro (LEITE, 2007). Uma primeira aproximação neste sentido concretizou-se quando ocorreu, no governo Lula, uma maior articulação com países como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul e com a criação do G-20.

Cumprido ressaltar que, com a criação do G-20, o Brasil tornou-se seu porta-voz e isso significou a ascensão do país ao grupo dos principais negociadores

¹⁹ Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores, de 2003 a 2010, no Governo Lula.

agrícolas da OMC. A capacidade política do Brasil de coordenar e liderar o G-20, bem como sua capacidade técnica nas negociações, foi reconhecida por muitos países (SOARES; DELGADO, 2004).

No governo Lula, a América do Sul torna-se prioridade para o Brasil, resgatando, com isso, o relacionamento com a Argentina, como membro importante na consolidação do MERCOSUL. A política externa teve uma mudança de rumos a partir de 2003, pois, na tentativa de evitar que a política externa do Brasil ficasse restrita a uma única região, o governo reforçou parcerias com outros países e organizações.

Sendo assim, no início do Governo Lula, a diplomacia passou a dar mais atenção às questões político-estratégicas que conduziram a um movimento mais proativo no campo comercial e no campo político, ampliando o papel do país na política internacional. Nesse cenário, destacam-se dois elementos importantes: a visão do Brasil como *global trader* e a busca da diplomacia brasileira de colocar o país como *global player*²⁰. Esses elementos traduziram-se em um comportamento decisivo na busca de mercados e investimentos e na candidatura do país a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (SARAIVA, 2007).

Oliveira, Onuki, Veiga (2006) defendem que a política externa foi o campo mais ousado do Governo Lula. Os autores destacam como inovações do Governo Lula uma maior relevância à política externa independente das grandes potências; o repulso das negociações comerciais do MERCOSUL com os Estados Unidos e a União Européia; ampliação de contatos e parcerias com os países do Sul, através de coalizões ou acordos bilaterais; a instrumentação da diplomacia presidencial e a imagem positiva de uma liderança de esquerda. Além disso, no Governo Lula, aprofundaram-se as alianças com países como Argentina e Venezuela, bem como se defendeu a expansão de uma agenda normativa multilateral com propostas de taxação transnacionais para a criação de fundos de desenvolvimento, erradicação da pobreza e da fome, entre outras ações.

²⁰ O termo *global player* refere-se ao país assumir o papel como interlocutor nas questões mundiais.

Para Cervo (2003), são quatro as linhas de força da política exterior do Governo Lula. A primeira refere-se à recuperação do universalismo²¹ e do bilateralismo²². O universalismo comportou ações concretas, como a exigência de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e a reocupação de espaços, como a África e o mundo muçulmano. Esse governo buscou também a recuperação do bilateralismo e o reforço do regionalismo com parcerias estratégicas com China, Japão e África. A visão de mundo do Governo Lula projetou como ideal a reorganização planetária em um mundo multipolar. Essa ideia do mundo multipolar foi compreendida como favorável para todos os povos e, em particular, aos interesses brasileiros.

A segunda linha de força da política exterior do Governo Lula diz respeito à América do Sul, que correspondeu ao espaço de afirmação dos interesses brasileiros. Nesse subcontinente, esperava-se compor uma plataforma econômica e política, na qual a Argentina exerceria papel estratégico como sócio privilegiado, e o MERCOSUL seria o motor. Os objetivos traçados foram o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalização, a autonomia decisória na esfera política e a eliminação de intromissões externas para solução de dificuldade de segurança regional.

A terceira linha refere-se a sanar dependências estruturais e promover a inserção do Brasil de forma interdependente. Neste sentido, Lula buscou atenuar a vulnerabilidade externa através do reforço da economia nacional para recuperar o crescimento econômico, além disso, procurou reverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento; gerar superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas; reverter a curva de dependência financeira em que mergulhou o processo de desenvolvimento desde 1980; e transitar da nacionalização da economia internacional à internacionalização da economia nacional.

A quarta linha de força da política exterior do Governo Lula diz respeito a conservar o acumulado histórico da diplomacia brasileira, ou seja, preservar o padrão histórico de conduta externa do Brasil. Com isso, o Governo Lula pretendia lutar pela autodeterminação e não intervenção, promover o

²¹ Política que tem como característica a aproximação e negociações com vários países do mundo.

²² Bilateralismo é o acordo firmado entre dois países.

nacionalismo cooperativo e não confrontacionista, além de valorizar o pacifismo da política internacional.

No que se refere à política externa do Governo Lula, esta apresentou, em comparação com a de FHC, a ideia de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), ou seja, de ajustes e mudança de programa, pois o Governo Lula não se afastou do princípio histórico de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e aumento da autonomia do país. Neste sentido, o Governo Lula desenvolveu uma intensa agenda internacional, mas como portavoz de um projeto que transcende objetivos de projeção pessoal e adesão subordinada à globalização (CERVO, 2003).

Cabe recordar que, a enrolada agenda internacional não se diferenciava daquela que imperava na última década da Guerra Fria, em termos de seu arranjo, pois a maioria das questões consideradas de relevância no Governo Lula já fazia parte dessa agenda em governos anteriores. O que diferenciava a agenda internacional desse governo era a forma como essas questões foram compreendidas e conduzidas. Por exemplo, na atualidade, conferem-se um papel importante aos atores, principalmente atores não estatais, envolvidos nas relações internacionais. A ampliação do fluxo comercial internacional, imputado ao movimento de abertura de mercados, projeta a concorrência comercial definitivamente para a escala internacional, e uma série de agentes privados aparece como atores das relações internacionais (MORAES, 2002). Além dessa mudança, há a necessidade de que sejam criadas novas instâncias transnacionais, em função do fato de que o mundo está entrando em uma fase em que a própria noção de “relações internacionais” deveria ser substituída pela ideia de “governabilidade global” (SATO, 2000).

Um fato importante da atualidade é o aumento da influência mútua entre o contexto internacional e as políticas domésticas. Os assuntos internacionais têm causado, crescentemente, perdas e ganhos assimétricos para as sociedades, o que tem acarretado, em alguns momentos, a mobilização dos atores domésticos, especialmente daqueles afetados de maneira negativa na defesa dos seus interesses, no momento das negociações de acordos comerciais (OLIVEIRA, 2007). O Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela formulação

de política externa e pelas negociações internacionais do país, historicamente manteve-se distante da sociedade, concentrando as decisões que representariam o interesse nacional dentro de seu corpo burocrático. A esse respeito, Oliveira (2007) explica que houve certa mudança:

Recentemente, na segunda metade da década de 1990, o MRE passou a intensificar suas relações com a sociedade, promovendo consultas e seminários com empresários, intelectuais, associações de classe e demais grupos de interesse nas questões internacionais do país. Contudo, esses grupos participam apenas de forma opinativa, não regular e sem participação direta no processo de formulação da política exterior a ser adotada nos foros de negociações. Assim, as pressões para o posicionamento do MRE no cenário internacional ocorrem de modo informal e não institucionalizado. Podem-se privilegiar alguns grupos e mesmo vetar certos interesses por motivos ideológicos que, não necessariamente, representariam a sociedade brasileira. (OLIVEIRA, 2007, p. 7).

Sobre essa questão da formação do posicionamento do MRE, Barros (1998) afirma que o Itamaraty buscou, no primeiro mandato de FHC, entre os anos de 1995 e 1998, uma maior e mais crescente aproximação da instituição com a sociedade. Cabe ressaltar que o MRE, desde 1985 – no processo de redemocratização do País –, já vinha se abrindo progressivamente ao diálogo com os mais diversos grupos e entidades sociais. Sendo que, nesse período, houve um aprofundamento da interação com parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa. O próprio processo democrático deu origem a essa nova dimensão do diálogo com a sociedade e à transparência. O referido autor diz que “partiu-se do pressuposto de que a política externa seria tanto mais instrumental ao desenvolvimento do País quanto mais aberta estivesse à discussão e ao acompanhamento da sociedade” (BARROS, 1998, p. 27).

Com relação a esse tema, Figueira (2010) ressalta que o aumento crescente da participação de outros atores em assuntos de política externa vem induzindo a uma alteração no modelo decisório desse campo no Brasil, antes marcado como isolado e muito limitado ao Itamaraty. No entanto, de acordo com a referida autora, embora esses espaços de diálogo venham sendo mais acessíveis em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais, a

estrutura interna do MRE ainda mantém o mesmo *status quo* organizacional, ou seja, “preservando-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula”.

Para a referida autora, há a presença, nesse Ministério que é responsável pela condução da política externa do país, de duas lógicas administrativas diferentes: a primeira, a ampliação da porosidade implica redução do insulamento burocrático com a inclusão de preceitos gerenciais que tendem a acolher os interesses dos cidadãos; por sua vez, a segunda lógica, referente à hierarquização e a rigidez funcional, implica centralização administrativa, princípio este largamente recriminado pela proposta de gestão pública. Assim sendo, verifica-se uma ação de mudança ainda principiante, onde há sobreposições de lógicas administrativas diferentes: uma em direção à mudança, outra em direção à resistência e à conservação do *status quo* (FIGUEIRA, 2010).

O desafio para a política externa é conseguir reger a fronteira entre o doméstico e o internacional. A política externa é confrontada com alternativas para atender a ideias e interesses de atores sociais, movidos pela ética dos valores e dos direitos globais ou à necessidade de responder a ameaças vitais com diferentes graus de inconveniência. (ALBUQUERQUE, 2006).

Cada vez mais, múltiplos setores da sociedade e da classe política nacional tomam consciência de que qualquer projeto nacional é afetado pelas condições internacionais e pelas escolhas políticas que são feitas (FONSECA JÚNIOR, 1998). Tendo em vista isso, a política externa passa a ser assunto de todos e para todos, aumentando o espaço de discussão e “oxigenando a lógica rarefeita tradicional do Itamaraty de releitura constante dos quadros conceituais estáticos da diplomacia do país” (VIEIRA, 2001, p. 279).

Com a solidificação da globalização, o âmbito doméstico e o internacional estão cada vez mais interligados e é preciso que as estruturas governamentais sejam capazes de lidar com essa relação. Com isso, surge a necessidade de uma interligação virtuosa entre os *policy-makers*²³, o Poder Legislativo e os atores da sociedade civil, em busca de oportunidades para atender as necessidades do país (OLIVEIRA, 2007).

²³ *Policy Makers* são os responsáveis pelas diretrizes políticas.

Para Oliveira (2007), a OMC foi avaliada como a melhor alternativa para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que ofereceria possibilidade de o país se resguardar contra excessos, além de lhe oferecer recursos apropriados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra maneira, seriam decididos pela regra do mais forte. O autor ressalta ainda que a credibilidade e a legitimidade da estratégia brasileira só foram possíveis pela influência mútua, mais democrática, entre *policy-makers* e sociedade civil nacional e internacional em vários fóruns, principalmente na OMC. (OLIVEIRA, 2007).

Enfim, cabe ressaltar que, na década de 90, ocorreu uma redefinição dos quadros conceituais da diplomacia brasileira, tendo como consequência um ensaio de transformação da política externa brasileira (ARBILA, 1997 apud PINHEIRO, 2000). Pinheiro (2000) explica que o projeto de ajuste da economia esteve associado à proposta neoliberal que se traduziria nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais, com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção a um maior desenvolvimento. Além disso, a tendência de liberalização comercial que o Brasil passou a seguir ajudou a consolidar a estabilidade de preços internos, embora tenha submetido a indústria brasileira, por exemplo, a uma pressão à qual não estava habituada. Entre os aspectos positivos desse processo de internacionalização estão o aumento da eficiência e competitividade; e entre os principais aspectos negativos destaca-se o impacto das crises financeiras originados em realidades bem diferentes da brasileira, além do crime organizado e do tráfico de drogas (LAMPREIA, 1998).

De acordo com Cervo (2002), a diplomacia brasileira manteve forte presença nos órgãos multilaterais desde 1990. No passado, explica o autor, “essa presença tinha a finalidade de suprir a ordem, mas desde 1990 buscou-se influir sobre a definição de seus parâmetros”. O autor esclarece que o multilateralismo foi selecionado como elemento de ação do Brasil por ser carente de poder e, assim, conseguir consolidar suas pretensões. Desse modo, a diplomacia brasileira voltou-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização que, como destaca Cervo (2002), não eram novos, mas renascidos das deformidades que lhes causavam a ordem bipolar. Cabe ressaltar que o Brasil viveu o período dos anos 90 sob o que Ricúpero (1996) denominaria de

“crise de paradigmas”. Essa conjuntura aliada a um contexto de problemas econômicos e financeiros internos deveria projetar a resolução de um novo consenso em matéria de política exterior. Neste sentido, deu-se a adoção de um perfil predominantemente econômico na definição da agenda, fato que caracterizou preferencialmente a política exterior da década, além de justificar-se pela importância e permanência do tema do desenvolvimento na agenda internacional (BERNAL-MEZA, 2002).

De acordo com Lampreia (1998), a internacionalização instituiu desafios, alguns deles saudáveis, como a eficiência e a competitividade, mas o âmbito externo é de ação contra o protecionismo e contra as assimetrias de poder na definição e aplicação das regras internacionais de comércio. Como explica o autor, para um país como o Brasil, possuidor de uma participação no comércio mundial de pouco mais de 1%, interessa a solidificação das regras multilaterais e uma ordem internacional que seja mais previsível e oposta à ‘lei do mais forte’. Lampreia (1998) destaca ainda que o Brasil não pode alcançar uma maior autonomia, nem o aumento de sua capacidade de influência por meio do isolamento ou da pretensa auto-suficiência.

3.2 O comércio agrícola internacional: as projeções mundiais e o desempenho do Brasil

Nesta subseção, procura-se trazer informações sobre o comércio agrícola mundial. Para tanto, foram utilizados dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE²⁴), USDA (Departamento Agrícola dos Estados Unidos) e Organização da ONU para a Alimentação e Agricultura (FAO). Além disso, procura-se ressaltar projeções de exportações e importações do agronegócio²⁵ brasileiro, com base em dados disponibilizados pelo MAPA, em 2010.

²⁴ A OCDE contempla 34 países membros que incluem muitos dos países mais avançados do mundo, mas também países emergentes, como México, Chile e Turquia. Trabalha em estreita relação também com países emergentes, como China, Índia e Brasil, e as economias em desenvolvimento, como África, Ásia, América Latina e Caribe (*site*, OCDE).

²⁵ Conforme Goldberg (1968) apud Zylberstajn (2005, p. 5) Agronegócio: “é um sistema de commodities que engloba todos os atores envolvidos com a produção, processamento e distribuição de um produto. Tal sistema inclui o mercado de insumos agrícolas, a produção

3.2.1 Perspectivas para o comércio agrícola mundial

A agricultura tem recebido múltiplos choques graves nos últimos tempos, como o picos dos preços das matérias-primas, temores em relação à segurança alimentar e consequentes restrições comerciais. Sendo assim, com o aumento da fome mundial, os maiores impactos desses choques recaem sobre os países mais pobres e também sobre os países em vias de desenvolvimento.

Segundo documento do Departamento Agrícola dos Estados Unidos (USDA), o qual apresenta projeções para 2020, o crescimento da população mundial continuará a diminuir na próxima década, passando de uma taxa anual de 1,7% em 1980 para cerca de 1% ao ano para o período de projeção. O documento afirma ainda que as taxas de crescimento populacional, em economias em desenvolvimento, estão projetadas para serem inferiores às taxas nos anos de 1980 e 1990, mas manter-se-ão acima das taxas dos países desenvolvidos. Apesar da população da África Subsaariana ter um declínio da taxa de crescimento – de 2,9% para 2,3% por ano, entre os mesmos períodos –, esta região do mundo continua a ter a maior taxa de crescimento populacional (USDA, 2011).

A OCDE e FAO reforçam que os países em vias de desenvolvimento serão uma fonte importante de aumento da produção agrícola mundial, consumo e comércio. Esses países também demandarão produtos agrícolas, a demanda por parte dos países em vias de desenvolvimento tem como base o acréscimo da renda per capita e a urbanização, reforçada pelo incremento na população que permanece a ser quase o dobro da área dos países mais desenvolvidos (OCDE; FAO, 2010).

De acordo com o Documento do Departamento de Agricultura Americana (USDA), o dólar dos EUA seguirá se desvalorizando ao longo da próxima década, conforme mostra a figura 1. A queda do dólar continuará a ser um fator facilitador

agrícola, operações de estocagem, processamento, atacado e varejo, demarcando um fluxo que vai desde os insumos até o consumidor final. O conceito engloba todas as instituições que afetam a coordenação dos estágios sucessivos do fluxo de produtos, tais como as instituições governamentais, mercados futuros e associações de comércio”.

nos ganhos projetados nas exportações agrícolas dos EUA. Embora a concorrência comercial continue a ser forte, os Estados Unidos se manterão competitivos nos mercados agrícolas mundiais, com ganhos de exportação e ainda continuarão contribuindo para aumento das receitas em dinheiro para os agricultores dos EUA.

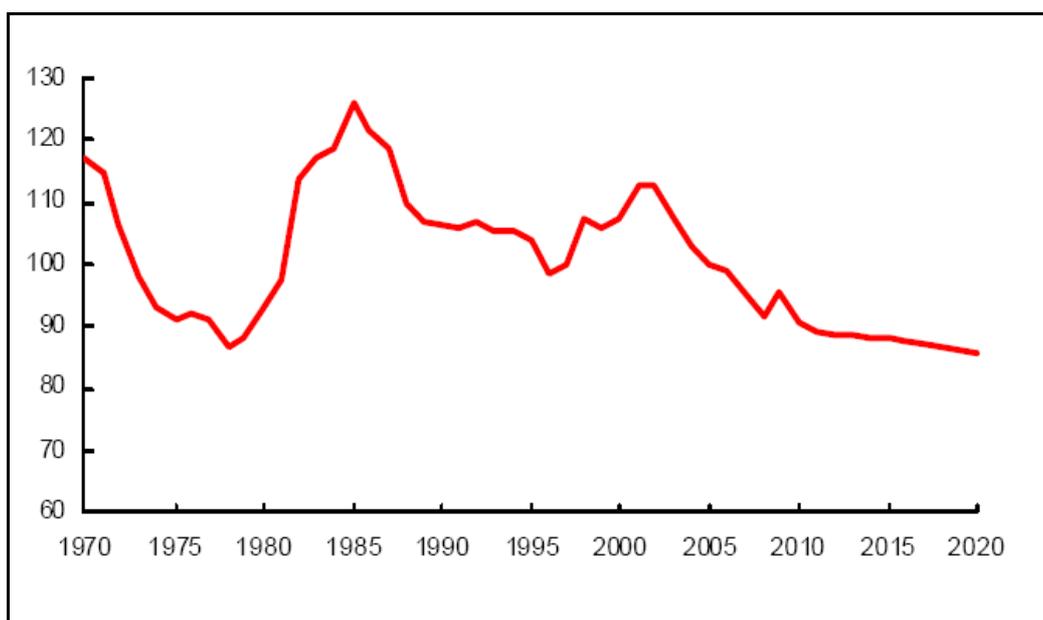


Figura 1 - Gráfico - Depreciação do Dólar – projeção

Fonte: USDA (2010)

Segundo a OCDE no que se refere à produção agrícola por grupos econômicos e mundiais, cabe destacar que a projeção da produção mundial de *commodities* tem um crescimento estimado em torno de 22% para 2019, quando comparado com o ano de 2009. Para a produção agrícola na área dos países membros da OCDE, projeta-se um crescimento de apenas 10%. Alguns grupos de países crescerão até 2019 cerca de três vezes mais rápido, como o Brasil, a Rússia, a Índia, e a China (BRIC), em torno de 27%. Os países menos desenvolvidos cresceram 33%, e outros países em desenvolvimento, 29% para 2019. Sendo assim, pode-se verificar que a produção agrícola está crescendo muito rápido fora da zona da OCDE (OCDE;FAO, 2010). Isso pode ser verificado na figura 2 abaixo:

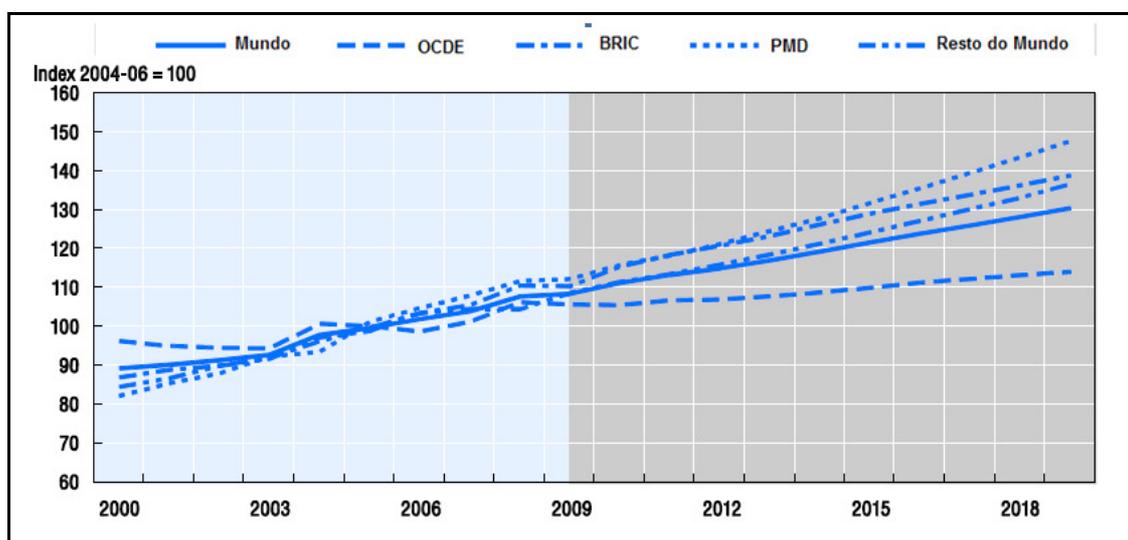


Figura 2 – Gráfico - Produção agrícola dos grupos econômicos e mundiais.

Fonte: Secretarias OCDE e FAO (2010).

Quanto à produção agrícola do Brasil, observa-se que este é o país que mais apresenta crescimento, com uma projeção de 40% para 2019, quando comparado com o ano de 2009 (Figura 3). O crescimento da Rússia e Ucrânia está projetado em 26% e 29%, respectivamente. China e Índia também podem crescer 26% e 21%, respectivamente. O crescimento da produção dos EUA e do Canadá são projetados na faixa de 10% a 15% para o mesmo período. Em contraste, a produção agrícola líquida na UE terá crescido menos de 4% no mesmo período analisado. (OCDE;FAO, 2010).

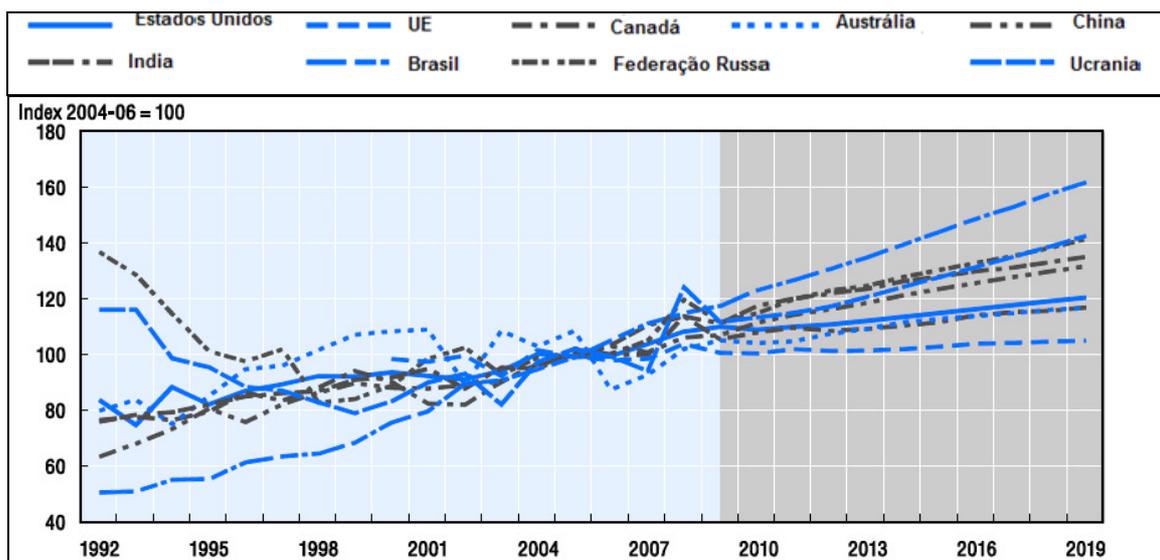


Figura 3 – Gráfico - Produção agrícola para os países selecionados

Fonte: Secretarias OCDE e FAO (2010)

No que se refere aos preços dos produtos agrícolas, de acordo ainda com o relatório da OCDE;FAO (2010), estes tiveram um aumento considerável em 2007 e 2008. Isso porque, nesse período, os preços internacionais das *commodities* de alimentos subiram a níveis sem precedentes em termos nominais, como foi testemunhado pelo índice de preços alimentares da FAO sobre mercadorias. Este índice atingiu um pico em Junho de 2008, antes de recuar aos níveis de 2006, no início de 2009. Esse fato é ilustrado na figura 4 abaixo:

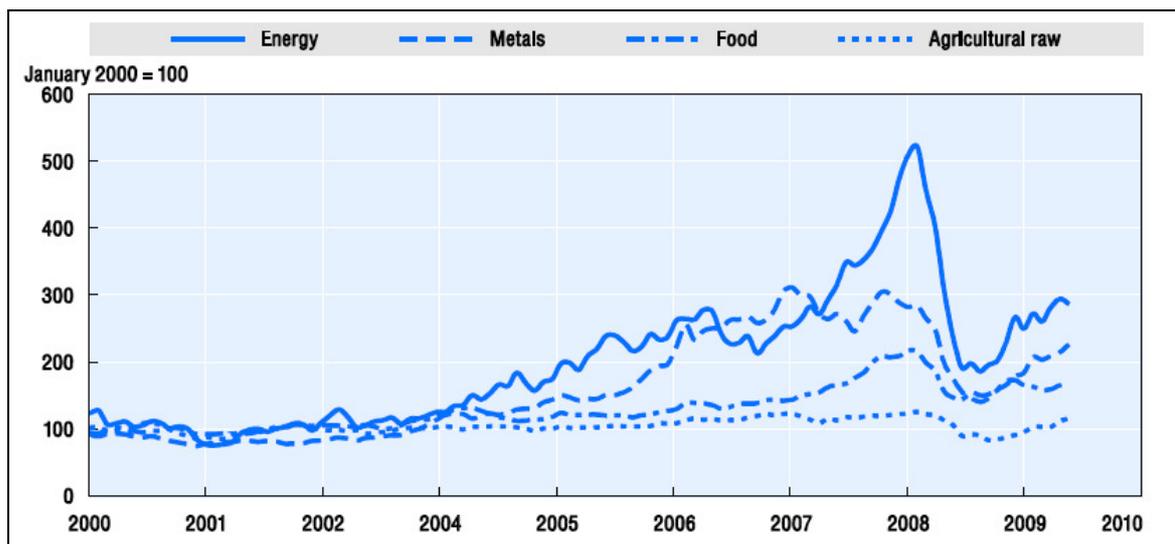


Figura 4 – Gráfico - Movimento dos preços da commodities 2000-2010.

Fonte: FMI (2010).

Este aumento dos preços dos produtos primários de alimentos seguiu o que foi descrito como o maior e mais longo aumento nos preços das *commodities* globais em muitos anos. Os fatores subjacentes desse aumento são de natureza macroeconômica, inclusive o rápido crescimento econômico dos países em desenvolvimento durante o período, particularmente na Ásia. Contudo, esses fatores também são de natureza monetária, incluindo o crescimento da oferta monetária, frouxidão financeira e cambial, movimentos da taxa de câmbio (principalmente a depreciação do dólar dos EUA).

De acordo com as projeções da OCDE e a FAO, até 2020 os preços médios dos produtos agrícolas terão grande volatilidade no mercado internacional e se manterão mais elevados que na década anterior. Preços elevados podem estimular aumento de produtividade e da produção, o que possibilita suprir o aumento da demanda de alimentos. Por outro lado, esse aumento de preços pode trazer sérias preocupações com a insegurança alimentar em países mais pobres.

Com base nas informações anteriores, pode-se dizer que há uma contínua tendência da urbanização e crescente renda per capita e classes médias emergentes, as quais vêm reforçar uma maior demanda de alimentos nesses países. De acordo com os dados da OCDE, FAO e USDA, países superpopulosos terão dificuldades de atender às demandas de alimentos por causa de

esgotamento de suas áreas agriculturáveis. Com relação ao Brasil, segundo as projeções da OCDE, FAO e USDA, este conduzirá a produção agrícola na próxima década e se consolidará como grande produtor mundial.

Abaixo segue algumas projeções e disposição dos principais produtos agrícola nacional no cenário mundial.

3.2.2 O comércio agrícola brasileiro: desempenho e projeções no cenário internacional

De acordo com o relatório do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), pode-se afirmar que os mercados internacionais vêm apresentando forte crescimento do consumo. O relatório deixa claro que as dificuldades de restituição dos estoques mundiais, o marcante acréscimo do consumo, especialmente de grãos, como milho, soja e trigo, e o acelerado processo de urbanização em curso favorecem países, como o Brasil, que têm grande potencial de produção e tecnologia disponíveis. Além desses fatores, outros favorecem o Brasil, tais como os recursos naturais e as condições climáticas. Essas características atribuem ao país um determinante de competitividade.

Conforme o relatório do MAPA – e considerando um cenário de recuperação e crescimento –, produtos, como milho, soja, trigo, carne de frango, açúcar, etanol, algodão e celulose, deve ter elevada possibilidade de crescimento para os próximos anos. Conforme tabela 1, dentre os produtos com crescimento potencial podemos destacar o etanol com variação de 146,13%, o algodão com variação de 58,27% e o trigo, carne de frango, açúcar e celulose com percentuais próximos ou superiores a 40%. Estes são percentuais de projeção para 2020, comparados com a safra de 2009/2010.

Tabela 1 - Produção brasileira produtos agropecuários selecionados

Produto	Unidade	2009/2010	2019/2020	Varição (%)
Milho	Milhões de toneladas	53,85	70,21	30,38
Soja/grão	Milhões de toneladas	61,77	81,95	32,67
Trigo	Milhões de toneladas	5,09	7,07	38,90
Laranja	Milhões de toneladas	18,99	21,06	10,90
Carne de Frango	Milhões t equiv.carçaça	11,62	16,63	43,12
Carne Bovina	Milhões t equiv.carçaça	8,02	9,92	23,69
Carne Suína	Milhões t equiv.carçaça	3,24	3,95	21,91
Cana de açúcar	Milhões de toneladas	714,31	893,00	25,02
Açúcar	Milhões de toneladas	32,99	46,70	41,56
Etanol	Bilhões de litros	25,56	62,91	146,13
Algodão	Milhões de toneladas	1,27	2,01	58,27
Arroz	Milhões de toneladas	12,59	14,12	12,15
Feijão	Milhões de toneladas	3,58	4,27	19,27
Leite	Bilhões de litros	31,12	37,75	21,30
Farelo de soja	Milhões de toneladas	24,12	28,17	16,79
Óleo de soja	Milhões de toneladas	6,24	7,92	26,92
Batata-Inglesa	Milhões de toneladas	3,57	4,17	16,81
Mandioca	Milhões de toneladas	26,80	30,19	12,65
Fumo	Milhões de toneladas	0,92	1,08	17,39
Papel	Milhões de toneladas	9,76	12,24	25,41
Celulose	Milhões de toneladas	13,12	18,10	37,96

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

No que se refere à produção de grãos brasileira (milho, soja, trigo, arroz e feijão), estes deverão crescer aproximadamente 40,74 milhões de toneladas até 2020, passando de 136,88 milhões de toneladas no biênio 2009/2010 para 177,62 milhões de toneladas em 2019/2020, com aumento percentual de 29,76%. Destes podemos destacar o milho, a soja e o trigo que apresentam resultados acima da média. Conforme apresentado na Tabela 2, considerando as projeções para o biênio 2019/2020, destacam-se a soja e o milho que, somados, representam mais de 85% da produção total de grãos. O trigo também apresenta um aumento significativo na quantidade produzida, com crescimento de 38,9%, mas representa menos de 4% do total de grãos produzidos no projetado para a safra 2019/2020.

Tabela 2 - Produção de grãos em milhões de toneladas

Grão	2009/2010 (milhões de "t")	2019/2020 (milhões de "t")	Variação (milhões de "t")	Variação (%)	Relativo
Milho	53,85	70,21	16,36	30,38	39,53
Soja	61,77	81,95	20,18	32,67	46,14
Trigo	5,09	7,07	1,98	38,90	3,98
Arroz	12,59	14,12	1,53	12,15	7,95
Feijão	3,58	4,27	0,69	19,27	2,40
Total	136,88	177,62	40,74	29,76	100,00

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

Para as carnes (frango, bovina e suína) há a projeção de um crescimento em torno de 7,62 milhões de toneladas. Isso corresponde, em termos relativos, à aproximadamente 33,30% da produção de carnes da safra de 2009/2010. A carne de frango terá o maior crescimento em produção neste estrato, com aumento superior a 5 milhões de toneladas no comparativo com a projeção da safra 2019/2020 em relação à safra 2009/2010. Isso representa um crescimento de 43,12% e mais da metade da produção de carnes na projeção.

Tabela 3 - Produção de carnes em milhões de toneladas

Carnes	2009/2010	2019/2020	Variação (quantidade)	Variação (%)	Relativo
Frango	11,62	16,63	5,01	43,12	54,52
Bovina	8,02	9,92	1,9	23,69	32,52
Suína	3,24	3,95	0,71	21,91	12,95
Total	22,88	30,5	7,62	33,30	100,00

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

Considerando ainda as principais tendências de produção, o MAPA aponta o açúcar, o etanol e o leite como principais produtos com grande destaque no crescimento. O açúcar tem um aumento previsto de mais de 13 milhões de toneladas, o etanol mais de 37 bilhões de litros, e o leite com 6,63 bilhões de litros. Com relação ao etanol, este representará mais de 42% da produção desses produtos se as projeções se confirmarem.

Tabela 47 - Produção de açúcar, etanol e leite

Produtos	2009/2010	2019/2020	Aumento (t) e (l)	Crescimento (%)	Relativo
Açúcar (t)	32,99	46,70	13,71	41,56	31,69
Etanol (l)	25,56	62,91	37,35	146,13	42,69
Leite (l)	31,12	37,75	6,63	21,30	25,62
		147,36			100,00

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

De acordo com estudos do MAPA (2010), o desenvolvimento da produção agrícola no Brasil deve ocorrer com base na produtividade, com forte crescimento total dos fatores. Os resultados mostram maior acréscimo da produção agropecuária do que da área ocupada. As projeções sugerem que, de 2010 a 2020, a taxa anual média de crescimento da produção de lavouras deverá ser de 2,67%, enquanto a expansão da área ocupada será anualmente de 0,45%.

Os estudos realizados sobre o período até 2019/2020 assinalam que a área total plantada com lavouras deve passar de 60,09 milhões de hectares em 2010 para 69,66 milhões em 2020. Isso significa uma ampliação de 9,57 milhões de hectares de área plantada, o que corresponde a um crescimento próximo de 16%. Esse aumento refere-se ao plantio de soja que terá mais de 4,66 milhões de hectares, e de cana de açúcar, mais 4,29 milhões (MAPA, 2010)

O milho poderá ter uma expansão de área em torno de 1,14 milhões de hectares. Mesmo com uma variação projetada de 8,39%, essa cultura apresenta uma queda de 22,62% para 21,15%, comparando o total de área plantada na safra 2009/2010 com o total de área prevista pela projeção para 2019/2020. Destacam-se as áreas plantadas de soja e de cana de açúcar, as quais aumentam suas representatividades de 36,93% e 14,40% para 38,54 e 18,58%, respectivamente (MAPA, 2010)

Com relação às demais lavouras estudadas, estas podem sofrer perdas de área plantada, como as lavouras de café, laranja, arroz, feijão e batata inglesa. Entre estas, destacam-se as lavouras de arroz, as quais podem perder 29,58% da área plantada e reduzir sua participação na área total de 4,73% para 2,87%, e as da batata inglesa, com 13,33% de decréscimo na projeção da próxima década.

Tabela 5 - Área plantada (milhões de hectares) - Atual e projetada

Produto	2009/2010	2019/2020	Variação área	Variação %	Relativo 2010	Relativo 2020
Milho	13,59	14,73	1,14	8,39	22,62	21,15
Soja/grão	22,19	26,85	4,66	21,00	36,93	38,54
Trigo	2,25	2,49	0,24	10,67	3,74	3,57
Café	2,11	1,94	-0,17	-8,06	3,51	2,78
Laranja	0,82	0,78	-0,04	-4,88	1,36	1,12
Cana de açúcar	8,65	12,94	4,29	49,60	14,40	18,58
Algodão	1,04	1,27	0,23	22,12	1,73	1,82
Arroz	2,84	2,00	-0,84	-29,58	4,73	2,87
Feijão	4,11	4,02	-0,09	-2,19	6,84	5,77
Batata inglesa	0,15	0,13	-0,02	-13,33	0,25	0,19
Mandioca	1,88	2,00	0,12	6,38	3,13	2,87
Fumo	0,46	0,51	0,05	10,87	0,77	0,73
Total	60,09	69,66	9,57	15,93	100,00	100,00

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

Além do aumento da produção, o estudo do MAPA prevê que o Brasil vai reforçar a sua posição como líder mundial em exportações agrícolas. De acordo com os dados da tabela 06, para os produtos café e açúcar, o MAPA manteve as posições da safra de 2009/2010 por não dispor de projeções para esses produtos.

Tabela 6 – Participação do Brasil no Comércio Mundial de Alimentos- atual e projetada

Produto	2009/2010	2013/2014	2014/2015	2018/2019	%
Açúcar	46,50	46,50	46,50	46,50	0,00
Café verde/grão	27,20	27,20	27,20	27,20	0,00
Soja/grão	30,20	31,90	32,50	35,80	5,60
Farelo de soja	22,10	20,70	20,50	19,50	-2,60
Óleo de soja	21,10	16,20	16,40	17,80	-3,30
Milho	10,10	10,90	11,20	12,70	2,60
Carne bovina	25,00	30,90	30,70	30,30	5,30
Carne suína	12,40	14,00	13,90	14,20	1,80
Carne de frango	41,40	47,70	48,00	48,10	6,70
TOTAL	236,00	246,00	246,90	252,10	16,10

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo MAPA (2010).

Vale destacar que a soja terá uma participação percentual de aproximadamente 5,6% de aumento, e as exportações de carnes (bovina, suína e frango) de 13,8% da participação do Brasil no comércio mundial, comparando a projeção para a safra de 2018/2019 com a atual, de 2009/2010.

Dos produtos analisados, somente o farelo de soja e o óleo de soja apresentam redução percentual na participação do Brasil no comércio mundial de alimentos, de 2,6% e 3,3%, respectivamente. Se as projeções se confirmarem para o final do período estudado, o Brasil deverá ser o responsável por prover grande parte do mercado mundial de alimentos.

Com base nos dados da figura 5, as projeções das exportações brasileiras confirmam as afirmações acima. Destacam-se produtos, como o milho, que tiveram crescimento superior a 65%, como o leite, com 76,36%, o algodão, com 76,36% e, em especial, o etanol, com variação de aproximadamente 182% na comparação com a projeção para a safra de 2019/2020.

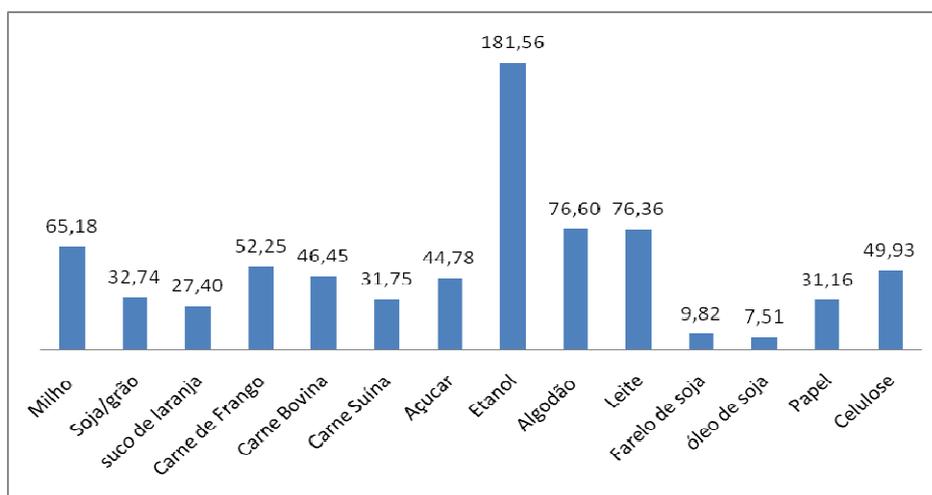


Figura 5 – Gráfico - Projeções do crescimento das Exportações Brasileiras para 2019/2020 (%)

Fonte: elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo MAPA.

Dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que o maior crescimento mundial no setor agrícola será o do mercado brasileiro, representando mais de 40% de expansão até 2019. Pautado na tendência de inclinação das taxas de crescimento populacional e na

expansão da produtividade do Brasil, o excedente exportado tenderá a ascender nos próximos anos, ampliando ainda mais a participação do país no comércio agrícola mundial.

A União Européia continua sendo o grande mercado comprador dos produtos do agronegócio brasileiro. Em 2010, foi responsável por mais de 25% dos embarques de produtos brasileiros. A China mantém-se como o segundo maior destino, com participação superior a 15% das vendas do agronegócio. EUA e Rússia seguem na terceira e quarta posições, com participação de aproximadamente 6% cada. Entre os 10 principais parceiros comerciais do agronegócio brasileiro, apenas a Argentina aparece como representante dos países do Cone Sul, com participação de quase 2% (BARROS; ADAMI, 2011). Isso pode ser visualizado na figura 6.

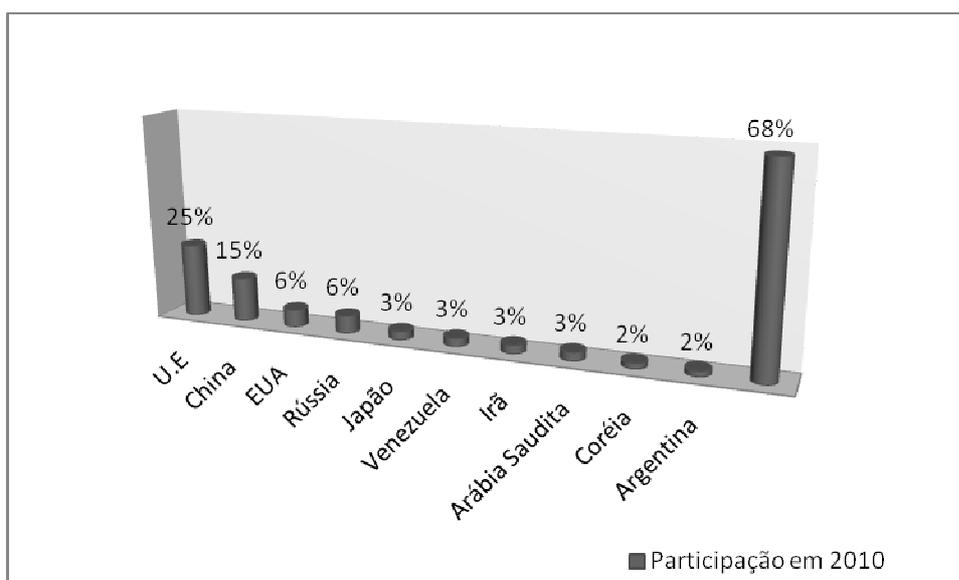


Figura 6 – Gráfico - Exportações do Agronegócio Brasileiro por destino (2010)

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SECEX.

No que se refere aos grupos de produtos exportados, destacaram-se, em 2010, os produtos do complexo da soja, com participação superior a 26%. As carnes também aparecem como os principais produtos exportados pelo agronegócio em 2010, com participação de 19%. O grupo formado pela cana e sacarídeos também

tem percentual de 19%, já os produtos florestais aparecem com 10%. Isso pode ser visualizado na figura 7.

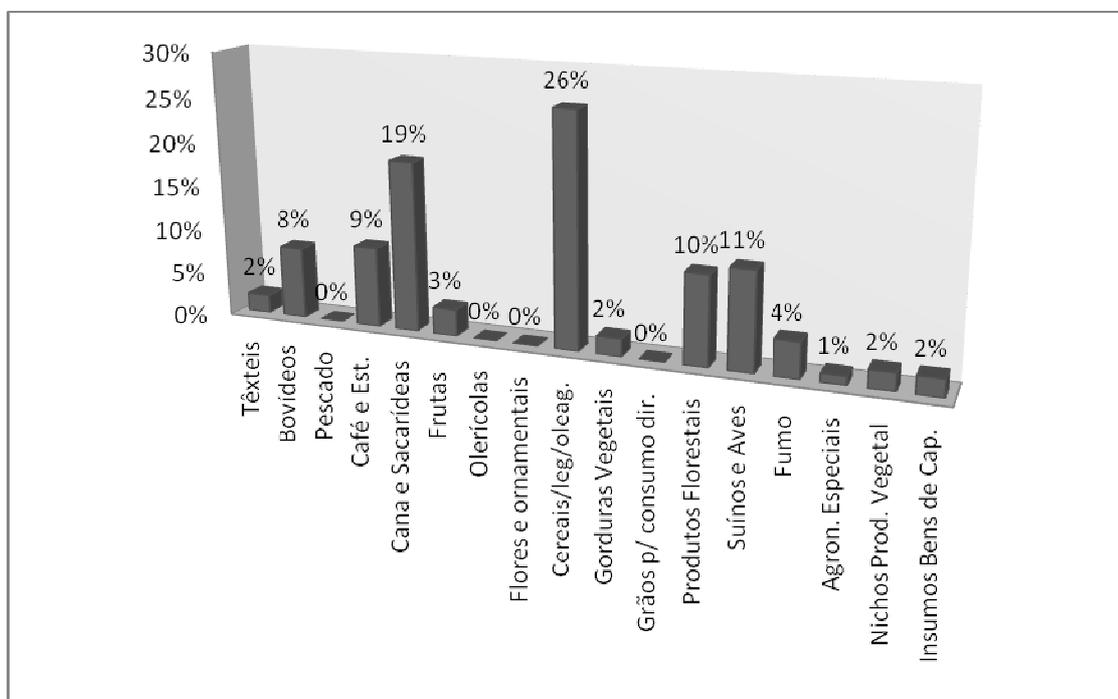


Figura 7 – Gráfico - Participação dos grupos de produtos (2010) - Exportação

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SECEX.

Além da produção e do significativo aumento das exportações para os próximos anos, o estudo projetou o aumento do consumo interno considerando este grande e crescente mercado. Segundo dados da ONU para 2010, o Brasil possui a quinta maior população do mundo, atrás somente da China, Índia, Estados Unidos e Indonésia. O consumo de grãos está projetado para aumentar 19,87%, enquanto o consumo de carne está previsto para expansão superior a um quarto. A maior parte do aumento na produção de milho deverá ser destinada ao mercado interno, consumo este projetado em 56,19 milhões de toneladas, o que representa um aumento percentual de 21,65, comparando com a safra de 2009/2010. Esse produto é destinado a imensa demanda dos produtores de carnes e aves. As projeções de produção e consumo de arroz, feitas pelo Mapa, mostram a necessidade de importação para os próximos anos. Isso pode ser visualizado na figura 8.

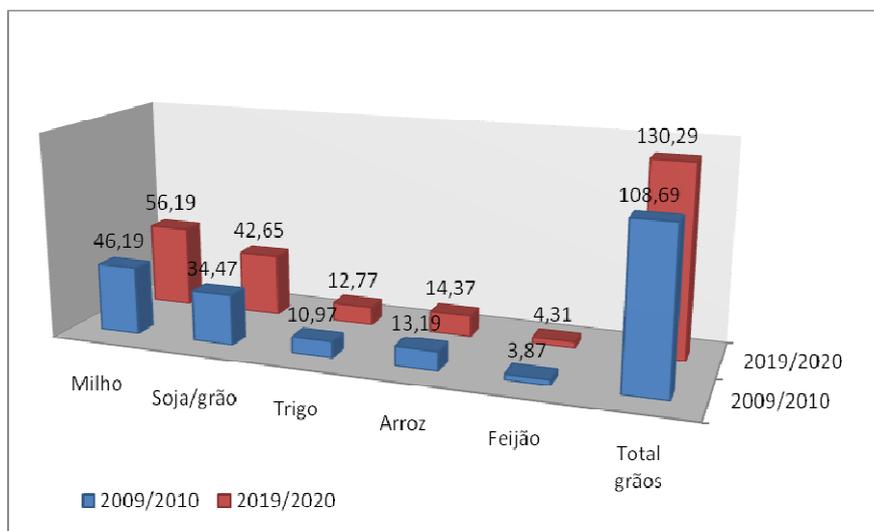


Figura 8 – Gráfico - Consumo interno de grãos (milhões de toneladas) - atual e projetada

Fonte: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (2010).

No consumo de carnes, destaca-se o frango que apresenta uma projeção de crescimento superior a 37%, aumentando o consumo interno em 2,96 milhões de toneladas. Desse modo, embora o Brasil seja, em geral, um grande exportador de vários desses produtos, o consumo interno é fator importante no destino da produção. O consumo interno de carnes pode ser visualizado na figura 9.

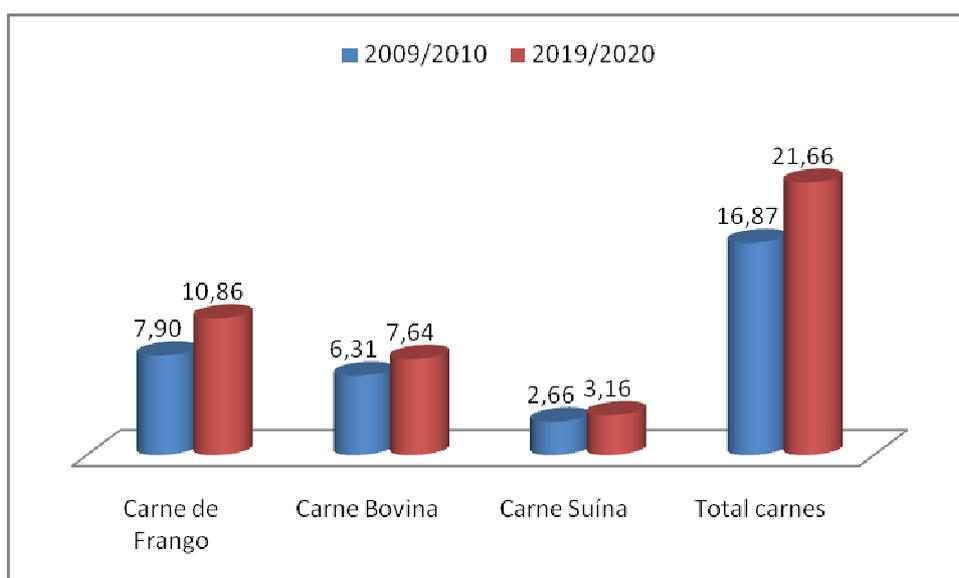


Figura 9 – Gráfico - Consumo interno de carnes (milhões de toneladas).

Fonte: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (2010).

É reconhecida, pela maioria dos analistas econômicos, a necessidade de, pelo menos, dois ou três anos para que o mercado absorva totalmente a crise de 2008 e restabeleça a confiança, dado que a visão prospectiva não é estática. As revisões sobre o tema precisam ser periódicas, diante das mudanças nos ambientes interno e externo. Por esse motivo, instituições que trabalham com visão de longo prazo, atualizam sistematicamente suas projeções. (MAPA, 2010).

Finalizando esta seção, cumpre destacar que irá ocorrer, na próxima década, uma desaceleração do crescimento populacional. No entanto, essa desaceleração será menor em alguns países, principalmente nos em desenvolvimento. As variações nos preços, no sentido de aumento, podem resultar em preocupações com insegurança alimentar e instabilidade econômica nesses países.

Pode-se dizer que, nos próximos anos, a agricultura brasileira voltada para o mercado externo terá grande potencial de crescimento, visto que o mercado internacional tem apresentado acentuado crescimento do consumo, principalmente de soja, milho e trigo. Além disso, países com grande população terão problemas para atender às demandas de alimentos, em virtude da exaustão de suas áreas agricultáveis.

O processo de urbanização em curso no mundo cria condições favoráveis aos países como o Brasil, que têm imenso potencial de produção e tecnologia disponível. No entanto, com o aumento da integração econômica e do volume comercial global do comércio internacional brasileiro (que cresce mais rápido que o PIB), isso poderá tornar o Brasil cada vez mais dependente de outros mercados para sua prosperidade, o que pode deixar o país vulnerável às alterações de condições econômicas mundiais.

Com o aumento cada vez maior da interligação dos mercados, as relações comerciais estão tendo uma finalidade cada vez mais importante na distribuição de renda e do comércio entre países. Essas relações comerciais são um grande estímulo para o crescimento econômico e redução da pobreza nos países menos desenvolvidos. Torna-se de extrema importância o acesso aos mercados de países desenvolvidos por parte dos países mais pobres, pois o aumento do acesso a mercados pode auxiliar esses países a acelerar o crescimento econômico.

No que se refere à redução do protecionismo por parte dos países desenvolvidos, esta se torna fundamental para redução da pobreza em nível mundial, pois os mercados internacionais podem fornecer uma fonte importante de demanda para os exportadores de países em desenvolvimento, dando suporte aos meios de vida e estimulando a economia rural. O protecionismo acaba causando erosão da demanda e desestabiliza os mercados locais.

Por esses motivos, desde a Rodada do Uruguai sobre comércio mundial, os representantes dos países membros da OMC têm buscado consolidar a redução de barreiras comerciais, principalmente em países industrializados. Com relação ao Brasil este tem grande interesse na redução de tarifas, na eliminação de subsídios à exportação e na redução de subsídios de apoio à produção interna, pois busca acentuar a competitividade internacional dos seus produtos.

No próximo capítulo serão destacados estas discussões e seus avanços.

4 A AGRICULTURA NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: DO GATT À OMC

Neste capítulo serão abordados temas referentes à reestruturação da ordem mundial no período Pós II Guerra, quando as discussões sobre comércio passaram a consolidar um processo de negociações multilaterais. Para tanto, será apresentado um breve histórico sobre a criação, surgimento e evolução do GATT. Além disso, tratar-se-á da Rodada do Uruguai e do Acordo Agrícola, da Organização Mundial do Comércio e da Rodada Doha do Desenvolvimento.

4.1 Reestruturação da ordem internacional

A grande depressão²⁶ mundial de 1930, que assolou principalmente a economia americana e se espalhou em seguida para a Europa, países da África, Ásia e América Latina, acabou causando grandes desequilíbrios internos e externos, os quais dificultaram as economias dos países abatidos pela crise. Nessa época, muitos países resolveram esse problema cortando suas relações comerciais com o resto do mundo e eliminando a possibilidade de qualquer desequilíbrio externo significativo. Houve também elevação das tarifas alfandegárias por parte de muitos países, diminuindo drasticamente o nível de comércio internacional.

Esse movimento de redução das relações comerciais com o resto do mundo acabou por reduzir os ganhos do comércio, impôs custos elevados à economia global e fez com que o mundo demorasse a se recuperar da depressão, na qual, até 1939, vários países encontravam-se mergulhados. Neste sentido, começou a ocorrer o reconhecimento de que todos os países sairiam ganhando

²⁶ A crise iniciou-se no âmbito do sistema financeiro na chamada Quinta-Feira Negra (24/10/1929), que a história registra como sendo o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. Era um momento de intensa especulação na Bolsa, e a economia norte-americana estava em plena prosperidade. No entanto, de repente, 70 milhões de títulos foram jogados no mercado sem encontrar uma contrapartida da demanda. A crise espalhou-se para outros ramos da atividade econômica, atingindo a produção, levando a uma queda da renda nacional e a uma retração na demanda, ao aumento dos estoques e à vertiginosa queda dos preços. As atividades econômicas foram reduzindo e sucederam-se falências, sendo que milhões de trabalhadores ficaram desempregados (SANDRONI, 1999).

em um mundo com comércio internacional mais livre, uma vez que a cooperação internacional ajudaria cada país a preservar seu equilíbrio externo e a estabilidade financeira, sem sacrificar os objetivos da política econômica interna. Reconhecer esse fato foi o ponto de partida para o sistema monetário internacional que viria a vigorar no pós-guerra, o chamado acordo de *Bretton-Woods* (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Krugman e Obstfeld (2005) lembram que, mesmo com a continuidade da guerra, os representantes dos Estados aliados estavam inquietos com as necessidades econômicas mundiais após o fim do conflito. Levando em consideração o desastre econômico do período entre guerras que praticamente destruiu muitas economias, esses representantes queriam planejar um sistema monetário internacional que levasse ao pleno emprego²⁷, à estabilidade dos preços e que permitisse que os países alcançassem o equilíbrio externo sem ter de estabelecer restrições ao comércio internacional.

Em termos de comércio, as ideias principais eram de que se deveria caminhar no sentido de solidificar um processo orgânico de negociações multilaterais ao invés dos tradicionais acordos bilaterais entre os países. Sendo assim, dever-se-ia caminhar para a substituição progressiva de um protecionismo exagerado, dominante no mercado internacional, pela emergente ideologia defensora do livre comércio.

Neste sentido, ressalta-se que o grande desafio a ser enfrentado, no final da II Guerra Mundial, era a construção simultânea de uma paz duradoura e de um novo modelo de sociedade capitalista. Gonçalves et al. (1988) explicam que se buscava evitar uma instabilidade política e econômica que levasse ao avanço do socialismo, portanto, era necessário construir regras onde as forças de mercado pudessem atuar, evitando problemas futuros.

Cabe lembrar ainda que, de acordo com Vinentini (2007), em 1945, os Estados Unidos (EUA) tinham vantagens nunca vistas por nenhuma potência mundial, visto que dominavam os mares, tinham bases aéreas e navais, exércitos, bomba atômica e aviação estratégica com capacidade para alcançar grande parte do planeta. Os EUA passaram a regular e dominar os investimentos e o

²⁷ Em termos mais globais, *pleno emprego* significa o grau máximo de utilização dos recursos produtivos (materiais e humanos) de uma economia (SANDRONI, 1999, p.273).

intercâmbio de mercadorias em escala planetária. Ressalta-se ainda que a hegemonia americana esteve presente também na diplomacia, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual serviu de instrumento jurídico, político e ideológico do internacionalismo indispensável à construção de um sistema mundial calcado no livre fluxo de mercadorias e de capitais.

Foi nesse momento histórico que representantes de 44 países se reuniram em *Bretton Woods, New Hampshire*, em 1944, para assinar o Acordo que deu origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Banco Mundial e à Organização Internacional do Comércio (OIC).

A instabilidade financeira, o desemprego e a desintegração econômica internacional que o mundo viveu no período entre guerras acabaram influenciando o acordo que criou o FMI. Este tem o propósito de ser uma instituição destinada a colaborar na manutenção do equilíbrio dos balanços de pagamentos, quando afetados por oscilações de caráter cíclico. Já o Banco Mundial tem a função de contribuir para a reconstrução da economia dos países destruídos pela guerra, incentivando-os a desenvolver políticas de crescimento de longo prazo. Além disso, ajuda antigos territórios colonizados a desenvolver e modernizar suas economias. Por sua vez, a Organização Internacional do Comércio (OIC) tinha como objetivo principal construir um sistema de comércio mundial com regras definidas, facilitando o funcionamento das forças de mercado e buscando redução às restrições do comércio (BARRAL, 2005).

Configurou-se, assim, um novo sistema financeiro internacional e, por trás disso, estava o propósito de criar condições para a globalização do capitalismo. Como nesse momento havia de um lado o bloco soviético, de outro os países de economia de mercado (o mundo capitalista), as instituições de *Bretton Woods* regeram apenas a economia destes últimos, até que o mundo se unificasse na década de 1990 (CERVO, 2008b).

A OIC foi idealizada e seus princípios passaram a constar na Carta de Havana, com a qual os países membros buscavam uma política de igualdade de tratamento para todos os países signatários, reduções tarifárias e eventual eliminação das restrições quantitativas ao comércio. No entanto, essa Carta precisava ser aprovada e ratificada pelos países que passariam a integrar a nova organização. Neste sentido, foi criado um acordo temporário que possibilitou lidar

com as questões de tarifas e comércio até que a OIC fosse aprovada e ratificada e, assim, pudesse ser implementada.

Num ambiente de crença e de expectativas em relação à OIC, em 1947, em Genebra, 23 países assinaram o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Este tinha por objetivo “servir de fórum para a negociação de acordos, visando à redução de tarifas e outras barreiras não alfandegárias a fim de estimular o desenvolvimento do comércio internacional” (SATO, 2006, p. 131). Esse arranjo do GATT deveria ter caráter temporário até que a Carta de Havana fosse discutida e aprovada pelas partes contratantes. Em 1948, ela fora aprovada, mas sua implementação ficaria na dependência da ratificação por parte dos países que passassem a integrar a nova entidade. No entanto, o senado americano acabou rejeitando a Carta de Havana. Assim, a OIC foi idealizada, mas não foi efetivada, pois, como lembra Sato (2006), o fato de o congresso americano não ratificar a Carta acabou prejudicando a continuação dessa organização. Mas, no seu lugar, ficou o GATT que, por se tratar de um órgão executivo, não exigia a aprovação pelo Congresso (SATO, 2006). Alguns itens da Carta de Havana passaram a constar no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que, originalmente, era um acordo provisório, mas permaneceu até 1995, quando entrou em vigor a Organização Mundial do Comércio (OMC).

4.2 O Acordo Multilateral de Comercio Internacional

Com relação ao GATT, cumpre ainda apresentar suas rodadas, dando ênfase principalmente à Rodada do Uruguai, que deu origem ao Acordo Agrícola, visto tratar-se de um importante Acordo Multilateral que coordenou o comércio em nível mundial. O GATT era um acordo multilateral de comércio internacional que foi assinado em 1947, com o foco voltado ao livre comércio. Juntamente com o FMI e o Banco Mundial, acabou compondo a mais expressiva realização organizacional do Acordo de *Bretton Woods*. Cabe ressaltar que o referido acordo deu origem à atual estrutura do comércio internacional.

Salvatore (1998) afirma que o GATT é regido por três princípios básicos. O primeiro é o princípio do tratamento igual, ou seja, da não discriminação, em que os países membros comprometem-se a estender às outras partes contratantes

qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido a qualquer outro país. O segundo é a eliminação de barreiras comerciais não tarifárias, tais como as cotas. O terceiro é a consulta entre as nações para a resolução de disputas comerciais no âmbito do GATT. As negociações entre os membros se davam em consecutivas reuniões, chamadas de rodadas de negociações que visavam à liberalização multilateral do comércio;

Durante sua existência, o GATT contou com oito rodadas de negociações multilaterais de comércio, como mostra detalhadamente a tabela 7 abaixo:

Tabela 7 – Rodadas comerciais do GATT

Rodada	Ano	Lugar	Temas tratados	Países
1ª	1947	Genebra	Tarifas	23
2ª	1949	Annecy	Tarifas	13
3ª	1951	Torquay	Tarifas	38
4ª	1956	Genebra	Tarifas	26
5ª	1960-1961	Genebra (Rodada Dillon)	Tarifas	26
6ª	1964-1967	Genebra (Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas antidumping ²⁸	62
7ª	1973-1979	Genebra (Rodada de Toquio)	Tarifas e acordos relativos ao marco jurídico	102
8ª	1986-1994	Genebra (Rodada do Uruguai)	Tarifas, normas, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC, etc.	123

Fonte: OMC, 2011

Com relação a essas rodadas, cabe recordar que, no que se refere ao comércio agrícola, foco deste estudo, as quatro primeiras realizadas sob a égide do GATT – a original (1947) e as três seguintes, *Annecy* (1948), *Torquay* (1951) e

²⁸ *Dumping* é a prática comercial que consiste em vender produtos a preços inferiores aos custos, com a finalidade de eliminar concorrentes e/ou ganhar maiores fatias de mercado. A OMC permite a introdução de tarifas especiais ou sobretaxas de importação como forma de limitar os efeitos do dumping, essas medidas são chamadas medidas *antidumping* (SANDRONI, 1999, p. 106).

Genebra (1956) – pouco contribuíram para a liberalização do comércio agrícola. No entanto, isso não significa que não havia, desde o início, a consciência de que a situação em relação ao comércio agrícola era importante (MESQUITA, 2005).

Em 1958, foi organizado, sob o patrocínio do GATT, o Relatório *Haberler* que reconhecia a existência de barreiras que dificultavam as exportações de bens manufaturados e mesmo de excedentes de produtos primários das economias em processo de industrialização. Conforme descreve Sato (1998), esse documento sugeria às nações industrializadas a adoção de medidas que promovessem o acesso de produtos exportados aos seus mercados por países em desenvolvimento. O referido autor lembra ainda que se difundiu, nessa época, o célebre argumento de *Raul Prebisch* – sobre a existência de uma convergência secular no sentido da deterioração dos termos de troca dos países exportadores de bens primários –, o qual passou a encontrar eco inclusive no âmbito de prestigiosas instituições dos Estados Unidos.

A quinta rodada do GATT, a Rodada *Dillon* (1961), foi pautada na discussão de restabelecer o equilíbrio de direitos e de obrigações entre a Comunidade Européia e os demais membros. Ressalta-se que as reduções tarifárias acordadas nessa rodada não tiveram nenhum efeito significativo para os produtos agrícolas (MESQUITA, 2005).

A partir da Rodada *Kennedy* (1964), a sexta, as negociações passaram a envolver também as proteções não-tarifárias e a agricultura, mas de forma muito superficial, sendo que as primeiras rodadas multilaterais já ocorridas na época abordaram principalmente tarifas sobre produtos manufaturados (RODRIGUES; PAULA, 2008). Isso ocorreu porque, no início da década de 60, os EUA começaram a enfrentar sucessivos déficits comerciais, nos quais o fluxo de investimentos norte-americanos para o exterior, somado ao déficit comercial, resultava em significativos déficits de balanço de pagamentos.

Com esse cenário, acabou sobrando espaço para que a agricultura passasse a desempenhar um papel central na nova rodada, pois os EUA tinham superávit agrícola, e as exportações adquiriam importância crescente para a sustentação da renda. A expectativa das autoridades norte-americanas, então, era de que a agricultura fosse liberalizada na nova rodada e, com isso, aumentassem as exportações que reduziriam os déficits comerciais americanos.

Mas, ainda na Rodada de Tóquio, a sétima, os países membros deram maior atenção ao tratamento de barreiras tarifárias e não tarifárias sobre produtos industrializados.

Desse modo, como explica Mesquita (2005), ao final de sete rodadas de negociações comerciais, ainda não fora possível adotar disciplinas eficazes para a agricultura. Ao contrário, as distorções tornaram-se mais marcantes com a conformação da Política Agrícola Comum (PAC²⁹), com seu forte viés protecionista que tornou a Comunidade Econômica Européia em um amplo exportador dos principais produtos agrícolas. O referido autor ressalta que as regras aplicáveis ao comércio de produtos agrícolas eram praticamente inexpressivas. Desde o início do GATT, foi difícil submeter o comércio de produtos agrícolas a regras efetivas, sendo que, durante a sua existência, a agricultura resistiu a todas as tentativas de liberalização e de disciplinamento. De acordo com Mesquita (2005, p.45), “durante as sete primeiras rodadas de negociações comerciais multilaterais, não houve um debate mais apurado sobre o protecionismo agrícola”.

Cabe lembrar que os constantes problemas para estabelecer disciplinas agrícolas nas Rodadas *Dillon*, *Kennedy* e *Tóquio* acabaram gerando pessimismo em relação não somente à inserção da agricultura às regras do GATT, mas quanto às perspectivas do próprio sistema de comércio multilateral. A agenda do GATT, até a Rodada Tóquio, era substancialmente uma agenda negativa, sem disciplinamento e discussões mais profundas para o setor agrícola. Mas foi a partir da Rodada do Uruguai, na década de 80, que se caminhou na direção de uma agenda positiva que implicou a regulação de políticas domésticas dos governos nacionais que tivessem efeitos sobre o comércio internacional (GONÇALVES et al., 1998).

A Rodada do Uruguai, realizada de 1986 a 1994, com a participação de 123 países, diferenciou-se das anteriores, por ter sido a mais completa e mais

²⁹ A PAC tem as suas raízes na Europa ocidental dos anos 50, período marcado por sociedades devastadas pela guerra, destruição da agricultura e insegurança quanto ao fornecimento dos produtos alimentares. A PAC incentivava, sobretudo, o aumento da produtividade agrícola, para que os consumidores pudessem contar com o fornecimento seguro de produtos alimentares acessíveis, e também para assegurar a viabilidade do sector agrícola da UE. A PAC atribuiu subsídios e criou sistemas susceptíveis de assegurar preços elevados aos agricultores, concedendo ainda incentivos para estes aumentarem os níveis de produção. (COMISSÃO EUROPÉIA DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO, 2011)

ousada rodada já realizada no GATT, sendo que foi nesse período que, inclusive, começou a discussão mais intensa sobre a liberalização agrícola. Conforme já ressaltado, por longo período das negociações do GATT, as discussões sobre questões agrícolas foram praticamente excluídas de sua agenda, devido à pressão dos países desenvolvidos que protegiam seus mercados e subsidiavam fortemente a agricultura. Destaca-se ainda que, pelo fato de ser um setor tão relevante e também tão sensível, o comércio internacional agrícola esteve sempre sujeito a diversas exceções, ficando ausente das regras multilaterais que disciplinam o comércio internacional no que se refere à agricultura.

No início dos anos 80, o contexto vivenciado na Europa favoreceu a redução do apoio agrícola, pois os dois choques do petróleo³⁰ levaram a grandes déficits fiscais, agravando a pressão sobre os orçamentos dos governos, fazendo com que os subsídios agrícolas significassem um ônus excessivo para os tesouros europeus. Esse quadro permitiu que, na pauta da reunião em *Punta Del Leste* – onde foi lançada a Rodada do Uruguai – fossem incluídos os temas agrícolas.

Desse modo, estabeleceu-se na Rodada do Uruguai um Acordo Agrícola visando a regulamentação da agricultura. Esse acordo trouxe diversas regras de comércio para a agricultura. As concessões e compromissos assumidos tornaram-se o marco jurídico-institucional para o projeto de reforma de longo prazo do comércio na agricultura.

Os resultados da Rodada do Uruguai de negociações multilaterais se concentraram em uma ata final, onde constam 16 artigos e quatro anexos. Mancini (2008) destaca que, até a Rodada do Uruguai, a posição brasileira no GATT era fortemente defensiva, uma vez que seu modelo de desenvolvimento era baseado no mercado interno. Embora o governo tivesse interesses agrícolas, não havia um esforço de sua parte para a defesa de uma agenda nessa área, explica a autora citada.

O Acordo Agrícola trouxe uma série de regulamentações para a agricultura – como será mais bem abordado na sequência deste estudo – dentre as quais

³⁰ O primeiro Choque do Petróleo foi quando os países ligados a OPEP elevaram em 400% os preços do barril de petróleo em 1973, passando de US\$ 2,20 para US\$ 8,65. Em 1979, os preços do barril de petróleo se elevaram ainda mais, chegando até a US\$ 34,37 o barril, os efeitos dessa elevação ficou conhecido como segundo choque do Petróleo (MAIA, 2003, p. 420).

está a própria submissão do setor às normas do GATT. Nesse momento, foram definidas três grandes modalidades das negociações agrícolas: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação (ARAÚJO; JANK, 2003).

4.2.1 A Rodada do Uruguai e o Acordo Agrícola³¹

Neste subitem são apresentadas informações sobre as negociações agrícolas e os três pilares que as sustentam. As informações contidas nesta subseção têm como base o Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai, assim como conhecimentos adquiridos nas entrevistas com representantes dos atores brasileiros envolvidos nas negociações agrícolas, principalmente do MAPA. Abaixo, segue figura 10 ilustrativa que apresenta os três pilares:

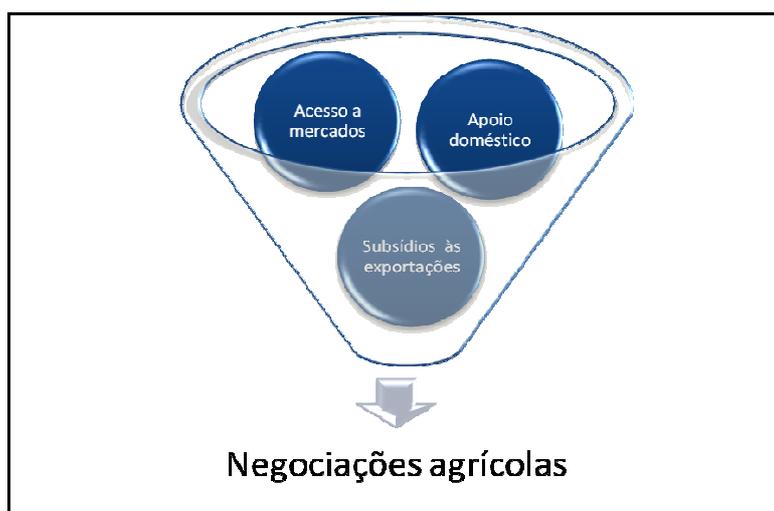


Figura 10 - Regulamentação da agricultura em três pilares

Fonte: elaboração própria

No que se refere ao Acesso a Mercados, as negociações agrícolas basearam-se na eliminação de barreiras não-tarifárias, através do mecanismo de "tarificação", e na consolidação e redução dos níveis tarifários. O item de Acesso

³¹ As discussões neste item têm como referência, além do Acordo Agrícola, comentários sobre os artigos desse acordo, os quais foram feitos pelo funcionário do MAPA que foi entrevistado pela autora do trabalho em janeiro de 2011 em Brasília, além de Comunicação pessoal recebida em 01 de fevereiro de 2011 por correio eletrônico.

a Mercados, artigo 4º do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai, refere-se ao grau de abertura de determinado mercado aos produtos estrangeiros. Relaciona-se ainda aos instrumentos e disciplinas que afetam a entrada de produtos de um país qualquer em outros países, tais como as restrições e/ou limitações à importação, com influência direta na competição entre produtos importados e seus similares domésticos. O Acordo Agrícola postulava que o Acesso a Mercados deveria ser ampliado através de redução nas barreiras e nas restrições comerciais.

Assim, nenhum país poderá fazer uso de barreiras não-tarifárias para impedir o acesso de produtos de outros países em seu mercado doméstico. A única forma de restringir a entrada de produtos passou a ser a tarifa, logo, o limite da proteção passa a ser o nível da tarifa consolidada, isto é, registrada na OMC. Araújo e Jank (2003) lembram que as restrições de acesso, antes da Rodada do Uruguai, davam-se de diversas formas, tais como restrições quantitativas, preços mínimos de importação, direitos variáveis sobre importações, licenças de importação discricionárias e restrições voluntárias à exportação. Desde então os países desenvolvidos passaram a fazer mais uso das barreiras técnicas e sanitárias.

A eliminação de todas as barreiras não tarifárias se daria pela sua transformação em um equivalente tarifário, isto é, pelo cálculo de uma tarifa que desse proteção equivalente. A metodologia utilizada era fazer com que o equivalente tarifário fosse estimado pela diferença no período base, (1986-1988) entre o preço vigente no mercado interno do produto protegido e o seu preço externo de referência. Isso acabou resultando em tarifas muito elevadas, os chamados "picos tarifários".

Então, no intuito de resolver problemas de tarifas muito elevadas – resultado do processo de "tarifização" –, os países que fizeram "tarifização" deveriam se comprometer a assegurar um determinado acesso aos seus mercados através de cotas tarifárias, garantindo "acesso mínimo" ou "acesso corrente". De acordo com o Acordo Agrícola, o "acesso corrente" não pôde ser inferior a 3% do consumo interno do país, se tal ocorresse, ele deveria garantir um "acesso mínimo", isto é, que no mínimo 3% (calculado entre os anos de 1986 e 1988) do seu consumo interno fosse atendido por importações de outros países.

Além disso, o país se comprometia a ampliar esse "acesso mínimo" em 5%, até o ano 2000 e, até 2004, para os países em desenvolvimento. Abaixo segue figura 11 ilustrativa dos instrumentos de Acesso a Mercado da Rodada do Uruguai.

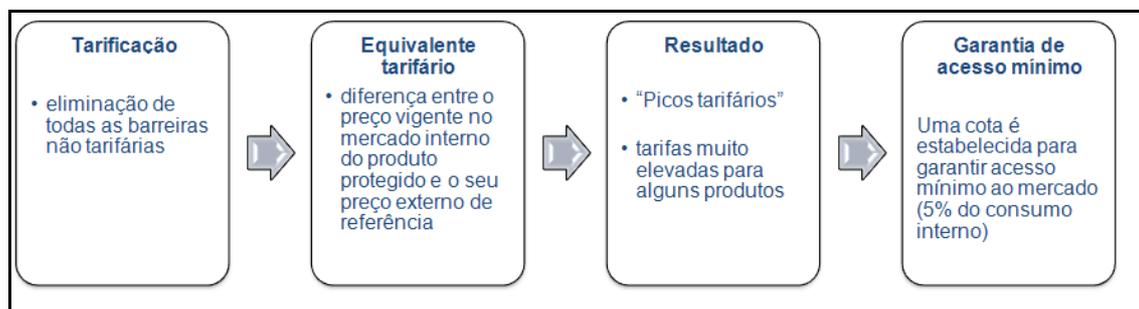


Figura 11 - Acesso a Mercado - Rodada do Uruguai

Fonte: elaboração própria

Carmona (2011) ressalta que foi dada alternativa para os países em desenvolvimento de consolidar tetos tarifários ao invés das tarifas praticadas em setembro de 1986. Por esse motivo, poucos países em desenvolvimento recorreram ao mecanismo da "tarificação", já que tiveram liberdade para fixar suas tarifas em patamares bem confortáveis.

Ficou acordado ainda que, durante o período de implementação do Acordo Agrícola, fosse feita uma redução média de pelo menos 36% nas tarifas agrícolas, por parte dos países desenvolvidos, com uma redução mínima de 15% por linha tarifária. Vale lembrar que, para os países em desenvolvimento, essas reduções foram de dois terços, ou seja, 24% e 10%, respectivamente. Para os países desenvolvidos, as reduções aplicaram-se sobre as tarifas vigentes em setembro de 1986 ou sobre os equivalentes tarifários resultante da tarificação (ACORDO AGRÍCOLA, 1996).

No que se refere ao tipo de tarifas, existem duas: a aplicada e a consolidada. A tarifa aplicada é a imposta efetivamente sobre as importações. Pode ser menor que a tarifa consolidada na OMC, porém não pode ser maior, conforme acordado na Rodada do Uruguai. Por sua vez, a tarifa consolidada, que é a negociada na OMC, é fixada como limite máximo ou teto tarifário dentro de

uma negociação comercial nessa organização. Contudo, a tarifa aplicada não pode ultrapassar a tarifa consolidada (GLOSSÁRIO ÍCONE, 2011).

A “água” na tarifa é a diferença entre a tarifa aplicada e aquela necessária para gerar comércio, ou seja, diferença entre a tarifa aplicada e a consolidada. Jakobsen (2008) explica que manter essa diferença entre as tarifas permite aos países em desenvolvimento elevá-las até o limite do percentual consolidado num momento de ameaça competitiva inesperada. Assim, essa diferença entre as tarifas tornou-se um mecanismo macroeconômico para os países em desenvolvimento.

Por sua vez, o pilar de Apoio Doméstico encontra-se descrito no artigo 6 do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai e refere-se às medidas adotadas pelos governos que têm por finalidade conferir um auxílio-proteção ao produtor nacional, por meio de subsídios ao preço de mercado ou de pagamentos diretos do governo. Cabe ressaltar que algumas políticas de apoio doméstico, como suporte de preço ou produções subsidiadas, acabam tendo o efeito de estimular a produção. Ou isso reduz as importações ou irão ocorrer exportações subsidiadas, o que acarreta em redução dos preços internacionais. O acordo sobre agricultura definiu dois tipos de medidas de apoio: as que estimulam diretamente a produção, e as que não têm efeito direto sobre ela. Desse modo, agrupou as políticas de apoio doméstico em três tipos: Caixa Verde, Caixa Amarela e Caixa Azul. Os subsídios são classificados de acordo com seu grau de distorção ao comércio e prevê medidas de uso exclusivo para os países em desenvolvimento (CARTA DE GENEVRA, 2002).

Na Caixa Verde, estão as medidas com impactos mínimos ao comércio e que podem ser usadas de forma livre, pois esta é composta por políticas de efeito nulo ou mínimo sobre a produção e, portanto, não sujeitas a compromissos de redução. Essas políticas incluem serviços governamentais, tais como pesquisa, defesa e inspeção sanitárias, infra-estrutura “da porteira para fora” e segurança alimentar. Além disso, incluem pagamentos feitos diretamente aos produtores, desde que não estimulem a produção, tais como certas formas de suporte direto à renda, assistência para ajudar os produtores a reestruturar sua agricultura, além de pagamentos sob programas ambientais e de desenvolvimento regional.

Por sua vez, a Caixa Azul contempla instrumentos ligados a controle de oferta e não estão sujeitos a compromissos de controle e redução da produção. Nesta caixa, a qual requer limitação na produção, além de certos programas governamentais para fomentar o desenvolvimento rural em países em desenvolvimento, foram permitidos pagamentos aos produtores.

Por fim, as políticas que fazem parte da Caixa Amarela são todas as governamentais que resultem em transferências orçamentárias ou pagamentos que o governo ou suas agências fazem em favor dos agricultores. Nestas estão incluídas apoios a preços, pagamentos diretos não-isentos de compromissos de redução, ou quaisquer outros subsídios não-isentos (CARTA DE GENEVRA, 2002). Os países desenvolvidos acordaram reduzir os números das políticas da Caixa Amarela em 20% em seis anos, iniciando em 1995. Países em desenvolvimento concordaram em cortar 13% dessas mesmas políticas em 10 anos. Observa-se que os países de menor desenvolvimento relativo não tiveram que se comprometer com qualquer corte.

Cabe ressaltar que as políticas da Caixa Amarela, que têm efeitos diretos sobre a produção, foram reduzidas e limitadas durante a Rodada do Uruguai. Carmona (2011) explica que os membros da OMC calcularam quanto de suporte desse tipo de política foi concedido para o setor agrícola entre 1986 a 1988, usando a Medida Geral de Apoio (MGA) ou AMS³²- sigla em inglês.

O cálculo do AMS se dá quando o governo garante um preço mínimo aos produtores, ou ele paga a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado ao produtor, ou ele compra a produção pelo preço mínimo estabelecido. No primeiro caso, o subsídio considerado é o valor total desembolsado pelo governo. No segundo caso, calcula-se a diferença entre o preço mínimo garantido e o preço de referência multiplicado pela produção atendida. O preço de referência é o preço de paridade de importação ou de exportação, dependendo do produto, no período entre 1986 e 1988.

Cada país calculou o subsídio distorcivo (Caixa Amarela) concedido a cada um dos seus produtos entre 1986 e 1988. Para aqueles produtos cujo apoio ficou

³² A AMS refere-se a um índice que mede o valor monetário da extensão do apoio governamental a um setor. A AMS, de acordo com a definição constante no Acordo sobre Agricultura da OMC, inclui desembolsos tanto orçamentários quanto de transferências de receita dos consumidores aos produtores, como resultado de políticas que distorcem os preços de mercado (DICIONÁRIO DE TERMOS DE COMÉRCIO, 2011).

acima de 5% do valor da produção, o valor do subsídio entrou no cálculo do AMS. No caso dos países em desenvolvimento, o percentual foi de 10%. Esse valor é o chamado de *minimis*. Quando os subsídios distorcivos estão abaixo deste limite, estes não estão sujeitos aos compromissos de redução da Caixa Amarela. Atualmente esta caixa é uma das questões agrícolas em negociação nas discussões de Rodada de Doha, explica Carmona (2011).

Os países desenvolvidos acordaram reduzir o AMS em 20% em seis anos, iniciando em 1995. Países em desenvolvimento concordaram em cortar 13% em 10 anos. Os países de menor desenvolvimento relativo não tiveram que se comprometer com qualquer corte.

No que se refere aos Subsídios às Exportações, o Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai acabou por proibir os países membros de dar subsídios vinculados à exportação, a menos que os subsídios estejam especificados na sua lista de compromissos. Subsídios à exportação são aqueles subsídios diretos a produtos voltados à exportação (GLOSSÁRIO ICONE, 2011).

O subsídio à exportação pode se dar através da garantia de um preço mínimo nas exportações, pelo qual o governo reembolsa ao produtor a diferença entre o preço exportado e o preço mínimo de garantia. O acordo da Rodada do Uruguai requer que os membros da OMC cortem tanto os valores monetários gastos quanto as quantidades exportadas que recebem subsídios.

Tomando as médias de 1998-90 como base, países em desenvolvimento concordaram em reduzir o valor das exportações em 36%, ao longo de seis anos, começando em 1995, e os países em desenvolvimento, 24% em dez anos. Os países desenvolvidos também concordaram em reduzir as quantidades exportadas com subsídios em 21%, no período de seis anos, e os países em desenvolvimento em 14%, no período de dez anos. O artigo 9º do parágrafo do Acordo Agrícola faz referência a parágrafos relativos à definição do que é um subsídio à exportação. Esses subsídios à exportação estão sujeitos aos compromissos de redução assumidos em virtude do acordo da Rodada do Uruguai.

Abaixo, segue resumo dos três pilares e os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Tabela 8 - As reduções nos subsídios e nas tarifas agrícolas da Rodada do

Uruguai

	Países desenvolvidos	Países em desenvolvimento
	6 anos (1995-2000)	10 anos (1995-2004)
Tarifas		
Corte médio geral	-36%	-24%
Corte mínimo por produto	-15%	-10%
Apoio doméstico		
Corte total do AMS (período base 1986-88)	-20%	-13%
Subsídios à exportação		
Valor dos subsídios	-36%	-24%
Quantidade subsidiada (período base 1986-90)	-21%	-14%

Os países de menor desenvolvimento relativo não tiveram que assumir compromissos de redução de tarifas e subsídios.

Para os países desenvolvidos, as tarifas usadas como base para o corte foram as tarifas consolidadas antes de 1º de janeiro de 1995. Para as tarifas não consolidadas, a tarifa aplicada em setembro de 1996, quando a Rodada Uruguai iniciou.

Fonte: Site MAPA, 2011.

O artigo 5º do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai trata da Salvaguarda Especial (SSG). Esse acordo permite aos países que procederam a Tarifificação o dispositivo da Salvaguarda Especial que admite impor uma sobretaxa à importação de determinado produto, nas seguintes condições: o volume de importação do produto objeto do processo de "tarifificação" aumenta excessivamente, ou o preço de importação do produto cai excessivamente em relação à média de referência do período 1986/88. Mas o acordo diz que a Salvaguarda Especial só pode ser acionada no comércio extracota, no caso de cotas tarifárias.

O Acordo Agrícola reconhece ainda o tratamento diferenciado e mais favorável a países membros em desenvolvimento. Esses países tiveram flexibilidade para implementar os compromissos de redução ao longo de um período de até 10 anos. Não se exigiu dos países membros de menor desenvolvimento relativo que assumam compromissos de redução.

Embora o objetivo fosse o de se fazer uma "tarificação" ampla, por questões políticas, foi negociada uma flexibilização em sua aplicação, desde que atendidos certos critérios: o produto beneficiado não poderia ser objeto de subsídios às exportações no país requerente; o produto deveria estar sujeito a políticas de controle de produção e as importações, no período base, deveriam ser inferiores a 3% do consumo interno. Carmona (2011) explica que essa flexibilização (prevista no Anexo V do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai) atendeu a interesses muito particulares do Japão e da Coreia do Sul, os quais tinham dificuldade para eliminar, de imediato, as restrições às importações de arroz.

O Acordo Agrícola, em seu artigo 13º, introduziu ainda a chamada Cláusula de Paz, ou de devida moderação, pela qual prevê que, durante o período de implementação do Acordo, até dezembro de 2003, as medidas de apoio doméstico adotadas pelos membros da OMC temporariamente não poderiam ser acionadas com base no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Desse modo, tais medidas estavam isentas de ações baseadas na anulação e limitação de benefícios e concessões tarifárias, dentro do Órgão de Solução de Controvérsias. Essa Cláusula de Paz estava em vigor desde 1.º de janeiro de 1995, com duração prevista de 9 anos, chegando a seu termo final no fim de dezembro de 2003. Cabe lembrar que, de acordo com Carmona (2011), essa cláusula foi uma exigência dos EUA e da UE para a conclusão da Rodada do Uruguai, porque eles temiam uma enxurrada de contenciosos logo após a sua conclusão, fato que não se confirmou.

Em suma, cabe ressaltar que, no que se refere aos três pilares de negociações da Rodada do Uruguai, o Acesso a Mercados teve como principal objetivo reduzir as tarifas e tentar abolir restrições aplicadas às importações de seus produtos agrícolas. Nesse item, optou-se por converter barreiras não tarifárias em tarifas. Neste mesmo acordo, deu-se especial atenção a Salvaguarda Especial, deixando espaço para proteção temporária contra aumentos repentinos de importações ou quedas nos preços mundiais dos produtos. No entanto, cabe observar que somente países que fizeram a "tarificação" puderam utilizar Salvaguardas Especiais. Muitos países em desenvolvimento não fizeram "tarificação". No que se refere ao apoio doméstico,

cabe ressaltar que o objetivo era reduzir o volume de recursos financeiros que distorcem o comércio de produtos agrícolas. O volume da ajuda é medido pelo “MGA”. Quanto aos Subsídios às Exportações, o Acordo buscou reduzi-los bem como proibir a adoção de novos, pois estes são extremamente prejudiciais, pois tornam os produtos mais baratos, tornando a concorrência entre países desleal.

4.3 A Organização Mundial do Comércio (OMC)

Na década de 80 para 90, também houve grandes transformações no cenário internacional, como o fim da Guerra Fria que se concretizou através de fatos, como a queda do Muro de Berlim (1989) e a dissolução da URSS (1991). Esses fatos revelam o triunfo do eixo capitalista e da globalização, e esse período foi proclamado pelo “presidente Bush” como de ‘Nova Ordem Mundial’, anunciada como a era da paz duradoura, prosperidade e democracia” (VIZENTINI, 2005). Com as ideias do liberalismo econômico, logo começou a ocorrer à percepção de uma importância maior das regras de comércio internacional. Neste sentido, buscou-se reforçar essas ideias através da criação de uma instituição que se ocupasse das normas que regem o comércio entre os países, em nível mundial, sendo esta uma organização para liberar o comércio, além de ser um foro para que os governos negociem acordos comerciais e ainda busquem resolver suas diferenças nessa área.

Desse modo, em 1995, no final da Rodada do Uruguai, passou a funcionar a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada pelo acordo de *Marraqueche*, assinado em Marrocos, em 1994, e com sede em Genebra, na Suíça. O acordo que cria a OMC contempla em sua estrutura Conferências Ministeriais que se realizam uma vez a cada dois anos.

A criação da OMC completou a estrutura do tripé (FMI, BIRD e OMC) que fora planejado em *Bretton Woods* (DI SENA JR, 2006). Esta é uma organização que provê fundamentos legais e institucionais ao sistema de comércio multilateral, constituindo-se, na prática, num foro onde se desenvolvem os processos de regulamentação do comércio multilateral (FORSCHETE, 2001). A criação da OMC, em 1995, também significou a maior reforma do comércio internacional

desde a II Guerra Mundial, constituindo-se em uma forma atualizada da OIC que foi idealizada, mas não implementada em 1948.

A OMC possuía 153 membros em 23 de abril de 2008. Entre seus princípios básicos estão: o princípio da nação mais favorecida, ou seja, tratamento igual para todos os membros da OMC, sem discriminação; e o princípio do tratamento nacional que diz respeito à não discriminação entre os produtos nacionais de um Estado-membro da OMC e dos demais membros, significando que as mercadorias e serviços nacionais e importados devem ter um tratamento igual.

O Acordo de *Marraqueche* que estabeleceu a OMC incorporou diversos acordos novos de grande abrangência e relevância, sendo que, diferentemente do GATT, a OMC abarca mais esferas do que o mero comércio de mercadorias. No acordo que cria essa organização, há a introdução de novas regras para produtos agrícolas e têxteis; abrange o comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual (Acordo TRIPS) (GUIA..., 2007).

As funções da OMC evoluiu na última década. Esta passou a ser um foro de negociações e supervisão das regras do comércio mundial e também atua como tribunal diplomático-jurídico de conflitos comerciais, no âmbito de seu mecanismo de solução de controvérsias. Com relação a seus textos jurídicos, estes envolvem o chamado princípio do compromisso único (*single undertaking*), isto é, os membros não podem selecionar isoladamente acordos, pois eles são vinculados entre si num só conjunto. Isso implica que, enquanto não houver definição para algum dos pontos negociados, nada estará acordado de forma definitiva. Nos acordos plurilaterais³³ da OMC, não se aplica esse princípio.

No que se refere à estrutura, o acordo constitutivo da Organização Mundial de Comércio de 1994, acordado em *Marraqueche*, terá a seguinte estrutura, detalhada no artigo IV:

- **Conselho Geral:** é o órgão incumbido de supervisionar a operação do Acordo e das decisões ministeriais, se reúne com maior frequência, em intervalos

³³ No âmbito da OMC, os acordos plurilaterais são aqueles que têm como característica principal a adesão facultativa, ou seja, são válidos somente para seus signatários. Como exemplos, destacam-se o Acordo sobre Compras Governamentais, o Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis e o Acordo sobre Produtos de Tecnologia da Informação (ICONE, 2011).

regulares (LAMPREIA, 1995). É composto por representantes de todos os membros e supervisiona a implementação das decisões ministeriais.

a) **Órgão de soluções de controvérsias** (OSC): é um mecanismo de solução de conflitos com a missão de solucionar controvérsias comerciais. Pode autorizar a aplicação de medidas de retaliação comercial se assim julgar necessário. O conselho geral se reunirá quando couber para desempenhar as funções de órgão de solução de controvérsias;

b) **Órgão de Exame das Políticas Comerciais**: é um mecanismo que visa analisar as decisões tomadas pelos membros em matéria de políticas comerciais e busca assegurar a transparência destas. Foi criado para examinar as políticas dos membros e confrontar sua prática comercial com as regras estabelecidas nos acordos da Organização Mundial do Comércio, reforçando, assim, o princípio da transparência (DI SENA JR, 2006);

c) **Os três conselhos**: um foi criado para o comércio de bens, outro para o comércio de serviços e o terceiro para os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o Comércio (denominada Conselho de TRIPS), que funciona sob a orientação do Conselho Geral. A Conferência Ministerial estabeleceu quatro comitês para discussões de temas específicos: o de Comércio e desenvolvimento; o de restrições por motivo de balanço de pagamentos; o de assuntos orçamentários, financeiros e administrativos; e o de comércio e meio ambiente;

d) **A Conferência Ministerial**: esta será composta por representantes de todos os seus membros, com reuniões no mínimo a cada dois anos. Tem a liberdade de adotar decisões sobre todos os assuntos compreendidos no âmbito de qualquer dos Acordos Comerciais Multilaterais, caso assim o solicite um membro. Cumpre destacar que já foram realizadas seis reuniões ministeriais na OMC: 1ª) Cingapura (1996); 2ª) Genebra (1998); 3ª) Seattle (1999); 4ª) Doha (2001); 5ª) Cancun (2003); 6ª) Hong Kong (2005). Abaixo segue figura 12 que apresenta a estrutura da OMC.

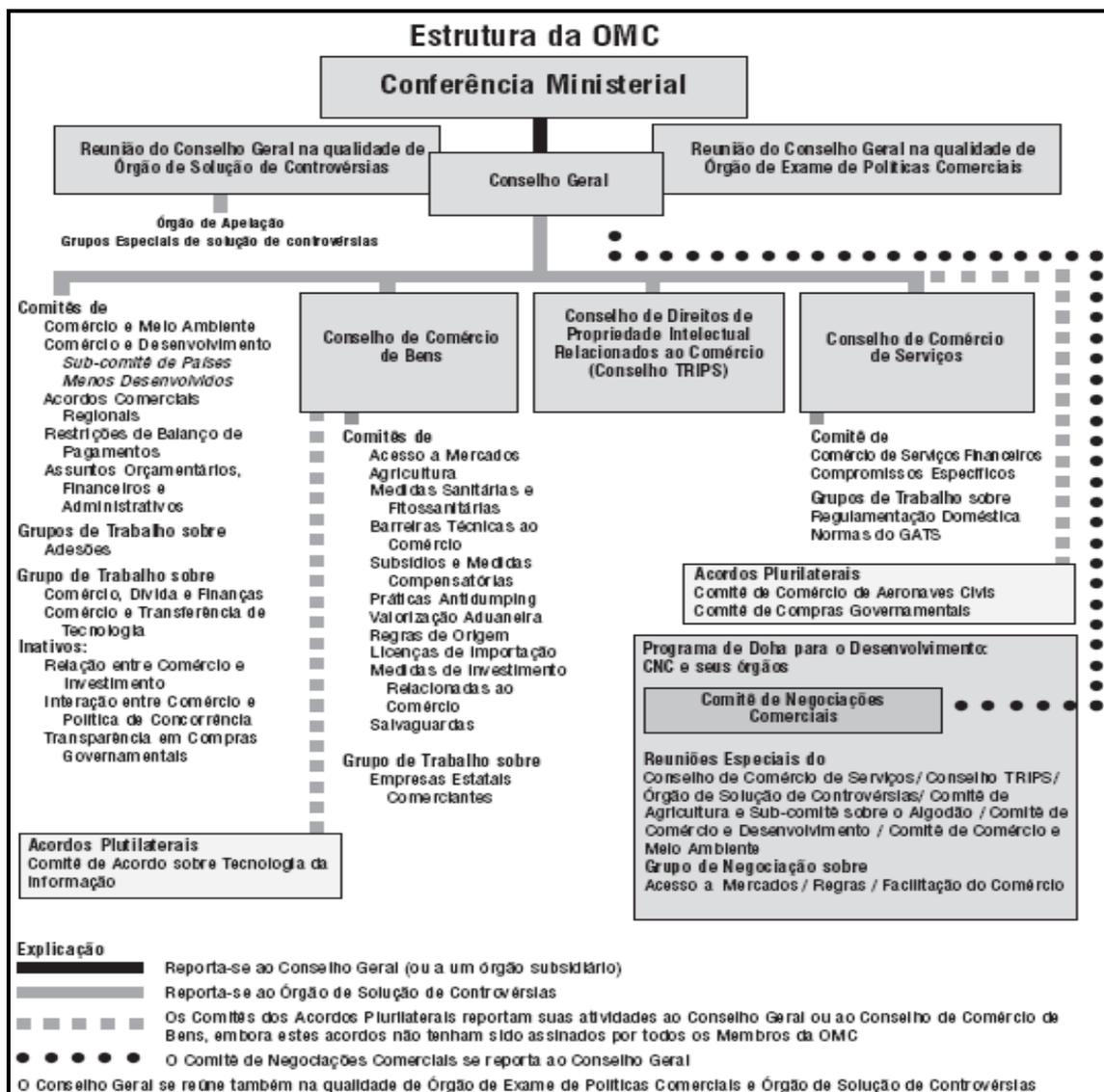


Figura 12 – Estrutura da OMC

Fonte: site da OMC ([http:// www.wto.org](http://www.wto.org))

A primeira conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio realizou-se em Cingapura, em 1996, com a participação de 128 membros, com o propósito de elaborar e rever regras vigentes no comércio internacional. Os pontos discutidos foram o acordo de informática e tecnologia, os subsídios agrícolas e a cláusula social, sendo que, desses tópicos de discussão, o acordo de informática e tecnologia levou a maior parte das discussões, constituindo-se vantagem para os países desenvolvidos (GRIECO, 2001).

A Conferência de Cingapura foi considerada um sucesso pelos países mais desenvolvidos, principalmente pelos Estados Unidos, União Européia e Japão. No entanto, o Grupo de *Cairns*, que concentra os países exportadores de produtos agrícolas e que, por isso, é contra aos subsídios na agricultura, considerou-a uma frustração. O objetivo principal dessa reunião era abordar um balanço dos dois primeiros anos da OMC e avaliar o estágio de implementação dos resultados da Rodada do Uruguai. No que se refere à agricultura, os países em desenvolvimento – em especial os membros do Grupo de *Cairns* – não conseguiram convencer os países que subsidiam em larga escala suas agriculturas a reduzirem essa prática já naquele ano. Logo, o tema agrícola não foi um tema destaque nas discussões de Cingapura, tornando, assim, os resultados bastante frustrantes para esse setor.

A segunda conferência ministerial realizou-se em Genebra, em 1998. Nesta, houve o estudo de medidas para acelerar a implementação do Plano de Ação para os Países menos desenvolvidos. No entanto, o debate das negociações foi mais intenso sobre telecomunicações e serviços financeiros e sobre a implementação do Acordo de Informação Tecnológica.

A terceira conferência realizou-se em Seattle, em 1999. As negociações agrícolas, a partir daí, ocuparam grande parte da agenda da OMC até o ano 2000. Nesse período, convergiram interesses dos EUA, do Grupo de *Cairns* e, especialmente, do Brasil (GRIECO, 2001). Essa conferência de Seattle pretendia lançar uma nova rodada de negociações da OMC, mas acabou fracassando devido a grandes divergências entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. A conferência de Seattle passou a ser um divisor de águas para uma postura mais crítica dos países em desenvolvimento.

A quarta conferência ministerial, de novembro de 2001, foi realizada em Doha, no Catar. Nesta foi feito o lançamento da rodada de negociações multilaterais, a Rodada Doha para o desenvolvimento, representando um marco na história da OMC.

Na Conferência Ministerial que aconteceu em Doha, em novembro de 2001, deu-se início a uma nova Rodada de Negociações chamada “Agenda para o desenvolvimento” e foram incluídos temas importantes e de grande interesse para os países em desenvolvimento, tais como agricultura, serviços, Acesso a

Mercados, novas regras *antidumping*, subsídios e propriedade intelectual. Esta nova rodada de negociações incluiu, ainda, novos temas, como investimentos, concorrência, compras governamentais e meio ambiente. Nessa rodada, permaneceram as divergências entre os dois grupos de interesses – os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Magalhães (2009) lembra que a quarta Conferência Ministerial de Doha, realizada em 2001, como a anteriormente realizada em Seattle, em 1999, instalou-se nesse clima de conflitos causados pelos anseios dos países em desenvolvimento que eram opostos aos interesses dos países desenvolvidos. Estes últimos tinham a intenção de manter políticas de resguardo de seus mercados e produtores nacionais. O referido autor ressalta ainda que foram relevantes nas negociações a pressão da opinião pública mundial e das ONGs que já haviam se manifestado na conferência de Seattle, através de protestos públicos contra o processo de globalização da economia.

Ao final dessa reunião de Doha, foi aprovada a inauguração da nova rodada de negociações (a Rodada de Doha para o desenvolvimento). Esta previa a rediscussão da problemática dos medicamentos e patentes, subsídios à agricultura, medidas *antidumping* empregadas por certos Estados, sobretudo, os Estados Unidos, como forma de defesa de mercados nacionais e questões relativas ao meio ambiente. Com essa proposta, buscava-se abrigar anseios dos países em desenvolvimento – dentre estes o Brasil – de conter na pauta de negociações temas que o grupo dos países desenvolvidos preferia manter sem alteração (MAGALHÃES, 2009).

A Rodada de Doha foi a nona de uma série de ciclos de negociação iniciados em 1947, com a criação do GATT. Thorstensen (2006) diz que essa nova rodada de negociações já estava planejada para iniciar em Seattle, em 1999, mas só foi iniciada em 2001, na reunião de Doha. Isso se deu devido ao receio de uma etapa recessiva da economia mundial e, especialmente, em decorrência dos ataques terroristas aos EUA, em setembro de 2001. Para estimular uma maior participação dos países em desenvolvimento, os países desenvolvidos acordaram dar ênfase especial aos temas ligados ao desenvolvimento, razão pela qual o ciclo foi denominado de “agenda de desenvolvimento de Doha”.

Na Rodada de Doha, estavam em discussão temas de grande interesse para o Brasil, como agricultura, serviços, acesso a mercados com nova etapa de redução tarifária para produtos industriais, aprofundamento de regras sobre *antidumping*, subsídios, acordos regionais e propriedade intelectual, além de novos temas, como investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio e comércio eletrônico e meio ambiente (CARTA DE GENEVRA, 2002).

A Rodada de Doha deu continuidade e tentou aprofundar o processo de reformulação do setor agrícola, iniciado na Rodada do Uruguai, com vistas à plena integração do setor nas disciplinas multilaterais de comércio. Conforme já ressaltado, foi na Rodada do Uruguai, com a assinatura do Acordo Agrícola, que se deram os primeiros passos de liberalização do setor, através de um tripé de negociações: aumentar o acesso a mercados, diminuir os níveis de apoio doméstico e disciplinar as formas de competição nas exportações. De acordo com a Carta de Genebra, o próprio Acordo apresentava em seu bojo, no artigo 20, mecanismo que presumia a continuidade das negociações no intuito de aprofundar o processo de reforma da agricultura, mas, em Doha, o Acordo Agrícola acabou adquirindo maior consistência e ambição em seu mandato (CARTA DE GENEVRA, 2002).

Cabe ressaltar que, na Declaração de Doha, os ministros se comprometeram com negociações abrangentes, destinadas ao aumento substancial do acesso a mercados e a reduções, tudo isso com o objetivo de eliminar gradualmente todas as formas de subsídios à exportação e apoios internos que distorcem o comércio. O mandato ³⁴previu que os dispositivos de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento fossem incorporados nas listas de concessões, e que as preocupações de natureza não-comercial fossem levadas em consideração.

A Declaração Ministerial de Doha propunha uma agenda bastante abrangente, pois indicava que esta seria uma Agenda para o Desenvolvimento, e os interesses dos países mais pobres seriam levados em consideração. No

³⁴ A Declaração Ministerial de Doha encontra-se disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm#declaration>. Acesso em: 10 jan. 2011.

entanto, muitas dessas boas intenções arrefeceram nos anos seguintes, no momento de discutir os textos a serem negociados.

O programa de trabalho iniciado em Doha dá prosseguimento e aprofunda o processo de reforma do setor agrícola, iniciado desde a Rodada do Uruguai, com vistas à plena integração do setor. Na sequência, são apresentadas informações sobre os três pilares das negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC.

4.3.1 A Rodada Doha e os pontos do possível acordo³⁵

Nesta seção, pretende-se trazer informações sobre as negociações agrícolas e os três pilares que as sustentam na Rodada Doha da OMC: o Acesso a Mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação discutidos. As informações contidas nesta seção têm como base o documento de modalidades da Rodada de Doha, aprovado em 8 de dezembro de 2008, assim como conhecimentos adquiridos nas entrevistas com representantes dos atores brasileiros envolvidos nas negociações agrícolas. Cumpre explicar que o documento de modalidades contém quase todos os elementos de uma eventual conclusão da Rodada de Doha.

Quanto às discussões sobre acesso a mercado, estas continuam sendo bastante complexas na Rodada de Doha. Uma das novidades dessa rodada é que os países em desenvolvimento terão de reduzir suas tarifas e não apenas consolidá-las nos níveis que consideram necessários.

No que se refere à redução tarifária, esta havia sido acordada na Rodada do Uruguai, conforme já explicado anteriormente, onde ficou estabelecido que, para os países desenvolvidos, a regra seria redução média de pelo menos 36% nas tarifas agrícolas, com um mínimo de 15% por linha tarifária. No entanto, como resultado da Rodada do Uruguai, ocorreram os chamados picos tarifários, ou seja,

³⁵ As discussões neste item também têm como referência além do acordo agrícola e o documento de modalidades, comentários sobre os artigos do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai feitos pelo funcionário Coordenador Geral de Assuntos Multilaterais do MAPA e entrevistado pela autora do trabalho, além de Comunicação pessoal recebida em 01 de fevereiro de 2011 por correio eletrônico. Cumpre esclarecer que os temas discutidos na Rodada Doha encontram-se no documento de modalidades de dezembro 2008. Nesse documento, constam alguns pontos importantes que foram e estão sendo discutidos sobre o Acordo Agrícola na OMC.

tarifas bem acima da média, e as escaladas tarifárias que são as tarifas maiores para produtos mais elaborados. Isso ocorreu porque os países cortaram menos as tarifas maiores, para produtos mais sensíveis, e mais as tarifas menores, para produtos não sensíveis. Com isso, as tarifas mais altas ficaram mais distantes das tarifas mais baixas (CARMONA, 2011).

Para tentar minimizar o problema na Rodada de Doha, foram utilizadas fórmulas por bandas que prevêm que, quanto maior a tarifa, maior o corte tarifário. Os países desenvolvidos deverão atingir um corte médio de 54%. Se a fórmula não levar a esse número, esse grupo terá que fazer cortes extras para atingi-lo. No caso dos países em desenvolvimento, se a fórmula levar a um corte médio maior que 36%, estes poderão fazer cortes menores que a fórmula para atingir o resultado de 36%. Com relação aos países recém-acedidos à OMC, estes terão tratamento diferenciado (mais brando) (MODALIDADES AGRICULTURA, 2008, parágrafos 61 a 65). Abaixo segue figura 13 explicativa da redução tarifária na Rodada do Uruguai e na Rodada de Doha.

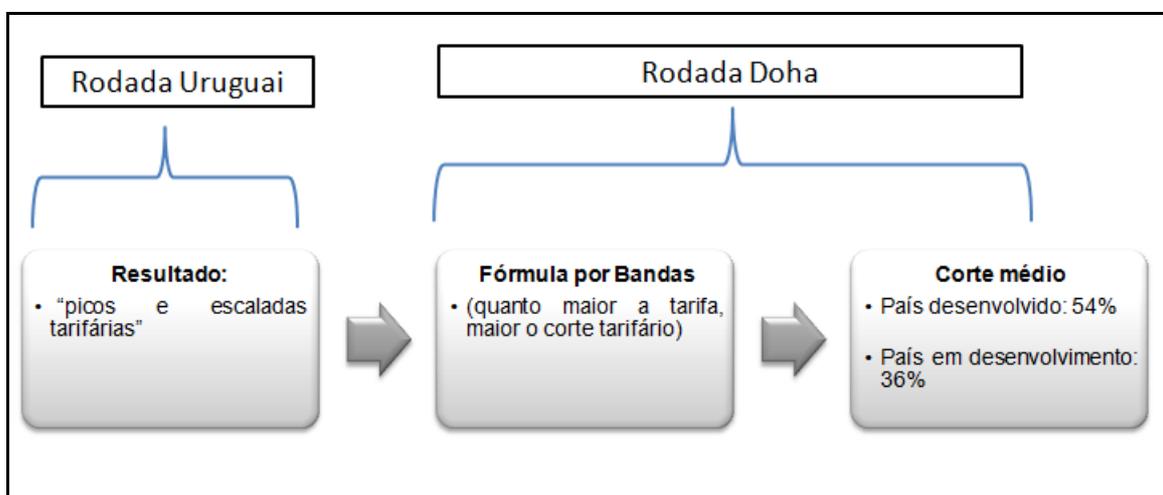


Figura 13 – Redução tarifária – Rodada do Uruguai e Rodada de Doha

Fonte: elaboração própria

O corte tarifário da Rodada de Doha será feito de acordo com o tamanho da tarifa. Desse modo, foi necessário criar uma metodologia³⁶ para converter as tarifas não *ad valorem* (específicas³⁷) em seus equivalentes *ad valorem*³⁸ (porcentagem).

Quanto às Cotas Tarifárias, na Rodada de Doha, foram criadas regras especiais para os produtos sensíveis, mas os produtos considerados sensíveis na Rodada do Uruguai continuam sendo considerados sensíveis na Rodada de Doha. A regra é que países desenvolvidos podem selecionar até 4% das suas linhas tarifárias como produtos sensíveis, sendo que para esses produtos os países têm o direito de cortar tarifa menos que a fórmula (MODALIDADES AGRICULTURA, 2008, parágrafo 71). Estes produtos são aqueles que possuem grande sensibilidade aos produtos importados que são passíveis de prejudicar sua produção e comercialização, normalmente são produtos com escala pequena de produção. Pelo lado do exportador, podem ser definidos como aqueles que respondem por uma grande porcentagem das exportações totais de um país qualquer e que sofrem altas barreiras de importação por parte de outros países. Já, pelo lado do produtor doméstico, são aqueles em que o país importador é pouco competitivo na sua produção e, portanto, a livre entrada desse produto importado pode causar prejuízos e tornar desinteressante a sua produção doméstica (GLOSSÁRIO ICONE, 2011). Isso significa que, quanto maior o desvio em relação à fórmula, maior a expansão da cota.

Carmona (2011) comenta que um dos pontos ainda não acordados na Rodada Doha, e que é de grande divergência, é a questão se será ou não permitida a designação de produtos que hoje não têm cota tarifária como produto sensível.

No documento de modalidades, existem regras acordadas para cortes nas tarifas extracotas. A regra geral é que, para os países desenvolvidos, todas estas

³⁶ A metodologia utilizada para converter as tarifas está exposta no parágrafo 60 do documento de modalidades, o qual remete a um documento elaborado em 2006 sobre o assunto.

³⁷ Tarifa específica é a fixada em termos de encargos monetários específicos por unidade ou quantidade do bem importado. Por exemplo, US\$100,00 por tonelada métrica de determinado bem (DICIONÁRIO DE TERMOS DE COMÉRCIO, 2003, p. 48).

³⁸ Tarifa *ad valorem* é a cobrada em bases percentuais sobre o valor da mercadoria. Por exemplo, uma tarifa de 5% significa que o imposto de importação equivale a 5% do valor estimado da mercadoria (DICIONÁRIO DE TERMOS DE COMÉRCIO, 2003, p. 48).

tarifas devem ser cortadas em 50% ou reduzidas a 10%, o que resultar em menor redução de tarifas (MODALIDADES AGRICULTURA, 2008, parágrafo 109). Além disso, na Rodada de Doha, existem alguns temas, como escalada tarifária, produtos tropicais, erosão de preferências, simplificação das tarifas, que não haviam sido tratados na Rodada do Uruguai. Sobre cada um deles são feitos comentários a seguir.

Para a Rodada de Doha, foi definida uma lista de produtos³⁹ que estará sujeita a cortes maiores com o objetivo de diminuir a escalada tarifária. Nessa rodada, houve uma demanda criada pelos países em desenvolvimento no sentido de uma liberalização maior que a prevista na fórmula geral para os produtos tropicais⁴⁰. Os países em desenvolvimento têm grande interesse em exportar estes produtos.

No que se refere à Erosão de Preferência, cabe ressaltar que existem países que há muitos anos têm se beneficiado de preferências tarifárias concedidas por países desenvolvidos. Segundo muitos países, o problema disso é que as reduções tarifárias, resultado da Rodada de Doha, trariam prejuízos por reduzir esse benefício. Esse efeito é conhecido como Erosão de Preferência.

Como parte do tratamento especial e diferenciado concedido a países em desenvolvimento, acordou-se que estes terão o direito de designar certo número de linhas tarifárias como produtos especiais^{41,42}, os quais sofrerão corte tarifário menor que a regra geral, inclusive com parte das linhas, sem sofrer corte algum. A diferença em relação aos produtos sensíveis é que não haverá compensação por isso. Cabe explicar que produtos especiais⁴³ são produtos agrícolas que terão

³⁹ Essa lista encontra-se no anexo "D" do documento de modalidades 2008.

⁴⁰ O anexo "G" do documento de modalidades de 2008 contem a lista de produtos e os parágrafos 147 e 148 (ainda sem consenso) encontra-se o tratamento tarifário a ser seguido.

⁴¹ Relação de produtos definida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, da Presidência da República, já excluídos os produtos tipicamente de exportação do Brasil: arroz, feijão, alho, cebola, leite, mandioca, milho, tomate e trigo. (MDA, 2007)

⁴² Esse conceito foi inserido na minuta de modalidades para negociações agrícolas do Programa de Trabalho de Doha apresentada em março de 2003 pelo Presidente do Comitê de Agricultura da OMC. (Glossário AITIC, 2006)

⁴³ O mandato negociador da Rodada Doha estabelece que os países em desenvolvimento têm direito a designar um número apropriado de produtos como produtos especiais, baseados em critérios de segurança alimentar, defesa dos meios de subsistência e necessidades de desenvolvimento rural.. Assim, faz-se necessário proteger os produtos essenciais do ponto de vista da Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira na negociação da OMC. (CONSEA, 2008)

um tratamento diferenciado, ou seja, ficam sujeitos a menores compromissos de redução tarifária, mas não ficam sujeitos a compromissos de extensão de quotas tarifárias. Estes produtos são considerados de grande importância pelos países em desenvolvimento para a segurança alimentar e para o desenvolvimento rural. Na sequência, segue esquema explicativo que apresenta os pontos que não haviam sido tratados na Rodada do Uruguai (RU) e estão presentes no documento de modalidades da Rodada de Doha:

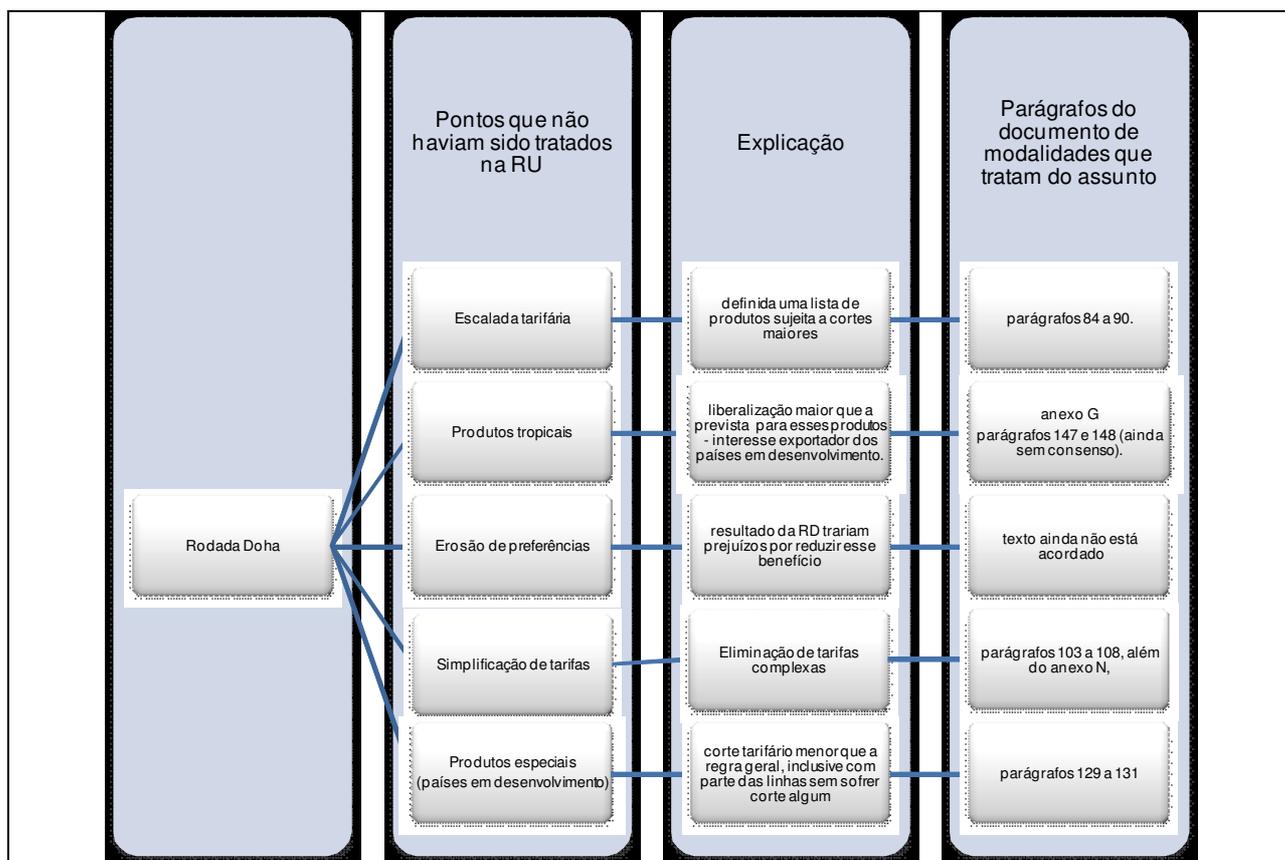


Figura 14 – Pontos que não haviam sido tratados na Rodada do Uruguai

Fonte: elaboração própria

No que se refere ao pilar de Apoio Doméstico, o documento de modalidades da Rodada de Doha prevê mudanças significativas em relação à Rodada do Uruguai. A primeira consta nos parágrafos 1 a 12 do documento e refere-se à criação de um limite global para todas as políticas distorcivas, o chamado *Overall Trade Domestic Support* (OTDS). A segunda diz respeito aos

parágrafos 13 a 29, os quais preveem as medidas de Caixa Amarela (AMS). Estas terão cortes bastante significativos e progressivos (quanto maior o limite atual, maior o corte previsto). Além disso, diferentemente do que ocorreu na Rodada do Uruguai, em que o limite era apenas global, na Rodada de Doha, haverá limite por produto. Uma terceira mudança identificada está prevista entre os parágrafos 30 a 34 e refere-se ao *minimis* que sofrerá redução. Para os países desenvolvidos, o limite será reduzido de 5% para 2,5% do valor da produção (redução de 10% para 6,7% no caso dos países em desenvolvimento). No caso dos países em desenvolvimento, sem AMS consolidado (não é o caso do Brasil), o de *minimis* continuará 10%.

Já do parágrafo 35 ao 51, há a quarta mudança, a qual trata dos critérios para um programa ser classificado como pertencente à Caixa Azul. Os gastos de Caixa Azul passarão a ter limites, tanto globais quanto por produto. Na Rodada do Uruguai, esse tipo de gasto não tinha limitação alguma.

Por fim, entre os parágrafos 54 e 58, consta a quinta mudança, a qual prevê que haverá tratamento mais rigoroso no caso do Apoio Doméstico dado ao algodão. Cumpre salientar que o trecho do documento de modalidades que trata sobre esse tema, até hoje, não foi aceito pelos EUA. Abaixo segue figura 15 ilustrativa que resume as mudanças ocorridas no pilar de Apoio Doméstico:

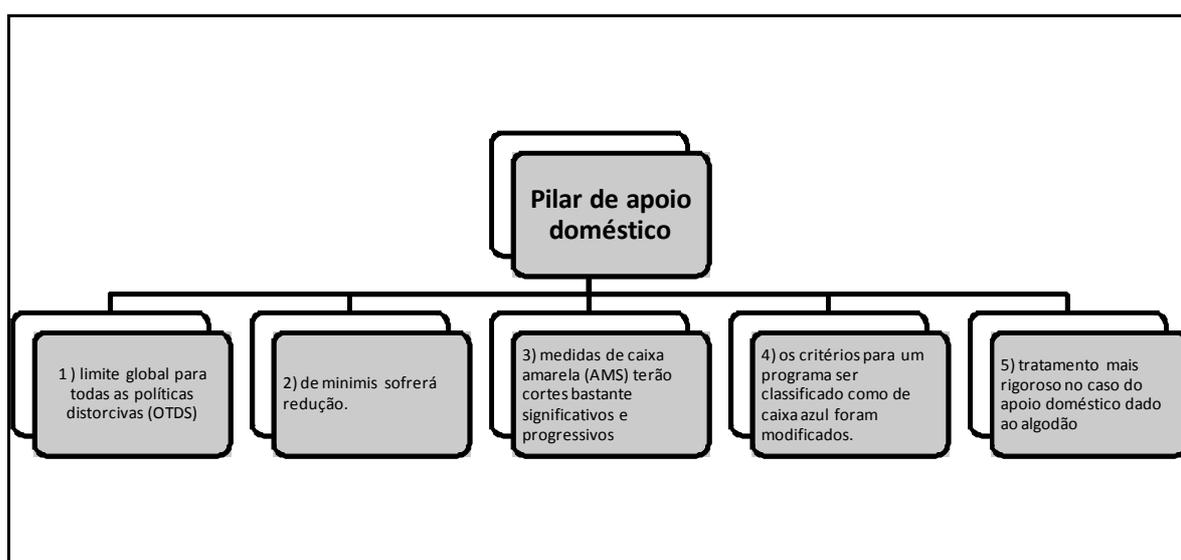


Figura 15 – Mudanças ocorridas no Pilar de Apoio doméstico – Rodada de Doha.

Fonte: elaboração própria

Ao longo dos anos, a União Européia implementou reformas na sua política agrícola que efetivamente fizeram com que os seus gastos atuais ficassem quase totalmente adequados a um eventual acordo da Rodada de Doha no pilar de Apoio Doméstico.

Carmona (2011) comenta que o caso dos EUA é bem diferente. Eles efetivamente precisarão implementar reformas significativas e não previstas na sua política agrícola, caso queiram se adequar a um novo acordo. O histórico de mudanças na *Farm Bill*⁴⁴ não é animador. Mesmo em cenários favoráveis à agricultura, os americanos não se dispuseram a fazer reformas na sua política para deixá-la menos distorciva ao comércio. O atual cenário de preços agrícolas em alta vem fazendo com que os seus gastos fiquem muito abaixo dos gastos históricos. Entretanto, mesmo mantido esse cenário, os americanos terão que fazer reformas profundas nas políticas de produção dos lácteos, açúcar e algodão, para se adequar a um eventual acordo de Doha. Reformas para esses setores não estão previstas pelos americanos, a menos que a Rodada de Doha force-os a efetuar mudanças.

Com relação aos Subsídios às Exportações, o documento de modalidades prevê o fim destes até o final de 2013 para produtos agrícolas, no caso de países desenvolvidos. Carmona (2011) explica que, como há outras formas de conceder subsídios à exportação, além do subsídio clássico – como é o caso dos créditos à exportação concedidos em condições mais favoráveis que as condições de mercado –, o acordo da Rodada Doha prevê disciplinas bem mais rígidas para esse tipo de concessão. O autor reforça ainda que o pilar de Subsídios à Exportação é o mais fácil de tratar da negociação, pois apenas alguns poucos membros se valem deles, mas todos concordam que eles devem ser eliminados com a conclusão da Rodada de Doha.

Além desses pilares, esta rodada tem a intenção de levar ao fim a Salvaguarda Especial (SSG). Mas, para os países em desenvolvimento, está prevista a criação do Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM). Este é dispositivo a que os países em desenvolvimento poderão recorrer no caso de surtos de importação ou quedas acentuadas de preços dos produtos importados.

⁴⁴ *Farm Bill* é o nome popular dado à legislação dos Estados Unidos, geralmente renovada a cada quatro anos, que possui como objetivo consolidar em um único documento os programas de política agrícola do Departamento de Agricultura dos EUA (VERDIER; LEMBO, 2008).

Carmona (2011) lembra que as divergências entre os EUA e a Índia sobre esse mecanismo 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 de Doha pudesse levar as tarifas maiores que as atuais para os exportadores americanos. Cumpre destacar que o texto apresentado no documento de modalidades sobre esse tema ainda aguarda consenso.

Esse assunto criou divergências até mesmo dentro do governo brasileiro. Enquanto o MAPA adota o princípio defendido pelos americanos, ou seja, que a Rodada de Doha não deve permitir que as tarifas aplicadas no futuro sejam mais elevadas que as praticadas atualmente; o MDA defende o ponto de vista dos indianos, os quais a tese de que há produtos que, sob o ponto de vista da segurança alimentar e da agricultura familiar, estão acima de interesses meramente comerciais. Carmona (2011) afirma que, tendo em vista essas divergências internas, o posicionamento do Brasil tem sido o de neutralidade, demonstrando claro interesse que o Acordo Agrícola seja concluído, independentemente do resultado obtido para o Mecanismo de Salvaguarda Especial.

Em suma, os fatos mostram que o mundo passou por um processo de reestruturação da ordem internacional, visando resolver problemas oriundos da grande depressão da década de 30. As necessidades econômicas mundiais, no final da II Guerra, permitiram que fosse reforçada a ideologia defensora do livre comércio e o modelo capitalista. Essa reestruturação mundial reforçou-se nos acordos de *Bretton Woods*, nos quais foram criados o FMI, o Banco Mundial e a OIC. Esta última foi idealizada, mas não implementada, dando lugar ao GATT que se tornou permanente por quase 50 anos e serviu para que o mundo, através de discussões em oito rodadas de negociações, criasse condições para que os países reforçassem as relações comerciais multilaterais.

Cumpre ressaltar que, nas discussões do GATT, durante as sete primeiras rodadas, houve dificuldades de inserção de temas ligados à agricultura. Foi somente com a Rodada do Uruguai que o tema da liberalização agrícola pode ser inserido de maneira mais intensa nas discussões. Naquele momento,

estabeleceu-se um Acordo Agrícola visando a regulamentação da agricultura através de três modalidades: o Acesso a Mercados, Apoio Doméstico e Subsídios à Exportação, além de uma Cláusula da Paz. O Acordo Agrícola possibilitou que a agricultura fosse formalmente incluída nas discussões do GATT, abrindo espaço para que países em desenvolvimento, como o Brasil, pudessem reivindicar maior liberalização agrícola para seus produtos.

No final da década de 80, com o fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim, houve modificações no quadro internacional, o que deu ênfase ao crescimento do mundo capitalista. Assim, surgiu a OMC que completou o tripé planejado em *Bretton Woods*. Na Rodada de Doha, foram discutidos temas, como os da área agrícola, de grande importância e de muito interesse para os países em desenvolvimento.

Enfim, observa-se que, no que se refere às discussões de Acesso a Mercado na Rodada de Doha, estas permitiram avançar nas negociações agrícolas. A redução tarifária será feita por fórmulas, buscando resolver problemas de picos tarifários da Rodada do Uruguai. Os países em desenvolvimento também terão que cortar as tarifas e não apenas consolidá-las. O documento traz novas regras para produtos sensíveis, sendo que o tratamento à estes produtos será mais ameno, pois se prevê redução nos cortes e expansão das cotas. A Rodada lança ainda na discussão temas como: escalada tarifária, produtos tropicais, erosão de preferências, simplificação das tarifas. No entanto na busca por uma maior liberalização comercial, a Rodada de Doha reserva espaço também para a discussão de novos temas. Abaixo segue tabela comparativa/resumitiva entre Rodada Uruguai e Rodada de Doha:

Tabela 9 – Comparativo entre Rodada Uruguai e Rodada Doha

	RODADA URUGUAI	RODADA DOHA
	Acordo Agrícola	Documento de modalidades 2008
Tarificação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminação de todas as barreiras não tarifárias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sem modificações na RD
Acesso Mínimo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantia acesso mínimo ao mercado (5% do consumo interno no período base) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sem modificações na RD
Redução tarifária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países desenvolvidos: corte médio: 36% corte mínimo: 15% ▪ Países em desenvolvimento: corte médio: 24% corte mínimo: 10% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Classificação das tarifas em bandas e progressividades: quanto maior a tarifa, maior o corte.
Tetos tarifários (para países em desenvolvimento)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países que não tinham consolidado tarifas no GATT poderiam fixar tarifas em patamares confortáveis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países em desenvolvimento terão que reduzir suas tarifas e não apenas consolidar nos níveis que bem entendem;
Cotas tarifárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seleção de produtos sensíveis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produtos considerados sensíveis na RU continuam sensíveis na RD; ▪ “Flexibilidade” (espaço para seleção de produtos sensíveis) ▪ Corte de tarifas menos que a fórmula e expansão de cotas tarifárias dos mesmos produtos.
Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tratado na RU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definida uma lista de produtos que estará sujeita a cortes maiores
Produtos tropicais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tratado na RU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberalização maior para os produtos tropicais de interesse exportador dos países em desenvolvimento.
Erosão de preferências	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tratado na RU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O texto ainda não está acordado.
Simplificação de tarifas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tratado na RU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificação de tarifas em negociação.
Produtos especiais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tratado na RU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países em desenvolvimento terão o direito de designar linhas tarifárias que sofrerão corte tarifário menor que a regra geral; ▪ Diferença dos produtos sensíveis: não haverá compensação por isso.
Exceções		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países desenvolvidos: Produtos sensíveis ▪ Países em desenvolvimento: Produtos especiais (sem compromissos)
Salvaguarda especial		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países desenvolvidos: SSG ▪ Países em desenvolvimento: SSM

4.4 Grupos de países interessados nas discussões agrícolas da Rodada de Doha

Cabe recordar que, durante as negociações da Rodada do Uruguai, destacaram-se três grupos, com base nas diversas posições divergentes entre os países. Havia os de vertente mais liberal, que pretendiam uma maior abertura dos mercados agrícolas, e outros mais protecionistas. Os três grupos de países foram: os países do grupo de *Cairns*⁴⁵; os países protecionistas tradicionais; e os países demandantes de tratamento preferencial (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005).

O grupo de *Cairns*, em virtude da grande competitividade agrícola, buscava uma real e efetiva liberalização da agricultura no comércio mundial, pois dependia da eliminação de proteções e subsídios conferidos ao setor para que pudesse aproveitar a vantagem comparativa⁴⁶ que dispunha. Já, entre os países protecionistas tradicionais, destacava-se a maioria dos países da Europa Ocidental, o Japão e a Coreia do Sul. Estes buscavam uma maior proteção por meio de elevados subsídios, quotas e picos tarifários “seletivos”, bem como por meio de múltiplas barreiras não-tarifárias, mecanismos esses que eles resistiam em abandonar. Os países demandantes de tratamento especial – entre os quais se destacavam os grupos de países da África, Caribe e Pacífico – queriam tratamento preferencial para suas principais *commodities* que eram exportadas (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005).

Os referidos autores lembram que os países demandantes de tratamento especial costumavam aplicar altas tarifas, as quais eram um importante elemento de arrecadação fiscal. Além disso, estes se aliaram politicamente aos países desenvolvidos, em razão da sua dependência por acordos preferenciais de comércio, o que gerou uma peculiar aliança entre os mais ricos e os mais pobres contra os mais competitivos.

⁴⁵ Grupo de *Cairns* é uma organização composta por 19 países: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai. Juntos, os países-membros são responsáveis por mais de 25% das exportações mundiais de produtos agrícolas.

⁴⁶ Um país possui uma vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção desse bem em relação aos demais é mais baixo nesse país do que em outros. Então o comércio entre dois países pode beneficiar a ambos se cada país exportar os bens em que possui vantagem comparativa (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 8).

No que se refere à Rodada de Doha, o Brasil foi um dos primeiros países a expressar apoio à nova rodada de negociações comerciais multilaterais. O país passou a atuar na linha de frente, nos assuntos relacionados à agricultura, pois os temas a serem discutidos eram sua prioridade absoluta. A Comunidade Européia (CE), a Noruega, a Suíça, os países do Leste Europeu, o Japão e a Coreia agiram de forma predominantemente defensiva, visando limitar o Acesso a Mercados e a impedir a eliminação dos Subsídios à Exportação. Os EUA, de um lado, buscavam ampliar mercados para produtos de seu interesse e, de outro, buscavam manter os elevados níveis de apoio doméstico aos seus agricultores (CARTA DE GENEVRA, 2002). Cabe ressaltar ainda que, a partir de 2002, os Estados Unidos adotaram uma postura unilateral que levou a retrocessos na concessão de subsídios agrícolas e na aplicação de salvaguardas⁴⁷. A Europa continuou concedendo subsídios ao seu setor agrícola, fato que representou uma barreira visível às pretensões de liberalização comercial (BARRAL, 2005).

Em 2003, foi realizada a Conferência Ministerial de Cancun, no México, na qual se previa fazer uma revisão da rodada e estabelecer as chamadas modalidades para as negociações de agricultura e bens não-agrícolas, acordando fórmulas de redução tarifária e de subsídios agrícolas, bem como os prazos para tais reduções (THORSTENSEN, 2006). Sendo assim, em Cancun, seria também o momento de decidir se novos acordos sobre investimentos, concorrência e transparência em compras governamentais seriam ou não introduzidos na OMC.

Em agosto de 2003, os EUA e a CE apresentaram uma proposta de estrutura para as negociações agrícolas, reduzindo os objetivos do mandato de Doha e comprometendo de maneira negativa o conjunto da negociação. Cabe lembrar que a CE, em razão da PAC⁴⁸, deixou de pressionar excessivamente os EUA nas medidas de Apoio Doméstico, e estes aceitaram limitar suas demandas

⁴⁷ Salvaguardas são medidas de defesa comercial que objetivam fornecer proteção temporária à produção doméstica, em razão de prejuízos graves ou de ameaça de prejuízo grave decorrentes do aumento da quantidade de importações.

⁴⁸ A PAC é esboçada a partir do Tratado de Roma, em 1957, e começa a vigorar em 1962. Dada a então recente experiência européia de desabastecimento agrícola, buscou-se, de início, incentivar a produção de alimentos e matérias-primas nos países-membros da CEE, dificultando a importação e garantindo preço ao produtor acima do mercado internacional. Nos anos 70, a produção agrícola européia não só já abastecia os países integrantes da Comunidade Européia como começava a gerar excedentes exportáveis. A colocação desses excedentes no mercado internacional passou a ser estimulada através de subsídios à exportação (OLIVEIRA; FERREIRA FILHO, 2008, p. 939-940).

em Acesso a Mercados. Ambos pactuaram, mantendo seus programas distorcivos em competições pelas exportações. No momento que aproximaram suas posições, afastaram-se dos demais Membros da Organização Mundial do Comércio e não abriram espaço para propiciar as negociações necessárias, gerando grande insatisfação com a proposta (CARTA DE GENEVRA, 2003).

A insatisfação com a aproximação entre EUA e CE – na defesa de interesses na área dos Subsídios Domésticos, no caso dos EUA, e Acesso a Mercados, no caso da CE – levou um grupo de países em desenvolvimento, como Brasil, Índia, China, África do Sul, México e Argentina, a buscar resgatar os elementos centrais do mandato de Doha. Assim, um conjunto de países liderados pelo Brasil e Índia criou o G-20. Destaca-se a liderança do Brasil nesse processo, como comprova o trecho abaixo:

[...] por iniciativa do Brasil, elaboramos uma proposta conjunta de estrutura para as negociações agrícolas, que acabou sendo patrocinada originalmente por 17 países em desenvolvimento, aos quais se juntaram posteriormente mais três. A proposta do Grupo, agora conhecido como G-20, recebeu amplas manifestações de apoio de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, membros do Grupo de *Cairns* (CARTA DE GENEVRA, 2003, p. 5).

Para Barral (2005, p.4), a novidade da Conferência Ministerial de Cancun foi a articulação dos países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Índia, no Grupo dos 20 (G-20), cujo número de integrantes, na realidade, varia ao sabor do tema ou das pressões contrárias. Para o referido autor, pouco se avançou nesse encontro que acabou em acusações mútuas de intransigência, chegando-se à conclusão de que o alargamento da agenda (para incluir novos temas, como concorrência) era uma pretensão pouco realista.

A conferência terminou em impasse, não só por causa do tema agrícola, que opôs a Comunidade Européia e os Estados Unidos ao G-20, liderado por Brasil e Índia, mas também porque um grupo de países em desenvolvimento, principalmente da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), recusava-se a negociar os novos temas de investimento e concorrência na OMC, defendendo a necessidade de preservar seus espaços para realizar políticas industriais.

Quanto aos resultados da reunião de Cancun para o Brasil, destaca-se que o balanço foi positivo, pois houve o seu fortalecimento como negociador, em virtude da coordenação do G-20. Isso reforçou também a vinculação com os países em desenvolvimento, além de ter assegurado a preeminência da agricultura como tema central da Rodada. Sobre esse assunto, o ministro Celso Amorim destaca em artigo que:

Na reunião ministerial de Cancun, ficaram patentes o caráter antidemocrático e o sentido desfavorável aos países em desenvolvimento da dinâmica negociadora bipolar de rodadas anteriores, em que os Estados Unidos e a EU acertavam entre si os limites de acordos que eram depois oferecidos aos demais países como “o consenso possível”. [...]. A criação do G-20 facilitou uma interlocução mais direta, fluida e transparente entre os principais grupos de interesse. Acima de tudo, mostrou que a coordenação Sul-Sul não é um objetivo irrealista ou ultrapassado, e que pode ocorrer sem ser movida por razões ideológicas, mas por uma visão pragmática, baseada em interesses concretos e legítimos (AMORIM, 2005, p. 4).

Em 2004, na reunião de Genebra, retomaram-se as negociações, mas não foi possível se chegar a um acordo sobre o tema agrícola. A reunião acabou em impasse, porque alguns membros da Comunidade Européia, como França, Espanha e Polônia, não aceitaram as exigências de abertura de seus mercados agrícolas, o que é demandado pelos membros exportadores, nem mesmo a redução dos apoios internos e a eliminação dos Subsídios à Exportação (THORSTENSEN, 2006).

Em 2005, aconteceu a VI Conferência Ministerial de Hong Kong, onde houve algumas negociações agrícolas importantes, pois foi acordado o prazo de 2013 para a total eliminação dos subsídios às exportação; utilizou-se a expressão “cortes efetivos” em relação a subsídios internos, procurando evitar falsas concessões que não reduzam tarifas realmente aplicadas. Ressalta-se que o G-20 foi essencial para o momento, estimulando a cooperação entre os grupos de países em desenvolvimento. Em discurso, na VI Conferência Ministerial de Hong Kong, o Ministro Celso Amorim destaca que:

Assegurar acesso a mercados incrementados é igualmente essencial, não apenas pelo interesse direto dos países em desenvolvimento, mas também pelo círculo virtuoso que poderá gerar com relação aos outros pilares da negociação agrícola. As sensibilidades nos países em desenvolvimento com relação à segurança alimentar, ao desenvolvimento rural e aos meios de subsistência de suas populações requerem tratamento apropriado, sob pena que se venham a tornar um obstáculo ao progresso que queremos ver no comércio agrícola com um todo. (AMORIM, 2005).

Enfim, de acordo com Sato (2006), as rodadas de negociações aumentaram o poder de barganha no comércio internacional de muitas nações ou blocos de nações, dando poder a atores para obstruir qualquer negociação, embora continuem incapazes de arbitrar conflitos e resolver impasses.

5 OS ATORES DOMÉSTICOS: AÇÕES, ATUAÇÃO E POSICIONAMENTO NA NEGOCIAÇÃO AGRÍCOLA DA RODADA DE DOHA DA OMC

Para que os objetivos deste estudo sejam alcançados, é necessário que sejam feitas a identificação e apresentação dos atores domésticos, bem como de suas ações, atuações e articulações realizadas, na busca por influenciar o processo decisório das negociações agrícolas na Rodada de Doha da OMC. É preciso ainda que sejam considerados os contextos governamentais em que os fatos ocorreram e se modificaram: gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) e gestão Luiz Inácio Lula da Silva (LULA). Por fim, são apresentados os posicionamentos dos atores em relação aos principais temas abordados nas negociações agrícolas internacionais. Espera-se, com isso, mostrar as tensões, conflitos e interesses dos diferentes atores envolvidos nas discussões que envolvem o setor agrícola brasileiro.

5.1 Os atores domésticos envolvidos nas negociações agrícolas da Rodada de Doha da OMC

Neste capítulo serão apresentados os atores domésticos governamentais e não governamentais que estiveram envolvidos nas negociações agrícolas da Rodada de Doha da OMC. A apresentação desses atores em especial se deve à certa influência que eles exercem sobre a formulação da posição oficial brasileira para a Rodada de Doha.

Entre estes principais atores estão o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que teve forte envolvimento com temas das questões agrícolas internacionais no período da Rodada de Doha; a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que participou da mobilização e coordenação de ações do setor empresarial; o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), que deu apoio técnico para as negociações internacionais; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que teve participação ativa nas discussões agrícolas internacionais; a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que participou, através de coordenação interministerial, das posições das negociações; a Confederação Nacional dos

Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), que deu apoio e participou das discussões das negociações agrícolas em defesa da agricultura familiar. Além destes, tiveram participação nessas negociações o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e algumas ONGs, tais como a OXFAM e ACTION AID.

5.1.1 Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)

O Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, que passou a denominar-se Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), foi criado em 1906. Este tem como missão “Promover o Desenvolvimento Sustentável e a Competitividade do Agronegócio em Benefício da Sociedade Brasileira” e visa “ser reconhecido pela qualidade e agilidade na implementação de política e na prestação de serviços para o desenvolvimento sustentável do agronegócio”. Além disso, tem como objetivos atender o consumo interno e formar excedentes para exportação, gerando, assim, emprego, renda, promoção da segurança alimentar, inclusão social e a redução das desigualdades sociais no país.

Para executar a sua missão, o MAPA estabelece e efetua políticas para a ampliação do agronegócio no Brasil, agrega aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional. As ações desse ministério têm como foco a busca da sanidade animal e vegetal e, principalmente, a organização da cadeia produtiva do agronegócio, da modernização da política agrícola, do incentivo às exportações, do uso sustentável dos recursos naturais e do bem-estar social.

No que se refere às atividades de promoção do agronegócio brasileiro no exterior, o MAPA tem como alvo combinar ações institucionais, políticas, técnicas e comerciais em mercados estratégicos, envolvendo público multiplicador e formador de opinião, tais como autoridades governamentais, representantes setoriais, acadêmicos, imprensa e empresários locais. Dessa forma, suas ações procuram informar e explicar sobre as agressões recebidas pelo setor agropecuário brasileiro no exterior, bem como sobre a qualidade e sanidade do

produto brasileiro. Visando a identificação de oportunidades de negócios e parcerias, este ministério procura divulgar setores do agronegócio nacional, incentivando a aproximação entre empresários brasileiros e estrangeiros (SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AGRONEGÓCIO, 2009).

Quanto à sua infraestrutura, o Mapa é constituído pelas áreas de política agrícola; produção e fomento agropecuário; mercado, comercialização e abastecimento agropecuário; informação agrícola; defesa sanitária; fiscalização dos insumos agropecuários; classificação e inspeção de produtos de origem animal e vegetal; pesquisa tecnológica, agrometeorologia, cooperativismo e associativismo rural; eletrificação rural; assistência técnica e extensão rural.

No que se refere às relações internacionais, apesar de ser uma organização tradicional e com longa história institucional, até 1990, o Ministério não possuía em sua estrutura regimental nenhuma menção a relações internacionais. Machado (2009) afirma que questões relacionadas a acordos internacionais de cooperação e políticas de comércio exterior não faziam parte das atribuições do MAPA. Neste sentido, a referida autora comenta ainda que não havia uma assessoria internacional que tivesse a função de auxiliar o Ministro em suas atividades ligadas ao setor externo. Machado (2009) esclarece que, no entanto, o MAPA não estava completamente alheio às negociações internacionais que tratavam de agricultura, pois integrantes da Secretaria de Política Agrícola desempenharam relevante papel de assessoramento nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT, por exemplo. No período de 2003 a 2006, durante a gestão do Ministro Roberto Rodrigues, esse quadro começou a mudar. De acordo com Machado (2009), nessa época, aconteceu uma série de reformas com o objetivo de tornar mais rápidas e eficientes as ações relacionadas às negociações internacionais do setor agrícola. Além disso, buscou-se adaptar a estrutura institucional do MAPA à nova realidade do agronegócio brasileiro. Portanto, o Ministério adequou sua estrutura para atender as novas demandas do setor agropecuário, que se encontrava modernizado e com forte crescimento.

As ações, neste sentido, tiveram início com a criação da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais (Câmara), em 2003, e da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), em 2005 (Carvalho, 2010). A Câmara é um espaço de diálogo e de discussão das posições do setor privado e

público no âmbito do MAPA. Participavam de suas reuniões a CNA⁴⁹, que exercia a coordenação, e representantes e organizações representativas do agronegócio brasileiro. Carvalho (2010) ressalta que a Câmara tinha funções informativas e consultivas, mas era um espaço relevante para articulação de posições. A SRI, por sua vez, foi planejada com o objetivo de criar um apoio institucional e mecanismos para assegurar a correta e devida inserção desse setor no comércio internacional de produtos agropecuários. Isso teve como consequência uma maior aproximação do MAPA com o mercado externo. Os representantes dessa secretaria têm como papel intermediar negociações em fóruns bilaterais e multilaterais, principalmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como acompanhar e participar das decisões tomadas pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e das negociações no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

A SRI trabalha como núcleo estratégico na coordenação, promoção e supervisão dos assuntos relacionados à política externa para o agronegócio, bem como na elaboração das demais políticas sob a responsabilidade do Ministério. Além disso, representa os interesses do agronegócio nacional em diferentes foros internacionais e assessora o Ministro do MAPA e outros órgãos do Governo em assuntos dessa natureza (SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AGRONEGÓCIO, 2009).

A criação dessa secretaria foi consequência do peso do agronegócio para a economia nacional, visto que esse setor, na época, já apresentava expressivo crescimento no comércio internacional, pois o Brasil consolidou sua posição como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos e de produtos agrícolas mundial, comercializando sua produção em mais de 200 países (MAPA, 2011).

Machado (2009) lembra que os temas relacionados às negociações internacionais que não estavam contemplados na estrutura regimental do MAPA – até 1990 – acabaram sendo inseridos de forma gradual, e a criação da SRI aprofundou e consolidou esse processo. Conforme a autora citada, pode-se dizer que houve uma clara estruturação do aparato institucional e burocrático do MAPA para lidar com os temas agrícolas internacionais (MACHADO, 2009). Com

⁴⁹ A CNA (Confederação Nacional da Agricultura) tem a missão de representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros. Esta também defende os direitos e interesses dos produtores rurais, promovendo o desenvolvimento econômico e social do Setor Agropecuário (CNA, 2010).

relação aos reflexos dessas mudanças, a autora explica que elas “tiveram impacto nas relações entre os órgãos dentro do MAPA, nas relações entre o MAPA e o Ministério das Relações Exterior (MRE) e entre o MAPA e o setor privado” (MACHADO, 2009, p.89). Esse movimento assinalou um novo processo de formulação da política externa comercial agrícola, aumentando o peso decisório do MAPA nos assuntos agrícolas internacionais.

Em suma, pode-se dizer que esse Ministério aumentou o seu grau de participação e influência no processo de formulação da política externa na área agrícola, alterou⁵⁰ sua estrutura institucional e fortaleceu suas competências internacionais, o que conferiu maior legitimidade às suas ações (MACHADO, 2009).

5.1.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem como área de competência os assuntos relacionados com a reforma agrária e busca a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural. Segmento este constituído pelos agricultores familiares, pescadores e extrativistas artesanais, comunidades indígenas e quilombolas, bem como pelas famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos de trabalhadores rurais que demandam acesso a terra.

O MDA foi criado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em meio a tumultos entre grupos constituídos por trabalhadores rurais e os proprietários rurais. A intenção era ter a disposição um canal ágil, eficaz e objetivo, com força política capaz de conter os ânimos dos movimentos sociais organizados.

Através do Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, foi aprovada a Composição Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos e Funções do MDA. Criava-se, assim, o elo que faltava para congregar as atuações do

⁵⁰ Para maiores informações sobre a mudança institucional do MAPA, ver pesquisa de Machado (2009), que procurou demonstrar como a estrutura institucional do MAPA se transformou para fazer frente às demandas por sua maior atuação em negociações internacionais. MACHADO. Ana Paula Cunha. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Dissertação. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, dezembro de 2009.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA⁵¹) e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (BANCO DA TERRA⁵²). Dessa forma, foi reforçado o entendimento de que a reforma agrária tem resposta direta na agricultura familiar.

A formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar e à Reforma Agrária vem ao encontro das demandas e das reivindicações – pressões dos movimentos sociais organizados e das organizações de trabalhadores rurais. Com a criação do MDA e a materialização de políticas públicas como o PRONAF, observou-se um crescente interesse pela agricultura familiar no Brasil.

O MDA configura-se assim em um diferenciado modelo de estrutura organizacional, tornando-se referência tanto pelo seu desempenho, quanto pela habilidade de buscar e conseguir resultados que permitam ao meio rural reduzir as persistentes desigualdades econômicas e sociais do Brasil.

5.1.3 Confederação Nacional da Agricultura (CNA)

A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), criada por decreto-lei em 1964, substituiu a Confederação Rural Brasileira (CRB), fundada em 1928. A CNA tem como missão representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros. Essa confederação também defende direitos e interesses agropecuários, promovendo o desenvolvimento econômico e social deste setor.

A CNA tem por objetivo promover a união da classe produtora rural; a defesa do homem do campo e da economia agrícola. Além disso, trabalha pela valorização da produção agrícola e pela preservação do meio ambiente coligado ao desenvolvimento da agropecuária e da produção de alimentos; a defesa do livre comércio de produtos da agropecuária e agroindústria, além de procurar e comprovar o correto conhecimento dos problemas e soluções apropriadas às questões da categoria econômica. Para alcançar esses objetivos, a confederação

⁵¹ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem como missão Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável (*site* INCRA, 2011).

⁵² O Banco da Terra tem a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. (LEI COMPLEMENTAR, 1998).

agrupa associações e lideranças rurais, tomando parte de forma ativa e constante das discussões e decisões sobre a política nacional agrícola.

A CNA apresenta um grande número de associados: são 27 federações de agricultura, 2300 sindicatos rurais e 1,7 milhões de produtores associados voluntários. Sua condução é feita por uma diretoria executiva, subordinada ao Conselho de Representantes – órgão máximo da instituição, composto por um colégio de 27 presidentes das Federações da Agricultura. O referido conselho se reúne, ordinariamente, duas vezes por ano, podendo também convocar reuniões extraordinárias (*site* CNA, 2010). Quanto às suas atribuições, à CNA cabe definir políticas e ações em favor dos interesses dos produtores rurais.

Com a criação dessa confederação, em 1964, ocorreu a corporativização de interesses do setor privado. Contudo, a participação do empresariado brasileiro nas negociações agrícolas internacionais se dava de modo bastante limitado, com pouca atuação e organização. Cumpre destacar que, até meados da década de 80, o Brasil tinha a economia fechada, sendo que passou por um longo período de implementação de um modelo de substituição de importações. Estes fatores, somados, incentivaram o envolvimento do setor produtivo no processo de negociação com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁵³ (LIMA; SANTOS, 1998 apud CARVALHO, 2003).

Carvalho (2003) explica que o uso crescente de barreiras não-tarifárias contra os produtos brasileiros e o acréscimo das queixas contra a aplicação de mecanismos semelhantes, ocorridos no final dos anos 80, fizeram aumentar a participação do setor empresarial nas negociações internacionais. Estes impedimentos ao setor empresarial tiveram como resultado a mobilização da Confederação Nacional de Indústria (CNI), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), da Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB) e de alguns grupos de empresários, que passaram a acompanhar as negociações a partir de 1993, em Genebra, na Suíça.

No que se refere especificamente às negociações internacionais, em 1998, na CNA, foram criadas duas instâncias específicas ao comércio internacional: o

⁵³ As participações do empresariado se deram na Rodada do Uruguai do GATT e nas negociações para a ALCA. LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. **O Congresso Brasileiro e a política de comércio exterior**. 1998. Trabalho apresentado ao 21º Encontro da Latin-American Studies Association (LASA), Chicago, 1985.

Departamento de Assuntos Internacionais e de Comércio Exterior (DECEX) e a Comissão Nacional de Comércio Exterior.

Por fim, como esclarece Lima (2007), parece haver evidências de que apesar de algumas vezes não haver uma total representatividade dos membros da CNA, o setor está mais avançado neste aspecto do que muitas outras áreas de sindicância patronal, fato que acaba dando enorme força à Confederação.

5.1.4 Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)

O Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) é uma organização não governamental, criada oficialmente em 2003. Este instituto exerce um papel de apoio, fazendo estudos técnicos para a defesa dos interesses do agronegócio brasileiro e “pressiona politicamente as negociações sobre agricultura” (BARACUHY NETO, 2006). Além disso, auxilia o MAPA na realização de trabalhos técnicos e de estudos de impacto e formulação de propostas para a formação da posição do país no âmbito das negociações agrícolas da Rodada de Doha, da OMC (MACHADO, 2009).

De acordo com Carvalho (2010), o ICONE é formado por especialistas em agricultura, política comercial e negociações internacionais. Em pouco tempo, transformou-se em um interlocutor relevante do MAPA e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para as negociações da Rodada de Doha. Com isso, passou a integrar órgãos consultivos no âmbito do MAPA e do Grupo Técnico sobre a agricultura, o qual discutia e esquematizava propostas a serem encaminhadas pelo Brasil ao G-20.

O ICONE acabou tornando-se uma demonstração da importância do papel do setor privado como provedor de subsídios na formulação de políticas de comércio exterior. Através do ICONE, o setor privado fortalece sua atuação nas negociações internacionais, onde, por meio de diálogos de alto nível técnico, os segmentos da agroindústria mantêm contato com o governo, buscando influenciar a preparação de propostas brasileiras para a Rodada de Doha (MANCINI, 2008).

Cabe destacar ainda que, no período em que o ICONE foi criado (2003), o Brasil estava participando em três negociações diferentes: na Rodada de Doha, no MERCOSUL e na ALCA. A criação do ICONE ocorreu porque o setor agrícola,

quando questionado pelo governo sobre questões de negociações – e isso demandava posicionamento –, muitas vezes, não tinha capacidade de analisar e, efetivamente, entender as propostas desenvolvidas para o seu setor. Esta limitação tornava difícil elaborar propostas para a defesa da agricultura, por isso, foi necessário criar um grupo que conhecesse a OMC, entendesse de todas as técnicas que envolvem uma negociação, principalmente na área agrícola. Assim, ao invés de cada grupo ter sua equipe especializada em negociação, criou-se o ICONE para que, através deste instituto, houvesse a construção de análises que subsidiassem o governo com documentos, com estudos, com posições para que este possa defender os interesses de alguns setores.

A concepção do ICONE teve grande aceitação por parte dos empresários do agronegócio, uma vez que este setor ajudou na implantação e na articulação política e financeira do instituto. Com relação aos empresários, Mancini (2008, p. 173) afirma que estes eram:

[...] Eduardo Carvalho, então presidente da UNICA, Luiz Fernando Furlan, então da FIESP e ligado à indústria de frangos e suínos, e Roberto Rodrigues, então presidente da ABAG. Os sócios fundadores do ICONE foram a ABIOVE, a ABEF, a ABIEC, a ABIPECS, a FIESP e a ÚNICA (MANCINI, 2008, p. 173).

A criação do ICONE permitiu que se tivesse uma visão mais ampla das necessidades do agronegócio e facilitou a formação de uma agenda e o diálogo com os negociadores brasileiros. O instituto também fora criado para o setor do agronegócio e com o intuito de o governo entender melhor o que denotariam, na prática, as ofertas dos outros países. Além desses fatores, a sua criação permitiu também repartir entre os setores do agronegócio o custo de um centro de pesquisas para apoio técnico.

O ICONE está alinhado à estratégia do setor agrícola, que defende a redução do protecionismo aos produtos brasileiros. Entre seus objetivos estão a oferta de apoio técnico aos negociadores brasileiros – formuladores de políticas públicas – e ao setor privado, no que se refere à definição de táticas relacionadas à liberalização e integração comercial.

O Instituto atua não só na OMC, mas também nas negociações internacionais. Suas ações se dão por meio da constituição de bases de dados, estudos, informações estratégicas e relatórios de pesquisa acerca das questões agrícolas e agroindustriais. Além disso, ele confecciona correspondências do setor privado ao governo, em casos em que há a necessidade de argumentação técnica, sem que os setores específicos do agronegócio assinem os documentos. Somente o conselho do Instituto, formado por seus membros, é que pode aprovar os estudos solicitados pelos mantenedores ou por iniciativa dos executivos do próprio ICONE (MANCINI, 2008).

5.1.5 Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)

A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) foi criada em 1995, tendo por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo (CAMEX, 2005). Essa câmara é composta pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – que passou a integrá-la em 2005 apenas.

Assim como o MRE, a CAMEX também tem a função de contrabalancear os interesses dos diferentes setores, de forma direta ou quando intermediados pelos ministérios setoriais. Além disso, tem o objetivo de superar problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias nessa área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior (VEIGA, 2007, p. 82).

Veiga (2007) afirma que, em 1998, o Ministro do Desenvolvimento passou a ser o Presidente da CAMEX, e o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tornou-se responsável pela Secretaria Executiva do órgão, gerando uma ambiguidade institucional nítida.

O autor referido explica ainda que compete à CAMEX definir grandes diretrizes e orientar políticas nas diferentes áreas pertinentes ao comércio exterior e às negociações comerciais. Mas, desde a sua criação, a Câmara enfrentou

notórias dificuldades para desempenhar sua missão. De um lado, seu *status* institucional de Câmara da Presidência foi colocado em questão com sua transferência para o MDIC, o que restringiu naturalmente seu poder de coordenação interministerial. Por outro lado, sua capacidade decisória estava explicitamente limitada por competências estabelecidas, especialmente na área do Ministério da Fazenda, o que também colocou em xeque sua capacidade de coordenação interministerial. Além disso, dotada de poucos recursos técnicos e humanos, a CAMEX tem dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao governo um retorno dos resultados e impactos de suas políticas (VEIGA, 2007).

Veiga e Iglesias (2002) lembram que, em seu desenho original, a CAMEX tinha como integrantes os Ministros da Casa Civil (presidente), das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria e Comércio, do Turismo, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária e o presidente do Banco Central, podendo, ainda, ser convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos do governo.

É reconhecido que essa coordenação tem finalidade consultiva, e não executiva, sendo principalmente um foro de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior para fixar diretrizes e servir de instrumento de diálogo entre governo e setores produtivos da sociedade. Sendo assim, não cabe à CAMEX atribuição operacional em matéria de comércio exterior. Cada ministério que a compõe guarda sua competência específica.

Arbix (2008) observa que, ademais, atualmente, nenhum dos componentes dessa Câmara – ou mesmo do Executivo – detém oficialmente poder de veto sobre as decisões comerciais de impacto, como o início de litígios internacionais. Como órgão eminentemente político, desprovido de um corpo burocrático volumoso, a CAMEX hospeda coalizões e posicionamentos variáveis, conforme sua composição e o contexto político. Arbix (2008) comenta que, neste sentido, muito embora a CAMEX tenha atribuição legal para definir as estratégias comerciais do país, seu mandato político parece limitar-se às decisões de menor alcance.

A CAMEX, segundo o Decreto n° 4732, de 2003, deve ter presente a implementação da política de comércio exterior, compromissos internacionais

firmados pelo Brasil em particular, na OMC. A CAMEX, além de ser composta de ministérios, tem ainda uma Câmara, que é formada pelos Ministros de Estado. Assim, uma vez por mês, os ministros se reúnem e deliberam sobre determinados assuntos, formando posições e tomando decisões sobre os mais variados temas relativos ao comércio exterior brasileiro. Seu presidente é o ministro do MDIC, sendo que o secretário executivo da CAMEX também participa de sua reunião, onde são tomadas as decisões de mais alto nível que se referem ao comércio exterior brasileiro.

Além dessa Câmara, ainda há o GECEX, que é um comitê executivo de gestão que já sofreu várias alterações e é composto por secretários gerais e dos ministérios. Nesse comitê há ministérios que não são membros da CAMEX, como o Ministério da Ciência e Tecnologia e Banco do Brasil, por exemplo. Por isso, ele é mais amplo que a CAMEX. Os assuntos ligados ao comércio exterior brasileiro são levados, dependendo do tipo de tema, a essas duas instâncias. As reuniões são mensais, sendo que através das discussões, nesses órgãos, é que são formadas as posições das negociações agrícolas internacionais. Cumpre destacar que um mesmo assunto pode ser discutido tanto na CAMEX quanto no GECEX.

Ainda com relação a suas reuniões, é importante que se diga que o Itamaraty participa, e os ministérios pautam os temas para eles serem agendados e discutidos. Por exemplo, quando um ministério ou uma secretaria tem um tema para ser discutido na área de negociação internacional, remete para a secretaria executiva da CAMEX, apresentando uma nota técnica, que geralmente é feita pelas pessoas que tratam dos assuntos nos ministérios. Essa nota é distribuída para os outros ministérios com a agenda. O processo decisório se dá por meio de debate, discussões e consenso. A CAMEX tem o papel de acompanhar o assunto e ajudar a preparar a ata após as discussões.

5.1.6 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), fundada em 1963, no Rio de Janeiro, é a maior entidade sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais da atualidade. Representa os interesses e as pretensões dos trabalhadores e trabalhadoras rurais assalariadas, permanentes ou

temporários; dos agricultores e agricultoras familiares⁵⁴, assentados pela reforma agrária ou não; e que trabalham em atividades extrativistas.

Nas relações com outras organizações nacionais e internacionais, a CONTAG deu um salto qualitativo, que resultou na ampliação de alianças estratégicas, estabelecendo relações e parcerias com entidades e organizações governamentais e não governamentais, na busca da consolidação de sua política estratégica.

Da mesma forma, nas discussões da OMC, avançou em sua política externa, ampliou o seu leque de alianças e de parcerias, desenvolvendo ações conjuntas a outras entidades da sociedade civil, tais como a REBRIP, OXFAM, ACTIONAID e MDA. Além disso, buscou ampliar as comissões temáticas e grupos técnicos que versam sobre agricultura familiar, trazendo a temática internacional para as discussões internas, a fim de desencadear um processo de formação que possibilita a concepção da dinâmica das economias e dos acordos de comércio internacional.

Cabe ressaltar a relação de parceria e cooperação estabelecida entre a CONTAG, a OXFAM e a ACTIONAID, na defesa da agricultura familiar e dos assalariados(as) rurais, nas negociações dos acordos de comércio internacional. Para tanto, a CONTAG apresenta propostas de regras multilaterais para um comércio mais justo e contrabalançado, defendendo a proteção e promoção da agricultura familiar como base na soberania e na segurança alimentar dos países em desenvolvimento.

Unidos, CONTAG, membros representantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), FETRAF (Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar) e MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), manifestaram no Itamaraty, o interesse de incluir a agricultura familiar como parte da política externa. Este grupo reivindicou uma interlocução cada vez mais estreita com o governo, na busca do fortalecimento e maior

⁵⁴ A CONTAG considera Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais os assalariados e assalariadas rurais, empregados permanentes, safristas e eventuais na agricultura, criação de animais, avicultura, hortifruticultura e extrativismo rural, e agricultores e agricultoras que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, na qualidade de pequenos produtores, proprietários, posseiros, assentados, meeiros, parceiros, arrendatários, comodatários e extrativistas (CONTAG_ ESTATUTO, 2001).

participação nos processos de decisão de mandatos dos representantes brasileiros nas negociações com a OMC.

A Confederação acredita que, no caso da Rodada de Doha, da OMC, a integração dos mercados, as negociações e os acordos em nível internacional podem impactar diretamente as políticas públicas desenvolvidas em nosso país. Isso poderá impor limites ao PRONAF e a outras políticas de apoio à agricultura familiar, o que comprova a interferência dos acordos de comércio internacional na vida dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS, 2009).

Para a CONTAG, esses acordos de comércio podem pôr em risco as conquistas da agricultura familiar e o desenvolvimento rural, comprometendo, em maior ou menor intensidade, a produção, o comércio e a segurança alimentar do país (CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS, 2009). Na visão da CONTAG as negociações centradas exclusivamente no aspecto econômico, em geral, não levam em consideração o desenvolvimento sustentável e o bem estar das populações envolvidas, além disso, não discutem as consequências sociais.

Por fim, a CONTAG acredita que é preciso identificar os conflitos decorrentes desses acordos e mobilizar os trabalhadores e trabalhadoras, para assegurar propostas que protejam a produção e o seu trabalho.

5.1.7 ONGS: OXFAM e ACTIONAID

A OXFAM é uma organização não governamental de nível internacional e de combate à pobreza, que trabalha em 98 países de todo o mundo. Foi fundada em 1942 e tem como meta a erradicação da pobreza no mundo. Luta por melhores condições de trabalho e maior proteção dos recursos naturais. Esta organização faz campanhas para alcançar regras de comércio mais justas e para melhorar as políticas em nível nacional (*site* OXFAM, 2011).

A OXFAM vem atuando nas negociações agrícolas da Rodada de Doha, fazendo campanhas e lançamento de estudos que alertam para o impacto da liberalização comercial de forma indiscriminada. Esta organização tem atuado no Brasil, inclusive participando de grupos de trabalhos visando influenciar a

formulação da posição brasileira na Rodada de Doha. A OXFAM não é contra a abertura do comércio mundial, mas faz críticas severas à forma com que a liberalização comercial vem sendo conduzida em nível mundial, o que, na visão da OXFAM, apenas beneficia os países mais desenvolvidos.

A *ActionAid* Brasil integra a rede *ActionAid* Internacional, com sede na Inglaterra, e que teve início em 1972. Esta rede trabalha com parceiros e comunidades em mais de 25 países na África, Ásia, América Latina e Caribe. Tem como missão apoiar esforços de eliminação da pobreza e de injustiça social, através de projetos de desenvolvimento local, políticas públicas em benefício dos pobres e excluídos, prevenção e reabilitação em tempo de emergências (DANTAS, 2001).

A *ActionAid* Brasil foi fundada em 1999, tem sede no Rio de Janeiro e é uma organização não-governamental que busca a erradicação da pobreza através do empoderamento dos pobres e de suas organizações. Esta ONG participa de campanhas nacionais, que têm como objetivo o aumento do acesso e controle dos pobres na formulação e gestão de políticas públicas, como são os casos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos e da Campanha em Defesa da Segurança Alimentar, Agricultura Familiar e Meio Ambiente nas Negociações Comerciais Internacionais (DANTAS, 2001).

Na visão da *ActionAid*, os acordos internacionais de comércio vêm remodelando a economia internacional e influenciando o desenvolvimento dos países mais pobres. Neste sentido, essa organização vem atuando de modo a influenciar a posição brasileira nas negociações comerciais em defesa da agricultura familiar, do meio ambiente e da segurança alimentar. Para a *Action Aid*, as posições defendidas pelo governo brasileiro nas negociações comerciais internacionais não têm levado em consideração as necessidades dos pobres ou dos agricultores familiares. Sendo assim, essa organização tem buscado, através de debate e uma série de publicações, tais como livros e artigos, contribuir para a inclusão e ampliação das preocupações sobre o modelo de desenvolvimento rural, agricultura familiar e segurança alimentar nas estratégias brasileiras de negociação comercial (ACTION AID, 2001).

5.1.8 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Criado em 2003, esse Conselho tem caráter consultivo e de assessoria ao Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. O CONSEA estimula a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional ⁵⁵(BRASIL, 2011).

Entre outras funções⁵⁶, o CONSEA participa da cooperação internacional e dedica atenção aos fatores de âmbito internacional que condicionam a segurança alimentar e nutricional abalizada na soberania alimentar e no acesso à alimentação. Em 2004, o Conselho amparou as iniciativas internacionais do governo brasileiro relacionadas à pobreza e à fome, bem como mostrou disposição de ser parte ativa nas consultas a respeito das negociações comerciais em curso com a OMC. Além disso, tem alertado para possíveis impactos que a liberalização do comércio possa ter sobre a segurança alimentar e nutricional (CONSEA, 2008).

Em suma, com base nesta apresentação dos atores, é possível dizer que ocorreram uma série de transformações nas instituições. Além disso, houve a inclusão de novos atores durante o Governo Lula que propiciou um maior envolvimento tanto de atores governamentais quanto de não-governamentais, nas negociações agrícolas internacionais.

Cumprir destacar que, em virtude da abertura comercial dos anos 90, o MAPA e a CNA buscaram intensificar as atividades de promoção do agronegócio

⁵⁵ Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

⁵⁶ O CONSEA acompanha e propõe diferentes programas, como Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre muitos outros. O CONSEA, na gestão 2007/2009, é formado por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal), além de 23 observadores convidados (BRASIL, 2011).

brasileiro no exterior. No que tange ao papel de cada ator doméstico envolvido nas negociações internacionais, destaca-se que o MAPA passou por uma série de reformas do seu aparato institucional e burocrático, tornando mais rápidas e eficientes as ações ligadas às negociações internacionais. Já a CNA mobilizou o setor empresarial e passou a atuar mais fortemente nas negociações agrícolas da OMC. O ICONE demonstrou o papel do setor privado como fornecedor de subsídios na formulação de posição para as negociações da Rodada de Doha. A CAMEX e o Itamaraty buscaram contrabalancear os interesses dos diferentes atores, buscando debater para chegar a um consenso sobre o processo decisório. Por sua vez, o MDA, O CONSEA e as ONGs, como OXFAM e ACTIONAID, através de parceria e de cooperação, saíram em defesa da agricultura familiar como base para a soberania e a segurança alimentar nas negociações internacionais na Rodada de Doha, da OMC.

A existência, no Brasil, de dois ministérios que trabalham na área agrícola e agrária, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), acaba gerando conflitos nas discussões de diferentes propostas de desenvolvimento rural. Isso indica que: “(...) a presença contraditória dos interesses do agronegócio e da agricultura familiar tornou-se uma fonte permanente de tensão na própria lógica do processo negociador e para os negociadores (...)” (LEITE, 2007, p.19).

De acordo com Sabourin (2007, p. 718), nesse período, o Brasil institucionalizou uma abordagem dualista do seu setor agrícola, separando o apoio à agricultura familiar – com a criação do MDA – do apoio à agricultura patronal – mantido pelo MAPA. A esse respeito, Leite (2007) destaca que:

[...] a experiência singular brasileira de possuir dois ministérios vinculados aos assuntos agrícolas e agrários – o atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ligado ao agronegócio, e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), vinculado à agricultura familiar – expressa também o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência desses dois tipos de agricultura que, embora não sejam independentes em sua dinâmica, são portadores de propostas antagônicas de desenvolvimento rural (LEITE, 2007, p. 15).

Com a existência desses dois ministérios, percebem-se duas propostas de desenvolvimento para agricultura brasileira, o que gera uma série de conflitos⁵⁷ no momento da formulação da posição oficial do governo brasileiro nas negociações agrícolas internacionais.

Apresentados os principais atores domésticos envolvidos nas negociações da Rodada de Doha, na próxima seção serão abordados aspectos referentes às ações e às articulações desses atores para buscar influenciar a posição brasileira na Rodada de negociações agrícolas da OMC.

5.2 Ação, atuação e participação dos atores domésticos para influenciar a posição brasileira na Rodada de negociações agrícolas da OMC

O panorama do Brasil, até a década de 1990, era de um país que possuía uma atitude mais conservadora nas transações e negociações comerciais, aproximando-se dos países protecionistas, ou seja, mantinha a economia fechada para o mundo (MACHADO, 2009). Com relação a esse tema, Oliveira e Mancuso (2006) acrescentam que, nos anos 90, ocorreu uma mudança brusca na maneira como o empresariado operava no Brasil. Os referidos autores afirmam que a causa fundamental dessa alteração foi a inflexão liberal na política de estabilização econômica do país, cuja implementação remonta o início do Governo Collor.

Com a abertura comercial, a atitude brasileira foi mais agressiva, principalmente em agricultura, pois os empresários passaram a ter uma maior noção dos custos e danos com a não participação nos processos de negociações internacionais. Isso induziu alguns empresários a se organizar e se preparar de forma efetiva para tentar influenciar as negociações das quais o Brasil participava. Assim, começou a haver um movimento por parte de organizações representativas, principalmente do agronegócio, com vista a buscar influenciar a posição negociadora do Brasil.

Estas organizações representantes do agronegócio nacional passaram a exigir cada vez mais espaço e poder de influência na elaboração de políticas,

⁵⁷ Esses conflitos serão abordados nas próximas seções.

além de acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Com a abertura da economia para o mercado externo, os produtos que essas organizações representam aumentaram em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira, o que acabou justificando as demandas que pediam maior participação nas negociações internacionais.

Visando influenciar as negociações agrícolas internacionais, o setor privado acabou participando de canais formais e informais de interlocução com o governo. Entre esses canais estão a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), o Fórum Permanente de Negociações Internacionais, o Grupo Técnico Informal (GTI) e a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais – que é coordenada pelo MAPA. Com esse intuito, os empresários do agronegócio criaram, em 1996, a CEB, a qual visa aumentar a representatividade da participação desse grupo nas discussões agrícolas internacionais.

No que se refere à sua formação, Oliveira e Mancuso (2006, p. 152) afirmam que faziam parte da CEB, além da CNI, a CNA, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional de Serviços Financeiros (CNIF), algumas federações e associações empresariais de setores diversos.

Segundo Carvalho (2003), no princípio, a CEB se preocupou com as negociações da ALCA, mas, posteriormente, passou a agir na preparação da postura brasileira para as negociações no campo da OMC. Conforme a autora, essa coalizão tornou-se a entidade responsável por levar as demandas do setor produtivo ao governo, assim como passou a disponibilizar informações sobre as negociações e a contribuir para avaliar o seu impacto sobre os interesses empresariais. A partir disso, a sua participação passou a se dar de forma mais coordenada, integrada e efetiva. As preferências empresariais representadas pela CEB eram a defesa de uma posição mais liberalizante em agricultura.

Oliveira (2003) explica que as discussões na CEB dividiam-se em grupos de trabalhos de acordo com os temas envolvidos no processo, tais como acesso a mercados, investimento, agricultura, entre outros. Os documentos de posição do setor eram enviados à coalizão. Os interesses dos empresários foram sintetizados em um único documento que se tornou referência e passou a ser apresentado em

diversas situações: tanto aos negociadores oficiais, quanto nas próprias rodadas de negociação e nos fóruns empresariais.

A esse respeito, Santana (2001) lembra que havia um grande número de interesses divergentes por parte dos diversos setores e, portanto, existia um forte movimento de barganha no interior da instituição para definir a posição a ser defendida. O referido autor destaca que a CEB tornou-se uma organização de amplas dimensões e, por isso, com dificuldade de ação coletiva, o que resultou em muitas posições discordantes e uma coalizão heterogênea. Oliveira (2003), ao abordar esse tema, afirma que, apesar de todos os esforços de representatividade, a CEB acabou representando interesses de alguns setores em detrimento de outros, pois havia diferentes percepções entre setores da agricultura e da indústria, este muito defensivo (como será explicitado na sequência).

Oliveira e Mancuso (2006) explicam que, apesar dessas diferenças de posições entre a agricultura e a indústria, com a criação da CEB, o empresariado brasileiro teve destaques importantes tanto no plano doméstico, quanto no internacional. Em razão disso, esse grupo mostrou-se capaz de superar o impulso centrífugo decorrente da fragmentação e de realizar importantes ações coletivas, tanto no plano doméstico quanto no plano externo. Para os referidos autores, há evidências de que o empresariado que atua no país se empenhou num notável processo de organização e mobilização ao longo da década de 1990.

Carvalho (2003), ao comparar o setor agrícola ao industrial, observou que havia uma diferença de percepção entre esses dois segmentos. Isso porque o segundo mostrou-se mais defensivo no que se refere à redução de tarifas. A autora explica que a distinção de posturas atingia o ponto de o setor agrícola demandar maior liberalização para a importação de insumos industriais e de bens de capitais usados na sua cadeia produtiva, o que o setor industrial nacional não queria. Em virtude desses desacordos, em 1997, o setor agrícola criou outro canal para discussão interna e com o governo – discussões sobre as negociações, em especial as que se referiam a OMC –, mas sem deixar de lado a CEB. Este novo canal foi o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais que, na prática, funcionou desde 1999.

Este Fórum foi criado pelas organizações da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – que assumiu a coordenação, pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e pela Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), com o objetivo de articular a posição do setor e de participar das negociações da ALCA (CARVALHO, 2003). O fato de ter assumido a coordenação do Fórum assinalou ascendente interesse, pelo menos de parte dos membros da CNA, nas negociações internacionais (MANCINI, 2008).

Conforme Carvalho (2003, p. 371-372), o Fórum tinha o objetivo de conseguir resultados positivos na OMC, através da integração dos esforços no nível do setor privado, além de articular a posição do setor e de participar das negociações, bem como o estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo. A autora explica que as propostas contidas em documentos do Fórum vieram a integrar a posição enviada pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) ao governo para a Conferência Ministerial de Seattle. Além disso, as mesmas propostas se mantiveram na Ministerial em Doha e balizaram as posições defendidas pelo Fórum em outras fases do processo negociador da rodada. Cabe dizer que esse espaço se consolidou como um importante instrumento de vocalização das demandas dos vários setores do agronegócio e de interlocução destes com o MAPA. Cumpre destacar que seu objetivo era trabalhar para formar posições para a nova rodada da OMC. Para tanto, houve reuniões com as cadeias produtivas do agronegócio, no intuito de mapear prioridades e estabelecer uma agenda para buscar influenciar as estratégias negociadoras (BERALDO, 2001 apud MANCINI, 2008, p.139).

A CNA, através do Fórum, teve uma postura sempre bastante atuante nas negociações agrícolas internacionais, visto que sempre levou a posição dos produtores. A sua participação sempre se dava através de reuniões intensas, onde se discutiam em profundidade todos os aspectos da negociação, principalmente acesso a mercado.

Nestas reuniões, discutiam-se posições muito importantes para o Brasil, como reforça a Entrevistada da CNA (em entrevista concedida à autora deste trabalho), ao afirmar que eram levadas ao G-20 as posições firmadas pelo Grupo Técnico Informal (GTI). Com isso, quando o G-20 se manifestava, explica a Entrevistada, era resultado das reuniões do GTI, onde era definida a posição do

Brasil. A Entrevistada lembra que a CONTAG, como representante dos trabalhadores da agricultura, não participava das reuniões no início, mas depois passou a estar presente.

Conforme a Entrevistada da CNA explicou, a entidade, que representa no mínimo 1 milhão de produtores, antes de ir a uma reunião para apresentar uma posição, fazia muitas reuniões em sua própria sede. Estes encontros eram abertos para a participação das principais entidades representativas do agronegócio – em torno de 40 ou 50 grupos. Assim, no período da Rodada de Doha, mais especificamente entre 2003 até 2007, as reuniões tornaram-se muito regulares. Os representantes do MAPA e do Itamaraty que se encontravam à frente das negociações explicavam, durante as reuniões, os patamares da negociação. Além disso, estes esclareciam as posições que estavam sendo defendidas, a demanda dos outros países e solicitavam uma análise dos fatos, pedindo um posicionamento da entidade.

Desse modo, cada setor se manifestava de alguma forma, pois estudava com a sua associação os fatos que estavam acontecendo nas negociações. As associações, em função da importância da Rodada de Doha, começaram cada vez mais a se aprofundar no assunto, tendo que estudar muito, pois as negociações são consideradas extremamente complexas, principalmente no que se refere a acesso a mercado. Havia muitos estudos para compreender os termos técnicos e buscar entender a negociação, ademais, alguns membros da reunião – representantes de algumas entidades – acabavam se tornando grandes especialistas.

A CNA tinha facilidade de comunicação com o Ministério da Agricultura, isso facilitou o diálogo e a busca de informações sobre o patamar das negociações nas Reuniões em Genebra. De posse das informações sobre as negociações, os técnicos responsáveis pela área internacional da CNA preparavam um documento explicando termos técnicos e a posição que o Brasil estava disposto a defender, bem como as razões para tal. A CNA consultava seus pares sobre o tema, sendo que estes tinham um tempo para analisar e, em uma próxima reunião, colocar o seu posicionamento, o qual era discutido e, posteriormente, uma síntese das decisões do grupo era realizada.

A Entrevistada explica que, nessas reuniões, havia embates, posicionamentos e depois se formatava um documento conjunto com uma proposta consensual que era encaminhada ao MRE, ao Ministério da Agricultura e ao MDIC.

Mancini (2008) comenta que as associações que representam segmentos do agronegócio consideram a CNA como uma entidade de representação mais política do setor diante das negociações internacionais. Sendo assim, seu protagonismo nas negociações internacionais é visto como restrito em relação ao que representam seus associados no agronegócio brasileiro. A referida autora destaca que os documentos gerados pela associação sobre negociações internacionais têm caráter mais geral sobre o setor do que sobre os segmentos especificamente. Esta generalidade é percebida por segmentos do agronegócio como um sinal da capacidade política da entidade de reunir representantes de diferentes segmentos para a elaboração de documentos de posição do agronegócio, mesmo que assinados apenas por uma parte deles – os mais interessados por num assunto específico, como a Rodada de Doha. A esse respeito, a autora acrescenta que:

[...] parece faltar ainda à CNA uma massa crítica que lidere uma atuação mais expressiva da associação, pois os indícios são de que essa massa crítica decidiu se concentrar ou em atitudes coletivas como o Icone, ou em atitudes isoladas de defesa de interesses de seus segmentos, por meio de conversas diretas com representantes do governo federal (MANCINI, 2008, p. 152).

Iglécias (2007) lembra que, no âmbito da CNA, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais tem sido o mecanismo pelo qual a Confederação consulta os diversos segmentos do agronegócio, em relação à temática do comércio exterior, e a instância na qual são canalizadas e direcionadas ao governo as principais demandas dos empresários agrícolas. O principal canal de interlocução com o Fórum é a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, do Ministério da Agricultura (MAPA).

No caso da Rodada de Doha, para acompanhar as discussões na área agrícola, havia um grupo que foi chamado de Grupo Técnico Informal (GTI). Este

grupo tinha como objetivo discutir e formar posição para mandar para o processo de formação da posição do governo e era coordenado pelo Itamaraty, através de um embaixador, tendo como assistente um diplomata. O GTI era composto pela CONTAG, MDA, MAPA, Ministério da Fazenda, CNA, Itamaraty, MDIC e o ÍCONE. Este último ajudava muito fazendo os cálculos das tabelas para a formação da posição brasileira. Essa era basicamente a estrutura que formava a posição brasileira. O Sr. Flávio Damico, que atualmente é o ministro conselheiro da delegação em Genebra, foi a pessoa que realmente criou o GTI. Abaixo segue figura 16 ilustrativa da composição do Grupo Técnico Informal (GTI):

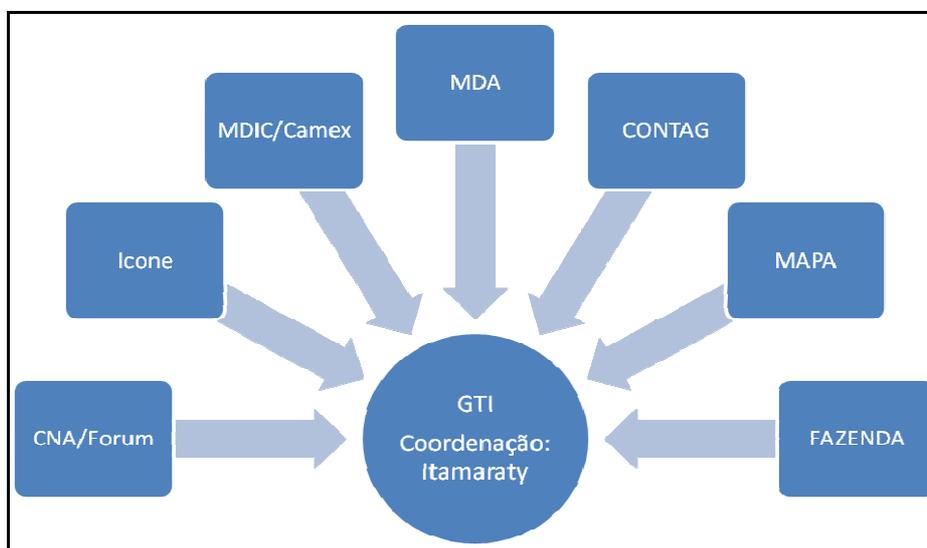


Figura 16 – Composição do Grupo Técnico Informal (GTI)

Fonte: elaboração própria.

O GTI foi visto pelo MRE/Itamaraty como uma chance para avaliar suas propostas a serem encaminhadas ao G-20. É importante que se diga que o GTI foi uma iniciativa do departamento do Itamaraty, que é encarregado da OMC. Este grupo é classificado como informal porque não tem regimento interno e registros, como atas, e também porque o MRE acaba tendo domínio sobre as propostas apresentadas. Diferentemente da Câmara, no grupo, a discussão é técnica e apenas sobre a OMC, podendo abarcar questões acertadas na Câmara. O caráter técnico é um diferencial significativo que faz do GTI o foco de discussão e elaboração das propostas do Brasil para a Rodada de Doha (MANCINI, 2008).

Os grupos de interesse do agronegócio, além de participarem diretamente das discussões e decisões da Câmara, também integraram o Grupo Técnico (GTI). Este grupo informal se reuniu durante a Rodada de Doha, no MAPA. Ele é coordenado pelo chefe do Departamento de Agricultura e Produtos de Base (DPB) – integrante da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET), do MRE – e é responsável pelas negociações no contexto da OMC (EPSTEYN, 2009 apud CARVALHO, 2010).

Durante as negociações internacionais, as decisões sobre a posição brasileira – que devem ser encaminhadas ao governo – ocorrem no GTI. O grupo foi percebido por representantes do Mapa, do MRE e da CNA como uma esfera efetiva de discussão e de tomada de decisão. Além disso, quase todas as propostas substantivas encaminhadas pelo G-20 foram feitas a partir das posições discutidas no GTI. Isso revela um expressivo poder de agenda desse grupo e a relevância do Brasil em influenciar as posições do G-20. O material fornecido pelo GTI serve como referência para as discussões em Genebra e, a partir dessas discussões, têm-se os papéis técnicos ou as posições técnicas do grupo dentro da rodada.

No que se refere à Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, conforme já ressaltado, esta faz parte de uma atuação do MAPA para discussões de questões de toda a cadeia do agronegócio. A Câmara possui caráter consultivo e de assistência do ministro da agricultura. Uma de suas funções é sugerir e conduzir soluções ao ministério para o avanço do setor agrícola, considerando o alargamento das exportações. Os temas abordados nas reuniões são diversos e não ficam restritos à OMC (MANCINI, 2008).

Mancini (2008) explica que a Câmara era composta por aproximadamente 50 membros convidados pelo ministro. Desde 2003, até o final de 2006, houve apenas dez reuniões ordinárias, convocadas em caso de maior necessidade de debate ou exposição do desenrolar das negociações. A autora esclarece ainda que, segundo um negociador do Brasil na OMC, a Câmara funcionava como mecanismo de transparência, com a exposição, em especial, de fatos já ocorridos nas negociações.

No que se refere às ações do ICONE, além de encontros com interlocutores de outros governos de níveis semelhantes aos que representam o

Brasil, este tem tido abertura para acompanhar reuniões de escalões superiores, mesmo que na condição de observador apenas.

De acordo com Mancini (2008), fazer *lobby* ou qualquer representação política está fora dos objetivos do ICONE. Este parece ser o ponto fundamental para manter o instituto funcionando sem conflito de interesses entre seus membros. No que se refere aos estudos realizados por esse instituto para formulação da posição do setor do agronegócio, as decisões sobre estes devem ser de consenso entre os associados, apresentando seus pontos de vista e necessidades.

A criação do ICONE se deve ao objetivo de trabalhar por uma agricultura ofensiva e, à medida que seus estudos, análises e atuações foram crescendo, ganhando corpo e sendo divulgados, foi possível trabalhar e defender os interesses do agronegócio. Com relação ao seu perfil de atuação, o ICONE busca manter-se afastado de conflitos entre os grupos internos – mantenedores.

Na prática, a participação do ICONE para a formação da posição brasileira se dá através de participação em reuniões, inclusive com algumas viagens dos seus assessores a Genebra para participar da Semana Agrícola, sendo que o objetivo maior é auxiliar a parte técnica das negociações.

Por solicitação do Ministério da Agricultura o ICONE passou a participar de reuniões com interlocutores do Brasil no G-20 e com outros países. A função desse grupo é auxiliar, por meio de suporte técnico, a apresentação da posição do país, contribuindo para legitimar as propostas brasileiras perante seus interlocutores.

A metodologia do trabalho e assessoria do ICONE, em algumas reuniões em Genebra, deu-se da seguinte forma: havia consulta aos membros do ICONE pelos negociadores, no momento e no intervalo das negociações da Semana Agrícola em Genebra. Havia discussões e análise sobre o andamento da negociação, para depois se tentar intervir em outra reunião, onde os países reuniam-se novamente para negociar e trocar ofertas. Buscava-se entender tecnicamente o que estava acontecendo, produzir simulações e fazer análises que permitissem verificar a melhor estratégia naquela negociação.

A proposta que estava na mesa de negociação era avaliada em relação a ser positiva ou negativa para o Brasil. Além disso, buscava-se combater o que

não estava de acordo com a proposta oficial brasileira. Este acompanhamento do ICONE aos bastidores das negociações em Genebra pode ser avaliado como de grande confiança do Itamaraty.

No entanto, destaca o Entrevistado do ICONE que as análises e argumentos técnicos podem perder seu valor quando se entra na negociação política, pois o país pode, por motivos políticos, flexibilizar por conta de outro determinado assunto. O Entrevistado do ICONE explica que, muitas vezes, por mais que os argumentos técnicos sejam fortes e claros, e o governo esteja ciente disso para negociar um determinado ponto – que seja importante para a sociedade brasileira –, mesmo assim, às vezes, o governo, para fechar uma negociação, acaba cedendo em alguns pontos.

O Entrevistado do ICONE destaca que o Itamaraty adotou, para formulação da posição brasileira na Rodada de Doha da OMC, a seguinte metodologia: discussões no Grupo Técnico Informal que era composto pelos órgãos do governo, integrantes do ICONE, como representante de importantes *stakeholders* que estavam acompanhando as negociações e mantenedores do ICONE que, inclusive, criaram esse instituto e estavam interessados na negociação, além da CNA, do MAPA, do MDA, do MDIC, da CONTAG e dos representantes do próprio Itamaraty. Este grupo se reunia constantemente em Brasília, normalmente para discutir a semana agrícola que havia acontecido em Genebra. Nessas reuniões, o ICONE tentou deixar claro que o seu envolvimento e auxílio eram de análises técnicas, sem envolvimento com política. Na visão do Entrevistado, esse entendimento por parte do Itamaraty foi muito positivo, pois o instituto obteve total liberdade para participar das reuniões e negociações para a discussão da Rodada de Doha da OMC.

Os dados evidenciam que o governo tem solicitado, com certa frequência, apoio técnico do ICONE, estabelecendo-se, assim, uma situação, em determinados momentos, visivelmente de duplicidade. Nesses casos, *lobby* e assessoria ao governo caminham juntos. Desse modo, o instituto oferece apoio aos dois atores – setor do agronegócio e governo – para a Rodada de Doha, elevando o grau de segurança e de argumentação nas demandas do setor privado com o governo, nas contendas do governo com outros membros do G-20 e nas transações com países de fora do grupo.

Para construir e fortalecer o resultado do seu trabalho, o ICONE fez todo um trabalho de mídia, além de cursos de capacitação para jornalistas. Cabe ressaltar que, segundo o Entrevistado do ICONE, se fôssemos voltar oito ou seis anos, a capacidade da sociedade brasileira ou dos jornalistas para trabalhar esses temas era muito menor.

O objetivo do ICONE, ao fornecer cursos para jornalistas, foi ampliar as informações de repórteres e editores sobre os assuntos das negociações internacionais, das quais o Brasil faz parte. Embora os jornalistas tenham relativo conhecimento desses assuntos, observa-se, muitas vezes, que eles têm carência de uma visão de conjunto sobre as rodadas comerciais, como a Rodada de Doha e o que se discute na ALCA ou no acordo da União Europeia-MERCOSUL, além de especificidades, como o real funcionamento dos contenciosos internacionais. No entanto, percebe-se que essa postura, de certa forma, acaba influenciando, formando a opinião de jornalistas e repórteres, pois expõe a visão de liberalização comercial do ICONE.

O Instituto dá suporte técnico e subsidia o governo com informações para as negociações, mas, segundo o Entrevistado, não recebe nada em troca por isso. O Entrevistado reforça ainda que: “(...) *na prática, o governo não paga a gente, quem paga é o setor*”. Pelo exposto, pode-se perceber que o ICONE possui abertura total com o MAPA, através de subsídios às negociações, e vale destacar que os mantenedores do instituto são membros do agronegócio.

No que se refere à inclusão de novos atores nas discussões de temas para as negociações internacionais – mesmo em caso de atores contrários à negociação –, o ICONE vê isso como positivo. Isso porque este compreende que, quanto mais amplo, melhor e mais qualificado é o debate. Para o ICONE, o grande desafio é qualificar as discussões que, com relação a alguns temas em nível internacional, começaram há aproximadamente dez anos – o que se considera pouco tempo. Logo, se não houver uma melhor qualificação do debate, a capacidade de negociação, que é fundamental, diminuirá.

Quanto à atuação específica do MDA nas discussões, cabe ressaltar que, em 2001, começou a ocorrer um conjunto de forças, onde organizações uniram-se a ONGs e institutos de pesquisa para iniciar o acompanhamento das

negociações agrícolas. Isso ocorreu principalmente em virtude das discussões de implementação da ALCA.

No ano de 2002, criou-se a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). No grupo de agricultura da REBRIP destaca-se a participação da ACTIONAID, CONTAG, CPDA/UFRRJ, DESER⁵⁸, ESPLAR⁵⁹, FETRAFSUL⁶⁰, INESC⁶¹, MST e OXFAM. O Grupo de Trabalho da REBRIP tinha como objetivo promover um esforço de análise e articulação de movimentos sociais, ONGs e universidades, visando influenciar a posição brasileira nas negociações comerciais em defesa da agricultura familiar, do meio ambiente e da segurança alimentar. Este grupo desempenharia um papel muito importante no diálogo posterior com a Assessoria Internacional do MDA e com o próprio ministro. O grupo trabalhou e vem trabalhando na busca de criar mecanismos de participação, para a expressão das preocupações e posicionamentos da sociedade civil sobre esse tema.

Em razão das muitas discussões e um maior envolvimento, o Grupo de trabalho da REBRIP e também a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura (CONTAG) passaram a ter assento no Grupo de Negociações Agrícolas do MRE, ao lado dos negociadores, ministérios e representantes do agronegócio. Soares (2004) explica que o grupo chegou a promover três seminários nacionais para discussão do tema agricultura familiar e comércio internacional. A partir de 2002, esse grupo principia uma série de diálogos mais intensos com o Ministério das Relações Exteriores, quando chega, inclusive, a ser acionado para cooperar com a construção de listas de exceção⁶² para a agricultura familiar.

Cumprir destacar que, de acordo com Leite (2007), as organizações e os movimentos sociais representativos dos agricultores familiares têm uma ligação histórica com o PT e representam uma base social significativa do partido. Com a vitória de Lula, no final de 2002, muitas pessoas ligadas a esses movimentos e

⁵⁸ Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais.

⁵⁹ O ESPLAR é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1974, com sede em Fortaleza (CE). Atua diretamente em municípios do semi-árido cearense, desenvolvendo atividades voltadas para a agroecologia, a serviço da agricultura familiar (site, Esplar, 2011)

⁶⁰ Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar Região Sul do Brasil.

⁶¹ Instituto de Estudos Sócio-Econômicos.

⁶² O tratamento especial e diferenciado permite designar uma lista de produtos que estariam isentos de reduções tarifárias e outras disciplinas dentro da OMC.

organizações passaram a ocupar cargos administrativos importantes no Ministério de Desenvolvimento Agrário. Este procurou assumir integralmente sua condição de ministério que trata da reforma agrária e de outras políticas públicas de interesse para os agricultores familiares.

Leite (2007) destaca, em especial, o cargo de ministro do MDA que foi ocupado por Miguel Rossetto, ex-vice-governador do governo petista de Olívio Dutra, no Estado do Rio Grande do Sul (período 1999-2002). Miguel Rossetto acabou estabelecendo um forte diálogo e cooperação com as representações dos agricultores familiares, tais como a REBRIP, o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), a ACTIONAID Brasil, a OXFAM Brasil, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entre outras. (LEITE, 2007, p. 15).

Em 2003, com a intenção de abordar as discussões e negociações agrícolas, o Ministro Miguel Rosseto propôs ao grupo de Trabalho da Agricultura da REBRIP a criação de um grupo de trabalho no MDA. Assim, o grupo desse ministério foi criado e passou a reunir-se periodicamente, e um funcionário do ministério foi designado para acompanhar as negociações e passar a participar das delegações oficiais nas diversas negociações, bem como dos comitês interministeriais para a definição dos posicionamentos brasileiros.

Cabe salientar que, por essas articulações, foi somente no Governo Lula que o MDA passou a fazer parte da delegação oficial das negociações brasileiras na OMC. Até então, o ministério esteve totalmente ausente das negociações. Embora sua Assessoria Internacional já existisse no governo anterior (no período FHC), ela nunca acompanhou o processo de negociações agrícolas em curso (LEITE, 2007).

Soares (2004) afirma que as organizações da agricultura familiar brasileira, historicamente, nunca tiveram as negociações comerciais como uma de suas prioridades. Além disso, não tinham acesso aos espaços de negociação ou até mesmo às informações sobre as negociações.

Cumprir destacar um momento de grande importância para as discussões das negociações agrícolas: a promoção conjunta – Ministério das Relações Exteriores, ACTIONAID, REBRIP e OXFAM – do Seminário Internacional Agricultura Familiar e Negociações Comerciais, que aconteceu nos dias 12 e 13

de agosto de 2003, já no governo Lula. Este seminário teve a presença de 15 ministros de Agricultura e/ou Desenvolvimento Rural da América Latina, Caribe, África e Ásia, e cerca de 100 organizações da sociedade civil de diversas regiões. Nessa oportunidade, foi aprovada uma carta conjunta, onde a necessidade de proteção da agricultura familiar, bem como da liberdade de os países em desenvolvimento adotarem políticas públicas de desenvolvimento rural foram afirmadas (CARTA DE BRASÍLIA, 2003).

Na 5ª Reunião Ministerial da OMC, que aconteceu em Cancun – de 10 a 14 de setembro de 2003 –, houve, pela primeira vez, a presença do MDA em conferência ministerial da OMC. Nesta conferência, houve o comparecimento do Ministro Miguel Rosseto, marcando a primeira presença do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ademais, diversos membros do Grupo de Trabalho da REBRIP foram credenciados pelo governo como delegados oficiais.

Soares (2004) lembra que a ida de Miguel Rosseto ao encontro foi interpretada pela imprensa como sinal de que o Brasil não defenderia somente os interesses dos grandes produtores, mas buscaria também manter salvaguardas e mecanismos de proteção para alguns de seus produtos agrícolas. Essa foi a primeira vez que a defesa da agricultura familiar foi incluída como um dos objetivos do Brasil na negociação comercial agrícola.

Pelo exposto até aqui, pode-se entender que, desde 2003, os temas da agricultura familiar ganharam outra grandeza na escala de preocupações do governo federal, transcendendo os limites do debate doméstico para a esfera das relações internacionais.

Houve, ainda nesse governo, a defesa da definição de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, com o qual a política externa desempenharia um papel relevante. Com isso, as negociações comerciais não deveriam restringir-se à busca obsessiva da liberalização comercial, mas era necessário estarem atentas às necessidades mais amplas do desenvolvimento econômico nacional (LEITE, 2007). Sobre essa disposição, o referido autor salienta que:

[...] embora [a disposição] não tenha alterado o núcleo duro da posição tradicional brasileira nas negociações agrícolas - acesso a mercados,

diminuição do apoio doméstico, e eliminação do subsídios à exportação – nem contrariado os interesses do agronegócio que o sustentam, abriu caminho para sua relativa flexibilização, reduzindo a ênfase no primeiro pilar e aumentando a importância atribuída aos outros dois. Ademais, ela permitiu a incorporação, ainda que com muito menor peso político, de outros e novos interesses na posição brasileira: tratamento especial e diferenciado, desenvolvimento rural e agricultura familiar (LEITE, 2007, p.13).

Desse modo, houve uma inclusão dos interesses da agricultura familiar no processo de construção da agenda brasileira de negociações comerciais, no governo Lula. Com a democratização e estímulo da constituição de 1988, houve o ressurgimento da sociedade civil brasileira, através de movimentos sociais no campo e na cidade, os quais pressionaram o Estado a formular e a implementar políticas públicas que atendessem a suas demandas.

Sendo assim, houve um maior reconhecimento dos movimentos sociais rurais, que acabaram tendo três importantes conquistas, que são: a volta da demanda por reforma agrária na agenda política e econômica nacional, a criação do PRONAF⁶³ e a implementação do sistema de Previdência Social Rural (LEITE, 2007). Destaca-se que essas ações propiciaram um maior reconhecimento público da categoria social do agricultor familiar, criando uma identidade própria e diferente do agronegócio.

A compreensão da importância estratégica do setor motivou, em 2005, a edição do Decreto n° 5.453, que assegurou o ingresso do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), onde se debatem os rumos do comércio com as demais nações (FELIPE, 2006).

A Entrevistada do MDA reforça que ter uma participação oficial na CAMEX é um reconhecimento da necessidade de se abrir novas discussões no processo de formulação da posição do Brasil sobre as negociações internacionais, visto que, nessa Câmara, são tomadas as decisões de mais alto nível de comércio exterior e tenta-se conciliar as posições divergentes. Quando aconteciam os

⁶³ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – é um programa do Governo Federal, criado em 1995, com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família. Tem como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares (SILVA FILHO, 2011).

impasses nas discussões sobre as negociações da Rodada de Doha, o assunto era remetido à CAMEX, para ser resolvido na reunião de ministros. Abaixo segue figura 17 ilustrativa de ações importantes e participação do MDA nas negociações agrícolas internacionais.

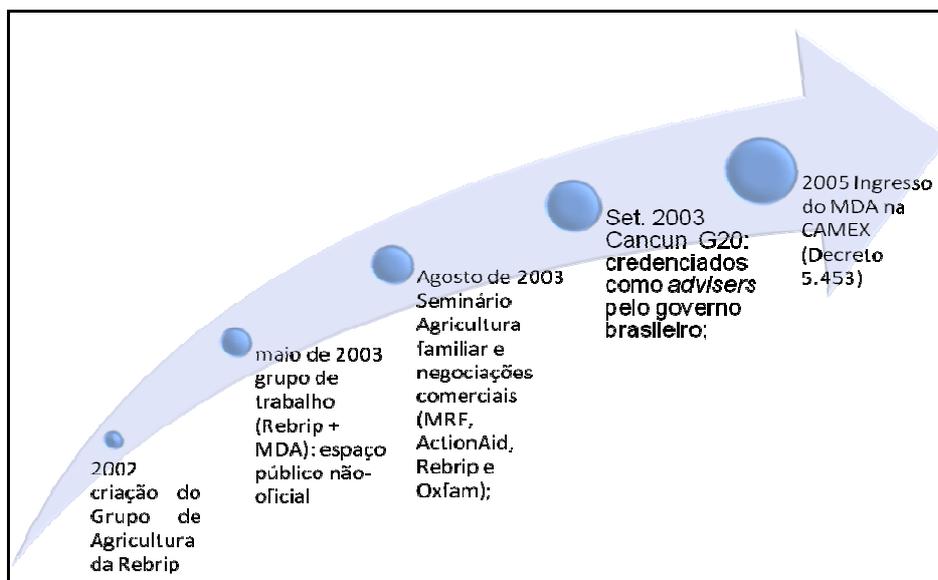


Figura 17 - Ações e participação do MDA nas negociações agrícolas internacionais

Fonte: elaboração própria

Em síntese, as organizações da agricultura familiar passaram a dedicar muito mais atenção ao tema das negociações comerciais. Através da formação de uma rede, essas organizações ampliaram sua capacidade de influência e análise, tendo contribuído para o envolvimento do MDA e incluído na agenda do MRE tópicos como a defesa da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Em que pese o crescente envolvimento desse setor, sua influência ainda está muito aquém da influência do agronegócio. Contudo, deve-se observar que vários membros do GT da REBRIP apoiaram, desde o início, a criação do G-20, particularmente sua ênfase no trato especial e diferenciado, na defesa da agricultura familiar e no desenvolvimento rural e de produtos especiais (SOARES, 2004, p. 109).

Quanto à CONTAG, além de participar do grupo técnico informal, esta ainda participava de outro grupo da agricultura – pertencente ao MDA – que

atuava em sintonia com o grupo da agricultura da REBRIP, formando grupos e espaços de diálogo e de articulação. O grupo de MDA era pequeno, mas sempre fazia contraponto ao MAPA e ao próprio Itamaraty.

Através da assessoria internacional do MDA, era possível fazer todo um movimento de contraponto e de busca de informações necessárias para se conseguir atuar nas discussões da negociação internacional. Algumas vezes, houve mudança de última hora na posição de consenso nas reuniões. Isso pode ser verificado nas palavras do Entrevistado II da CONTAG, que afirmou que, nas reuniões, tenta-se fechar um acordo através de um consenso entre os participantes. Mas, em função do cenário internacional ou por motivos internos – pressão ou por outras razões –, o Itamaraty acaba modificando a posição que foi adotada por consenso em uma reunião.

A CONTAG e a REBRIP, com essas outras organizações – como a OXFAM e a ACTIONAID – faziam a defesa da agricultura familiar. Na Reunião de Cancun, o posicionamento dessas instituições era de que a Rodada de Doha não servia ao Brasil no formato e no nível de ambição que estava sendo apresentada. Nessa reunião, foi a primeira vez que a CONTAG participou oficialmente da delegação brasileira.

Na OMC, somente chefes de Estado e os embaixadores assistentes participam de algumas reuniões. De outras, mais amplas, participam a sociedade civil, credenciados. Nas palavras do Entrevistado II da CONTAG: *“(...) Quando a gente era credenciada, a gente podia participar dessas reuniões e aí a gente via como eram os debates, como se estabelecia as discussões e aí por diante”*.

O MDA, apesar de ser composto por uma equipe pequena, teve atuação de destaque nas reuniões e discussões agrícolas da Rodada de Doha. Isso se deve muito ao fato de que teve por trás das discussões e posicionamento todo um aporte político dos movimentos sociais. Nesse caso, as posições não eram especificamente do MDA, nem do ministro, ou do assessor, eram o resultado de um consenso desses movimentos. Dessa forma, essa posição passou a ser ouvida, ter peso e representatividade. E isso talvez tenha sido uma questão importante para que o governo assumisse as posições que assumiu dentro do G-20 e nas mesas de negociação da Rodada de Doha – inclusive nas negociações de acordos MERCOSUL e UE.

Por sua vez, a CONTAG teve uma atuação forte também em relação à ALCA. Isso porque participou, filiada à CUT, de suas discussões, posicionando-se contra a sua implementação. A participação da CONTAG na REBRIP também era de posição contrária à ALCA. Além disso, atuava na rede latino-americana que tinha um movimento contrário à ALCA do México até o Uruguai, onde essas movimentações tiveram uma atuação no sentido de tentar travar as propostas levantadas pelos EUA para a área de livre comércio (ALCA). O Entrevistado II da CONTAG recorda que, na ALCA, o governo Lula atuou de forma transparente, criou espaços de debates, assumiu e reconsiderou muitas das posições da sociedade civil e formou uma proposta alternativa, a qual os EUA e o Canadá não aceitaram. Por isso, a ALCA acabou perdendo o sentido, foi posta na gaveta e entrou em cena a agenda de Doha.

Em sua atuação, a CONTAG reivindicou, na pauta de negociação do “grito da terra⁶⁴”, que dentro do Ministério das Relações Exteriores pudesse ter uma mesa de diálogo permanente sobre o que o comércio exterior está fazendo que gera impacto na agricultura familiar do Brasil. A CONTAG tem feito, conjuntamente a outras instituições, documentos oficiais e, principalmente, tem estado nos principais espaços de discussão. Conforme o Entrevistado II da CONTAG, o fato de estar posta na agenda a abordagem dos temas que poderiam impactar a agricultura familiar já é um aceno para essa necessidade de se ter outro olhar para o que é desenvolvimento.

O CONSEA entra nas discussões agrícolas internacionais de maneira mais enfática em 2004, quando, em plenária⁶⁵, teve o papel de abordar a agenda internacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visando contribuir para que o tema fizesse parte das discussões das negociações agrícolas internacionais. O CONSEA criou o Grupo de Trabalho⁶⁶ sobre Negociações

⁶⁴ Trata-se da principal evento da agenda do movimento sindical do campo, reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o País em Brasília. O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela CONTAG, possui um caráter reivindicatório (*Site CONTAG*, 2011).

⁶⁵ Estiveram presentes na plenária fazendo parte da mesa dos trabalhos, o Presidente da República, dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Relações Exteriores e da Secretaria Geral da Presidência da República, além de outros ministérios. (CONSEA, 2005).

⁶⁶ As reuniões do GT do CONSEA, iniciadas 2004, tiveram a participação de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria Geral da Presidência da República, bem como do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e da

Internacionais, onde buscou preparar uma proposta, a ser submetida ao governo, de incorporação de considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas negociações internacionais em que o Governo Brasileiro está envolvido.

Enfim, quanto ao destino das decisões e das discussões que são feitas aqui no Brasil entre os grupos, depois de discutido e extraído um consenso entre as diferentes posições, formulava-se um documento e a decisão tomada pelo grupo vai para a delegação em Genebra, na OMC. Depois disso, os negociadores ficam com a tarefa de tentar defender a posição do Brasil. Isso é reforçado pela Entrevistada da CAMEX que afirma que, na Rodada de Doha da OMC, as negociações do Brasil eram tomadas pelo grupo que tinha assento na CAMEX, após muitas discussões também em outros grupos, como o GTI. Após isso, explica ela, formula-se uma posição de consenso que é enviada para Genebra, na Suíça, onde fica a sede da OMC e o embaixador encarregado de tentar defender a posição brasileira nas negociações. Abaixo apresenta-se figura 18 ilustrativa da articulação dos atores envolvidos nas discussões agrícolas da Rodada de Doha.

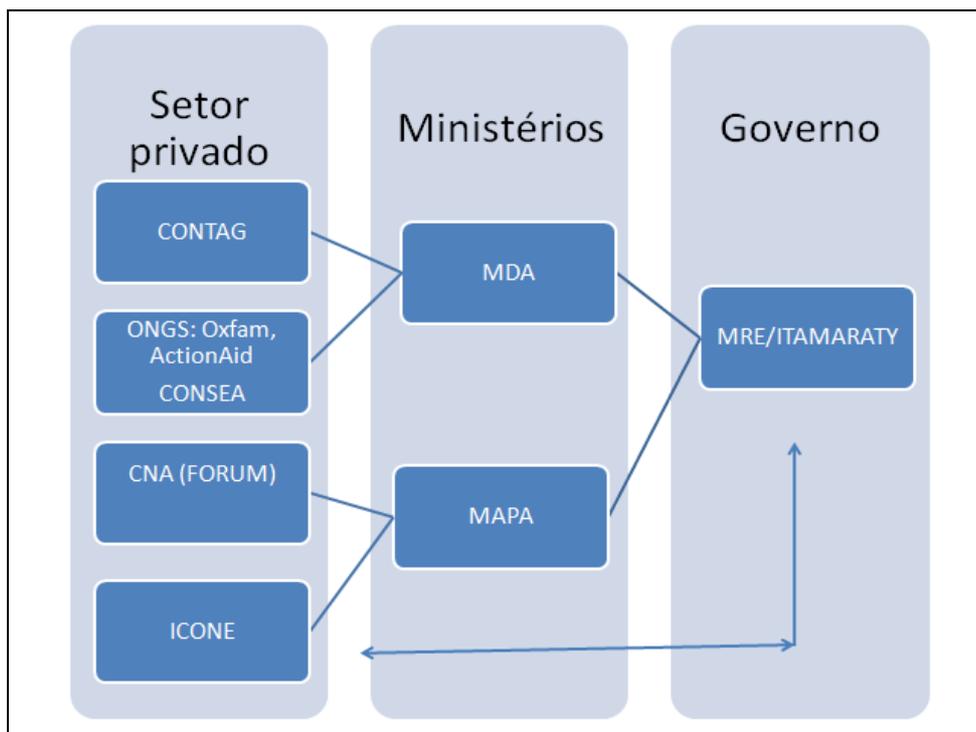


Figura 18 – Articulação dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos discussões das negociações agrícolas na Rodada de Doha da OMC.

Fonte: elaboração própria.

De forma resumida e com base no que foi exposto nesta seção, é possível destacar as principais ações e participações de cada ator envolvido nas negociações internacionais agrícolas da OMC, no intuito de influenciar a formação da posição brasileira para a Rodada de Doha. Para tanto, os atores domésticos acompanharam as discussões através do Grupo Técnico Informal (GTI). Através desse grupo coordenado pelo Itamaraty, buscaram influenciar a posição do governo. Além disso, cumpre ressaltar que as posições firmadas pelo GTI fizeram parte também da posição do Brasil no G-20. Com relação às demandas do setor privado, estas foram direcionadas aos dois ministérios que cuidam da área agrícola: o MAPA e o MDA. Sobre a CNA, é importante destacar que esta, através do Fórum, permitiu que cada setor se manifestasse e, por meio de reuniões, formasse um documento com uma posição consensual do setor agropecuário. Este documento foi enviado ao governo através do MAPA. Quanto às ações das ONGs, da CONTAG e do CONSEA, é preciso frisar que estes buscam ampliar a capacidade de influência e análise com o MDA, inserindo os temas como

segurança e soberania alimentar nas discussões das negociações agrícolas da Rodada de Doha.

Apresentadas as principais ações, atuações e participações dos atores domésticos nas negociações internacionais, na próxima seção, serão confrontados os posicionamentos e interesses destes, de forma que possam ser evidenciados os conflitos existentes na construção da política externa agrícola da Rodada de Doha.

5.3 Posicionamentos, Interesses e Conflitos na construção da política externa agrícola da Rodada de Doha

Na sequência, são apresentados os posicionamentos dos atores em relação aos principais temas abordados nas negociações agrícolas internacionais. Espera-se, com isso, mostrar as tensões, conflitos e interesses dos diferentes atores envolvidos nas discussões que envolvem o setor agrícola brasileiro.

5.3.1 MAPA: defesa de uma posição liberalizante nas negociações agrícolas internacionais

Na época da Rodada do Uruguai, através do MAPA, começou-se a preparação de alguns documentos⁶⁷ de posicionamentos e, no caso específico da agricultura, partiu-se do pressuposto de que a agricultura brasileira era competitiva em nível mundial, pois esta tinha vantagens comparativas. Entretanto, a própria deficiência de infraestrutura do Brasil acabava escondendo essas vantagens. Logo, a competitividade estava mascarada por uma série de fatores: estrutura, logística, controle do governo, preços mínimos, controle de créditos e taxaço à exportação. Esta última, por exemplo, somente foi resolvida com a Lei Kandir⁶⁸, uma vez que até então a maioria dos países do mundo estimulava a

⁶⁷ Um documento de Posição Oficial detalha as posições das representações e ainda como o Brasil é afetado pelo tema em questão, estatísticas que justifiquem a posição adotada, quais parâmetros sua representação considera razoáveis para lidar com o tema. No caso do MAPA, havia a necessidade de fundamentar uma posição comum, então previamente o grupo promovia reuniões e preparava documentos técnicos, onde era exposta a posição do Brasil nos três pilares: acesso a mercado, subsídios às exportações e apoio interno.

⁶⁸ A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, no Brasil, dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços –

exportação, diferentemente do Brasil que taxava e, com isso, tornava os preços maiores e reduzia a competitividade dos produtos brasileiros. Através da isenção do ICMS sobre produtos primários, produtos industrializados semi-elaborados e serviços, buscou-se estimular os setores produtivos voltados à exportação e favorecer o saldo da balança comercial. Para o MAPA, o Brasil era competitivo e deveria ter uma posição proativa e liberalizante, ou seja, se o Brasil fosse competitivo e eliminasse os entraves, o setor agrícola brasileiro teria grandes chances de explodir e crescer.

Em entrevista concedida à autora deste trabalho, o representante do MAPA (I) refere-se a esse tema ao afirmar que a agricultura na década de 80 (com baixa competitividade mascarada por entraves estruturais) acabou mostrando seu potencial na década de 90. Isso ocorreu em função da abertura comercial e a retirada de alguns entraves que prejudicavam a competitividade dos produtos agrícolas. Foram criadas condições aos produtores e, assim, pode-se verificar o grande potencial da agricultura brasileira.

Nas negociações multilaterais da OMC, na Rodada do Uruguai, o MAPA trabalhou muito com o Itamaraty, e a posição brasileira estava muito condicionada a essa visão de que a agricultura brasileira era inerentemente competitiva e que, mudando as condições do mercado interno e tornando-o mais aberto, essa potencialidade poderia se tornar mais evidente.

Henz (1995, p.53) explica que, com o esgotamento do processo de substituição de importações, superado pela exigência da globalização dos mercados, a competitividade passou a ser condição necessária para que o país se mantivesse atuante no mercado internacional. Isso significa dizer que o fechamento comercial não poderia ser mais um instrumento da estratégia do desenvolvimento econômico, mesmo que setorial. A proteção comercial, além da transferência de renda entre setores, significa acréscimo de custos para todo o sistema. O referido autor explica que a palavra de ordem passou a ser a de que a "proteção efetiva" fosse a mais neutra possível.

ICMS. A Lei Kandir isenta do Tributo ICMS os produtos e serviços destinados à exportação, com o objetivo de desonerar o ICMS dos produtos (primários ou industrializados semi-elaborados) e serviços com a finalidade de exportação (SOARES, 2007).

A esse respeito, o Entrevistado (I) do MAPA afirmou que, de fato, o Ministério queria que ocorresse a liberação comercial, pois, assim, os setores potencialmente competitivos no Brasil poderiam aflorar. Desse modo, a ideia geral do MAPA era a de que se deveria ter uma posição agressiva em função do pressuposto da competitividade natural da agricultura brasileira.

Como já apontado anteriormente, o GATT não era uma organização, mas oficialmente era um acordo, que teve fim em 1994, com o encerramento da Rodada do Uruguai – que foi a oitava rodada de negociações desde o início do GATT. Os resultados da Rodada do Uruguai podem ser resumidos em duas categorias: liberalização comercial e reformas administrativas. Um dos principais pontos da liberalização comercial foram as reduções tarifárias dos países membros do GATT. A reforma administrativa se deu em 1995, com a fundação da OMC (Organização Mundial do Comércio) que, finalmente, tornou-se a organização formal que fora pensada durante 50 anos. No entanto, as normas do GATT continuaram sendo cumpridas e a lógica básica do sistema continua a mesma até os dias de hoje (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Com a criação da OMC e o início de uma nova rodada de negociações (a Rodada de Doha em 2001), iniciou-se um novo momento de discussões sobre o comércio mundial, principalmente para o setor agrícola.

No que se refere especificamente à Rodada de Doha, na visão do Entrevistado do MAPA I, esta foi lançada num contexto bastante adverso, uma vez que ocorreu após os atentados de 11 de setembro nos EUA, que geraram comoção mundial e, na sequência, uma série de crises econômicas e financeiras. Por esses motivos, o Entrevistado acredita que houve certo sentimento de que tinha de sair desse encontro acordos que viessem a beneficiar os países menos desenvolvidos. A Rodada de Doha foi também chamada de Rodada do Desenvolvimento. Com relação a isso, o Entrevistado do MAPA I teceu críticas, pois, segundo ele, as discussões da rodada giraram em torno desse termo, o qual ele considera oco, por poder receber diferentes interpretações. Neste sentido, cabe ressaltar que certos países, tais como a Austrália, a Nova Zelândia, o Chile, o Brasil, a Costa Rica e alguns países pobres viam o desenvolvimento como um processo de liberalização comercial, pois se apegavam a exemplos de nações que se desenvolveram recentemente por meio desse processo. Em virtude de

formas como essa de encarar o desenvolvimento, nas discussões da Rodada de Doha, havia grupos contrários à liberalização, pois acreditam tratar-se da Rodada do “desenvolvimento”. Entretanto, havia também países favoráveis à liberalização, por verem com “bons olhos” o desenvolvimento.

Na visão do Entrevistado (I), do MAPA, a negociação internacional deve estimular e favorecer ainda mais os setores mais competitivos. Isso fica claro em suas palavras, ao afirmar que, na negociação externa, quem tem que ter voz são os competitivos. Para ele, somente na formulação das políticas internas, os fracos devem ser escutados, pois, para estes, o país tem o ministério para ajudá-los a serem competitivos. No entanto, o grande questionamento é se a política agrícola brasileira tem interesses comerciais ou interesse em uma produção mais equitativa, mais justa.

Acredita-se que preocupações como essas deveriam existir, pois, quando há abertura a grupos de interesses, pode-se esconder ou não deixar aparecer os interesses daqueles que não tem capacidade ou acesso para fazer pressão ou *lobby*. Desse modo, há setores que não são competitivos porque a própria política não os favorece ou não permite que eles sejam competitivos. Quando se fala em grupos de interesses, essa deveria ser uma preocupação para evitar prejudicar o produtor que não é competitivo porque não consegue fazer o *lobby*. No entendimento do Entrevistado (I) do MAPA, o governo deve ter uma visão de qual é o papel do comércio na sua economia e, a partir daí, formular propostas, escutar setores e negociar.

No entanto, o Entrevistado (I) acredita que, no momento que se abre o mercado de uma forma geral, acaba-se favorecendo aquele que não tem o *lobby* para pressionar. Partindo desse ponto, a única forma de atender os grupos menores é ter uma estratégia de negociação mais ampla, deixando para trás a ideia de que a competição destrói. Um exemplo citado na entrevista foi o do MERCOSUL que ajudou a agricultura brasileira a competir no mercado mundial. Na ocasião, o Brasil teve que adquirir um padrão de competitividade muito próximo ao do Uruguai e da Argentina. Isso foi possível graças a algumas políticas assumidas, tais como a liberalização dos portos e fim do ICMS de exportação de produtos primários. Esses ajustes prepararam o Brasil para ser

competitivo no âmbito mundial, pois eles foram uma estratégia que permitiu ao agricultor brasileiro produzir para o mercado externo.

Com relação à Rodada de Doha, tendo em vista os impactos econômicos em jogo, as organizações voluntárias do setor do agronegócio pressionam para que o governo brasileiro atue efetivamente nas negociações e, com isso, promova uma maior liberalização possível na área agrícola, no âmbito multilateral. Neste sentido, o MAPA foi o responsável por defender, dentro do governo, a postura liberalizante do setor, considerando que havia também interesses protecionistas em jogo. Estes interesses protecionistas defendem a ideia de que o Brasil deve ter ações defensivas para proteção de alguns produtos da agricultura familiar e, principalmente, no setor industrial.

Na visão do Entrevistado I do MAPA, o acordo de agricultura da OMC já contempla os pequenos agricultores e pobres de recursos, e essa posição agressiva do Brasil não atingiria a liberdade de manter as políticas de agricultura familiar. O Entrevistado reforça que não há contradição nisso, pois a agricultura familiar estaria preservada enquanto o Brasil fosse um país em desenvolvimento. Toda a preocupação com o PRONAF, por exemplo, estaria preservada no tratamento especial e diferenciado⁶⁹.

Para o entrevistado do MAPA, na maioria das vezes, buscou-se preservar essa cláusula. O Entrevistado I explica a posição defendida pelo MAPA, ao afirmar que o Ministério procurava preservar alguns elementos do acordo, como o tratamento especial e diferenciado, pois toda agricultura familiar é enquadrada nessa cláusula e, quando se previa a liberalização, era para produtos comerciais.

Neste sentido, não haveria uma incompatibilidade, e o tratamento especial e diferenciado acabaria flexibilizando alguns compromissos⁷⁰, sendo que, quando houve o grande *boom* das discussões, acreditava-se que as melhores políticas

⁶⁹ O Tratamento especial e diferenciado é aquele conferido aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (LDCs), por meio de concessões comerciais não-recíprocas, bem como de disciplinas e obrigações específicas no que se refere ao sistema multilateral de comércio (ICONE, 2011).

⁷⁰ O tratamento especial e diferenciado possibilita flexibilizar alguns compromissos, como o prazo especial conferido aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para a implementação de determinados acordos no âmbito da OMC (ICONE, 2011).

para a agricultura familiar estariam cobertas pela Caixa Verde⁷¹ que está isenta de compromissos.

Entende-se que, para o MAPA, agressividade é acabar com as políticas de subsídios, sem interferir na política interna de apoio, como fica evidente nas palavras do entrevistado I: *“(...) o pequeno produtor de leite, porque ele vai ser contra um acordo agressivo se ele vai poder ter todo o apoio que o governo dá ao pequeno produtor rural e ao mesmo tempo acaba com o subsídio do leite europeu que está prejudicando ele....se tem ideias, desse tipo ela é mais ideológica do que de interesses concretos”*.

Na visão do MAPA, o tratamento especial e diferenciado cobriria as políticas para a agricultura familiar, pois, no caso do pequeno produtor, poderá dar subsídio mesmo distorcido, porque não teria um compromisso em relação a ele. Para o MAPA, não tem sentido ter uma política menos agressiva (defensiva), pois o contrário não vai afetar o pequeno produtor, pois o alvo da agressividade são os países desenvolvidos, porque estes concedem subsídios. Assim, na visão do MAPA, a posição de menos agressividade seria mais ideológica do que concreta, pois a Caixa Verde acabaria provendo todos os serviços gerais – assistência técnica, eletrificação, subsídio à questão sanitária. Estes elementos estariam fora dos compromissos da OMC, deixando o país com liberdade para fazer o que julgar melhor.

No entanto, O MAPA se posiciona de forma contrária ao estabelecimento de produtos especiais e de salvaguardas⁷², pois esse ministério acredita que possa ocorrer um desgaste da imagem do Brasil (o que pode ser causado pelo pedido de proteção), uma vez que este é um dos maiores produtores agrícolas mundiais. Por essa razão, o MAPA defende que o Brasil deve abrir mão das salvaguardas especiais (LANDIM, 2005).

⁷¹ Cabe lembrar que são políticas que não causam distorções ao comércio e, portanto, estão excluídas dos compromissos de redução.

⁷² No âmbito da OMC, salvaguardas são medidas adotadas pelos governos, tais como elevação de tarifas, além dos níveis consolidados, ou estabelecimento de restrições quantitativas às importações (quotas), com o objetivo de dar uma proteção temporária à indústria doméstica, contra surtos de importações que estiverem causando ou ameaçando causar um grave prejuízo a essa indústria. Por isso, são também conhecidas como "cláusulas de escape", pois são impostas como um "remédio" contra importações legais e permitidas, mas que causam prejuízo à indústria nacional (Glossário ICONE, 2011).

Nessa defesa, o MAPA argumenta que tais instrumentos têm pouca eficácia para conter as importações. A designação de produtos especiais é totalmente ineficaz no caso daqueles que o Brasil é exportador líquido, pois nenhuma elevação de tarifa alteraria as condições de mercado interno desses produtos. Além disso, na visão do MAPA, a redução das tarifas brasileiras contribui para que as distorções à produção e ao comércio sejam reduzidas de forma importante, em virtude dos compromissos que vierem a ser acordados - que incluiriam a eliminação dos subsídios às exportações, a redução substancial do apoio interno e a melhoria no acesso a mercados dos países desenvolvidos.

Para Jank e Tachinardi (2006), os instrumentos de proteção, como as salvaguardas especiais e os produtos especiais, seriam um retrocesso nas negociações. Os referidos autores entendem que essa forma de regulamentação iria frontalmente contra os interesses exportadores do Brasil. Em suma, da perspectiva do agronegócio brasileiro, isso seria um enorme retrocesso.

Para os referidos autores, o Brasil é competitivo na agricultura, portanto, não necessita de instrumentos de proteção, como tarifas mais altas e salvaguardas especiais para países em desenvolvimento. Jank e Tachinardi (2006) destacam que o Brasil é exportador líquido em quase todos os produtos da agricultura familiar, entre eles os lácteos. Esses autores consideram que a agricultura comercial e familiar são ganhadores com a liberalização agrícola mundial. Além disso, comentam que “o país não deveria ter discurso ambíguo na matéria. Principalmente, não tem cabimento pleitearmos o direito de aplicar em casa as piores práticas que estamos solenemente condenando nos outros países” (Jank e Tachinardi , 2006, p. 08).

5.3.2 MDA: defesa da agricultura familiar

Com relação a alguns dos posicionamentos do MDA, destaca-se que, no que se refere a acesso a mercados, este ministério defende o tratamento especial e diferenciado para alguns produtos considerados importantes, assim como para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional. Isso porque reconhece que os países que estão negociando não possuem o mesmo nível de

desenvolvimento e, portanto, não estão em igualdade de condições para concorrer nas relações comerciais (LUZZI, 2005).

Em relação aos documentos que orientam as negociações no âmbito da OMC, esses fazem referência explícita à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural, sendo que o parágrafo 13 da Declaração de Doha estabelece que:

[...] o tratamento especial e diferenciado será parte integrante de todos os elementos das negociações e será incorporado às listas de concessões e compromissos e, conforme seja o caso, às normas e disciplinas que se irão negociar, de modo que seja operacionalmente efetivo e permita aos países em desenvolvimento terem em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (DECLARAÇÃO DE DOHA, 2001).

O MDA defende que as políticas internas brasileiras podem ser flexíveis e que deve haver a proteção de alguns produtos que são importantes para a segurança alimentar, não apenas do ponto de vista de seu consumo, mas visando também a segurança dos agricultores. Conforme destacado em documento do CONSEA:

[...] a posição brasileira nas negociações internacionais deve tomar em conta, de forma mais favorável, as chamadas considerações não comerciais sobre a agricultura e avançar no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todas as mesas de negociações, buscando, inclusive, coerência com o que foi acordado por todos os países na Declaração de Doha (CONSEA, 2005, p.3).

Outro ponto defendido pelo MDA é o estabelecimento de salvaguardas especiais, que são medidas de proteção estabelecidas para produtos agrícolas, em caso de haver uma diminuição brusca de preços ou aumento repentino de importações. Para o MDA, pode haver redução de tarifas em produtos, mas precisa ter a salvaguarda para voltar à tarifa original quando houver possibilidade de ocorrer algum prejuízo à produção brasileira. No entanto, nas negociações tarifárias, quando se chega a um acordo, a nova tarifa passa a ser consolidada, o que significa que nenhum país pode voltar a usar a tarifa anterior. Se algum país descumprir o acordo, ele pode sofrer retaliação dos demais (LUZZI, 2005).

Observa-se que, na área de acesso a mercado, as divergências são mais intensas, pois o MDA sugere que, nas negociações internacionais do Brasil na OMC, ocorra proteção para produtos da agricultura familiar – os chamados

“produtos especiais”. Estes produtos não estão sujeitos à quota e não têm compromisso de redução tarifária.

Segundo o MDA, a abertura comercial pode elevar as importações e deprimir os preços dos produtos que são de grande importância para a renda dos pequenos agricultores, tais como leite e derivados, feijão, arroz ou milho, por exemplo. Conforme o MDA, no rascunho do acordo agrícola da OMC (conhecido como "*framework*"), os países em desenvolvimento poderão determinar que alguns produtos sejam "especiais", o que significa menor redução de tarifas ou o direito de aplicar salvaguardas. O MDA solicita que o Brasil utilize esses mecanismos para proteção da agricultura familiar (LANDIM, 2005).

Na visão do MDA, o uso do princípio do tratamento especial e diferenciado é importante, pois reconhece que os países que estão negociando não possuem o mesmo nível de desenvolvimento e, portanto, não estão em igualdade de condições para concorrer nas relações comerciais. O MDA afirma que a posição defendida pelo MAPA – nas negociações da Rodada de Doha – acaba representando, muitas vezes, a posição de alguns segmentos que têm mais influência no setor agrícola. Neste sentido, o MDA busca defender a construção de um projeto de desenvolvimento para o país, respeitando as particularidades da agricultura brasileira e buscando um equilíbrio entre os interesses do agronegócio e da agricultura familiar (LUZZI, 2005). O MDA adota uma posição mais defensiva em relação aos processos de abertura comercial, pois esse processo poderá, na visão do MDA, prejudicar os interesses da agricultura familiar.

Durante as negociações da Rodada de Doha, houve muita discussão sobre segurança alimentar e soberania alimentar em parceria com o CONSEA. Nessas discussões, houve uma exposição de motivos do CONSEA, que se manifestou com relação à importância de se discutir, em nível internacional e nas negociações internacionais, a segurança e a soberania alimentar do país.

A soberania refere-se ao fato de cada país poder definir a gestão da sua produção de alimentos, e a discussão da segurança alimentar é a forma de aquisição desses alimentos, uma vez que é um bem de necessidade básica. No caso da segurança alimentar, há certas divergências. Alguns grupos dizem que se pode fazer segurança alimentar via mercado, ou seja, abrir o mercado para se abastecer com o que tem lá fora. Outros grupos dizem que precisa, pelo menos,

de um nível de produção mínima e garantir essa produção para, principalmente, países importadores não ficarem vulneráveis e evitar flutuações do mercado.

Em entrevista, a representante do MDA explicou que se torna de grande relevância a discussão mais aprofundada sobre produtos vinculados à cesta básica, pelo papel que essa produção exerce na geração de emprego e renda no Brasil, mas também pela garantia de que o país não ficará vulnerável aos preços do mercado internacional.

A Entrevistada do MDA lembra que a história econômica do Brasil, desde o processo de colonização, foi marcada pela produção para o mercado externo, e as barganhas e negociações sempre fizeram parte desse processo. Além disso, segundo ela, se o saldo da balança comercial é positivo no agronegócio, isso se deve ao fato de que o Brasil importa pouco, em função de ter uma produção familiar bastante expressiva, sendo que o saldo da balança comercial poderia ser nulo ou até negativo.

A Entrevistada reforça que ter uma participação oficial na CAMEX é um reconhecimento da necessidade de se abrir novas discussões no processo de formulação da posição do Brasil sobre as negociações internacionais, visto que, na CAMEX, são tomadas as decisões de mais alto nível de comércio exterior e tenta-se conciliar as posições. Quando aconteciam os impasses nas discussões sobre as negociações da Rodada de Doha, o assunto era remetido à CAMEX, para ser resolvido na reunião de ministros, lembra ela.

Cabe lembrar que a CAMEX é o órgão máximo de decisões de temas não consensuados no governo, na área internacional, tanto em negociações como política de comércio exterior. Além disso, é o espaço onde se colocam as divergências e onde se busca dar uma definição para os assuntos ligados ao comércio internacional, nem que seja por votação.

No início, o MDA acompanhava as discussões de uma forma mais informal – não oficial – e, depois, houve a oficialização, com a entrada na CAMEX. Atualmente, quando são criados grupos de trabalho dentro da CAMEX, o MDA tem um assento e pode acompanhar as discussões. Essa oficialização tornou-se um ganho bastante expressivo, visto que o MDA passou a ter o direito à participação e acompanhamento nas discussões, permitindo inclusive a inserção

nas discussões de temas, como agricultura familiar, antes excluída das discussões, conforme lembra a Entrevistada do MDA.

Dos ministérios que compõe a CAMEX, o MDA é que tem características mais marcantes de ministério socioeconômico, pois este valoriza de forma clara os aspectos sociais, deixando isso muito claro. A Entrevistada do MDA comenta, algumas vezes, que o MDA acaba defendendo programas e sendo porta-voz de outros ministérios, como o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) ou o MMA (Ministério do Meio Ambiente), chamando a atenção para o impacto que as negociações internacionais poderiam causar nessas áreas.

Atualmente, de acordo com a Entrevistada do MDA, no discurso dos negociadores está incorporado o tema da agricultura familiar, bem como a garantia do espaço para esse segmento. Além disso, segundo ela, a agricultura familiar ter o direito de existir – ser um elemento de discussão na negociação – é algo importante. Ressalta-se que esse fato é algo recente, parece ter se tornado um ganho do Governo Lula.

De acordo com a Entrevistada do MDA, esse ministério ganhou maior abertura no Itamaraty, para discussão de temas de seu interesse, participando, inclusive, da formação de opinião da posição brasileira. Parece claro que o Itamaraty tem uma diretriz de política de tentar encaminhar o acordo sem o menor atrito dentro do governo, tornando-se um mediador de posições. No entanto, em determinados acordos, poderá acontecer do Itamaraty tomar determinadas decisões em função de um interesse maior do País, excluindo os interesses da agricultura familiar. A Entrevistada explica que isso faz parte da “regra do jogo” em negociação internacional.

O MDA tem carência de estrutura para pesquisas que apóiem suas posições, os estudos são feitos pela própria equipe da secretaria de relações internacionais. A Entrevistada explica que a equipe tem dificuldades de expor suas posições por não conseguir trabalhar de forma adequada, por falta de estrutura.

Com base no que até aqui foi exposto, observa-se que o Brasil vive numa situação conflituosa, um conflito de visões: a do MDA e a do MAPA. Nesses conflitos, ocorrem discussões sobre segurança alimentar, da garantia de empregos e de abertura de mercado.

5.3.3 CNA: mobilização do setor empresarial e defesa do agronegócio

Em entrevista concedida a autora deste estudo, a representante da CNA deixa claro que procura não se envolver em divergências e tem a intenção de fazer um trabalho que some para a formação da posição brasileira nas negociações agrícolas internacionais. No entanto, esclarece que, muitas vezes, isso se torna bastante difícil, em virtude das posições diferentes defendidas por outros atores envolvidos nas negociações agrícolas. A Entrevistada comenta ainda que a posição que a CNA defende é muito bem articulada com os setores que defendem os interesses do agronegócio.

Com relação às divergências, na percepção da Entrevistada, no Governo Lula, houve uma maior participação das ONGs, marcando presença nas discussões agrícolas internacionais. No entanto, as ONGs não têm uma estrutura econômica que permita que estejam presentes nos grandes fóruns de discussões internacionais, com a frequência que é necessária. Isso porque, conforme comenta a Entrevistada da CNA, como a comunicação atualmente se dá de forma muito rápida, os fóruns e as discussões sobre as negociações internacionais são inúmeros, necessitando, para um amplo acompanhamento destes, que as instituições participem do maior número possível. Além disso, a Entrevistada da CNA alerta sobre a grande importância de hoje se ter um vasto conhecimento técnico, pois a UE, por exemplo, é um bloco muito bem organizado e articulado, sendo que, quando vai para as discussões, leva especialistas de alto nível. Da mesma forma, os EUA são um país muito bem preparado, com técnicos altamente capacitados. Sendo assim, para que o Brasil consiga chegar a um nível elevado de discussão nas negociações internacionais, este deve estar bem preparado tecnicamente.

Esse suporte técnico para as negociações parece estar sendo fornecido pelo ICONE e pelos ministérios. Muitas das associações de produtores, como as de soja e carne, já chegaram num nível bastante elevado de discussões, ficando praticamente impossível negociar sem um embasamento muito sólido sobre os aspectos envolvidos. Desde que o GATT passou a ser OMC, considera-se que a

maneira de encarar as negociações ficou muito mais profissional, e as discussões também.

A Entrevistada comenta que, referente aos produtos especiais, estes são contemplados no acordo agrícola da Rodada de Doha. Esse ponto foi escrito no mandato negociador dessa Rodada para os países em desenvolvimento, mais especificamente para os pequenos produtores. Portanto, em função disso, não haveria prejuízos aos pequenos produtores com a liberalização comercial do Brasil.

A Entrevistada destaca ainda as divergências entre setor agrícola e setor industrial. A posição da agricultura era diferente internamente da posição da indústria, porque o agronegócio brasileiro é extremamente competitivo, já a indústria não. Neste sentido, a Entrevistada comenta que essas divergências entre agricultura e indústria acabavam gerando atritos e, algumas vezes, nas negociações, acabava ocorrendo muita “moeda de troca⁷³” entre esses dois segmentos.

O grande objetivo do Brasil, nas rodadas de negociações, é aumentar o acesso das exportações agrícolas que são prejudicadas por barreiras tarifárias e não-tarifárias que, de forma geral, são aplicadas pelos países desenvolvidos, como os da UE, EUA e Japão, principalmente. Ocorre que determinados setores da indústria são áreas sensíveis que podem não suportar uma abertura mais agressiva, consequência provável de uma redução das tarifas.

A entrevistada comenta que o problema é que o Brasil não está preparado em sua infraestrutura, além dos juros altos que dificultam a competitividade da indústria. Os países industrializados têm alíquotas de importação muito abaixo do Brasil para os manufaturados e, por outro lado, costumam ter picos tarifários para a área agrícola.

Neste sentido, o Brasil acaba sendo forçado a abrir seu mercado para produtos industrializados vindos de países desenvolvidos, em troca de alguma redução de tarifa na área agrícola. A Entrevistada da CNA acrescenta que esse cenário acaba gerando atritos entre agricultura e indústria e muita “moeda de

⁷³ Concessões em agricultura em troca de concessões em outras áreas.

troca”, causando um nível de conflito importante, quando o objetivo, na verdade, é a conquista de novos mercados para os produtos agrícolas brasileiros.

No entanto, independente das negociações entre os países, há um princípio que se chama *Single Undertaking*. Este consiste na negociação de um único pacote de objetivos, ou seja, implica que, enquanto não houver definição para um dos pontos negociados, nada estará fechado de forma definitiva. Todos os acordos multilaterais da OMC são negociados dessa forma (GLOSSÁRIO ICONE, 2011). Isso significa que a Rodada de Doha só termina quando se chega a um consenso sobre a questão da agricultura, por exemplo. Isto é, a negociação só fecha quando fecham todos os pontos da negociação.

Cabe ressaltar que dentro do próprio G-20 existem disparidades entre os interesses dos países. Por essa razão, tenta-se harmonizá-los. Já, dentro do grupo de *CAIRNS*, havia países exportadores de produtos alimentícios que têm muitos interesses comuns. Esse grupo foi muito forte num determinado período, principalmente quando a Rodada de Doha voltou-se para discussões na área agrícola.

Segundo a Entrevistada, hoje, 30% do PIB do Brasil é fruto do agronegócio e, pela estatística da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), até 2050, a maior parte dos alimentos do mundo será responsabilidade do Brasil, ou seja, haverá uma dependência mundial da agropecuária brasileira no curto, médio e longo prazos. Neste sentido, o Brasil, por ser um país extremamente competitivo na agropecuária, está ficando muito “visado” no mercado internacional, pois está sendo visto como uma ameaça, visto que o nosso produtor é extremamente empreendedor.

5.3.4 CONTAG: apoio e participação nas discussões em defesa da agricultura familiar

A posição da CONTAG, na Rodada de Doha, é a defesa de um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todos os acordos de comércio internacional – tanto multilateral quanto bilateral –, soberania e segurança alimentar e nutricional de todos os povos. De acordo com a entrevistada da CONTAG, há a necessidade de o Brasil ter uma proposta sobre

Produtos Especiais e Mecanismos de Salvaguarda Especial, pois essa é uma atitude estratégica e indispensável para um acordo mais equilibrado na OMC.

De acordo com Broch (2008), a agricultura familiar precisa ter um tratamento especial, não podendo ficar a serviço do livre comércio, pois precisa de mecanismos de salvaguarda para que, em determinados momentos, não seja surpreendida com produtos externos (BROCH, 2008).

Para o entrevistado da CONTAG, as negociações internacionais tornaram-se um processo desgastante e pouco frutífero, mas o tema da segurança alimentar conseguiu colocar a agricultura familiar na pauta de negociações - na agenda. O Entrevistado I da CONTAG comenta que atualmente ainda são um grande desafio as discussões sobre agricultura familiar, pois a agricultura empresarial tem muita força. O tema segurança alimentar na agricultura entrou em maior evidência nesse debate. Isso se deve também ao fato de que uma das propostas do G-20 era a defesa do requisito contido na Declaração de Doha – o tratamento especial e diferenciado que permite a países em desenvolvimento levar em conta suas necessidades de desenvolvimento, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural (COMUNICADO MINISTERIAL, Cancun, 2003). No Governo Lula, começou a haver apoio a este tema. O Ministro Celso Amorim em discurso na Reunião do G90 afirmou:

O G-20 está igualmente comprometido a apoiar os conceitos de produtos especiais e o mecanismo especial de salvaguardas. Esses conceitos foram reafirmados na proposta recentemente circulada pelo G-20 sobre acesso a mercados agrícolas. Estamos determinados a acomodar as diferentes preocupações expressas por vários agrupamentos de países em desenvolvimento e de países de menor desenvolvimento relativo. Estas não são palavras vazias, derivadas da demagogia. É uma convicção profunda e firme sobre a necessidade de se ter uma base negociadora abrangente (AMORIM, 2004).

Na visão da CONTAG, o Ministro Celso Amorim atuou nas negociações internacionais da Rodada de Doha de maneira interessante, pois não permitiu que o Itamaraty – apesar de ter a responsabilidade de coordenação – tomasse sozinho as decisões. Esse foi um processo bastante diferenciado na tomada de

rumos do Governo Lula, que foi marcado por uma atuação muito importante nessa nova fase da política internacional.

O tempo de acompanhamento das negociações internacionais permitiu verificar, de acordo com a CONTAG, que o nível da participação da sociedade civil nas negociações – de posição de governo diante das negociações multilaterais ou bilaterais – depende muito do tema que está sendo discutido, do grau de ambição que as partes envolvidas tem sobre esse pretense acordo (multi ou bilateral).

Considera-se que dependendo do tema, do assunto e da importância do que está sendo negociado, vai haver maior ou menor incidência da sociedade civil nas negociações ou sobre o governo. Por exemplo, se o tema ou acordo não envolver uma abrangência maior, ou tiver impacto negativo entre as organizações – for uma coisa mais setORIZADA –, e o assunto não for de grande relevância, não tomará maior importância dentro da sociedade no sentido de defesa em prol ou contra o que será negociado. Caso contrário, se o tema for de interesse mais amplo da sociedade, ou uma das partes tem um nível de ambição grande que pode ter impacto relevante, a sociedade ficará atenta e irá fazer uma defesa a favor ou contra o acordo.

Observa-se que, na medida em que o governo faz uma consulta à sociedade civil, de uma maneira mais transparente, também favorece a ação, a mobilização e a incidência desta sobre o governo, sobretudo, quando são estabelecidos alguns fóruns de diálogo e consulta popular.

As entrevistas com a CONTAG permitiram confirmar que, no decorrer da gestão do FHC – quando se tratava de alguns acordos bilaterais, ou acordos da área de livre comércio, ou ainda nas negociações de Doha –, havia um nível de transparência muito baixo. Diferentemente, quando o Governo Lula iniciou seu mandato, começou a estabelecer um novo marco nas negociações internacionais. Com esse governo, passou a existir outro nível de transparência e de participação da sociedade civil. Isso significa que, no mandato de FHC, o governo mantinha certa proteção, sigilo e baixo nível de transparência com as negociações. No Governo Lula, passou a haver uma consulta maior à sociedade civil, outro nível de incidência e clareza na posição do governo. Isso pode ser percebido nas palavras do Entrevistado II da CONTAG que tece críticas neste sentido, dizendo

que, no Governo FHC, o nível de transparência era muito baixo, porque a própria diplomacia era acostumada a ouvir apenas setores, como a FIESP, a CNI e a CNA. O espaço para as instituições envolvidas com a agricultura familiar não era respeitado, ou seja, a transparência era muito pequena. Assim, explica o Entrevistado, o governo acabava dando espaço para dialogar com apenas alguns setores escolhidos por ele.

Acredita-se que quando começou a gestão Lula, a pressão já existia para que houvesse maior transparência, maior participação e, principalmente, um fórum de diálogo de consulta à sociedade civil. Nesse governo, com a gestão do Ministro Celso Amorim, houve uma maior abertura e maior transparência nas negociações agrícolas da Rodada de Doha na OMC. Com o movimento da ALCA e o aumento dos movimentos sociais brasileiros, ficou claro que não adiantava apenas reclamar e protestar, era necessária uma incidência maior e mais qualificada nos fóruns internacionais, buscando criar o diálogo interno para formação da posição do governo brasileiro.

O Entrevistado II da CONTAG lembra que, em alguns momentos, a CONTAG participou de eventos no exterior – ligados à área internacional – e lá teve conhecimento da posição brasileira. Nesses casos, a posição posta na discussão e defendida não havia sido discutida antes com as organizações da sociedade civil brasileira. Logo, a posição era restrita de alguns grupos de empresários do agronegócio brasileiro.

Julga-se que foi com pressão, embates no nível internacional, que foi possível, no Governo Lula, criar um espaço de diálogo que favorecesse ou contribuísse para a formação da posição do governo nas negociações internacionais. Além dessa abertura, outro fator que contribuiu para criar espaços foi a própria convivência nos meios internacionais, nos enfrentamentos dos movimentos do campo, da cidade, das ONGs, que passaram a se preocupar com temas em nível internacional.

Na Rodada de Doha, havia toda uma manobra para a Europa e os EUA estabelecerem uma nova agenda, isto é, tentar impor suas posições, como fizeram na Rodada do Uruguai – OMC. Nesse contexto é que o Brasil tomou a frente, no sentido de formar o chamado grupo dos 20. O primeiro teste desse grupo foi na conferência de Cancun, em 2003.

A partir da criação do G-20, começa uma articulação por parte dos países africanos – os chamados de menor desenvolvimento relativo. Em Cancun, ocorreu uma reunião informal, na qual se reuniram representantes de 40 nações com países da África e da Índia. Simultaneamente à Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, se estabeleceu o G90, que acabou se consolidando tempo depois.

Para a CONTAG, a articulação dos países do G-20 foi fundamental para evitar que, na Rodada de Doha, os países desenvolvidos conseguissem estabelecer sua agenda comercial, centrada em produtos industrializados e em uma política de fortes subsídios agrícolas aos países em desenvolvimento (CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS, 2009, p. 12).

São, então, três grupos de maior relevância: o G-20, o G90 e o G8. Um grupo de países desenvolvidos forma o G8. Outro grupo de países emergentes, o G-20. Já, os países de menor desenvolvimento relativo, o G 90. O grande debate que ocorreu em Cancun, Hong kong e Genebra se deu em função da agricultura. Não havia um acordo agrícola, as discussões em serviços e propriedade intelectual também não avançavam. A agricultura acabou sendo o centro do debate, a questão mais polêmica presente nas negociações da OMC. Em resumo, os países desenvolvidos queriam que os emergentes e os de menor desenvolvimento relativo tivessem uma abertura do seu comércio, mas não havia reciprocidade por parte dos países desenvolvidos.

O Entrevistado II da CONTAG explica que os países desenvolvidos queriam abertura comercial, redução de tarifas em serviços, propriedade intelectual, financeiro, ambiental. No entanto, não tinham sequer cumprido com o que tinha sido acordado na Rodada do Uruguai, ou seja, por parte dos países desenvolvidos, não havia reciprocidade, o que tornava a negociação de Doha bastante conflituosa e difícil de sair um acordo.

No que se refere especificamente à Rodada de Doha, o objetivo era ser uma rodada do desenvolvimento – dos países de menor desenvolvimento relativo e emergentes. Além disso, deveria ter maior flexibilidade de compensação por parte dos países desenvolvidos – o tratamento especial e diferenciado fruto das negociações na Rodada do Uruguai.

A CONTAG reforçava nas discussões o tratamento especial e diferenciado para o Brasil poder se resguardar em caso de importação de produtos produzidos internamente pela agricultura familiar. A grande reivindicação era de que os países de menor desenvolvimento relativo e em desenvolvimento deveriam ter esse direito e o de proteger sua economia dos surtos de produtos importados. A agricultura familiar estava presente na proposta brasileira quando havia o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Isso porque, no acordo da agricultura, havia esse direito, ou seja, de proteger sua agricultura. Pode-se dizer que, depois de Cancun, o governo teve uma posição mais clara que incluiu a agricultura familiar no acordo.

Fica claro que, nas negociações, havia dois grupos. Um deles era o da negociação comercial – com o objetivo de aumentar a produção de *commodities*, acesso a novos mercados, geração de divisas, acordos comerciais e fortalecer o agronegócio –, defendido pelo Ministério da Agricultura, pelo ÍCONE e pela CNA. E o outro grupo era o da defesa da agricultura familiar, defendida pelo MDA e pelos grupos que representava.

No entanto, de acordo com o Entrevistado II da CONTAG, essa visão de fortalecimento do agronegócio não era totalmente a visão oficial do governo, pois, algumas vezes, o Presidente Lula recomendou que deveria haver uma posição de consenso, na qual todos os interesses fossem contemplados. Com essa recomendação, o governo permitia que os representantes da CONTAG e outros movimentos da sociedade civil pudessem ter a abertura necessária no Itamaraty para discutir as propostas das negociações da Rodada de Doha. A partir dessa abertura, a CONTAG sempre buscou fazer-se presente na delegação brasileira, discutindo os temas e levando sua posição. Contudo, o Entrevistado lembra que havia negociadores e embaixadores que eram contrários a essa recomendação do presidente, pois eram claramente defensores da liberalização comercial.

O Entrevistado II da CONTAG acrescenta ainda que seus representantes, na medida do possível, buscam defender uma posição diferente, ou seja, de uma agricultura pequena voltada para o abastecimento interno. Isso é considerado pela CONTAG como fundamental para manter a soberania do país. Soberania de ter o direito de produzir o que se quer comer e de preservar o hábito cultural de alimentação do povo brasileiro.

Neste sentido, há dois modelos de disputa, com dois ministérios, dois públicos e duas posições políticas diferenciadas. Esses modelos se chocavam de maneira forte nas reuniões. Pela CONTAG, isso é visto como algo positivo e de grande importância, pois, através dos espaços de diálogos, trocas de experiências, começa-se a discutir agricultura familiar e agricultura empresarial, sendo que essas discussões e experiências acabam transpondo fronteiras. Conforme comenta o Entrevistado II da CONTAG, esse diálogo entre agricultura patronal e agricultura familiar está se irradiando para outros países da América Latina, da América Central e do MERCOSUL, onde está havendo outros espaços de diálogos e trocas de experiências.

Essas discussões permitem outra forma de ver os problemas do campo. O Entrevistado considera que o Brasil tem um papel fundamental em trazer esses temas para debates em espaços importantes como a Rodada de Doha da OMC. Ele considera que, dessa forma, o Brasil e seus representantes estão ajudando a construir um conjunto de políticas públicas estratégicas, fundamentais para fortalecer a agricultura. Essa discussão, segundo o Entrevistado, é fundamental para as negociações internacionais, principalmente por abordar temas como o tratamento especial e diferenciado para surtos de exportações e salvaguardas.

Para Broch (2008), no desfecho final da Rodada de Doha, os anseios por acesso a mercados de bens industriais impetrados pelos Estados Unidos, Japão e União Europeia – em troca de maior abertura de seus mercados para produtos agrícolas dos países em desenvolvimento – estava longe de criar um equilíbrio no acordo entre ricos e pobres na OMC.

Santos (2008) acredita que o sucesso das negociações – dentro da estrutura de acordo possível para a conclusão da Rodada Doha – poderia ser improvável para a agricultura familiar brasileira. Isso se deve às limitações que poderiam existir por causa de restrições nos mecanismos especiais de salvaguardas à formulação e implementação de políticas, na área da agricultura familiar, no Brasil e no mundo.

O referido autor lembra que, desde o primeiro momento, o governo brasileiro e os seus negociadores procuraram viabilizar um acordo mínimo, mesmo que não concebesse ganhos para ninguém, pois seria importante resguardar o sistema multilateral de comércio. Posição essa sofisticada e ingênua

ao mesmo tempo. Sofisticada pela avaliação do papel do sistema multilateral de comércio. Mas ingênua por não examinar atentamente as questões estruturais e conjunturais, deixando o Brasil de ser ator na negociação para jogar o tempo todo para um acordo.

No que se refere especificamente à participação da CONTAG nos temas agrícolas, nas negociações e formação de acordos e diálogos, destaca-se que esta não tem uma experiência larga no tema, até porque a secretaria de relações internacionais foi criada somente em 1994. A instituição vem trabalhando, acumulando, criando experiência nessa área, mas também possui certa debilidade de acompanhar todas as frentes, porque ainda lhe falta uma estrutura adequada.

O Entrevistado I da CONTAG comenta que esta não conta com uma estrutura adequada, como a FIESP, setor bancário e a própria CNA, que possui um instituto (o ICONE) que elabora estudos que subsidiam as posições destas entidades – o que torna a posição defendida por eles bastante qualificada e com maior respaldo técnico. Com base nisso, o Entrevistado da CONTAG tece o seguinte comentário: “(...) a gente tem que se virar com o que tem”. Neste contexto, o espaço para estudos e para aprofundar pesquisas – que poderiam dar suporte para o posicionamento da entidade –, ainda estão muito aquém do ideal. Essa deficiência é reforçada nas palavras da Entrevistada I da CONTAG, que afirma que o apoio para aprofundar pesquisas envolvendo a agricultura familiar precisa ser uma demanda para o atual governo, pois a CONTAG e outras instituições que tratam da agricultura familiar precisam de um órgão que apoie e realize pesquisas sobre o impacto da liberalização comercial para a esse segmento. Além disso, essas pesquisas podem ajudar a subsidiar a posição dessas instituições quando participarem da formulação da posição brasileira para as negociações agrícolas internacionais. Cabe destacar ainda que, diferentemente da CONTAG, o ICONE e a CNA têm condições de financiar suas próprias pesquisas, pois eles dispõem de estrutura adequada para tal, o que serve de embasamento para suas posições.

5.3.5 CAMEX: defesa de um equilíbrio entre posições

Na visão do Entrevistado da CAMEX, o setor da agricultura está muito bem assessorado por seus dois ministérios: o MAPA e o MDA. Isso, de certa forma, embora com algumas posições bastante divergentes, acaba tornando a discussão mais equilibrada.

Sobre as diferentes posições, o Entrevistado da CAMEX acrescenta que o MAPA tem uma posição mais agressiva, mais liberal, pois defende a expansão e a liberalização do comércio ao máximo. Isso porque tem interesses na abertura de mercado, principalmente, com redução de cotas e tarifas. No entanto, é perceptível, para o Entrevistado, que o MDA não se posiciona da mesma forma, pois apresentou preocupações sociais nas negociações agrícolas da Rodada de Doha. Contudo, segundo ele, os dois ministérios geram certo equilíbrio e acabam atuando bem de forma conjunta.

De acordo com o referido Entrevistado, o Itamaraty tem o papel de formulação maior, apresentando propostas, coordenando, tanto nos grupos técnicos quanto na CAMEX. Quando são tomadas decisões, os outros ministérios são sempre ouvidos. Em caso de impasse, a decisão vai para o GECEX ou para a CAMEX. No que se referem às posições, estas são as dos ministérios e, muitas vezes, a agricultura entra em choque com a indústria, pois a primeira quer liberalizar o comércio e a indústria quer protegê-lo.

Na visão da CAMEX, é bastante normal e até positivo haver posições divergentes, pois cada ministério defende a sua área, tem divergências normais. Tenta-se formar uma posição de equilíbrio com as propostas divergentes. Como os interesses são diferentes, para conseguir fechar um acordo, todas as áreas - de uma forma ou de outra - devem ser atendidas.

Conforme a Entrevistada da CAMEX, nas negociações internacionais do Brasil com outros países, as posições são fortes e, muitas vezes, o embaixador, ou o diplomata, ou o técnico não tem condições de ceder. A Entrevistada acrescenta que as negociações em Doha devem vir de um consenso, equilíbrio de todos os grupos, mas algumas vezes as decisões devem ser tomadas num nível mais alto. No caso do Brasil, pelo Itamaraty ou o próprio Presidente da

República, visto que, muitas vezes, as decisões são delicadas, pois podem vir a prejudicar alguma área dentro do Brasil.

5.3.6 ITAMARATY: posição de consenso

De acordo com o Entrevistado do Itamaraty, o Brasil é um dos maiores exportadores de vários produtos, e a liberalização do mercado nos favorece, pois o superávit brasileiro comercial é garantido pelo agronegócio. Sendo assim, liberalizar o mercado internacional é extremamente favorável para o Brasil. Cumpre lembrar que a agricultura, até bem pouco tempo, não fazia parte das negociações da OMC. Esse segmento somente começou a ser tema de discussões na Rodada do Uruguai, do GATT.

Na visão do Entrevistado do Itamaraty, não tem sentido para o Brasil defender uma posição protecionista, visto que não há problemas no país que poderiam levar o governo a adotar essa posição, pois, segundo ele, a produção é grande o suficiente para abastecer tanto mercado interno quanto mercado externo. Com base nisso, a Entrevistada acredita que, se o Brasil passasse a defender uma posição protecionista em agricultura, estaria cometendo um grande erro.

No que se refere ao G-20, o Itamaraty teve uma posição diversificada e, ao mesmo tempo, confortável, pois, o país representava a agricultura familiar, do MDA, e o agronegócio, do MAPA. Dentro desse grupo, havia países bastante diferentes, mas todos com um objetivo comum: combater os subsídios dos países desenvolvidos, a abertura de mercados agrícolas, a eliminação de subsídios à exportação e todas as distorções dos países desenvolvidos. As divergências são vistas como positivas, pois, dentro do G-20, tem países bem diferentes.

O Brasil, na coordenação do G-20, buscou ter uma posição de consenso. O Entrevistado do Itamaraty comenta que este consenso era reflexo da formação de posições, pois, de um lado, havia a CONTAG e o MDA, de outro, o MAPA e a CNA, ou seja, de um lado, empresários exportadores e, de outro, pequenos agricultores. Segundo a visão do Entrevistado, a posição de consenso que ia para o G-20 era não só representativa como uma posição até favorecida, pois buscava contemplar os interesses divergentes.

Quanto ao perfil de atuação do Brasil nas rodadas de negociação internacional, percebe-se que houve uma profissionalização do país. Isso porque, no caso da Rodada do Uruguai, havia no próprio Itamaraty muito menos pessoas pensando nos temas discutidos na área agrícola internacional. No entanto, houve um aprimoramento muito grande ao longo do Governo Lula, e isso foi paralelo a importância do Brasil na OMC. O Entrevistado do Itamaraty confirma que, na instituição em que atua, houve uma especialização que ele considerada como algo positivo, pois, comparando com a Rodada do Uruguai, na Rodada de Doha, melhorou muito a estrutura e qualificação das pessoas envolvidas nas negociações.

5.3.7 ICONE: apoio técnico nas negociações

No que se refere ao ICONE, o seu representante entende que os argumentos sobre soberania alimentar e segurança alimentar⁷⁴ são muito genéricos, pois são difíceis de torná-los mais concretos. Para o Entrevistado do ICONE, em virtude da generalidade do tema, as dificuldades de colocá-lo em prática – em função do cenário brasileiro de internacionalização e a busca pela liberalização comercial – tornam as discussões em torno do conceito de soberania alimentar difíceis de serem conduzidas, gerando, muitas vezes, conflitos. Segundo ele, não faz muito sentido fazer parte das discussões das negociações agrícolas internacionais.

O Entrevistado do ICONE explica que, em vários momentos, o Instituto teve a efetivação das propostas que defendia nas negociações, mas discordava de alguns pontos que passaram a entrar nas discussões que o governo passou a defender, que é o caso de produtos sensíveis e produtos especiais. O governo brasileiro cedeu no sentido de mostrar uma sensibilidade para que a negociação

⁷⁴ No âmbito da FAO, ao estabelecerem as Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, os países signatários plasmaram o seguinte conceito: Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm em todo momento acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos inócuos e nutritivos, de modo a satisfazer as suas necessidades e preferências alimentares, a fim de levar uma vida ativa e saudável. Os quatro pilares da segurança alimentar são a disponibilidade, a estabilidade do abastecimento, o acesso e a utilização. O princípio da soberania alimentar, por sua vez, significa que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos (CONSEA, 2005, p. 02-03).

como um todo continuasse. Para Marcos Jank, Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), existe uma ideia equivocada de que a agricultura familiar precisa de proteção. Este defende que o Brasil não deve brigar pelos produtos "especiais" e é radicalmente contra as salvaguarda de preço. Além disso, avalia que esse instrumento de defesa comercial mantém os preços domésticos acima dos praticados no mercado internacional e condena o setor a nunca ser competitivo (LANDIM, 2005).

5.3.8 OXFAM E ACTIONAID: participação nas discussões do comércio internacional

Na visão da OXFAM, as regras da OMC que conduzem o comércio agrícola são antagônicas, pois não permitem que os países em desenvolvimento tenham uma maior participação no mercado mundial. Há três fatores perniciosos aos setores agrícolas dos países em desenvolvimento: o *dumping*, a liberalização das importações e a falta de acesso ao mercado dos países desenvolvidos (OXFAM, 2004).

O *Dumping*, exercido pelos países ricos, constitui um dos exemplos mais evidentes de regras injustas que consentem que os interesses dos países desenvolvidos devastem os meios de vida de pessoas que vivem em situação de pobreza em todo o mundo. Cumpre ressaltar que os subsídios às exportações⁷⁵ podem ser vistos como uma forma de *dumping*.

Esses subsídios que geram superprodução anulam os agricultores de países em desenvolvimento de várias maneiras, tais como deprimindo os preços globais e fazendo com que os agricultores ganhem menos com a venda de seus produtos, minando os meios de vida rurais e a segurança alimentar. Isso porque promovem uma concorrência desleal em mercados locais, fazendo com que os países em desenvolvimento percam participação no mercado exportador por não terem condições de concorrer com os preços de produtos exportados em regime

⁷⁵ Os subsídios às exportações são pagamentos diretos ou a concessão de isenção fiscal e empréstimos subsidiados aos exportadores de uma nação ou exportadores em potencial, e/ou empréstimos a juros baixos concedidos a compradores estrangeiros de maneira a estimular as exportações de uma nação (SALVATORE, 1998, p. 156).

de *dumping*. Em consequência disso, os países em desenvolvimento estão perdendo renda (STUART, 2005, p. 4).

Para a *Oxfam* e a *ActionAid*, os Estados Unidos e a União Européia estão oferecendo atualmente reduções mínimas ou até imaginárias em seus programas de subsídios, forçando os países em desenvolvimento a fazer consentimentos em termos de acesso a mercados, nas negociações comerciais de Doha (STUART, 2005, p. 6).

Stuart (2005, p. 8) destaca que a União Européia concede milhões de euros de subsídios para estimular o processamento de frutas e legumes em distintos produtos comestíveis, como extrato de tomate, frutas enlatadas e suco de laranja. Os preços em todo o mundo são forçados para baixo quando países industrializados utilizam subsídios rurais para induzir a uma maior produção e ao *dumping* nas exportações. Isso tem como consequência fazer com que os produtores rurais de países em desenvolvimento não tenham capacidade competitiva, visto que os produtores de países desenvolvidos são altamente capitalizados. Essa prática gera efeitos adversos indiretos na capacidade dos países em desenvolvimento de diversificar para além de mercados fortemente abastecidos, tais como os dos produtos agrícolas tropicais (OXFAM, 2004).

De acordo com estimativas da OXFAM Internacional, para derramar seus excedentes no mercado externo, a UE conferiu, em 2003, a seis companhias líderes processadoras de açúcar, € 819 milhões em subsídios. Dessa forma, mesmo que a cana de açúcar seja produzida a um custo menor que a metade do custo de produção do açúcar de beterraba, em alguns dos países mais pobres do mundo, as exportações subsidiadas da UE são vendidas a terceiros por um valor menor do que o dos mais eficientes produtores de países em desenvolvimento (OXFAM, 2004).

As recomendações da OXFAM Internacional baseiam-se em seis objetivos para políticas comerciais agrícolas:

Promover a segurança alimentar e de renda nos países em desenvolvimento; Banir dos mercados de exportação toda forma de *dumping* de produtos agrícolas, com preços abaixo do custo de produção; Aumentar o acesso de países em desenvolvimento a mercados agrícolas de países industrializados; Promover setores rurais social e ambientalmente sustentáveis, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, através de metas de regulação e

subsídios que apoiem a equidade social e a proteção ambiental; Introduzir mecanismos confiáveis para alcançar preços estáveis e justos nos mercados de commodities e; Garantir práticas socioambientais sustentáveis no setor privado (LINES et. al., 2004, p. 1-2).

Na visão da OXFAM (2004), para alcançar esses objetivos, é indispensável atuar para que o acordo sobre agricultura seja mudado, de forma que elimine o *dumping*, resguarde – com base na segurança alimentar – os direitos dos países em desenvolvimento de proteger seus setores agrícolas domésticos e melhore o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados de exportação (LINES et al., 2004).

5.3.9 CONSEA: defesa da segurança e soberania alimentar

No que se refere ao CONSEA, este, em 2005, elaborou o documento intitulado Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil, no qual apresenta as proposições para a incorporação de considerações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas negociações internacionais em que o Governo Brasileiro está envolvido. O documento foi enviado ao Presidente da República.

Cabe ressaltar que o documento preparado pelo CONSEA e enviado ao Presidente da República registra algumas proposições, sobre as quais não se chegou a um consenso, de modo que todas elas possam ser encaminhadas para apreciação pelo Governo Brasileiro. Enfim, nos documentos do CONSEA, ficaram evidentes as discordâncias entre MAPA e MDA.

O principal dissenso foi manifestado pela representação do MAPA, segundo a qual o documento adota enfoque distinto daquele que constitui a base da posição negociadora do Brasil, no âmbito das negociações ao amparo da Rodada de Doha. Por se tratar de uma discordância com o próprio enfoque do documento, o posicionamento do MAPA foi destacado nas partes correspondentes do documento (CONSEA, 2005).

Levando em considerações questões de soberania e segurança alimentar, o CONSEA destaca que a posição brasileira nas negociações internacionais deve tomar em conta, de forma mais favorável, as chamadas considerações não comerciais sobre a agricultura. Além disso, deve avançar no tratamento especial e

diferenciado aos países em desenvolvimento em todas as mesas de negociações, buscando, inclusive, coerência com o que foi acordado por todos os países na Declaração de Doha. (CONSEA, 2005).

O MAPA diverge das diretrizes apresentadas pelo CONSEA. De acordo com o posicionamento desse Ministério, os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar, aparentemente complementares, são, na prática, conflitantes, e a consideração de ambos enfraqueceria a posição brasileira nos foros negociadores. Isto porque o conceito de soberania alimentar pode estar sujeito a muitas interpretações, pois seria um conceito abstrato e não institucionalmente consolidado, como o de segurança alimentar (CONSEA, 2005)

O CONSEA acrescenta ainda que a soberania de cada país deve respeitar os limites impostos pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como é o caso dos acordos da OMC. O MAPA entende que a segurança alimentar, conforme acima definida, seria prejudicada se a produção mundial fosse feita de forma estanque entre os países produtores.

Para o MAPA, o livre acesso aos produtos agroalimentares no mercado internacional a preços estáveis, para complementar o abastecimento interno, assim como a possibilidade de exportações de excedentes e consequente obtenção de divisas para compra de produtos e matérias primas é essencial para se alcançar o objetivo primordial da segurança alimentar. A experiência brasileira mostra que a exportação é benéfica para o mercado interno, tanto em termos de oferta quanto de preço (CONSEA, 2005).

As contribuições apresentadas pelo CONSEA ganham relevância em face do papel desempenhado pelo Brasil nas negociações internacionais e pelas recentes iniciativas do Governo Brasileiro no sentido de propor ações internacionais de combate à fome e à pobreza.

Os princípios orientadores da atuação internacional do CONSEA e as proposições que apresenta ao Governo Brasileiro – no campo da segurança alimentar e nutricional – devem ser pautados pelos princípios do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), descritos no Art. 8º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), cuja implantação envolve o âmbito internacional.

Dessa forma, a atuação internacional do CONSEA e as proposições dele providas devem ser orientadas pelos seguintes princípios: universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; participação social e transparência; respeito à soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável; e solidariedade, complementaridade e cooperação (CONSEA, 2008).

No contexto atual de confluência de várias crises – entre elas alimentar, econômica, energética e ambiental –, considera-se que tornou-se evidente a necessidade de repensar as estruturas de governança global, com a perspectiva de criar instituições regionais públicas e programas de ação que assegurem a Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo esse tema nas discussões multilaterais.

De acordo com o CONSEA (2008), devem fazer parte do exame de qualquer tipo de convenção – multilateral ou bilateral – a soberania e a segurança alimentar e nutricional, o direito humano à alimentação, bem como a soberania e a segurança alimentar devem servir de critério para estudos de impacto de qualquer empreendimento ou financiamento de governos ou empresas dentro e entre países (CONSEA, 2008).

Para o CONSEA, as políticas de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural – pautadas na produção alimentar, geração de renda, emprego na agricultura familiar e na reforma agrária – têm suscitado resultados fundamentais para a erradicação da fome e diminuição da pobreza e das heterogeneidades no Brasil. Diante de acentuadas e frequentes flutuações do mercado internacional, esse conjunto de políticas públicas tem se mostrado estratégico para assegurar um ambiente nacional de maior estabilidade de preços dos alimentos. Por isso, é fundamental que os acordos econômico-comerciais internacionais não estabeleçam regramentos que impeçam o prosseguimento e ampliação dessas políticas e de seus resultados (CONSEA, 2008).

Tendo por base o que foi exposto nesta seção, conclui-se que o cenário econômico agrícola mudou dos anos 80 para os anos 90. Isso ocorreu em função da redução de entraves que foram retirados da agricultura e, principalmente, à intensa liberalização comercial na economia brasileira, que forçou os produtos brasileiros a tornarem-se mais competitivos. Observou-se que há divergências

entre dois ministérios que tratam do mesmo tema: a agricultura. Essas divergências incluem assuntos como: instrumentos de proteção, tais como produtos especiais e salvaguardas; temas como segurança alimentar e soberania, além de conflitos entre o setor agrícola e industrial.

Nesse contexto, o MDA, a CONTAG e as ONGS, como a OXFAM, A ACTIONAID e ainda o CONSEA se posicionam a favor de haver proteção comercial, tais como salvaguardas a alguns produtos especiais que são importantes para a segurança alimentar do povo brasileiro. Esse grupo reivindica ainda que temas como segurança e soberania alimentar sejam discutidos nas negociações agrícolas internacionais, em que o Brasil estiver envolvido. Já o MAPA, o ICONE e a CNA divergem dizendo que não há motivo para se ter uma política mais defensiva, pois o contrário não vai afetar o pequeno produtor e, com isso, o Brasil teria a sua imagem desgastada nas negociações, pois é um grande produtor agrícola mundial. Esse grupo argumenta ainda que esses instrumentos têm pouca eficácia para conter a importações, além de consideram o termo soberania alimentar muito abstrato e sujeito a muitas interpretações.

A postura do Brasil, era de liberalização comercial, ou seja, quanto menores as tarifas e subsídios, melhor seria para o Brasil. Com a mudança do governo FHC para o governo Lula, o MDA começa a ter maior força nas discussões agrícolas e inclui o tema da agricultura familiar nas negociações. Com a participação de um maior número de atores, a postura liberalizante do MAPA acabou sendo um pouco neutralizada pelo MDA. O Itamaraty tem tentado tirar um resultado balanceado dessas duas posturas.

6 CONCLUSÕES

Neste estudo, partiu-se do pressuposto de que toda negociação internacional envolve uma dimensão doméstica. Esta dimensão, conforme Putnam (1988), resulta em uma coalizão vencedora que se articula no plano doméstico e estabelece os limites para o negociador do país atuar no contexto internacional com os demais negociadores que representam seus respectivos países. Além disso, parte-se do princípio que, para se fazer jogadas no nível internacional, o ator precisa do respaldo no nível doméstico. Assim, para Putnam (1988), a posição defendida no nível internacional deve ser coincidente com o interesse nacional que resulta do jogo político doméstico. Somente assim, explica o autor, haverá implementação no nível doméstico das decisões negociadas no nível internacional.

A teoria do Jogo de Dois Níveis, de Putnam (1988), permitiu esclarecer o emaranhado da luta política brasileira nas negociações agrícolas da Rodada de Doha e, principalmente, permitiu compreender como os atores domésticos no país influenciam o Estado para ter seus interesses representados no nível externo.

Sendo assim, este estudo buscou investigar pontos específicos do jogo político doméstico, identificando os atores e compreendendo como se dá a participação destes na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, na Rodada de Doha da OMC. Buscou-se, baseado em Putnam (2010, p. 150), enfatizar a “luta política”, ou seja, os grupos de interesses envolvidos nas negociações agrícolas da Rodada de Doha. A partir da análise de documentos oficiais e das entrevistas realizadas com representantes dos principais atores domésticos brasileiros, foi possível mapear a rede de articulações, interesses e posições que se formam em torno das negociações agrícolas internacionais. Além disso, buscou-se compreender a atenção dispensada às demandas nacionais, bem como avaliar os critérios utilizados para incorporá-las na agenda negociadora do país.

Verificou-se, assim, a participação de vários atores domésticos na dinâmica de formulação das posições brasileiras, nas negociações agrícolas da Rodada de Doha.

Desse modo, no que se refere à participação e articulação dos atores domésticos na formulação da posição brasileira, observou-se que entre os mecanismos de consulta do governo aos atores domésticos interessados na negociação está o Grupo Técnico Informal (GTI), coordenado pelo próprio Itamaraty. Cabe ressaltar que, nas reuniões do GTI, era definida oficialmente a posição que o Brasil teria na OMC.

Percebeu-se que o Itamaraty conseguiu, através do GTI, viabilizar de forma prática e efetiva a participação das organizações governamentais e não governamentais nas instâncias decisórias. O GTI facilitou o acesso mais direto, principalmente do setor privado, às negociações para subsidiar diretamente o negociador em questões específicas. Além disso, garantiu que as principais articulações da sociedade civil organizada participassem das discussões das negociações agrícolas internacionais, inclusive em alguns momentos integrando a delegação oficial. Isso demonstra que, em muitos momentos, houve consultas prévias aos atores domésticos e barganhas na arena interna com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o mercado externo conforme postulado na teoria de PUTNAM (2010).

Pôde-se observar que, em muitos momentos das negociações agrícolas da Rodada de Doha, houve articulação entre atores sociais e os órgãos do governo em outras esferas que não o Itamaraty. Foi no MAPA e no MDA que vários órgãos, de classes agrícolas representados, principalmente pela CNA, CONTAG e ONGs, externaram suas posições para os negociadores brasileiros. Essas articulações também se davam em reuniões informais na sede do MAPA, MDA e na CNA.

Cabe ressaltar que a partir da década de 90, com as transformações no quadro tanto nacional quanto internacional, principalmente com o processo de internacionalização da economia brasileira, houve uma mobilização maior e novos atores foram incluídos ao cenário das negociações internacionais. Putnam (2010, p.159) afirma que, “quando os custos e/ ou os benefícios de um acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos, cujos

interesses são mais afetados, buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação”. O presente estudo corrobora tal tese, pois se constatou que os atores domésticos brasileiros envolvidos na área agrícola buscaram sair em defesa de seus interesses e tentaram reduzir os impactos negativos dos acordos comerciais agrícolas internacionais. O setor empresarial agrícola, por exemplo, criou o ICONE para subsidiar as negociações agrícolas internacionais e fazer a defesa dos seus interesses de liberalização agrícola.

Neste sentido, houve um aumento do interesse, sobre política externa por parte dos atores domésticos, principalmente do empresariado brasileiro, atores sociais (como movimento sindical) e as organizações não governamentais (ONGs) que antes não participavam do processo de formulação da política externa brasileira, mas demonstraram interesse em influenciar a posição do país, principalmente na área agrícola. Esse aumento do interesse se concretizou através de reuniões e debates sobre temas agrícolas a serem negociados pelo Brasil na área internacional, inclusive formulando documentos de posição.

Constatou-se a capacidade dos atores domésticos de formularem políticas próprias, além do maior aprendizado sobre os processos de negociação internacional. Considera-se que as instituições, como o MDA, a CONTAG e as ONGS, constituíram-se em formas inovadoras de participação política de uma clientela específica, trazendo para as negociações agrícolas internacionais novos temas, como os interesses do agricultor familiar. Os grupos domésticos brasileiros, tais como MDA, CONTAG, ONGs, que defendem esses interesses, encontravam-se fora das discussões que buscavam formular as das negociações agrícolas da Rodada de Doha. Os fatos evidenciam que, no Governo Lula, houve uma maior transparência do que estava sendo discutido nas negociações agrícolas internacionais, pois foi promovida, através das reuniões do GTI, a participação de atores sociais nas instâncias de tomada de decisão das negociações agrícolas da Rodada de Doha. O Governo Lula trabalhou ativamente pelo Consenso, nessa Rodada, permitindo que grupos externassem as suas posições, inclusive participando das negociações diretamente em Genebra.

A possibilidade de participação efetiva desses grupos permitiu aos formuladores de decisões das negociações agrícolas da Rodada de Doha aprofundar conhecimento a respeito de realidades diferenciadas, como a

agricultura familiar, por exemplo. Ressalta-se que o movimento que se fez não foi de dar voz, mas de ouvir as vozes e, assim, foi possível incluir novos temas na discussão. Neste sentido, o trabalho mostra que há um expressivo número de atores, entre estes estão negociadores internacionais, o MDA, o MAPA, a CNA, a CAMEX, a CONTAG, o ICONE e o próprio MRE/Itamaraty. Estas instituições representam diferentes atores que estão buscando atuar na definição da posição agrícola externa do país.

No entanto, a abertura do processo decisório a alguns dos atores domésticos interessados nas questões não necessariamente significa um processo decisório mais descentralizado. Verificou-se que outros órgãos do governo atuavam na determinação ou execução da posição brasileira nas negociações da Rodada de Doha. Acredita-se que o MDA respondia a consultas específicas do Itamaraty, mas sem necessariamente ter poder sobre a decisão final.

Com relação a isso, concorda-se com Ramanzini (2010), o qual afirma que não houve perda significativa de poder no processo e/ou descentralização da formulação da política externa do Itamaraty para outros órgãos do governo, nas negociações agrícolas internacionais, tal como argumenta parte da literatura.

O crescente espaço ocupado pelos ministérios, como MAPA, MDA e MDIC, e pelos atores sociais, como ONGS, CONTAG, CONSEA, nas negociações agrícolas internacionais, não necessariamente torna o processo menos tradicional e centralizado no poder de decisão do Itamaraty. Embora este tenha ficado, muitas vezes, com o papel de mediador de posições, apresentando propostas com posição destacada ou coordenando as discussões tanto na CAMEX quanto nos grupos técnicos, os fatos evidenciam que a maior politização e o aumento da participação dos atores domésticos não levaram a uma mudança no papel do Itamaraty na formulação e na implementação das posições nas negociações agrícolas internacionais do Brasil.

No que tange às posições dos atores domésticos sobre as discussões agrícolas da Rodada de Doha, percebeu-se que as negociações da OMC comprometem os setores agrícolas da economia brasileira de formas diferentes, o que leva determinados setores a terem reações mais ofensivas e outros a serem mais defensivos. Por exemplo, observou-se que, no Brasil, enquanto alguns

atores, representantes da agricultura patronal, apresentam um discurso em que destacam a liberalização do comércio agrícola como diretriz a ser seguida; outros, tais como representantes da agricultura familiar, adotam uma postura mais de proteção ao mercado brasileiro e, especialmente, inserem na discussão temas como soberania e segurança alimentar.

Neste sentido, ficaram bastante perceptíveis visões diferenciadas com interesses heterogêneos, inclusive entre os próprios órgãos do governo. Por exemplo, a visão geral do MAPA é de que se deveria ter uma posição agressiva em função do pressuposto da competitividade natural da agricultura brasileira. Por sua vez, o MDA acredita que uma maior liberalização, feita de forma indiscriminada, poderia prejudicar os produtores da agricultura familiar, ou seja, esse ministério defende uma posição mais protecionista no que se refere à abertura de mercado.

Destaca-se que esses embates ocorrem em virtude da característica peculiar do Brasil de possuir dois tipos de agricultura: uma altamente competitiva e com tendência exportadora e outra frágil e suscetível à importação. Essa divisão de posições vem gerando conflitos entre os atores envolvidos, pois, conforme Putnam (2010), quando as preferências dos grupos são mais heterogêneas, como no caso brasileiro, qualquer acordo no nível I (internacional) atinge desigualmente cada um desses grupos envolvidos.

Outro fato a ser destacado é que alguns representantes dos atores entrevistados, tais como os do próprio Itamaraty, do ÍCONE, da CNA e do MAPA, parecem não considerar a imensa diversidade da agricultura do país, pois sequer fazem ressalvas, quando questionados, sobre o tema e às especificidades da agricultura familiar.

Os referidos entrevistados fazem uma leitura homogênea da agricultura brasileira, eles buscam atribuir a esse segmento um interesse comum que reside fundamentalmente no acesso ao mercado internacional e na redução das distorções desse mercado. Dessa forma, os entrevistados atribuem ao conjunto da agricultura os interesses mais comuns a um setor particular: a agricultura patronal voltada à exportação.

No que se refere ao ICONE, ficou evidente nas entrevistas que este exerce uma função de grande relevância no subsídio técnico para as negociações e,

inclusive, dá suporte ao governo, principalmente ao MAPA, mas não ao MDA, exercendo grande pressão política nas negociações sobre agricultura. O ÍCONE defende uma agricultura ofensiva e, neste sentido, trabalha para defender os interesses do agronegócio brasileiro, sendo financiado por eles, portanto não é um grupo de pesquisa isento. Esse instituto, juntamente com os grupos de interesse representantes do agronegócio, como a CNA e o MAPA, atua tanto como grupo de pressão para consecução de uma determinada política quanto como provedor de informação para subsídio das negociações.

Por meio das entrevistas, observou-se uma unidade de posição, além de uma afinidade de estratégias, entre o entrevistado do Itamaraty e o setor privado agrícola, defensor de uma maior liberalização do mercado. Percebeu-se também que há um desequilíbrio entre as entidades representativas, no que se refere às suas estruturas. Algumas entidades possuem, por exemplo, boas condições financeiras e podem contar com pesquisadores da área de negociações internacionais. Outras entidades possuem uma carência de conhecimento sobre as negociações internacionais da OMC e de suas regras. Tais fatos não permitem a certos atores formular propostas definidas sobre temas complexos, como é o caso das negociações agrícolas da Rodada de Doha.

A este respeito, destaca-se, sobretudo, a fragilidade das entidades da sociedade civil que apresentam grandes dificuldades de acompanhar as negociações e formular propostas dentro das condições e prazos exigidos pelo sistema comercial internacional. As entrevistas realizadas evidenciaram que os movimentos sociais participam, mas não conseguem exercer uma influência significativa nas negociações, em razão do fato de não terem condições para elaborar estudos e pesquisas aprofundadas que subsidiem suas posições. Neste sentido, alguns grupos, como os atores sociais, acabam tendo sua participação prejudicada, com menos poder nas discussões, formulação e implementação da posição agrícola brasileira – um campo do saber que é largamente dominado pelo discurso técnico. Destaca-se a pouca capacidade de certos atores, como a CONTAG, de traduzir interesses em propostas concretas e consistentes, o que acaba reduzindo a possibilidade de influência na formulação da proposta oficial brasileira nas negociações agrícolas.

Nesse conflito de visões entre dois modelos em disputa que representam públicos e posições diferenciadas, ressalta-se que a postura liberalizante do MAPA acabou sendo um pouco neutralizada pela pressão e inserção de novos temas propostos pelo MDA. Este ministério ganhou maior abertura nas discussões das negociações agrícolas da Rodada de Doha, inclusive, participou, em alguns momentos, como nas reuniões da CAMEX, da formação de opinião da posição brasileira. No entanto, não quer dizer que esta participação tenha tido uma influência significativa na formulação das propostas das negociações da Rodada de Doha. Ao longo da pesquisa, ficou claro que há dois modelos em disputa, com dois ministérios e com posições políticas diferenciadas. As políticas divergentes sobre alguns temas das negociações acabam gerando conflitos políticos entre o MAPA e o MDA não só em nível interno, mas também nos momentos da negociação em nível internacional.

Os embates, principalmente entre dois órgãos importantes da agricultura brasileira, acabam impedindo uma formulação de estratégias conjuntas para o desenvolvimento geral da agricultura, comprometendo, de certa forma, o processo de desenvolvimento de uma maneira geral. Estes dois órgãos partem de paradigmas, concepções diferentes sobre agricultura, mundo rural e desenvolvimento, por isso dificilmente chegam a um acordo, principalmente nas negociações agrícolas internacionais.

O trabalho deixa claro que, enquanto os segmentos empresariais estão cada vez mais envolvidos com as negociações internacionais, a participação dos trabalhadores e da sociedade civil, como um todo, ainda é marginal. Ou seja, os fatos indicam que as posições e propostas do setor empresarial da agricultura brasileira têm peso preponderante nas posições defendidas pelo governo brasileiro nas negociações. Isso pode ser comprovado pelo fato de que a diretriz de política externa brasileira segue um processo de internacionalização do país, o que implica, principalmente, uma estratégia de liberalização comercial. Isso é reforçado por dados que mostram o aumento da participação do Brasil nos processos de negociação internacional, assim, possivelmente, o Brasil tornar-se-á uma *global trader* e um *global player* em nível internacional.

Tais aspectos confirmam a hipótese do estudo de que há, no plano interno, a formação de coalizões que agem formal e informalmente, articulando-se para a

defesa de seus interesses, moldando, assim, a posição nacional das discussões agrícolas da Rodada de Doha. Isso parece indicar que o Estado está seguindo a política que melhor serve aos interesses de determinados grupos defensores da liberalização comercial, dando menos importância às outras demandas internas. “O que importa no nível II não são os custos e benefícios nacionais totais, mas sim os seus impactos, relativamente às coalizões existentes e às protocoalizões.” (PUTNAM, 2010, p. 163).

No nível interno, o Brasil vive uma situação peculiar, pois precisa conciliar interesses antagônicos com as pressões internacionais. Percebeu-se que os ministérios, principalmente MAPA e MDA, acabam canalizando essas reações de outros atores envolvidos e, às vezes, passam a ter um conflito interburocrático no que se refere à formulação da política internacional.

A partir do levantamento feito, verificou-se que não há um único tomador de decisão que calcula racionalmente os custos e benefícios da inserção internacional brasileira (PUTNAM, 2010). No caso brasileiro das negociações agrícolas, há um conglomerado de atores em diversas instituições com interesses divergentes entre si sobre as negociações agrícolas internacionais, os quais buscam atuar na definição da posição externa do Brasil. Parece que a atuação do Itamaraty no processo das negociações da Rodada de Doha caracterizou-se por uma atitude propositiva e voltada para a promoção de convergências, mas sem deixar de ter o domínio sobre a decisão final.

De certa forma, a diversidade de atores domésticos acaba tornando-se uma riqueza para a posição negociadora do Brasil, o que possibilitou qualificar o debate, permitindo abrir espaço para que haja a possibilidade de que a posição do país seja mais sólida e representativa da diversidade de interesses da sociedade brasileira. Esse processo está de acordo com o amadurecimento da democracia brasileira.

Cabe ressaltar ainda que, pelo fato de a estrutura doméstica ser mais heterogênea, o grupo negociador da Rodada de Doha apresentou um menor poder de barganha na mesa de negociação (nível I). O *Win-set* da arena doméstica apresentou-se menor e fez com que reduzisse a capacidade de barganha do governo diante de outros negociadores, tal como prevê a teoria dos Jogos de Dois Níveis. Cabe lembrar ainda que o efeito da divisão interna acaba

dificultando acordos no nível doméstico (PUTNAM, 2010). Os embates entre os atores domésticos acabam impedindo a elaboração de uma estratégia coerente de negociação. À medida que um maior número de atores domésticos busca intervir no processo decisório, a divisão interna acaba pressionando os negociadores e reduzindo sua margem de manobra.

Acredita-se que a estratégia internacional adotada pelo Brasil para a condução das negociações agrícolas, no que se refere à defesa da liberalização comercial, não deve inibir a adoção de políticas ativas de desenvolvimento, classificadas como indesejáveis pelo discurso do liberalismo. Para o futuro, o governo brasileiro tem o desafio de conciliar interesses agrícolas divergentes no ambiente doméstico e ainda conseguir acomodar preocupações e promover interesses variados entre dois tipos de agricultura que existe dentro do país: a agricultura patronal e a agricultura familiar.

Por fim, por meio do estudo do caso brasileiro, percebeu-se que a Teoria dos Jogos de Dois Níveis satisfaz com êxito a explicação de ações e condutas de atores nas negociações agrícolas da Rodada de Doha. Cumpre ressaltar que essa teoria permitiu uma melhor compreensão de processos decisórios de política externa que envolvem a participação de múltiplos atores com poder de barganha e que expressam uma heterogeneidade de preferências. A teoria foi um instrumento analítico que possibilitou explicar os instrumentos e mecanismos institucionais de formulação das políticas de comércio internacional, sobretudo, para caso brasileiro. Assim, permitiu compreender como os atores domésticos, no país, influenciam o Estado para ter seus interesses representados no plano internacional.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. G. Os desafios de uma ordem internacional em transição. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALLISON, G. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. Boston: Little Brown, 1971.

ALTEMANI, H. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMORIM, C. **A política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana/luperj, 2005 (Análise de Conjuntura, 4).

AMORIN, C. **O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ARAÚJO, L. R.; LOUREIRO, P. Negociações agrícolas na rodada de Doha. **Revista de Direito Econômico Internacional**: RDEI, Florianópolis, n. 8, ago. 2005. Disponível em: <http://www.iribr.com/hongkong/Negociações_Agrícolas_na_Rodada_de_Dhora.a.sp>. Acesso em: 21 jul. 2010.

ARAÚJO, L. R.; JANK, M. S. A agenda brasileira nas negociações agrícolas da Rodada de Doha da OMC. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 57-70, jul. 2003.

ARBIX, D. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 655-699, set/dez. 2008.

BARACUHY NETO. B. C. A Organização Mundial do Comércio e a “Agenda de Doha para o Desenvolvimento”. Caderno de Direito GV. **Revista da Escola de Direito de São Paulo**. Publicação Bimestral da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, v.2, n.6, p. 15-22, Nov. 2006.

BARRAL, W. De Bretton Woods a Hong Kong. **Revista de Direito Econômico Internacional**: RDEI, Florianópolis, n. 8, ago. 2005. Disponível em: <http://www.iribr.com/hongkong/DE_BRETTON_WOODS_A_HONG_KONG.asp>. Acesso em: 23 jun. 2010.

BARROS, S. R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, jul/dez. 1998. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-732919980002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2010.

BARROS. G. S. C. ADAMI, A. C. O. **Exportações do agronegócio: preços internacionais sobem, mas câmbio reduz atratividade em 2010**. São Paulo: CEPEA/Esalq/USP, 2011. Disponível em: <http://www.ruralcentro.com.br/analises/1356/exportacoes-do-agronegocio-precos-internacionais-sobem-mas-cambio-reduz-atratividade-em-2010>. Acesso em: 5 maio 2011.

BERNAL MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, jan/jun. 2002.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de ciência política**. 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

BRASIL. Lei complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências, Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp93.htm.

BRASIL. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. **Relatório de Gestão**. Brasília: SRI, 2009. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

BROCH, A. Para CONTAG, acordo na OMC pode prejudicar agricultura familiar. **Empresa Brasil de Comunicação**, Brasília, 23 jul. 2008. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-07-23/para-contag-acordo-na-omc-pode-prejudicar-agricultura-familiar>>. Acesso em: 26 mar. 2010.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: UNB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/pdfs_livros/classicos/?searchterm=clássicos>. Acesso em: 5 mar. 2010.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Regimento interno**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/.../camex/reginterno-resolucao-n11-2005.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

CAMARGO, J. F. **O Papel dos Atores Domésticos no Processo de Tomada De Decisão Em Política Externa: Uma Análise Da Mídia**. I Simpósio Em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP) - 12 a 14 de Novembro de 2007. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/camargo.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2010.

CARLSNAES, W. **Ideology and Foreign Policy: comparative conceptualization**. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

CARMONA, L. **Comentários ao acordo agrícola da Rodada do Uruguai e ao Acordo de Modalidades da Rodada de Doha de dezembro de 2008.**

[mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <luizcarmona@agricultura.gov.br> em 1 fev. 2011.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939: uma Introdução ao estudo das Relações Internacionais.** Brasília: UNB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2. ed. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54549785/Vinte-Anos-de-Crise-Edward-Hallet-Carr>>. Acesso em: 4 maio 2010.

CARTA DE GENEBRA. **Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha,** Genebra: Missão Permanente do Brasil em Genebra, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5_0pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.

CARTA DE GENEBRA. **Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha,** Genebra: Missão Permanente do Brasil em Genebra, n. 3, 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5_0pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.

CARVALHO, L. A. **Introdução ao estudo das relações internacionais.** 2. ed. São Paulo: IOB Thomson, 2007.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-455, 2010.

_____. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.

_____. *The changing politics of foreign policy.* **Contexto internacional.** Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 431-443. Dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292004000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2011.

CASTRO, M. F; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Rev. Sociol. Polit**, Curitiba, n. 18, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2011.

CERVO, A. L. **A Organização Mundial do Comércio.** Brasília: Thesaurus/FUNAG, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=43&Itemid=41&limitstart=10>. Acesso em: 1 fev. 2010.

CERVO, A. R.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

_____. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

_____. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2008.

COMISSÃO EUROPÉIA DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO. **A política agrícola explicada**. 2011. Disponível em: < ec.europa.eu > ... > Agricultura e Desenvolvimento Rural>. Acesso em: 15 abr. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Estatuto**. Brasília: CONTAG, 2001. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/.../f1700estatuto-da-contag-apos-10-cntrr-e-cd-11-06-09.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS, 10., 2009. Brasília. **Desenvolvimento sustentável com distribuição de renda e cidadania para trabalhadores e trabalhadoras rurais**. Brasília: CONTAG, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro. **Documento CONSEA**, Brasília, dez. 2008.

_____. **Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil**: proposta para a plenária do CONSEA. **Documento CONSEA**, Brasília, maio 2005.

DANTAS, I. Comércio Internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. REBRIP (Organization), ActionAid Brasil. Rebrip, 2001, 132.

DI SENA JÚNIOR, R. **Comércio internacional e globalização**: a cláusula social na OMC. Curitiba: Juruá, 2006.

DICIONÁRIO DE TERMOS DE COMÉRCIO. **Sistema de informação sobre comércio exterior** (SICE). São Paulo: OEA/BID/CEPAL, 2011. Disponível em: <www.eclac.org/.../1/.../Dictionary%20Portuguese%20FINAL%20web.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.

FELIPE, A. P. S. **A política agrícola brasileira: as negociações na OMC.** 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

FONSECA JUNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **OECD-FAO Agricultural Outlook 2010-2019.** Rome: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2010_agr_outlook-2010>. Acesso em: 2 maio 2011.

FORSCHETE, M. **Relações econômicas internacionais.** São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, A. S. A. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GONÇALVES, R. et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GREMAUD, A. P.; TONETO, J. R.; VASCONCELOS, M. A. S. **Economia brasileira contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2002.

GRIECO, F. A. **O Brasil e a nova economia global.** São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GUIA prático sobre a OMC e outros acordos comerciais para defensores de direitos humanos. São Paulo: 3d; Conectas Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <www.3dthree.org/pdf_3D/GuiaPratico.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HENZ, R. A. Condicionantes externos à política agrícola. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 52-65, 1995.

HERMANN, M. G. How Decision Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, Tucson, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.

HILL, C. J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOBBS. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Tucson, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

IGLECIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política: as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 28, jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. **Glossário ICONE**. São Paulo: ICONE, 2011. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&arealD=14&secaoID=29&letraVC=O>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

JACKSON, R. H.; SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

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

KEOHANE, R. O. **International Institutions and State Power: essays in international relations theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 1977.

KRUGMAN. P. R; OBSTFELD, M. **Economia internacional, teoria e política**. São Paulo: Makron Books, 2005.

KUBÁLKOVÁ, V. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: _____ (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, 2001. p. 15-34.

LAFER, C. As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil. In: _____. (Org.). **O Brasil e a crise mundial**. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 101-120.

LAFER, C. A importância do setor privado nas negociações para a Alca. In: SEMINÁRIO ALCA: AMEAÇAS OU OPORTUNIDADES?. 2001, São Paulo. **Artigos...** São Paulo: AMCHAM Brasil, 2001. Disponível em

<http://www2.mre.gov.br/Alca/Artigos/Dis_laf100401.htm>. Acesso em: 25 set. 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, dez. 1998.

_____. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 247-260, 1995.

LANDIM, R. País pode proteger agricultura familiar. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, p. A3, 30 maio 2005.

LARRAÑAGA, F. A. **Introdução às relações internacionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

LEITE, S. P. et al. **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos policy makers (Geopolagri). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2007. Relatório parcial.

LEMBO, C; VERDIER, A. A nova Farm Bill e suas implicações para o cenário comercial multilateral. **Revista Pontes**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/17353/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula. (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 2 nov. 2010.

LIMA, M. M. O. **Jogo de dois níveis**: grupos de interesse e política externa. São Paulo: FAPESP, 2007. Relatório científico.

LINES, T; et. al. Armadilha da pobreza rural. **Informe da Oxfam Internacional**, Oxford, n. 59, p. 1-26, 2004.

LUZZI, N. Agricultura familiar e negociações internacionais. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 8-13, out./dez. 2005.

MACHADO, A. 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) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAGALHÃES, J. C. **Direito econômico internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

MAIA, J. M. **Economia internacional e comércio exterior**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MANCINI, C. **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.

MATHIAS, M. Inserção internacional: três temas na agenda brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 27-35, abr./jun. 2002.

MESQUITA, P. E. **Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: FUNAG, 2005.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: domestic politics and International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1996.

MINGST, K. A. **Princípios de relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Projeções do agronegócio: Brasil 2009/2010 a 2019/2020**. Brasília: Mapa/ACS, 2010. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/MAIS%20DESTAQUES/Proje%C3%A7%C3%B5es%20Agroneg%C3%B3cio%202009-2010%20a%202019-2020.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MORAES, H. C. A atuação internacional do Estado em benefício de interesses privados: uma análise jurídica da formação de “micropolítica” externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 114-134, dez. 2002.

MORAVICSIK, A. **Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics**. **International Organization**, Toronto, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: UNB, 2003.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, S. J. M; FERREIRA FILHO, J. B. S. A expansão da União Européia em 2004 e seus impactos no agronegócio brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 46, n. 4, p. 937-967, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032008000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 ago. 2011.

OLIVEIRA, A. J. O.; ONUKI, J.; VEIGA, J. P. C. Política externa e negociações internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 87, p. 29-33, jun. 2006.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, dez. 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

_____. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 7-38, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2011.

OLIVEIRA, O. M. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

OLIVEIRA, A. J.; MANCUSO, W. P. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Declaração Ministerial de Doha**. Genebra: OMC, 2011. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm#declaration>. Acesso em: 10 jan. 2011.

OXFAM INTERNACIONAL. Regras comerciais injustas. **Informe da Oxfam Internacional**, 2004.

PECEQUILLO, C. S. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PINHEIRO, A. C. et. al. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: DEPEC/BNDES, 1999. p. 11-41.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-334, 2000.

PORTELA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 101-132, 1994.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Toronto, v. 42, n. 3, p. 427-461, 1988.

_____. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.** **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 ago. 2011.

RAMANZINI JUNIOR, H. **Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC.** 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

REIS, C. N.; FISCHER, S.; CAMPOS, S. H. Programa Iniciativa para as Américas. (Plano Bush). Algumas considerações. **Indicadores Economicos FEE**, v. 18, n. 2, p. 151-156, 1990. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/21>> . Acesso em: 15 out. 2010.

RICHARDSON. R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1985.

RICUPERO, R. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990: crescimento, modernização e política externa**, 1996. p. 37-60.

_____. O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 9-30, nov. 2003.

RODRIGUES, T. S. F.; PAULA. N. M. A agricultura nas negociações multilaterais da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, n. 2, p. 95-115, maio/ago. 2008.

ROSENAU, James. **Linkage Politic.** New York: The Free Press, 1969.

SABOURIN. E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SALVATORE, D. **Economia Internacional.** 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia.** 2. ed. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTANA, H. R. P. Grupos de interesse e política externa brasileira para a Alca. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167-196, jan./jun. 2001.

SANTOS, M. O fracasso de Doha não afetará a agricultura familiar. **Jornal da CONTAG**, Brasília, v. 5, n. 50, p. 2-3, ago. 2008.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 22 maio 2011.

SARFATTI, G. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SATO, E. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 8-28, 1998.

_____. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 138-169, jun. 2000.

_____. De Gatt para a OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 125-158.

SCHELLING, T. C. An Essay on Bargaining. **American Economic Review**, Cambridge, v. 46, n. 3, p. 281-306, 1960.

SEITENFUS, R. A. S. **Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SENNES, R. **As mudanças na política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA FILHO, J. B. Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: PRONAF. Disponível em: <<http://www.ceplac.gov.br/radar/artigos/artigo26.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign policy decision making: an approach to politics**. New York: Free Press, 1962.

SOARES, A. C. **G-20: origem, significados e implicações para a política comercial brasileira**. 2004. 141 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SOARES, A. C.; DELGADO, N. G. A V Conferência Ministerial da OMC em Cancún: Conflitos e Impasses nas Negociações Comerciais sobre Agricultura. In:

ACTION AID BRASIL (Org.). **Negociações comerciais internacionais na era Lula:** criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2004. p. 7-24.

SOARES. M. R. C. Lei Kandir: breve histórico. **Consultoria Legislativa**, Brasília, p. 1-16, nov. 2007. Disponível em: <www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/.../2007_12856.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SOUTO MAIOR, L. A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 2003.

STUART. L. Digam a verdade ou sofram as consequências. **Documento Informativo Oxfam Internacional**, Oxford, n. 81, p. 1-32, 2005.

THORSTENSEN, V. OMC: de Doha a Hong Kong: do lançamento da Rodada ao impasse atual nas negociações do comércio internacional. In: BRESSER, L. C. (Org.). **Economia brasileira na encruzilhada**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 163-189.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. 4. ed. Brasília: UNB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/pdfs_livros/classicos/?searchterm=clássicos>. Acesso em: 15 abr. 2010.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Agricultural Projections to 2020**. Washington: USDA, 2011. Disponível em: <http://www.usda.gov/oce/commodity/archive_projections/USDAgriculturalProjections2020.pdf>. Acesso em: 2 maio 2011.

VEIGA, P. M. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Org.). **Políticas comerciais comparadas:** desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-162.

VEIGA. P. M. As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional desenvolvimentista repaginada. In: _____. (Org.). **Comércio e política comercial no Brasil:** desempenho, interesses e estratégias. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.editorasingular.com.br/UPLOADS/INDICE/Sumario_9788586626388.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2011.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. **A institucionalidade da política de comércio exterior**. Rio de Janeiro: FUNCEX, 2002. Relatório preliminar.

VIEIRA, M. A. M. C. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.

23, n. 2, p. 245-293, 2001.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 maio 2011.

VILLA, R; CORDEIRO, F. C. Ganhos relativos ou política doméstica? Os tratados do Canal do Panamá como um jogo de dois níveis. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 301-353, Dez.. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2011.

VIZENTINI, P. G. F. **História do século XX**. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

_____. O Brasil contemporâneo: autoritarismo e desenvolvimento (1961-1990). **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 28, p. 13-43, jul./dez. 2000.

_____. **O mundo pós-guerra fria: globalização, guerra ao terror e multipolarização**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2005.

_____. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Nova York: McGrill, 1979.

WORD TRADE ORGANIZATION. **Revised Modalities for Agriculture**. Geneva: WTO, 2008. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dez06_pdf>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Uruguay Round Agreement: Marrakesh Declaration of 15 de abril 1994**. Geneva: WTO, 1994. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.

ZYLBERSTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZYLBERSTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-23.

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA

ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA	
Questionamento 1	Como se dá ou se deu a participação (em grupos de trabalho, reuniões...) nas discussões para a formulação da posição brasileira nas negociações agrícola da Rodada de Doha?
Questionamento 2	Qual o período de ocorrência das reuniões (de quanto em quanto tempo se davam as reuniões)?
Questionamento 3	Quais eram as outras instituições (ou grupos ou membros) envolvidas nas discussões agrícolas da Rodada de Doha?
Questionamento 4	Quais as reivindicações da instituição que representa? Quais pontos defendidos pela instituição diferem dos pontos defendidos por outras instituições envolvidas na formação da posição da Rodada de Doha? Em sua opinião, em que as reivindicações defendidas pela instituição que representa beneficiariam as negociações agrícolas e a agricultura brasileira?
Questionamento 5	Qual a forma de reivindicar as propostas junto ao corpo “político”, técnico, administrativo e gerencial das discussões agrícolas? Quais os mecanismos e arenas utilizados para concretizar suas reivindicações?
Questionamento 6	Como se deu o processo decisório das reivindicações referidas? 6.1) Como e aonde são tomadas as decisões? 6.2) Quem toma as decisões? 6.3) Quais as principais informações necessárias para tanto? 6.4) Como se dá o processo de consulta, caso ele exista, em relação aos demais atores envolvidos no tema? Como se dá esse processo?
Questionamento 7	Comente uma experiência relevante (nacional ou internacional) na qual esteve diretamente relacionado.
Questionamento 8	Em seu entendimento, qual a atenção dispensada pelo Estado às demandas dos atores domésticos e quais critérios são utilizados para incorporá-las na agenda negociadora do país?
Questionamento 9	Em seu entendimento, qual a importância (influência, peso) da agricultura no processo de construção da agenda brasileira de negociações comerciais? (percepção de cada ator)
Questionamento 10	Em sua opinião, porque não houve um acordo final da Rodada de Doha? Qual a importância da finalização da Rodada? O que falta para destravar a Rodada de Doha de negociações comerciais?

Questionamento 11 Quais os obstáculos e avanços proporcionados pelo órgão ao qual está vinculado com relação às negociações agrícolas internacionais?