



REINALDO GONÇALVES

# Economia Política Internacional

*Fundamentos Teóricos e as  
Relações Internacionais do Brasil*

ELSEVIER

EDIÇÃO ATUALIZADA

## Estudo de caso nº 1: Negociações na OMC<sup>1</sup>

Na perspectiva da Economia Política Internacional, a suspensão da Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2008 resultou da derrota de dois grupos de interesses. O primeiro está localizado nos países desenvolvidos e consiste nas grandes empresas dos setores industriais e de serviços que têm interesse na maior liberalização e desregulamentação da economia mundial já que objetivam aumentar suas oportunidades de lucro e acumulação em escala global. Para essas empresas a questão central é a melhora das condições de acesso aos mercados, principalmente dos países em desenvolvimento com grande potencial de crescimento. Melhores condições de acesso aos mercados decorrem da redução de barreiras tarifárias e medidas não tarifárias no caso de manufaturados, e do tratamento nacional no caso de empresas de serviços.

O segundo grupo de interesses é formado pelo agronegócio, ou seja, grandes empresas que produzem alimentos e matérias-primas agrícolas orientados para o mercado mundial e que atuam em países em desenvolvimento, como o Brasil. O agronegócio é controlado por empresas transnacionais e grandes grupos locais. Além da questão de melhores condições de acesso ao mercado mundial, via redução de tarifas e medidas não tarifárias, o agronegócio exportador tem interesse na redução dos subsídios dados à produção de alimentos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente, os subsídios para os pequenos e médios produtores orientados para o mercado doméstico.

Estes dois grupos de interesses são defendidos por governos cujas estratégias nas negociações estão restritas, fundamentalmente, à troca da maior liberalização nos setores industrial e de serviços, de um lado, pela redução de subsídios para a produção de alimentos, de outro.

O governo brasileiro, por meio do Itamaraty, se destacou exatamente na defesa dos interesses do agronegócio (Quadro 6.1). O conflito surgiu quando o Itamaraty aceitou a proposta encaminhada pelo

<sup>1</sup> Baseado em trabalho de autor publicado no *Le Monde Diplomatique Brasil*, setembro 2008, p. 13-14.

**Quadro 6.1****Negociações comerciais na OMC: Itamaraty e o agronegócio**

\*Apesar de sucessivos fracassos, alguns governos, especialmente o do Brasil, continuam insistindo em tentar concluir as negociações da Rodada de Doha da OMC (Organização Mundial do Comércio), e até o final de junho [de 2008].

Desde a sua criação em 1995, o objetivo da OMC é a crescente liberalização do comércio agrícola, de serviços, de investimentos, beneficiando assim as grandes corporações que visam expandir seus lucros no mundo, e para isso precisam de um ambiente livre de regulações, de leis nacionais e de políticas públicas. As grandes corporações sempre foram as maiores beneficiadas pelas regras da OMC, que removem os mecanismos que consideram discriminatórios adotados por alguns países para defenderem sua indústria e sua agricultura.

Os mecanismos de salvaguardas que poderiam em tese resguardar a agricultura familiar e camponesa da importação indiscriminada estão enfrentando fortes pressões visando o seu enfraquecimento no texto, e têm sido considerados absolutamente insuficientes e inaceitáveis, a ponto do G33 (coalizão de países que defendem o tratamento especial e diferenciado para a agricultura familiar e camponesa) demandar a elaboração de um novo texto de negociação. Infelizmente o governo brasileiro, ao priorizar os interesses do agronegócio nas negociações, coloca em plano secundário a defesa dos interesses da agricultura familiar e camponesa.

Esta dinâmica das negociações estimula o aprofundamento de um modelo baseado na exportação de produtos agrícolas primários, de baixo valor agregado, que exigem o uso intensivo de energia, de água e de insumos químicos na sua produção e de vastas extensões de terras para a pecuária e os monocultivos, que aumentam a concentração fundiária e os desmatamentos, e empobrecem a biodiversidade e a agrobiodiversidade. A pauta de exportações brasileira é concentrada em produtos como carne bovina, aves, suínos, soja, cana-de-açúcar, celulose, cujos impactos socioambientais são negativos. A recente corrida para a produção de agrocombustíveis e o interesse do governo brasileiro em liderar esta corrida, especialmente a do etanol a partir da cana-de-açúcar, pode vir a aprofundar ainda mais estes problemas, expandindo os monocultivos em larga escala, deslocando outras produções para áreas ecologicamente importantes, desestimulando a produção de alimentos, e favorecendo a exploração degradante das condições de trabalho no setor sucroalcooleiro."

Fonte: Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). [http://www.rebrip.org.br/\\_rebrip/pagina.php?id=1991](http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=1991). 31 julho 2008.

diretor-geral da OMC, que teve o apoio do governo dos Estados Unidos. Ocorre que essa proposta envolvia grande assimetria de custos e benefícios em detrimento dos países em desenvolvimento. Na realidade, a posição brasileira convergia para a posição dos Estados Unidos, mas contrariava os interesses da grande maioria dos países em desenvolvimento.

De fato, um conjunto de mais de 100 países em desenvolvimento se manifestaram contra a proposta apoiada pelo Brasil. Esse conjunto é composto de países-membros do G-33 (países em desenvolvimento

com interesses comerciais comuns na OMC), de países africanos, de países-membros do grupo ACP (79 países africanos, caribenhos e da área do Pacífico) e do grupo de economias pequenas e vulneráveis (SVEs). Entre os países que se manifestaram explicitamente contra a proposta apoiada pelo Brasil vale destacar Índia, África do Sul, Argentina, Venezuela e Bolívia. O fato é que o governo brasileiro foi desqualificado como não expressando os interesses majoritários dos países em desenvolvimento.

A derrota da parceria do Brasil com os Estados Unidos foi decorrente dos conflitos de interesses com a grande maioria dos países-membros da OMC. No caso dos produtos agrícolas, os países em desenvolvimento rejeitaram as propostas porque elas não admitiam salvaguardas especiais que permitiriam a imposição de restrições adequadas à importação de produtos agrícolas no caso do crescimento abrupto destas importações (Quadro 6.2). A maioria dos países também quer definir listas de produtos especiais que têm maior proteção. Os países em desenvolvimento também querem autonomia de política para proteger, inclusive com subsídios, os seus pequenos e médios agricultores. Em consequência, países como Índia, China, Venezuela e Bolívia defenderam os interesses dos seus pequenos e médios produtores agrícolas, enquanto o Itamaraty (Governo Lula) atuava em defesa dos interesses do agronegócio transnacional e dos grandes proprietários agrícolas brasileiros.

No que se refere à liberalização do setor industrial, o Itamaraty aceitou a proposta apresentada enquanto muitos países rejeitaram o acordo. Ademais, a proposta implicava tratamento desigual: maiores cortes para os países em desenvolvimento e menores cortes para os países desenvolvidos. O acordo que o Brasil (Itamaraty – Governo Lula) fechou com os países desenvolvidos era contrário aos interesses da indústria brasileira e aos interesses de outros países em desenvolvimento que procuram avançar na industrialização via substituição de importações, como por exemplo, a Argentina.

**Quadro 6.2****Negociações comerciais na OMC: fragilidade e isolamento do Brasil**

Organizações e movimentos sociais do Brasil e do mundo inteiro comemoram mais um colapso das negociações para a conclusão da Rodada de Doha da OMC (Organização Mundial do Comércio). Ao longo da semana, cerca de 30 países tentaram sem sucesso chegar a uma fórmula que fosse capaz de acomodar os interesses em temas tão complexos como as políticas de agricultura, indústria e serviços. Mais uma vez o formato restrito e antidemocrático de tomada de decisões na OMC se revelou esgotado: dos 153 países-membro da OMC apenas pouco mais de 30 estavam presentes nas reuniões de Genebra e, na verdade, entre estes, apenas 7 – Estados Unidos, União Europeia, Brasil, Japão, Austrália, China e Índia – tentaram conduzir de fato o processo decisório enquanto os demais aguardavam em protesto as decisões na antesala.

O Brasil manteve a sua já conhecida posição, que prioriza a abertura dos mercados dos países do Norte para as exportações do agronegócio, concordando em troca em fazer importantes concessões nas áreas de redução de tarifas industriais e no setor de serviços. A insistência do Brasil em manter esta posição acabou tendo graves consequências políticas. Uma delas foi o estremecimento do G20, importante coalizão de países em desenvolvimento criada em 2003 durante uma reunião ministerial da OMC realizada em Cancun.

Desta vez, no entanto, o Brasil acabou esvaziando a sua liderança por ter se distanciado de preocupações e interesses de parceiros estratégicos da coalizão.

Este foi o caso da Argentina, que vinha liderando uma importante posição de resistência nas negociações de NAMA – a sigla em inglês para as tentativas de acordo sobre reduções nas tarifas de importação de produtos industriais que tanto interessam aos Estados Unidos e União Europeia. A falta de compromisso do Brasil com os nossos vizinhos poderá ter repercussões políticas negativas nos processos de integração regional em curso na América do Sul. O Mercosul, por exemplo, possui uma Tarifa Externa Comum (TEC) que seria bastante prejudicada caso as propostas que estavam em curso nas negociações de Doha fossem aprovadas, tornando ainda mais difícil que nossa região pudesse estabelecer preferências comerciais internas ao bloco.

A estratégia negociadora brasileira também abalou as alianças do Brasil com Índia e China.

Refletindo o peso econômico que o agronegócio exportador tem na balança comercial brasileira, o Brasil não deu a devida importância a temas importantes para estes países parceiros e para a agricultura familiar e camponesa. O tema das salvaguardas e outros mecanismos de defesa e promoção da agricultura que garante a segurança e soberania alimentar, no Brasil e no mundo, não foi priorizado pelos negociadores brasileiros, ao passo que se mostrou um tema central para estes parceiros-chave do Brasil.

Fonte: Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). [http://www.rebrip.org.br/\\_rebrp/pagina.php?id=1991](http://www.rebrip.org.br/_rebrp/pagina.php?id=1991). 31 julho 2008.

O processo de negociação na OMC mostrou algumas características próprias da política econômica externa brasileira e das escolhas no Governo Lula quanto à trajetória de desenvolvimento do país. A primeira característica da diplomacia no Governo Lula é que o foco das negociações comerciais multilaterais está na defesa dos interesses

estritos do agronegócio (etanol, açúcar, frango, soja etc.). Nas negociações da Rodada Doha o Itamaraty apareceu como despachante dos interesses do agronegócio (empresas brasileiras e empresas transnacionais). A avaliação é que a posição do governo brasileiro nas negociações na OMC é contrária aos próprios interesses de longo prazo do Brasil.

A posição do governo brasileiro implica a aceitação da troca da abertura na indústria e nos serviços no Brasil por condições mais favoráveis de acesso aos mercados de produtos primários no mercado mundial. A questão central é que essa troca significa consolidar e aprofundar o processo de deslocamento da estrutura de produção do país na direção do setor primário-exportador. Dentre as principais consequências desse deslocamento vale destacar os processos de desindustrialização, fragilização do sistema nacional de inovações e a reprimarização do padrão de comércio exterior. Esses processos são características marcantes do Modelo Liberal Periférico. Esse modelo envolve baixo dinamismo e grande instabilidade na trajetória de longo prazo da economia brasileira. De fato, esse modelo coloca o Brasil em uma trajetória de desenvolvimento às avessas (Quadro 6.3).

A segunda característica da diplomacia brasileira é a falta de conhecimento em relação aos efeitos das negociações da Rodada Doha sobre o Brasil. Nos termos da proposta americano-brasileira, o ganho líquido para o país seria muito pequeno: entre US\$251 milhões e US\$1,1 bilhão (POLASKI, 2006, pág 26-28). Para quem acha que isto é muito dinheiro vale lembrar que o maior banco privado brasileiro teve lucro líquido de US\$4,7 bilhões em 2007. No caso brasileiro os ganhos estariam concentrados na grande propriedade agrícola. O capital produtivo na indústria perderia renda, enquanto os trabalhadores, de modo geral, teriam perda de renda.

A terceira característica é que o Itamaraty foi incompetente ao não perceber que a conjuntura internacional (turbulência e eclosão da crise financeira global em 2008) desfavorecia qualquer acordo que aumentasse a pressão inflacionária global. A eliminação dos subsídios agrícolas existentes nos países desenvolvidos (principalmente na Europa) reduz a oferta, que tende a aumentar os preços internacionais e,

**Quadro 6.3****Modelo Liberal Periférico e desenvolvimento às avessas**

"O Modelo Liberal Periférico (MLP) tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho.

O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais.

E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica."

Fonte: Filgueiras, L. e Gonçalves R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007, Quadro 3.1.

**Desenvolvimento às avessas**

"É a trajetória do Brasil no início do século XXI que se caracteriza, na dimensão econômica, por: fraco desempenho; crescente vulnerabilidade externa estrutural; transformações estruturais que fragilizam e implicam volta ao passado; e ausência de mudanças ou de reformas que sejam eixos estruturantes do desenvolvimento de longo prazo. Nas dimensões social, ética, institucional e política desta trajetória observa-se: invertebramento da sociedade; deterioração do *ethos*; degradação das instituições; e sistema político corrupto e clientelista."

Fonte: Gonçalves, R. *Desenvolvimento às Avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 8.

portanto, há maior pressão inflacionária em escala global. Esse fenômeno é particularmente grave no contexto de elevação dos preços do petróleo e dos alimentos. A inflação internacional repercute no Brasil visto que os produtores brasileiros de *commodities* também elevam seus preços no mercado doméstico em decorrência da elevação dos preços internacionais.

A quarta característica é o isolamento do Itamaraty nas negociações da Rodada Doha. De fato, há enormes divergências entre, de um lado, as estratégias de países como Índia, China e Argentina, e do outro, a posição do Brasil. Estas divergências enfraquecem alianças, prin-

principalmente porque o Brasil é visto como um país marcado por reduzido poder econômico e também por estratégias e políticas que aumentam a vulnerabilidade externa estrutural (de longo prazo) do país. A consolidação e expansão de estruturas de produção retrógradas associadas ao agronegócio exportador é uma dessas políticas.

A quinta característica está expressa no déficit ou hiato de poder do Brasil. A diferença entre o poder potencial e o poder efetivo do Brasil é analisado no Capítulo 5. Nesse ponto, vale destacar que a fraqueza do Brasil no sistema internacional resulta do fato de que o bloco dominante no país – bancos, empreiteiras, mineradoras e agronegócio – tem interesses que colocam o país em uma trajetória de instabilidade, crise e vulnerabilidade externa. Esses fatos agravam o problema de déficit de poder e geram fragilidade das posições do país nas negociações internacionais. Vale destacar que no Brasil, a partir de meados dos anos 1990, tem havido o aprofundamento do processo de liberalização econômica, no contexto de uma trajetória instável e medíocre de crescimento da renda (CARCANHOLO, 2005; FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007; GONÇALVES, 2013).

Por fim, cabe mencionar como característica marcante da diplomacia brasileira (no Governo Lula) o próprio fracasso da sua maior prioridade: a cooperação Sul-Sul em geral, e o Mercosul, em particular. O Brasil se desmoralizou no bloco dos países em desenvolvimento e foi desqualificado no seu papel (autoatribuído) de coordenação do G20 comercial (criado para coordenar ações na OMC). No Mercosul evidencia-se retrocesso e as divergências são crescentes entre os países-membros. Na América Latina há grande desconfiança em relação ao Brasil em decorrência dos seguintes fatores: instabilidade e desempenho medíocre da economia brasileira; déficit de recursos para executar uma diplomacia econômica eficaz; ambiguidade, incompetência e trapalhadas do Itamaraty (Irã, Honduras etc.); pendularidade e ânsia inconsequente e mal disfarçada de hegemonia regional, principalmente, no Governo Lula; e déficit de governança que levou à crise de legitimidade do Estado durante o Governo Dilma.

Em resumo, na perspectiva da Economia Política Internacional o estudo de caso apresentado gera as seguintes conclusões: (1) a posição do Brasil na Rodada Doha da OMC expressa, fundamentalmente, os interesses do setor primário-exportador, em geral, e do agronegócio, em particular; (2) a posição do governo brasileiro diverge das posições assumidas pela maioria dos países em desenvolvimento (inclusive da América Latina) que, não somente rejeitaram a proposta americano-brasileira, como abortaram as negociações; (3) a posição do governo brasileiro favorece o agronegócio, porém é contrária aos interesses da indústria e do setor de serviços; (4) a posição do Itamaraty na OMC é contrária aos interesses de longo prazo do país já que aprofunda um modelo retrógrado de evolução da estrutura produtiva do país; (5) a posição do país na OMC reduziu a projeção internacional do país e sua capacidade de representação; e (6) o déficit ou hiato de poder do Brasil na arena internacional reforça ainda mais a desconfiança dos países da América do Sul em relação aos objetivos e à capacidade do país em realizar uma política econômica externa que transcenda os interesses dos setores dominantes (agronegócio, empreiteiras, empresas de mineração) e que impacte favoravelmente na região.

### **Estudo de caso nº 2: Empréstimo ao FMI**

O G20 foi criado em 1999 e é um foro de negociações de alto nível (chefes de Estado), que reúne 19 países e o representante da União Europeia ([www.g20.org](http://www.g20.org)). Os países-membros do G20 respondem por mais de 80% da renda mundial. Em abril de 2009 a reunião do G20 focou na questão da crise financeira global que havia eclodido em outubro de 2008. Nessa reunião os países se comprometeram a triplicar os recursos do Fundo Monetário Internacional para US\$750 bilhões de dólares. Os recursos adicionais – de pelo menos US\$500 bilhões – permitiriam ao FMI aumentar o financiamento aos seus países-membros afetados pela crise financeira global.